

Rapport spécial

Restructuration et plantation de vignobles dans l'UE

Un impact incertain sur la compétitivité
et une ambition environnementale limitée



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 16
Le secteur vitivinicole de l'UE	01 - 09
Recherche d'un équilibre entre l'offre et la demande	10 - 11
Rôles et responsabilités	12 - 13
Environnement et climat	14 - 16
Étendue et approche de l'audit	17 - 21
Observations	22 - 70
Les actions de l'UE visant à restructurer les vignobles et à éviter une offre excédentaire dans le secteur du vin ne ciblent pas directement la compétitivité	22 - 42
Les effets de la mesure de restructuration sur la compétitivité ne sont pas suffisamment clairs	24 - 32
Le régime d'autorisations de plantations n'est pas directement lié à une amélioration de la compétitivité	33 - 42
La politique vitivinicole de l'UE ne répond pas aux objectifs environnementaux de la PAC	43 - 70
Une importance limitée accordée à la durabilité environnementale dans la mesure de restructuration	44 - 56
Les effets du régime d'autorisations de plantations sur l'environnement ne sont pas connus	57 - 61
L'ambition environnementale de la politique vitivinicole de l'UE reste limitée	62 - 70
Conclusions et recommandations	71 - 76
Sigles, acronymes et abréviations	

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I En Europe, la viticulture et la production vinicole sont le fruit de traditions millénaires. L'UE est le premier producteur, consommateur et exportateur de vin au monde. En 2020, elle comptait 2,2 millions d'exploitations viticoles, et les vignobles couvraient quelque 2 % de sa superficie agricole utilisée.

II Les viticulteurs de l'UE peuvent bénéficier d'une aide financière au titre de la politique agricole commune pour restructurer leurs vignobles, l'objectif premier étant de les rendre plus compétitifs. Les États membres ont également eu la possibilité de mettre ce soutien à profit pour améliorer les systèmes de production durables et l'empreinte écologique de la viticulture. La culture de la vigne est l'une des plus concernées par l'utilisation des pesticides et par le réchauffement climatique, qui a sur elle un impact majeur.

III Depuis 2016, les viticulteurs peuvent demander des autorisations pour planter de nouveaux vignobles. Ces autorisations sont gratuites et peuvent être octroyées au prorata et/ou sur la base de critères d'éligibilité et de priorité. Le but de ce régime d'autorisations de plantations est de permettre une croissance progressive tout en évitant une surcapacité de l'offre et ses effets négatifs sur les plans social et environnemental.

IV Nos travaux ont visé à déterminer la contribution de la mesure de restructuration et celle du régime d'autorisations de plantations à l'amélioration de la compétitivité des viticulteurs et au renforcement de la durabilité de la production vinicole sur le plan environnemental. Nous avons également examiné la conception de cette mesure dans le cadre des nouveaux plans stratégiques relevant de la PAC afin d'en évaluer l'ambition environnementale. Nous avons décidé de réaliser cet audit en raison de l'importance considérable de la mesure de restructuration, qui représente plus de 5 milliards d'euros sur la période 2014-2023. Nous n'avons pas couvert cette mesure depuis 2012, et nos travaux antérieurs n'ont jamais porté sur le régime d'autorisations de plantations.

V Nous avons constaté que ce cadre stratégique destiné à renforcer la compétitivité des viticulteurs présentait des faiblesses du point de vue de sa conception et de sa mise en œuvre et que de surcroît, il ne répondait pas aux objectifs environnementaux de la politique agricole commune.

VI Le cadre sous-tendant la mesure de restructuration pêche par son manque de définitions appropriées, de stratégies cohérentes et d'indicateurs pertinents. Les cinq États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont financé toutes les demandes éligibles sans appliquer de critères en vue de sélectionner les projets les plus à même de favoriser la compétitivité. Ils ont également financé des projets qui n'ont donné lieu à aucun changement structurel manifeste. Ni la Commission ni les États membres visités n'étudient comment les projets contribuent à l'objectif de compétitivité, et les bénéficiaires ne sont pas tenus d'expliquer en quoi leur action de restructuration leur a permis d'accroître leur compétitivité.

VII Le régime d'autorisations de plantations vise à éviter une offre excédentaire en limitant l'augmentation de la superficie viticole à 1 % par an. Aucune analyse d'impact n'a été réalisée avant que ce plafond soit proposé et adopté par les colégislateurs. Les États membres peuvent aussi limiter la croissance de la surface plantée en vignes dans certaines zones de production. L'augmentation au niveau régional/local pourrait donc se situer bien au-delà de la limite de 1 %, et les États membres ne sont pas tenus d'en évaluer l'impact. Nous avons constaté que la restructuration de vignobles anciens pouvait entraîner une forte augmentation de la production. Au moment d'accorder des autorisations, les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus n'appliquent que peu de critères d'éligibilité et de priorité liés à la compétitivité, et les autorisations sont souvent octroyées de manière proportionnelle. Les bénéficiaires se voient accorder des autorisations pour de très petites surfaces et sont dans l'incapacité de prendre des dispositions pour l'avenir, ce qui est susceptible de nuire à la réalisation de l'objectif de compétitivité.

VIII Nous avons également constaté que la mesure et le régime sur lesquels ont porté notre audit ne tenaient compte qu'en partie de la protection de l'environnement, malgré l'importance du financement concerné. Les cinq États membres visités n'ont pas évalué l'impact environnemental attendu de leurs programmes d'aide nationaux. Les objectifs stratégiques et quantifiés qu'ils ont fixés pour leur mesure de restructuration étaient peu ambitieux sur le plan de la durabilité environnementale. Dans la pratique, les projets ne visaient pas à réduire l'impact climatique et/ou environnemental de la viticulture. Nous avons observé que dans certaines circonstances, ils pouvaient même produire l'effet inverse, notamment lorsqu'ils consistaient à passer à des variétés plus gourmandes en eau, nécessitant l'installation de systèmes d'irrigation.

IX Le niveau d'ambition environnementale reste limité au cours de la période de programmation 2023-2027. La conditionnalité a été supprimée pour les bénéficiaires de la mesure de restructuration. De plus, les États membres ne doivent consacrer aux objectifs climatiques et environnementaux que 5 % au moins de l'enveloppe allouée pour le vin. Dans le contexte du verdissement de la politique agricole commune, 40 % des dépenses attendues au titre de cette dernière doivent cibler des objectifs climatiques.

X Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

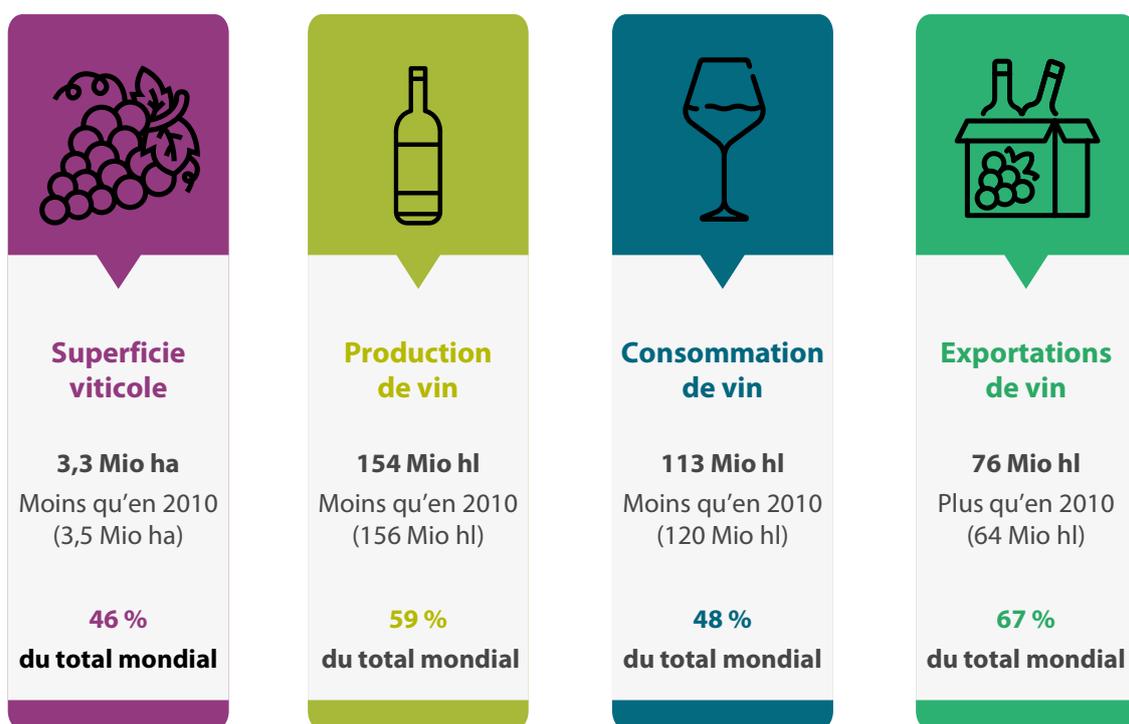
- d'axer la mesure de restructuration et le régime d'autorisations de plantations sur le renforcement de la compétitivité;
- de relever le niveau d'ambition environnementale de la politique vitivinicole.

Introduction

Le secteur vitivinicole de l'UE

01 En Europe, la viticulture et la production vinicole sont le fruit de traditions millénaires. L'UE est le premier producteur, consommateur et exportateur de vin au monde (voir [figure 1](#)). Le secteur vitivinicole de l'Union représente près d'un million d'emplois.¹

Figure 1 – Superficie viticole de l'UE, ainsi que production, consommation et exportations de vin en 2021

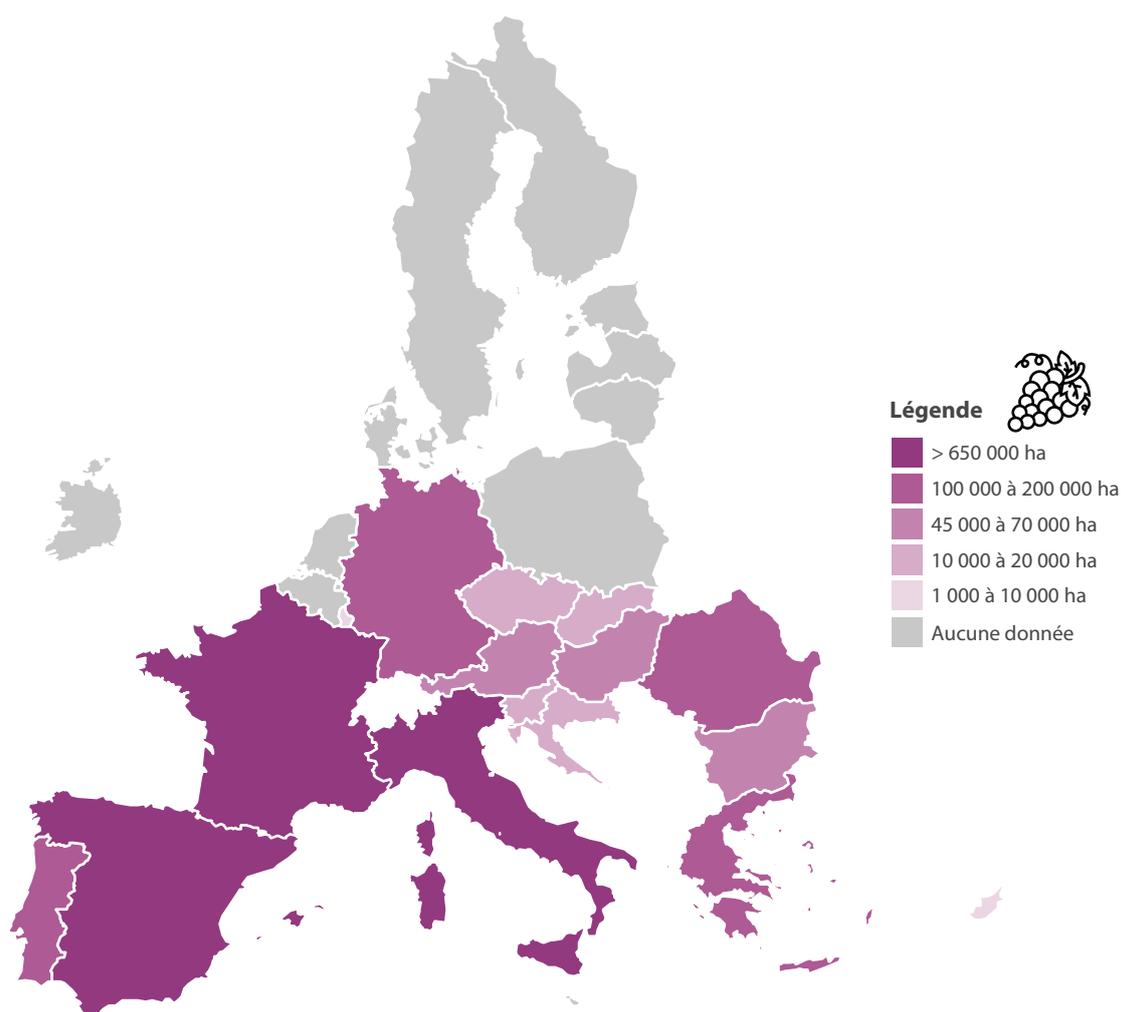


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV). Les informations ne sont présentées que pour les États membres qui communiquent les données correspondantes.

¹ Eurostat, Main-d'œuvre des exploitations agricoles (ef_lf_size).

02 En 2020, l'UE comptait 2,2 millions d'exploitations viticoles, et les vignobles couvraient quelque 2 % de sa superficie agricole utilisée (voir [figure 2](#)). La grande majorité (83 %) des exploitations viticoles possédaient moins d'un hectare de vignobles². D'après l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la production de raisins représente, dans l'UE, 7,5 % de la valeur de la production agricole totale³.

Figure 2 – Surface encépagée de l'UE (2020)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par Eurostat, [Exploitations viticoles par type de production \(vit_t1\)](#). Les informations ne sont présentées que pour les États membres qui communiquent leur surface viticole.

² Eurostat, [Vineyards in the EU - statistics](#).

³ Statistiques de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, [Valeur de la production agricole, 2019](#).

03 La consommation mondiale de vin a connu une légère baisse de 2,5 % entre 2010 et 2021. La part de l'UE dans les exportations de vin est restée relativement constante (de 65 à 67 %) sur la même période, alors que le volume de ses exportations de vin a augmenté de 19 %, passant de 64 à 76 millions d'hectolitres au cours de la dernière décennie. L'Italie, la France et l'Espagne ont produit et exporté près de 80 % du vin de l'Union en 2021⁴. Les exportations de l'UE étaient essentiellement destinées aux États-Unis (25 % du total), au Royaume-Uni (14 %), à la Russie (9 %), ainsi qu'à la Chine et au Canada (7 % chacun)⁵. En 2020, 82 % de la surface encépagée de l'UE a été utilisée pour produire du vin relevant des deux régimes européens d'indications géographiques⁶: l'appellation d'origine protégée (AOP) et l'indication géographique protégée (IGP) (voir *encadré 1*).

Encadré 1 – Régimes de l'UE concernant le vin produit dans des zones géographiques spécifiques

Appellation d'origine protégée (AOP)

Les produits AOP doivent être élaborés dans une zone géographique déterminée et selon un savoir-faire reconnu dont on a conservé la mémoire. Les vins bénéficiant d'une AOP doivent être produits exclusivement à partir de raisins provenant de la zone considérée.

Indication géographique protégée (IGP)

Les produits IGP possèdent une qualité, une réputation ou d'autres caractéristiques particulières attribuables à une zone géographique déterminée. Tous les vins bénéficiant d'une IGP doivent être produits à partir de raisins dont au moins 85 % proviennent de la zone considérée.

Source: Article 93 du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

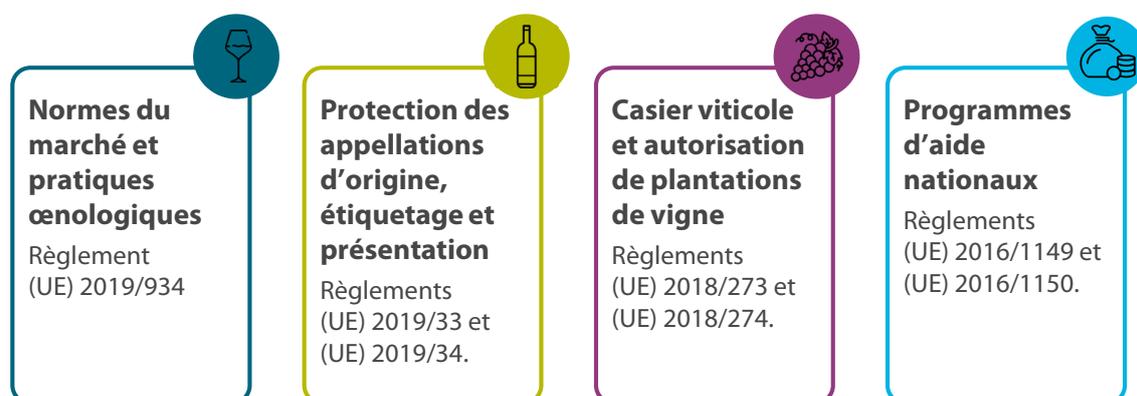
⁴ OIV, [données statistiques viticoles, 2021](#).

⁵ European Commission, [Agridata portal – Wine trade, marketing year 2020/2021](#).

⁶ Eurostat, [Exploitations viticoles par type de production \(vit_t1\)](#).

04 Le marché vitivinicole de l'UE est fortement réglementé. Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), l'acte juridique de base pour la période 2014-2022, valable jusqu'en octobre 2023 pour ce qui est des programmes d'aide au secteur vitivinicole, est le [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#) portant organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles, qui s'accompagne de divers actes délégués et actes d'exécution (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Le cadre juridique du marché vitivinicole



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document SWD(2020) 232 *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, p. 10 à 12.

05 Les viticulteurs et les producteurs de vin peuvent prétendre à une aide financière au titre de la PAC. Il peut s'agir d'une aide spécifique relevant de l'OCM vitivinicole (principalement dans le cadre de programmes d'aide nationaux – ou PAN – dans le secteur du vin), mais aussi de paiements directs ou d'un soutien au titre de mesures de développement rural et/ou de mesures de promotion horizontales⁷. Pour la période 2014-2020, l'OCM vitivinicole a représenté 7,1 milliards d'euros, soit 41 % du budget total alloué aux mesures de marché relevant de la PAC et 1,7 % du budget total de la PAC⁸. Au niveau de l'UE, il n'existe pas de données permettant de quantifier le montant des paiements directs et du soutien au développement rural accordé au secteur vitivinicole.

⁷ [Règlement \(UE\) n° 1144/2014](#) relatif à des actions d'information et de promotion concernant les produits agricoles.

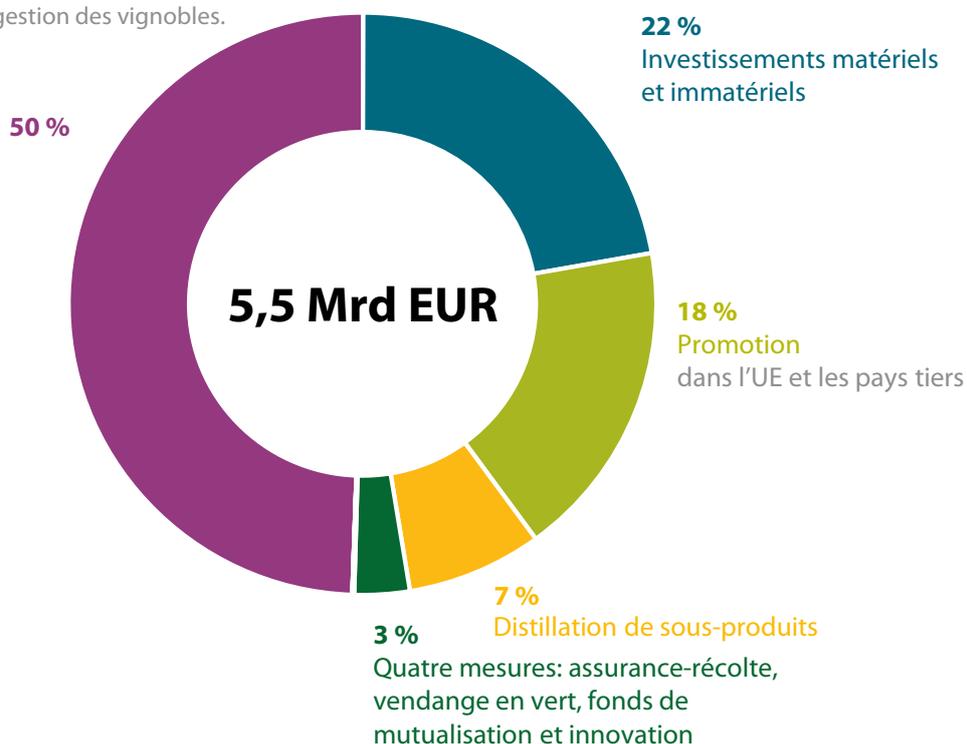
⁸ Parlement européen – *Fact Sheets on the European Union – Financing of the CAP*.

06 Le budget annuel total consacré aux PAN s'élève à 1 milliard d'euros environ: 5,5 milliards d'euros pour la période 2014-2018 et 5,3 milliards d'euros pour la période 2019-2023⁹. Les PAN peuvent prévoir le financement de huit mesures d'aide, mais la majorité des fonds de l'UE ont été consacrés à trois mesures au cours de la période 2014-2018: la restructuration et la reconversion (ci-après «la restructuration», à hauteur de 50 %), les investissements (22 %) et la promotion (18 %) (voir *figure 4*).

Figure 4 – Mesures d'aide prévues dans les PAN et financement alloué à ce titre de 2014 à 2018

Restructuration et reconversion des vignobles

Reconversion variétale, réimplantation de vignobles, replantation pour des raisons sanitaires ou phytosanitaires, amélioration des techniques de gestion des vignobles.

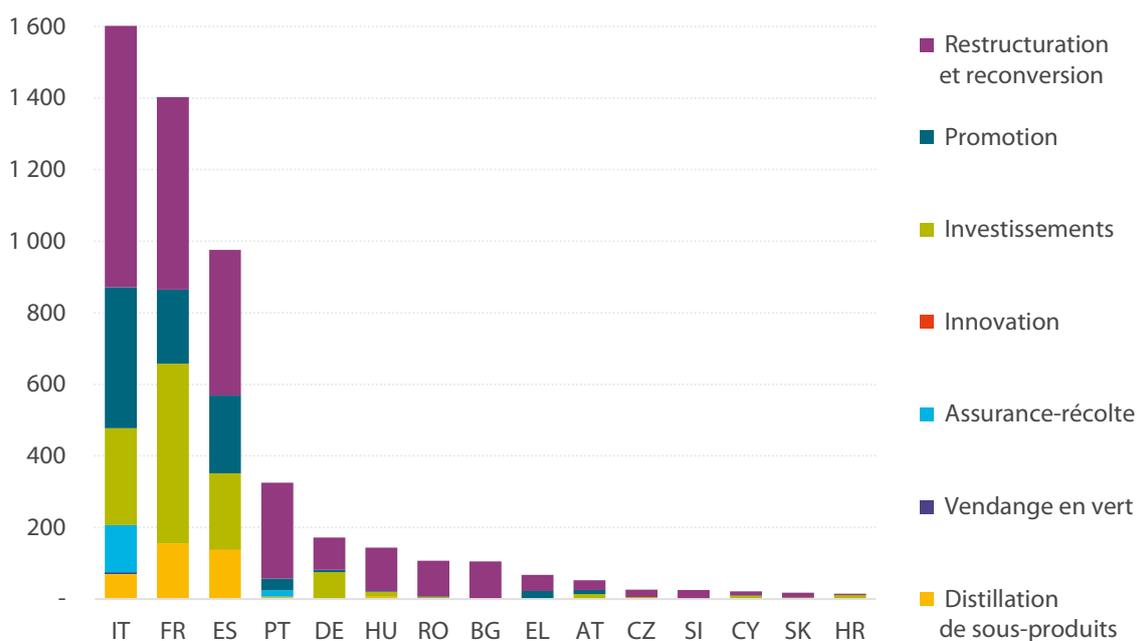


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données relatives aux dépenses fournies par le Fonds européen agricole de garantie.

⁹ Cour des comptes européenne, sur la base du budget de l'UE.

07 En 2014, 18 États membres de l'UE avaient une dotation financière destinée au secteur vitivinicole¹⁰. Deux d'entre eux (le Luxembourg et Malte) ont décidé de transférer les fonds sur le budget destiné aux paiements directs au lieu de mettre en place un programme d'aide national. L'Espagne a opté pour une approche mixte et n'a transféré qu'une partie de sa dotation sur le budget des paiements directs. L'Italie est le principal bénéficiaire des financements alloués au titre des PAN (32 % du budget total). Elle est suivie de la France (28 %) et de l'Espagne (19 %) (voir *figure 5*).

Figure 5 – Dépenses réalisées au titre des PAN de 2014 à 2018, par État membre, en millions d'euros



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant d'AGREX. La Lituanie n'a exposé aucune dépense.

¹⁰ Annexe VI du règlement (UE) n° 1308/2013.

08 La réforme de la politique vitivinicole de 2013 visait essentiellement à améliorer la compétitivité des producteurs de vin de l'UE tout en préservant l'authenticité et les traditions de la viticulture européenne et en renforçant le rôle social et environnemental qu'elle joue dans les zones rurales¹¹. La Commission définit plus précisément les objectifs de cette politique dans son [évaluation des mesures de la PAC applicables au secteur vitivinicole](#):

- améliorer la compétitivité du secteur;
- veiller au bon fonctionnement du marché intérieur, notamment en améliorant les perspectives de commercialisation des produits vitivinicoles et en assurant une croissance contrôlée des plantations de vigne;
- garantir la qualité du vin de l'UE en tenant compte des attentes des consommateurs;
- encourager une approche responsable des situations de crise;
- protéger l'environnement.

09 À partir de novembre 2023, les PAN seront intégrés dans les plans stratégiques relevant de la PAC. Les États membres seront libres de choisir le ou les objectifs qu'ils souhaitent atteindre dans le secteur du vin à partir d'une liste de 11 objectifs¹², dont la durabilité économique et la compétitivité, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, l'amélioration de la durabilité des systèmes de production et la réduction de l'incidence environnementale, l'amélioration des conditions d'emploi ainsi que l'adaptation aux exigences du marché.

¹¹ *EU wine policy contributes to maintaining the reputation and competitiveness of EU wine.*

¹² Article 57 du [règlement \(UE\) 2115/2021](#).

Recherche d'un équilibre entre l'offre et la demande

10 De la fin des années 70 à 2010, le secteur vitivinicole de l'UE a souffert d'excédents structurels de production qui ont affaibli la compétitivité des viticulteurs. Pendant des décennies, la politique vitivinicole de l'UE a donc fait l'objet de réformes sectorielles dont le but était avant tout d'assurer un équilibre entre l'offre et la demande. La Commission a appliqué différentes mesures, telles que la distillation des excédents, les restrictions en matière de plantations et l'octroi de subventions pour l'arrachage ou la restructuration des vignobles.

11 En 2016, le nouveau régime d'autorisations de plantations (ci-après «le régime») a remplacé l'ancien système en vertu duquel les droits de plantation des vignes étaient vendus ou achetés. Dans le cadre du nouveau système, les autorisations sont accordées gratuitement aux demandeurs et réparties de manière proportionnelle et/ou en fonction de critères d'éligibilité et de priorité. Les bénéficiaires peuvent demander l'autorisation de créer leur vignoble ou d'en augmenter la superficie. Le nouveau régime permet une croissance maîtrisée du potentiel de production dans certaines limites (il s'agit d'«assurer une croissance contrôlée des plantations de vigne»), à savoir une augmentation annuelle maximale de 1 %. Le régime s'applique dans 13 pays producteurs de vin de l'UE, soit une surface encépagée de plus de 10 000 ha, et court jusque fin décembre 2045. En avril 2023, la Croatie n'avait pas encore appliqué le régime.

Rôles et responsabilités

12 La législation de l'UE constitue le cadre qui régit le secteur vitivinicole (voir [figure 3](#)) en établissant des critères généraux d'éligibilité et de priorité pour les différentes mesures relevant des PAN et pour le régime d'autorisations de plantations. La Commission est chargée de surveiller la performance du secteur et de superviser les systèmes de gestion et de contrôle mis en place dans les États membres. Elle évalue les PAN et vérifie leur conformité avec les règles de l'UE.

13 Les États membres décident des mesures qu'ils veulent faire figurer dans leur PAN et du budget alloué à chacune d'elles. Les autorités nationales/régionales mettent en œuvre les PAN dans le cadre d'une gestion partagée, en ce sens qu'elles établissent des critères d'éligibilité et de priorité spécifiques, réalisent des contrôles et effectuent les paiements en faveur des bénéficiaires. Les États membres sont également chargés d'autoriser les plantations de vignes. Ils informent la Commission de la mise en œuvre du régime.

Environnement et climat

14 Les vignobles vont souvent de pair avec une consommation intensive de pesticides¹³ (surtout des fongicides) pour lutter contre des maladies telles que le mildiou¹⁴. En France par exemple, si les vignobles représentent 3 % des surfaces agricoles, ils concentrent 20 % des fongicides épanchés dans le pays¹⁵. En Italie, plus de 95 % des viticulteurs font usage de produits phytosanitaires, un pourcentage plus élevé que pour les autres grands types de cultures¹⁶. L'utilisation de pesticides chimiques présente cependant des risques pour l'environnement et la santé, à cause notamment de la dérive des produits pulvérisés¹⁷.

15 Pour la production de raisins biologiques, l'utilisation des pesticides est fortement limitée par rapport à la production conventionnelle. La superficie occupée par des vignobles biologiques a augmenté de 55 % dans l'UE (passant de 244 322 ha à 379 269 ha) entre 2013 et 2019, représentant ainsi 12 % de la surface encépagée totale de l'Union¹⁸.

16 Le changement climatique a un impact majeur sur la viticulture. Un climat plus chaud influe sur les rendements et la qualité, et crée des problèmes comme la surmaturation des raisins. Le changement climatique entraîne également des conditions météorologiques plus extrêmes telles que la grêle et les gelées printanières. Il se peut que les viticulteurs doivent envisager d'autres moyens de s'adapter à ces conditions changeantes, comme l'adoption de cépages différents, la délocalisation de la production ou d'autres techniques de gestion des vignobles.

¹³ Orre-Gordon, S., et al., «Viticulture can be modified to provide multiple ecosystem services», *Ecosystem Services in Agricultural and Urban Landscapes*, 2013, p. 43 à 57.

¹⁴ Delière, L., et al., «Field evaluation of an expertise-based formal decision system for fungicide management of grapevine downy and powdery mildews», *Pest Management Science*, 2015, vol. 71, n° 9, p. 1247 à 1257.

¹⁵ *La viticulture française au pied du mur face à l'enjeu des pesticides*, Euractiv, 2019.

¹⁶ *Institut national italien de statistique*, 2010.

¹⁷ Considérant 14 de la [directive 2009/128/CE](#) concernant une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

¹⁸ Eurostat, [Superficies cultivées de manière biologique par méthodes de production agricole et cultures végétales \(org_cropar\)](#).

Étendue et approche de l'audit

17 Notre audit porte sur la mesure d'aide à la restructuration des vignobles et sur le régime d'autorisations de plantations. La mesure vise à accroître la compétitivité des viticulteurs, le régime d'autorisations de plantations devant quant à lui permettre d'éviter une offre excédentaire. La mesure en faveur de la restructuration des vignobles pourrait également servir à améliorer les systèmes de production durables et l'empreinte environnementale, et le régime pourrait s'attaquer aux effets négatifs sur l'environnement.

18 Notre principale question d'audit avait pour but de déterminer si la mesure et le régime avaient contribué à améliorer la compétitivité des viticulteurs et à renforcer la durabilité de la production vinicole sur le plan environnemental. Nous avons examiné comment la Commission avait conçu la mesure et le régime, comment elle en avait assuré le suivi et comment les États membres les avaient mis en œuvre. En ce qui concerne la mesure, notre audit a porté sur la période 2014-2022. Le régime est couvert depuis son instauration en 2016. Nous avons également examiné la conception de la mesure dans le cadre des nouveaux plans stratégiques relevant de la PAC afin d'en évaluer l'ambition environnementale.

19 Nous avons décidé de réaliser cet audit en raison de l'importance considérable de la mesure de restructuration, qui représente la moitié des budgets des PAN, c'est-à-dire plus de 5 milliards d'euros sur un budget de quasi 11 milliards d'euros pour les périodes 2014-2018 et 2019-2023 prises conjointement (voir point **06**). De plus, nous n'avons pas couvert cette mesure depuis 2012 (voir **figure 6**), et nos travaux antérieurs n'ont jamais porté sur le régime d'autorisations de plantations. L'audit s'intéresse également à des questions présentant un intérêt majeur pour les parties prenantes, une attention particulière étant accordée à l'impact économique de l'OCM. Nous pensons que nos constatations et recommandations nourriront le débat concernant les nouvelles mesures d'aide au secteur vitivinicole relevant des plans stratégiques de la PAC. Nous n'avons pas couvert les sept autres mesures en faveur du secteur du vin financées dans le cadre de l'OCM vitivinicole (voir **figure 4**).

Figure 6 – Les travaux antérieurs de la Cour sur le secteur du vin

 le régime d'arrachage ainsi que la mesure de restructuration et de reconversion dans le cadre de la réforme de l'OCM	Rapport spécial 07/2012 «La réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole: état d'avancement»
 les mesures de promotion et d'investissement	Rapport spécial 09/2014 «Le soutien de l'Union européenne à l'investissement et à la promotion dans le secteur vitivinicole est-il bien géré et ses effets sur la compétitivité des vins de l'UE sont-ils démontrés?»
 les mesures de l'OCM relatives aux fonds de mutualisation, à l'assurance-récolte et à la vendange en vert	Rapport spécial 23/2019 «Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation»
 les indications géographiques et les droits de propriété intellectuelle	Rapport spécial 06/2022 «Droits de propriété intellectuelle de l'UE – Une protection qui n'est pas sans failles»
 l'entreposage privé et la distillation de crise des vins pendant la pandémie de COVID-19	Rapport spécial 09/2023 «Sécurisation des chaînes d'approvisionnement en produits agricoles pendant la pandémie de COVID-19 – La réponse de l'UE a été rapide, mais mal ciblée par les États membres»

Source: Cour des comptes européenne.

20 L'audit s'est déroulé de mai à décembre 2022. Nous avons effectué des visites d'audit dans cinq États membres: la Tchéquie (Moravie), la Grèce (Péloponnèse), l'Espagne (Castille-La Manche), la France (vallée du Rhône et Provence) et l'Italie (Toscane). Ces États membres représentent 70 % du financement consacré à la restructuration. Ils couvrent un large éventail de pratiques viticoles dans des conditions géographiques et climatiques différentes, ainsi qu'une combinaison de gestion centralisée/régionale de la mesure et du régime.

21 Pour collecter les éléments probants, nous avons:

- passé en revue des règlements de l'UE, des lignes directrices et des activités de suivi de la Commission, des statistiques ainsi que des évaluations et rapports concernant tous les États membres producteurs de vin;
- examiné les PAN des États membres visités pour 2014-2018 et 2019-2023, ainsi que les études, les appels à projets, les règles nationales et régionales applicables (y compris la mise en œuvre du régime d'autorisations depuis 2016), les statistiques et les rapports concernant ces pays;
- mené des entretiens avec des représentants de la Commission et des autorités des États membres, ainsi qu'avec des bénéficiaires;

- consulté d'autres parties prenantes du secteur vitivinicole, telles que des associations européennes et nationales de viticulteurs, des coopératives et des producteurs de vin;
- analysé, dans le cadre d'un examen documentaire et de visites sur place, un nombre limité de dossiers de projets des États membres visités, choisis de manière à couvrir plusieurs actions et types de bénéficiaires différents. Nous avons sélectionné des bénéficiaires allant des petites aux grandes exploitations, pratiquant l'agriculture biologique ou conventionnelle. Notre sélection comprenait des viticulteurs vendant du raisin, des coopératives et des viticulteurs produisant du vin.

Observations

Les actions de l'UE visant à restructurer les vignobles et à éviter une offre excédentaire dans le secteur du vin ne ciblent pas directement la compétitivité

22 L'objectif premier de la mesure de restructuration est de rendre les viticulteurs plus compétitifs, tandis que le régime d'autorisations de plantations vise à assurer la stabilité du marché en limitant l'augmentation des plantations de vigne et ainsi éviter des situations excédentaires comme nous en avons connu par le passé (voir point **10**)¹⁹. Le régime permet également d'accroître la compétitivité des viticulteurs si les États membres appliquent certains critères lorsqu'ils octroient les autorisations de plantations (voir point **11**).

23 Nous avons examiné si la mesure de restructuration et le régime d'autorisations de plantations avaient contribué à améliorer la compétitivité des viticulteurs. Nous avons étudié comment la Commission avait conçu la mesure et le régime, et comment les États membres les avaient mis en œuvre (en définissant par exemple des objectifs clairs, des groupes cibles et des critères d'éligibilité susceptibles d'en optimiser l'incidence, ou en mettant en place des systèmes de contrôle). Nous avons vérifié si la Commission et les États membres avaient fixé des indicateurs pertinents et des objectifs utiles concernant la performance économique des viticulteurs, et s'ils avaient procédé à des évaluations.

Les effets de la mesure de restructuration sur la compétitivité ne sont pas suffisamment clairs

Conception de la mesure de restructuration

24 La réglementation de l'UE et les lignes directrices de la Commission concernant les PAN dans le secteur vitivinicole ne précisent pas ce qu'il faut entendre par «compétitivité des viticulteurs» ni comment mesurer les progrès accomplis. La Commission nous a précisé qu'elle considérait la compétitivité comme étant liée à la capacité de fournir des produits de qualité à des coûts et à des prix compétitifs tout en procurant des bénéfices raisonnables aux viticulteurs. Le [règlement OCM](#) indique que la compétitivité du secteur vitivinicole est en rapport avec les parts de marché de l'UE

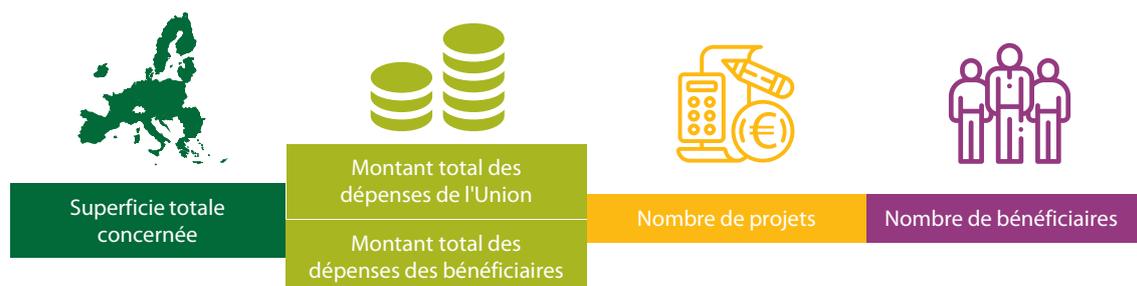
¹⁹ Considérant 55 et article 46 du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

sur le marché mondial. Dans l'évaluation de l'OCM, il est mentionné que la compétitivité dépend de la capacité du secteur vitivinicole de l'UE à produire et à vendre sur différents marchés des produits présentant des caractéristiques spécifiques qui les rendent plus attrayants que les produits offerts par les concurrents.

25 Les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus n'ont pas établi comment la mesure de restructuration devait contribuer à améliorer la compétitivité des viticulteurs. Leurs programmes d'aide nationaux ne prévoient pas de stratégie devant permettre d'atteindre cet objectif. Les représentants des autorités avec lesquels nous nous sommes entretenus sont d'avis que les choix stratégiques relèvent de la responsabilité des viticulteurs. Depuis 2006, ni la Commission ni les États membres n'ont procédé en amont à des analyses ou à des études de l'impact attendu du soutien de l'UE au secteur du vin sur la compétitivité des viticulteurs.

26 La Commission recueille les principaux indicateurs de marché du secteur vitivinicole de l'UE: les prix ainsi que les données concernant la production, les stocks et les échanges commerciaux²⁰. Les paramètres économiques (tels que les recettes et les coûts de production) des exploitations agricoles, y compris vitivinicoles, sont communiqués sur le réseau d'information comptable agricole (RICA) pour un échantillon de producteurs, sans que soit précisé si ces derniers ont pris part à la mesure. Cependant, les données collectées au niveau de l'UE pour les projets de restructuration (voir *figure 7*) ainsi que les indicateurs supplémentaires fixés par les États membres visités (voir *encadré 2*) mettent l'accent sur les réalisations et ne permettent pas d'évaluer l'impact de la mesure au regard de l'objectif de renforcement de la compétitivité des viticulteurs. Nous avons constaté que la Commission ne procédait pas systématiquement à la collecte et à l'analyse des données concernant les paramètres pertinents pour l'évaluation de la compétitivité des viticulteurs qui ont recouru à la mesure de restructuration.

Figure 7 – Données collectées pour les projets de restructuration



Source: Annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2016/1150 de la Commission.

²⁰ *Wine market observatory.*

Encadré 2 – Mauvaise utilisation des indicateurs pour évaluer l'impact de la mesure sur la compétitivité des viticulteurs

Quatre des États membres visités ont défini des indicateurs supplémentaires pour assurer le suivi de la mesure de restructuration. Nous avons constaté un manque de cohérence entre les objectifs spécifiques et les indicateurs correspondants qu'ils ont fixés au niveau national. L'Espagne n'a défini aucun indicateur supplémentaire.

La **Tchéquie** a choisi, entre autres, les indicateurs suivants:

- le nombre d'hectares de vignobles restructurés avec des variétés essentiellement d'origine tchèque, pour l'objectif consistant à garantir la biodiversité des espèces végétales;
- le nombre de jeunes bénéficiaires, pour l'objectif consistant à retenir les jeunes viticulteurs.

Ces indicateurs ne sont pas accompagnés d'objectifs quantifiés, et il est difficile de savoir comment ils permettront d'évaluer la réalisation des objectifs visés.

La **France** a défini des indicateurs de réalisation supplémentaires assortis d'objectifs quantifiés visant l'amélioration de la compétitivité des viticulteurs, notamment:

- aide à la restructuration demandée pour 70 % au moins des surfaces replantées;
- au moins 30 cépages différents replantés chaque année.

Ces indicateurs ne donnent aucune information sur la manière dont la mesure contribue à l'objectif de compétitivité.

27 La Commission n'a pas bien documenté son évaluation des objectifs fixés par les États membres dans leur PAN au titre de la mesure et elle n'assure pas un suivi systématique et structuré du degré de réalisation de ces objectifs. Cette observation corrobore un audit interne de la Commission réalisé en 2022, qui a révélé des faiblesses dans la manière dont l'institution évalue et utilise les informations transmises par les États membres. Les auditeurs internes ont souligné que la Commission risquait de ne pas pouvoir assurer un suivi efficace de la performance des interventions dans le secteur vitivinicole.

28 Des études financées par la Commission pour évaluer l'impact a posteriori montrent que la mesure a été largement utilisée au cours des 20 dernières années pour améliorer l'efficacité et développer de nouveaux produits adaptés à la demande des consommateurs²¹. Toutefois, selon l'évaluation des mesures d'aide au secteur vitivinicole réalisée par la Commission en 2020, la contribution des programmes d'aide nationaux aux changements intervenus au niveau de la productivité, des coûts et des revenus n'a pas pu être estimée dans l'étude d'appui à l'évaluation, et cela parce que le soutien obtenu au titre de ces programmes d'aide nationaux a été mal déclaré, voire pas déclaré du tout, dans la base de données du RICA. Les bénéficiaires interrogés au cours de l'étude d'évaluation ont néanmoins reconnu que les mesures de restructuration et d'investissement avaient eu une incidence positive sur leur chiffre d'affaires et qu'elles leur avaient permis par la suite d'améliorer leur position de négociation dans la chaîne d'approvisionnement²².

Mise en œuvre de la mesure de restructuration

29 Les États membres ont la possibilité d'établir des critères de priorité pour la mesure de restructuration, afin de sélectionner les projets à même de contribuer à la réalisation des objectifs qu'ils ont fixés. Le **tableau 1** indique les critères de priorité définis par les États membres dans lesquels nous avons effectué des visites. Nous avons toutefois constaté que toutes les demandes éligibles obtenaient un financement, indépendamment de leur contenu ou de leur niveau d'ambition. Lorsque le budget disponible s'avérait insuffisant, les États membres appliquaient un coefficient de réduction à toutes les demandes, transféraient des financements à partir d'autres mesures de leur programme d'aide, finançaient le reste des demandes l'année suivante, ou encore appliquaient des critères de priorité qui ne permettaient pas de cibler les demandes conformes aux objectifs de la mesure.

²¹ Évaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique Agricole Commune, octobre 2012, COGEA s.r.l.; *Study on the competitiveness of European wines*, octobre 2014, COGEA s.r.l.

²² Commission européenne, *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, SWD(2020) 232.

Tableau 1 – Critères de priorité pour la mesure de restructuration dans les États membres visités

	Tchéquie (1)	Grèce	Espagne (Castille-La Manche)	France	Italie (3) (Toscane)
Jeunes agriculteurs		✓	✓	✓	✓
Engagements spécifiques en matière de qualité		✓	✓		✓
Zones géographiques spécifiques		✓			✓
Certains types de producteurs (PME, associations, coopératives, exploitations agricoles assurées, etc.)		✓	✓		
Part ou surface minimum de vignobles		✓			✓
Agriculteurs à temps plein ou pour lesquels l'agriculture représente l'activité principale			✓		✓
Production biologique ou intégrée		✓	✓		
Plans collectifs			✓		
Certains cépages			✓		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par les États membres.

- 1) En Tchéquie, les zones géographiques spécifiques et les jeunes agriculteurs ne sont pas encouragés par des points de priorité mais par des financements supplémentaires.
- 2) En France, la restructuration effectuée dans le cadre de plans collectifs et la restructuration des exploitations agricoles assurées ne sont pas encouragées par des points de priorité mais par un financement supplémentaire.
- 3) En Italie, les zones géographiques spécifiques sont encouragées par des points de priorité et par un financement supplémentaire.

30 Conformément aux règles de l'UE²³, la mesure de restructuration devrait servir à financer les changements structurels suivants: 1) la reconversion variétale (c'est-à-dire le passage d'une variété de raisin à une autre); 2) la réimplantation; 3) l'amélioration des techniques de gestion des vignobles (en particulier l'introduction de systèmes avancés de production durable); 4) la replantation de vignobles pour des raisons sanitaires ou phytosanitaires (voir *figure 4*). D'après les lignes directrices de la Commission, ces actions doivent impliquer des modifications importantes du vignoble. Le «remplacement normal» (défini comme étant la replantation de la même variété de raisins sur la même parcelle selon le même mode de viticulture) est exclu de l'aide. De plus, le coût de l'arrachage d'un vignoble n'est admissible que dans les cas 1) et 2) susmentionnés.

31 Certains États membres ont cependant mis en place un système susceptible de ne pas exclure systématiquement le financement de changements non structurels ou celui d'un remplacement normal (voir *encadré 3*). Dans la pratique, cela signifie que la mesure de restructuration accélère le remplacement normal des vignobles, en encourageant par exemple l'introduction de changements mineurs sur les parcelles moins productives. Par ailleurs, nous avons constaté que deux États membres visités financent des actions de restructuration non conformes aux lignes directrices de la Commission sur les actions éligibles. La France et l'Italie financent également les coûts de l'arrachage d'un vignoble lorsque le projet de restructuration ne concerne qu'une modification mineure de la densité du vignoble et que la même variété est replantée au même endroit.

²³ Article 46 du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

Encadré 3 – Dans certains États membres, il peut arriver que la mesure de restructuration serve à financer le remplacement normal des vignobles, tandis que cette éventualité est quasiment exclue dans d'autres



En **France**, la replantation de la même variété avec une modification de la densité inférieure à 10 % n'est pas éligible à un financement au titre de la mesure de restructuration. Cependant, lors de notre audit, sur 143 parcelles, nous en avons trouvé 19 replantées avec la même variété et une modification de la densité inférieure à 10 %.



En **Italie** (Toscane), le système d'information, du fait de sa complexité, ne facilite pas la réalisation de contrôles portant sur une replantation à l'identique ou sur des modifications mineures de la densité, et ne génère pas non plus d'alertes lorsqu'un bénéficiaire a modifié ou réintroduit une demande. L'Italie risque donc de financer des actions de restructuration impliquant des modifications mineures (telles qu'un changement de clone) par rapport à la situation antérieure.



En **Tchéquie**, la manière dont les contrôles sont organisés facilite la vérification des changements de variétés, le rapport d'inspection indiquant clairement quelle variété était plantée avant la restructuration (ce qui a été contrôlé sur place avant l'arrachage de la parcelle).



Outre les contrôles obligatoires (contrôles administratifs de la production et contrôles sur place), la **Grèce** demande une justification au viticulteur si la production a diminué au cours des deux années précédentes.



Étant donné que l'**Espagne** (Castille-La Manche) n'autorise pas de modification de la densité sans un changement au niveau de la variété ou du mode de conduite de la vigne, un remplacement normal ne peut, de facto, pas être financé.

32 Les règles de l'UE et les actions éligibles laissent aux États membres la liberté de préciser encore la mesure de restructuration au niveau national ou régional comme ils l'entendent. Le [tableau 2](#) donne une vue d'ensemble des actions éligibles dans les États membres où nous nous sommes rendus. Presque tous les types d'actions sont éligibles dans trois de ces cinq États membres, et les autorités de gestion ne vérifient pas si les projets ont contribué à renforcer la compétitivité ou de quelle manière ils l'ont fait. De surcroît, les bénéficiaires ne sont pas tenus de rendre compte de la contribution de l'action de restructuration à l'amélioration de leur compétitivité.

Tableau 2 – Actions éligibles dans les États membres visités

	Tchéquie	Grèce	Espagne (Castille-La Manche)	France	Italie (Toscane)
Arrachage et replantation d'une variété différente sur la même parcelle	✓	✓	✓	✓	✓
Plantation d'une variété différente sur une parcelle différente (et arrachage de l'ancienne parcelle au bout de trois ans)	✓	✓	✓	✓	✓
Greffage d'une variété différente sur des plants existants		✓			✓
Réimplantation d'un vignoble	✓	✓	✓	✓	✓
Modification de la densité avec la même variété	✓	✓		✓	✓
Rénovation/installation de supports (piquets, câbles)	✓	✓		✓	✓
Installation d'un système d'irrigation				✓	✓
Construction de murets – nivellement du sol – modification du profil du terrain (pentes)			✓	✓	✓
Changement du mode de conduite	✓	✓	✓		✓

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par les États membres visités.

Le régime d'autorisations de plantations n'est pas directement lié à une amélioration de la compétitivité

Conception du régime d'autorisations de plantations

33 Lorsqu'ils ont débattu de la réforme de la PAC de 2013, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à la conclusion que l'objectif de l'OCM de 2008 consistant à mettre fin aux excédents structurels de la production vinicole avait été atteint²⁴. La Commission, escomptant une augmentation de la consommation de vin sur le marché mondial, a proposé de libéraliser la plantation de vignes²⁵. Toutefois, craignant une répétition de la situation d'offre excédentaire (voir point 10), le Parlement européen et le Conseil ont choisi de maintenir un mécanisme de contrôle des surfaces encépagées (voir point 11). La *figure 8* présente les grands principes du nouveau régime d'autorisations de plantations de vigne, en vigueur depuis 2016.

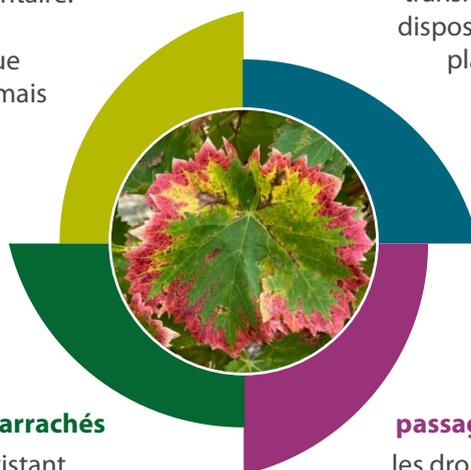
Figure 8 – Régime d'autorisations de plantations de vigne – principales caractéristiques

croissance contrôlée des plantations de vigne

pour éviter une offre excédentaire: autorisations de nouvelles plantations accordées chaque année pour 1 % maximum (mais plus de 0 %) de la superficie nationale plantée en vigne

autorisations gratuites

elles ne peuvent pas être transférées entre viticulteurs, qui disposent d'un temps limité pour planter un nouveau vignoble



replantation de vignobles arrachés

l'arrachage d'un vignoble existant génère automatiquement une autorisation de replantation

passage d'un régime à un autre

les droits de plantation du régime précédent peuvent être convertis en autorisations de plantations

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

²⁴ Considérant 54 et 55 du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

²⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique»), [COM\(2011\) 626](#), p. 8.

34 Aucune analyse d'impact n'a été effectuée lorsque les colégislateurs ont proposé et adopté le plafond de 1 %. Ce choix n'a pas été motivé. Il n'y a pas non plus eu d'analyse visant à déterminer s'il était adapté à chacun des États membres. Ni l'UE ni les États membres n'ont défini la notion de «croissance contrôlée».

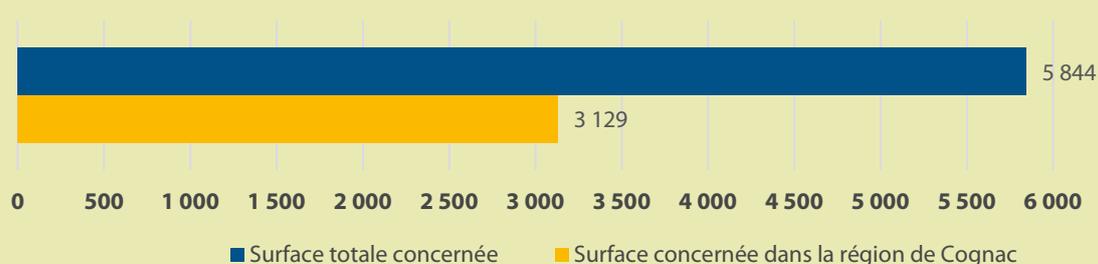
35 En vertu de la réglementation de l'UE, les États membres peuvent appliquer un seuil inférieur si cela est dûment justifié. C'est ce qu'ont fait deux États membres producteurs de vin, l'Espagne et l'Allemagne, qui ont opté respectivement pour une croissance de 0,5 % et de 0,3 % (en 2021 et 2022, l'Espagne a abaissé ce seuil à 0,1 %). L'Espagne a fondé son choix sur une évaluation de la croissance potentielle de la production, qu'elle a réalisée en tenant compte de divers indicateurs: la superficie effectivement plantée, par variété et système d'irrigation, ainsi que les changements susceptibles de survenir au niveau de la production, des rendements, des prix et de la demande. Elle a constaté que la production viticole ne diminuait pas et qu'une augmentation des exportations ou de la consommation intérieure de vin était peu probable. Elle a en outre justifié son choix par le fait que de nombreuses autorisations de plantations (correspondant à 3,6 % environ de la superficie plantée en vignes) octroyées les années précédentes n'avaient pas encore été utilisées et que tant les nouvelles plantations que les parcelles restructurées connaissent une augmentation de la production/des rendements.

36 Tout en respectant la croissance maximale de 1 % de la superficie viticole nationale totale, les États membres peuvent aussi fixer des limites (exprimées en nombre maximal d'hectares) pour certaines zones de production, par exemple les AOP/IGP (voir [encadré 1](#)), sur proposition des organisations professionnelles. Par conséquent, la croissance de la surface de vignobles peut largement dépasser 1 % au niveau régional/local (voir [encadré 4](#)), entraînant éventuellement des conséquences sociales ou environnementales. Les États membres ne sont pas tenus de procéder à une analyse d'impact dans ces cas-là.

Encadré 4 – Exemples de zones de production où la croissance de la surface encépagée est supérieure à 1 %

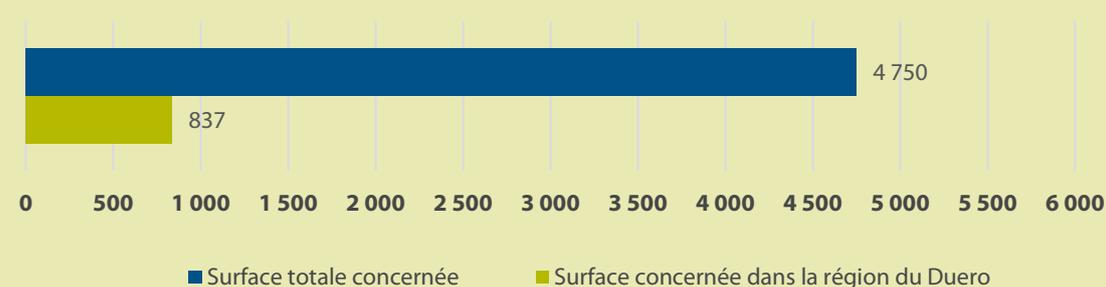
En **France**, le bassin *Charentes-Cognac* a enregistré une croissance moyenne en superficie de 3 % par an depuis 2017. En 2022, plus de la moitié de la surface sur laquelle de nouvelles plantations ont été autorisées en France était située dans cette zone (voir graphique). Cette croissance exponentielle est maintenue grâce au fort potentiel d'exportation du cognac (exporté à 92 %).

Surface pour laquelle de nouvelles plantations ont été autorisées en France en 2022 (ha)



En **Espagne**, la superficie de l'AOP *Ribera del Duero* a augmenté en moyenne de 4 % par an, soit huit fois la limite fixée au niveau national (voir point 35). En 2020 par exemple, sur les 4 750 ha disponibles, 837 ha (soit 18 % de la superficie totale) ont été attribués à cette AOP.

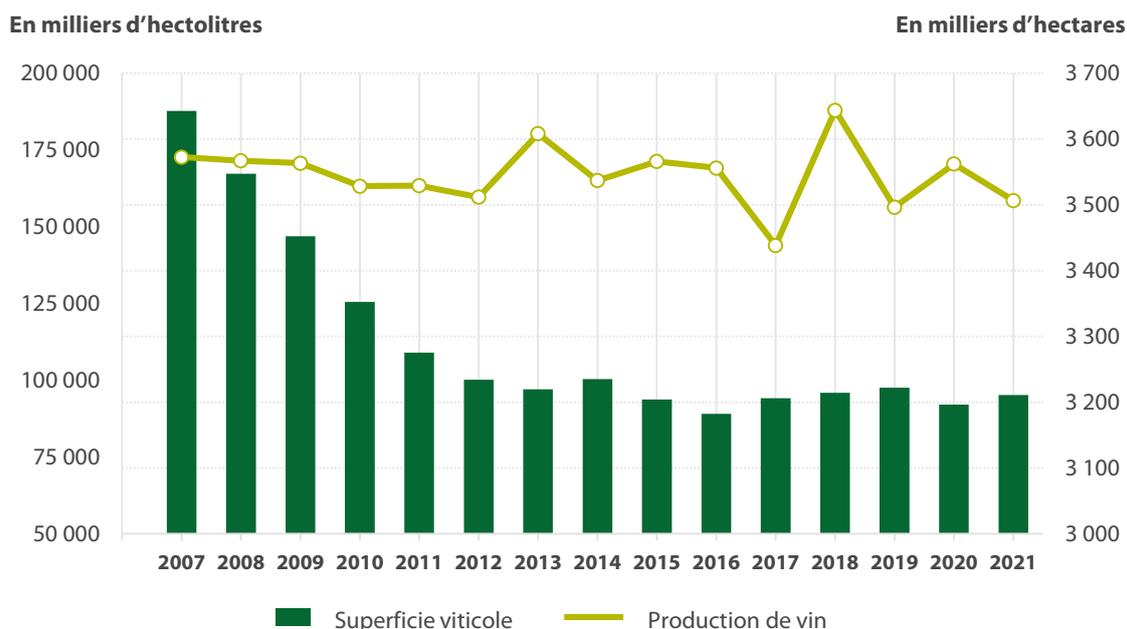
Surface pour laquelle de nouvelles plantations ont été autorisées en Espagne en 2020 (ha)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission européenne et les États membres visités.

37 Si le régime d'autorisations de plantations plafonne la superficie totale des vignobles de l'UE, il ne limite pas la production. En réalité, globalement, l'Union a enregistré une diminution de sa surface encépagée, mais sa production est restée stable (voir *figure 9*). Les nouvelles plantations de vigne et la restructuration d'anciens vignobles peuvent accroître la densité de plantation et les rendements²⁶, augmentant le risque que l'objectif du régime, à savoir éviter une offre excédentaire, ne soit pas atteint.

Figure 9 – Évolution de la superficie et de la production vinicoles de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations provenant du portail [Agridata](#).

38 Afin d'éviter une baisse des surfaces de vignobles, le régime d'autorisations a été modifié en 2021²⁷. Les États membres peuvent désormais décider d'utiliser, comme base de calcul du pourcentage de 1 %, soit la superficie plantée en vigne au 31 juillet 2015, majorée d'une superficie correspondant aux droits de plantation disponibles pour la conversion en autorisations, soit la superficie plantée en vigne au 31 juillet de l'année précédente (à leur meilleure convenance).

²⁶ Rapport spécial 07/2012, points IX, 36 et 37.

²⁷ Article 63, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 1308/2013.

Mise en œuvre du régime d'autorisations de plantations

39 Aux fins de l'octroi d'autorisations de nouvelles plantations, les États membres peuvent appliquer, au niveau national ou régional, des critères d'éligibilité objectifs et non discriminatoires (par exemple la superficie disponible, les compétences des demandeurs ou le risque de détournement de notoriété des vins de qualité – voir [tableau 3](#)). Toutes les demandes admissibles sont acceptées si la superficie éligible concernée totale n'excède pas la superficie effectivement disponible. Si la superficie totale couverte par les demandes admissibles est supérieure à la superficie disponible pour des plantations, les États membres doivent décider du nombre d'hectares à répartir i) de manière proportionnelle et ii) en fonction de critères de priorité (voir point [11](#)). Certains de ces critères peuvent favoriser la compétitivité des viticulteurs en accordant par exemple la priorité:

- aux nouveaux entrants, y compris les jeunes producteurs;
- aux superficies devant accueillir de nouvelles plantations dans le cadre de projets de remembrement;
- aux superficies devant accueillir de nouvelles plantations qui contribuent à accroître la production des exploitations viticoles, démontrant une augmentation de leur compétitivité ou de leur présence sur le marché;
- aux projets susceptibles d'améliorer la qualité des produits porteurs d'une indication géographique;
- aux superficies devant accueillir de nouvelles plantations dans le but d'augmenter la taille des petites et moyennes exploitations viticoles.

40 Les États membres visités ont choisi de n'utiliser qu'un petit nombre de critères d'éligibilité et de priorité liés à la compétitivité (indiqués en caractères gras dans le [tableau 3](#)). La France a largement recours au critère d'éligibilité qui vise à protéger les AOP/IGP (contre le risque de détournement de leur notoriété)²⁸. Chaque année, plus de la moitié de la superficie viticole sur laquelle portent les demandes d'autorisations de nouvelles plantations n'est pas allouée parce que les organisations de défense des indications géographiques proposent des limites à la croissance dans leur région (voir [encadré 4](#)). En Espagne aussi, le régime d'autorisations de plantations de vigne est lié aux systèmes de qualité applicables au vin. La Grèce et l'Espagne donnent la priorité aux petites et moyennes exploitations en appliquant un système de notation. Certains États membres plafonnent la superficie qu'un viticulteur donné peut

²⁸ Article 64, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1308/2013.

demander (10 ha en Grèce et 50 ha en Italie, par exemple), et différents seuils peuvent être appliqués, en fonction de la région, dans un même État membre (l'Italie, entre autres).

Tableau 3 – Vue d'ensemble de la mise en œuvre du régime dans les États membres visités

Pays	Pourcentage appliqué	Critères d'éligibilité	Critères de priorité
Tchéquie	1 %	La superficie agricole du demandeur ne doit pas être inférieure à celle pour laquelle l'autorisation est demandée (hors vignobles existants)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projets susceptibles d'améliorer la qualité des produits porteurs d'une indication géographique
France	1 %	La demande ne comporte pas un risque important de détournement de notoriété d'une AOP/IGP	<ul style="list-style-type: none"> ○ Jeune producteur nouveau venu ○ Comportement antérieur
Grèce	1 %	La superficie agricole du demandeur ne doit pas être inférieure à celle pour laquelle l'autorisation est demandée	<ul style="list-style-type: none"> ○ Jeune producteur nouveau venu ○ Préservation de l'environnement ○ Superficiessoumises à des contraintes naturelles ○ Superficies augmentant la taille des petites et moyennes exploitations ○ Comportement antérieur
Italie (Toscane)	1 %	La superficie agricole du demandeur ne doit pas être inférieure à celle pour laquelle l'autorisation est demandée (hors vignobles existants)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Préservation de l'environnement ○ Superficiessoumises à des contraintes naturelles ○ Organisation sans but lucratif à finalité sociale
Espagne	0,1 %	<ul style="list-style-type: none"> ○ La superficie agricole du demandeur ne doit pas être inférieure à celle pour laquelle l'autorisation est demandée ○ Le demandeur doit posséder une capacité professionnelle suffisante ○ La demande ne comporte pas un risque important de détournement de notoriété d'une AOP ○ Le demandeur n'a jamais planté de vignes sans autorisation 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Jeune producteur nouveau venu ○ Comportement antérieur ○ Superficies augmentant la taille des petites et moyennes exploitations

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par les États membres et la Commission.

41 L'un des inconvénients de la répartition des superficies destinées à de nouvelles plantations est qu'elle peut se traduire par l'octroi d'autorisations portant sur de très petites surfaces. Les bénéficiaires demandent donc une superficie supérieure à celle dont ils ont réellement besoin, sachant qu'ils n'en obtiendront qu'une partie (en Grèce et en Italie, par exemple). De plus, ils se voient parfois obligés de présenter des demandes plusieurs années de suite pour obtenir une superficie qu'ils estiment valoir la peine d'être cultivée, compte tenu des investissements importants qu'impliquent les nouvelles plantations de vigne. Ce mécanisme nuit à la planification des activités, car les bénéficiaires, n'ayant aucune certitude quant à la nouvelle surface qu'ils seront autorisés à cultiver, peuvent difficilement se projeter dans l'avenir.

42 Un viticulteur qui obtient une autorisation pour de nouvelles plantations ne peut bénéficier d'une aide au titre de la mesure de restructuration et de reconversion pour ces plantations²⁹, puisque la mesure d'aide est destinée à la restructuration ou à la reconversion d'un vignoble existant. Certains États membres ou régions producteurs de vin prévoient cependant un soutien financier à la plantation dans le cadre du programme de développement rural (par exemple, en France, le Languedoc-Roussillon³⁰).

²⁹ Section 4.2.1 des [lignes directrices de la Commission concernant les PAN](#); article 7, paragraphe 1, point d), et article 42, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2016/1150](#).

³⁰ FranceAgriMer Montpellier, [Les autorisations de plantations nouvelles](#), septembre 2021.

La politique vitivinicole de l'UE ne répond pas aux objectifs environnementaux de la PAC

43 Conformément aux objectifs de la PAC³¹, la mesure de restructuration vise à «contribuer à améliorer les systèmes de production durable et l'empreinte environnementale du secteur vitivinicole» (ci-après «l'objectif environnemental»), tandis que le régime est censé éviter une surcapacité d'offre ayant des effets négatifs sur les plans social et environnemental dans certaines zones de production viticole³². Nous avons examiné si la mesure de restructuration et le régime d'autorisations de plantations avaient contribué à la gestion durable des vignobles. Nous nous sommes également intéressés aux défis qui attendent le secteur vitivinicole dans le cadre de la PAC 2023-2027³³.

Une importance limitée accordée à la durabilité environnementale dans la mesure de restructuration

Conception de la mesure de restructuration

44 La réforme de la politique agricole commune de 2013 a été l'occasion d'intégrer la protection de l'environnement dans les objectifs de l'OCM vitivinicole (voir point 08), dans la continuité de l'objectif de gestion durable des ressources naturelles de la PAC. Il a donc été possible, pour la première fois, de contribuer à l'objectif environnemental du secteur vitivinicole dans le cadre de la mesure de restructuration.

45 Depuis 2008, les programmes d'aide nationaux devaient comprendre une évaluation indiquant, entre autres, l'impact attendu sur le plan environnemental³⁴. Notre examen des PAN des États membres visités a montré que cette section ne comportait pas vraiment une analyse d'impact mais plutôt une description de la manière dont les différentes mesures, y compris les actions de restructuration, pouvaient contribuer à préserver l'environnement (voir *figure 10*).

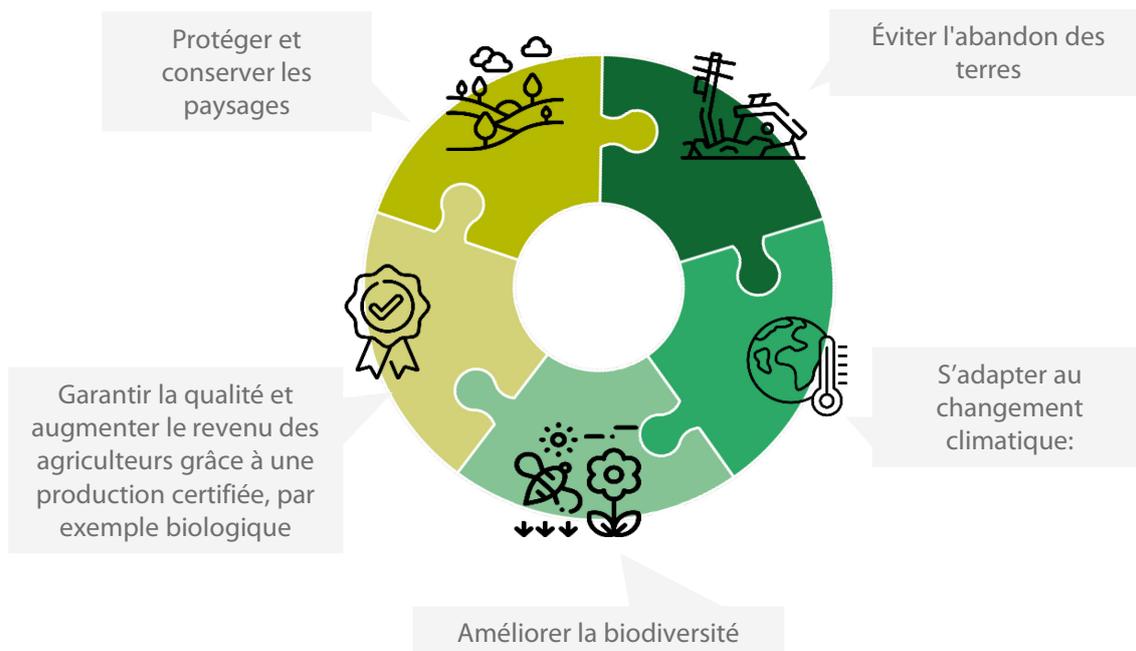
³¹ Article 110, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1306/2013; considérant 94 du règlement (UE) 2021/2115.

³² Article 46, paragraphe 3, et considérant 55 du règlement (UE) n° 1308/2013.

³³ Considérant 94 du règlement (UE) 2021/2115.

³⁴ Article 6 du règlement (CE) n° 479/2008.

Figure 10 – Impacts attendus des PAN sur l’environnement



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PAN des États membres visités.

46 La contribution de la mesure de restructuration à l'objectif environnemental était optionnelle, les États membres pouvant décider de l'intégrer ou non dans leur stratégie de soutien au secteur vitivinicole, qui fait partie des PAN. Nous avons constaté que les objectifs stratégiques que les États membres visités ont choisis ainsi que les objectifs quantifiés qu'ils leur ont associés n'étaient que peu (voire pas du tout) ambitieux sur le plan de la durabilité environnementale (voir [figure 11](#)).

Figure 11 – Objectifs stratégiques et objectifs quantifiés correspondants en rapport avec la durabilité environnementale



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PAN, section G consacrée aux objectifs, aux indicateurs et aux objectifs quantifiés.

47 Les indicateurs employés ne concernent pas les résultats ou l'impact, mais les réalisations, et ils ne fournissent par conséquent aucune information sur l'effet de la mesure. Plusieurs d'entre eux ne sont que moyennement pertinents pour l'objectif, et les objectifs quantifiés correspondants sont extrêmement modestes. Ils n'apportent donc aucune information sur une quelconque amélioration de la performance environnementale. Par exemple, aucun des indicateurs concernant la production biologique ou intégrée ne montre combien d'agriculteurs se sont convertis à de telles techniques de culture. Dans le cas de la Grèce, la production biologique et intégrée n'est pas différenciée de celle des AOP/IGP, et l'objectif quantifié pourrait donc être atteint grâce à cette dernière composante uniquement. Les autorités françaises ont choisi un indicateur concernant le nombre d'opérations d'irrigation, et la réalisation de l'objectif pourrait en fait avoir des effets négatifs sur l'environnement (voir point 54). La Tchéquie a défini deux objectifs environnementaux supplémentaires (pour garantir

la biodiversité et une production durable) qui n'ont pas été présentés dans la [figure 11](#), car ils n'ont pas été assortis d'objectifs quantifiés.

48 La protection de l'environnement est appréciée par les consommateurs de vin, tout comme la qualité et la réputation. Cela est confirmé par une étude qui montre également qu'il est possible d'accroître la compétitivité en ciblant un public plus soucieux de l'environnement³⁵. Lorsqu'elle a examiné et validé les PAN, la Commission n'a pas évalué leur ambition environnementale et n'a réalisé aucun suivi des résultats obtenus pour les indicateurs supplémentaires. Elle n'a pas non plus fourni de définition de la durabilité ou des systèmes de production durables ni expliqué dans ses lignes directrices sur la mise en œuvre des PAN comment la mesure pouvait être utilisée pour réduire l'empreinte environnementale du secteur vitivinicole, ou même comment calculer cette dernière.

49 La mesure de restructuration (ainsi que l'ensemble de l'OCM vitivinicole) relève en grande partie de la subsidiarité, les États membres étant libres de décider de la stratégie (voir point [46](#)), des objectifs et des indicateurs (voir [figure 11](#)), des mesures qu'ils proposent dans le cadre de leurs PAN ainsi que de la définition des types de sous-actions éligibles à un financement. Contrairement à d'autres Fonds de l'UE (comme le Fonds européen agricole pour le développement rural, ou Feader), l'OCM vitivinicole ne requiert aucun cofinancement des États membres. Il se pourrait dès lors que les États membres ne soient pas suffisamment motivés pour élaborer une stratégie appropriée et poursuivre des objectifs environnementaux.

³⁵ Agrosynergie EEIG et Commission européenne, *Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector*, 2019.

Mise en œuvre de la mesure de restructuration

50 Les États membres peuvent déboursier les fonds disponibles en s'appuyant sur des critères de priorité et privilégier ainsi des projets susceptibles de contribuer positivement à la réalisation de l'objectif environnemental. Les lignes directrices de la Commission ne donnent pas d'exemples particuliers à ce sujet. En réalité, les critères de priorité n'ont que peu d'importance, les projets étant financés dans quasiment tous les cas (voir point 29). Sur les cinq États membres visités, trois seulement ont eu recours à de tels critères:

- la Grèce et l'Espagne (Castille-La Manche) ont décidé d'appliquer le critère des «superficies dont les vignobles contribuent à la préservation de l'environnement» en accordant la priorité aux pratiques relevant de l'agriculture biologique ou de la production intégrée, ou encore de protéger les anciens vignobles;
- la Grèce et l'Italie (Toscane) ont décidé de donner la priorité aux «superficies soumises à des contraintes naturelles ou certaines autres contraintes», qui englobent les terrasses, les pentes escarpées, etc. D'après la Commission, ce critère peut aussi être utilisé pour préserver l'environnement et les particularités topographiques traditionnelles.

51 Dans la pratique, pour les projets concernant la mesure de restructuration que nous avons contrôlés sur place, peu d'importance était accordée à l'amélioration de la durabilité des systèmes ou à celle de l'empreinte environnementale du secteur vitivinicole, les nouvelles variétés à planter étant essentiellement choisies sur la base de prévisions relatives à la future demande du marché (voir *encadré 5*). Dans certaines régions, la production biologique ou intégrée, outre ses avantages environnementaux, est considérée comme un moyen de mieux satisfaire la demande du marché et d'accroître les revenus des agriculteurs.

Encadré 5

L'exemple de l'airén

L'airén est un cépage traditionnel espagnol particulièrement répandu en Castille-La Manche où il s'étendait sur près de 200 000 hectares en 2020/2021. Connu pour sa résistance aux chaleurs extrêmes et à la sécheresse, il pousse facilement et ne demande pas beaucoup de soins³⁶.

De 2017 à 2022, les autorités de Castille-La Manche ont exclu l'airén de la liste des variétés sur lesquelles pouvait porter la mesure de restructuration afin de favoriser des cépages tels que le Syrah, qui répondent mieux aux attentes du marché. La Commission a approuvé la décision des autorités régionales, pensant que l'airén pouvait être remplacé par des variétés avec un meilleur prix de vente et que par conséquent, le chiffre d'affaires des bénéficiaires concernés augmenterait.

Cette décision, qui aurait pu avoir des incidences négatives sur l'environnement, a été annulée en 2023. L'airén est mieux adapté aux conditions climatiques locales, d'autres variétés comme le Syrah pouvant être plus gourmandes en eau.



Airén, vignes buissonnantes, Castille-La Manche

Source: Cour des comptes européenne, 2022.

52 La mesure de restructuration pourrait également couvrir le financement de l'amélioration des techniques de gestion, un aspect censé présenter un lien plus étroit avec la durabilité: le règlement dispose que cette action doit servir «en particulier [à] l'introduction de systèmes avancés de production durable»³⁷. Cependant, les projets ne sont pas évalués ou sélectionnés en fonction de leur niveau d'ambition environnementale. Par exemple, les améliorations proposées ne comprennent généralement pas d'engagement en faveur de l'environnement ou d'indication sur la manière dont les changements devraient contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à améliorer la durabilité des systèmes ou l'empreinte environnementale. L'évaluation de 2018 a confirmé que les États membres n'avaient pas soutenu les opérations visant à améliorer les pratiques d'un point de vue environnemental et climatique³⁸.

53 Les raisins de cuve sont traditionnellement cultivés en sec, et l'irrigation n'est pas considérée comme essentielle. En France, pour la plupart des AOP/IGP, l'irrigation n'est permise que dans des circonstances exceptionnelles. Or, dans le cadre de la mesure de restructuration, les systèmes d'irrigation peuvent également (en France et en Italie) être financés au titre de l'amélioration des techniques de gestion. Les projets de ce type sont approuvés dès lors que les critères d'éligibilité sont satisfaits et que des fonds sont disponibles.

54 Même si l'irrigation peut être considérée comme une mesure d'adaptation, la disponibilité de l'eau devrait également être prise en compte, tout comme les études sur la possibilité de faire passer les vignobles d'une culture sèche à une culture irriguée. Un aspect positif de l'irrigation est certainement sa capacité à stabiliser les rendements des viticulteurs et, partant, la production. Toutefois, dans le cadre de l'OCM, l'installation d'un système d'irrigation – financée ou pas – n'est liée à aucun engagement environnemental (éviter par exemple toute augmentation de la consommation d'eau). Aucune condition ou mesure de protection environnementale n'est clairement établie dans les modalités d'application en ce qui concerne la quantité d'eau disponible ou les économies d'eau.

³⁶ *Airén: características*, Vinos de Castilla-La Mancha MEDIA.

³⁷ Article 46, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 1308/2013](#).

³⁸ Agrosynergie EEIG et Commission européenne, *Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector*, 2019, p. 61.

55 Dans tous les États membres visités, nous avons trouvé des exemples où la gestion des vignobles a gagné en durabilité. Ils concernaient l'utilisation de substances chimiques (phéromones) pour empêcher la reproduction des mites, ou la plantation d'un couvert végétal entre les rangs de vignes afin de réduire l'érosion des terres et d'améliorer la biodiversité et la structure du sol. Cependant, ces aménagements ne découlaient pas directement d'exigences spécifiques établies dans les appels à projets liés à la mesure de restructuration. Dans certains cas, d'autres possibilités de financement (par exemple dans le cadre du Feader) étaient prévues dans les États membres pour soutenir ces pratiques. Étant donné la manière dont le Feader est conçu, la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble de l'utilisation, dans le secteur vitivinicole, des mesures relevant de ce Fonds (mesures agroenvironnementales et climatiques, agriculture biologique...) ou de l'étendue de l'aide fournie aux viticulteurs.

56 Ni la Commission ni les États membres n'ont mis en place un système de suivi de la performance environnementale dans le cadre de l'OCM. Il est dès lors impossible d'évaluer l'impact du cadre de l'UE en faveur des vignobles sur l'objectif environnemental ou, in fine, sur l'utilisation durable des ressources naturelles.

Les effets du régime d'autorisations de plantations sur l'environnement ne sont pas connus

Conception du régime d'autorisations de plantations

57 L'augmentation progressive des surfaces de vignobles n'a pas été évaluée d'un point de vue environnemental malgré l'existence d'études antérieures (concernant par exemple l'impact sur le paysage, le changement d'affectation des terres³⁹ et le passage à la monoculture⁴⁰). De surcroît, alors que le régime d'autorisations de plantations devait initialement s'appliquer de 2016 à 2030, il a été prolongé en 2021 pour une durée supplémentaire de 15 ans. Il restera donc d'application jusqu'en 2045. Aucune analyse d'impact n'a été réalisée en ce qui concerne, entre autres, les conséquences environnementales du régime avant que cette prolongation ne soit décidée. Il était envisagé, dans la réglementation, de procéder en 2023 à un réexamen à mi-parcours «afin d'évaluer le fonctionnement du régime et, le cas échéant, de présenter des

³⁹ Martínez-Casasnovas, J. A., et al., «Influence of the EU CAP on terrain morphology and vineyard cultivation in the Priorat region of NE Spain», *Land Use Policy*, 2010.

⁴⁰ Altieri, M., et Nicholls, C., «The simplification of traditional vineyard-based agroforests in northwestern Portugal: some ecological implications», *Agroforestry Systems*, 2002.

propositions»⁴¹. Cette disposition a été modifiée: le premier réexamen n'est désormais planifié qu'en 2028⁴².

58 Le règlement OCM fait état des effets négatifs qu'une surcapacité d'offre peut avoir sur les plans social et environnemental, en raison notamment d'une augmentation de la surface encépagée (voir point 43). La mesure dans laquelle le régime permet d'éviter les conséquences néfastes pour l'environnement n'a pourtant jamais été évaluée.

59 En 2021, une modification apportée aux règles régissant le régime⁴³ pourrait avoir une incidence positive sur l'environnement. La validité des autorisations de plantations a été prolongée de trois à six ans lorsque la plantation a lieu sur la même parcelle de terre. Les producteurs peuvent ainsi retarder la plantation des vignobles pour laisser le sol se reposer, et améliorer les conditions sanitaires de ce dernier en utilisant moins d'intrants chimiques.

Mise en œuvre du régime d'autorisations de plantations

60 Lorsque les viticulteurs sont autorisés à planter de nouveaux vignobles, la législation ne prévoit qu'un critère de priorité en lien direct avec l'objectif environnemental⁴⁴. Les États membres de l'UE peuvent donner la priorité aux demandes concernant des superficies dont les vignobles contribuent à la préservation de l'environnement ou à la conservation des ressources génétiques de la vigne. Les seuls États membres à avoir recouru à ce critère sont la Grèce (depuis 2016), l'Italie (depuis 2017) et l'Autriche (depuis 2021). La plupart des autorisations sont réparties de manière proportionnelle (voir point 39), même dans les États membres qui ont fixé des critères de priorité.

61 Bien que la Commission ait une vue d'ensemble de la mise en œuvre du régime au niveau national ou régional, les obligations en matière de communication d'informations ne sont pas censées permettre – et, partant, ne permettent pas – d'apprécier si le régime a une incidence négative sur l'environnement.

⁴¹ Article 61 du règlement (UE) n° 1308/2013, acte juridique initial.

⁴² Article 61 du règlement (UE) n° 1308/2013, version consolidée du 7 décembre 2021.

⁴³ Règlement (UE) 2117/2021, considérant 15.

⁴⁴ Article 64, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1308/2013.

L'ambition environnementale de la politique vitivinicole de l'UE reste limitée

62 À partir de novembre 2023, les mesures de soutien au secteur vitivinicole seront intégrées dans les plans stratégiques relevant de la PAC. Le [règlement régissant l'aide aux plans stratégiques](#) introduit un ensemble révisé de 11 objectifs dans le secteur du vin, dont un ayant une composante clairement liée à l'environnement et au climat, à savoir «contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci ainsi qu'à l'amélioration de la durabilité des systèmes de production et à la réduction de l'incidence environnementale du secteur du vin [...], notamment en aidant les viticulteurs à réduire l'utilisation des intrants et à appliquer des méthodes et pratiques culturales plus durables sur le plan environnemental».

63 Il appartient aux États membres de relier les mesures à cet objectif environnemental et climatique. Dix des 15 États membres dont les plans stratégiques relevant de la PAC prévoient une aide à la restructuration du secteur vitivinicole ont relié la mesure de restructuration à cet objectif environnemental et climatique. Si les États membres choisissent cet objectif, les projets de restructuration doivent mener au moins une action allant dans ce sens, comme réduire les intrants, limiter l'utilisation d'eau, éviter l'érosion des sols ou protéger/améliorer l'environnement⁴⁵.

64 Depuis 2013, le financement de la restructuration est lié au respect d'obligations environnementales spécifiques (ce que l'on appelle la «conditionnalité»)⁴⁶. Elles englobent des exigences découlant des règles de l'UE en matière d'environnement (telles que la tenue de registres des produits phytopharmaceutiques achetés et utilisés) et des normes imposant des pratiques agricoles durables (telles que le respect des procédures d'autorisation de captage d'eau). En cas de non-respect avéré de ces obligations, les agriculteurs s'exposent à une réduction du financement qui leur est accordé par l'UE. Selon la Commission, la conditionnalité sensibilise les agriculteurs à la nécessité de respecter certaines normes de base et permet à la PAC de mieux répondre aux attentes de la société.

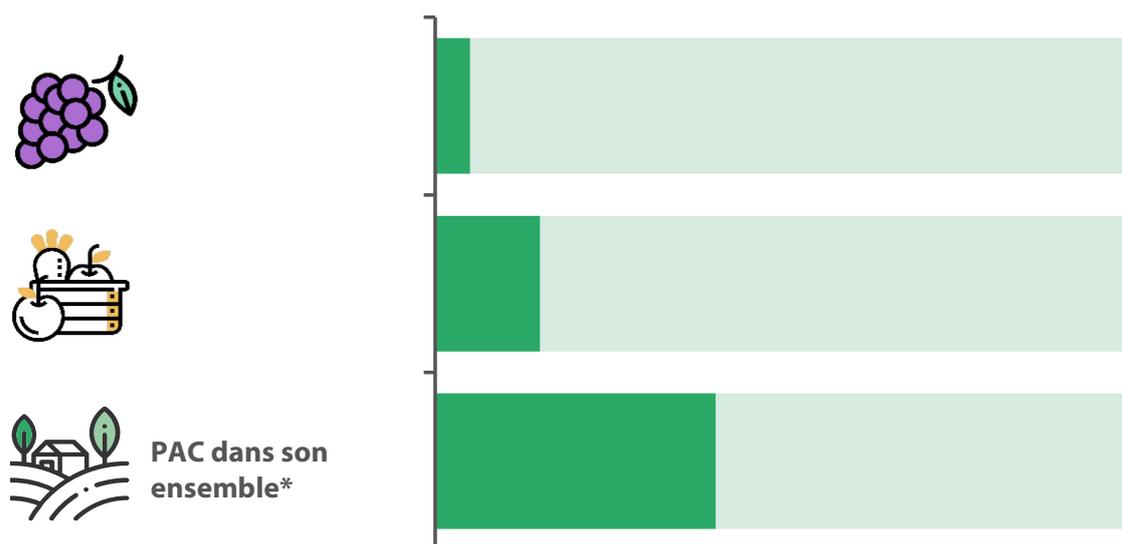
⁴⁵ Article 12 du [règlement délégué \(UE\) 2022/126 de la Commission](#).

⁴⁶ Article 92 du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#).

65 Pour la période 2023-2027, la conditionnalité n'est plus appliquée au financement de la restructuration⁴⁷, ce qui réduit le niveau d'ambition environnementale de la politique vitivinicole de l'UE. Par le passé, nous avons recommandé de lier tous les paiements relevant de la PAC en faveur des agriculteurs, y compris ceux effectués via l'organisation commune des marchés, à des exigences environnementales explicites, notamment celles de la conditionnalité⁴⁸.

66 Les États membres devront affecter 5 % au moins des dépenses consacrées au secteur du vin à des interventions en lien avec des objectifs tels que la protection de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, l'amélioration de la durabilité des systèmes de production ou la réduction de l'incidence environnementale du secteur⁴⁹. Ce pourcentage est relativement faible par rapport à celui d'autres secteurs, par exemple les fruits et légumes. Dans le contexte du verdissement de la PAC, 40 % des dépenses attendues au titre de cette dernière doivent cibler des objectifs climatiques (voir *figure 12*).

Figure 12 – Comparaison des dépenses affectées au climat et à l'environnement



* Le règlement exige que 40 % au moins des dépenses attendues au titre de la PAC ciblent des objectifs climatiques.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) 2021/2115](#).

⁴⁷ Article 2 du [règlement \(UE\) 2021/2115](#).

⁴⁸ [Rapport spécial 20/2021](#), recommandation n° 2 b).

⁴⁹ Article 60, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) 2021/2115](#).

67 Pour les cinq États membres visités, aucun des plans stratégiques relevant de la PAC n'indiquait quelles mesures allaient contribuer à la réalisation de l'objectif climatique et environnemental de 5 %. La Commission a abordé ce problème dans son évaluation des plans⁵⁰. Notre examen des plans approuvés a révélé ce qui suit

- les stratégies de la Grèce, de la France et de l'Italie mettaient l'accent sur la nécessité d'adapter leurs vignobles au changement climatique. Ces pays ont cependant l'intention de mettre en œuvre la mesure de restructuration comme ils l'ont fait dans le cadre de leur PAN, c'est-à-dire en promouvant la compétitivité. La France et l'Italie prévoient de se servir exclusivement de la mesure relative à la distillation de sous-produits pour atteindre l'objectif de 5 %. Les sous-produits de la vinification — lorsqu'ils ne sont pas éliminés de manière appropriée — peuvent être nocifs pour l'environnement. La Grèce a l'intention de consacrer les 5 % à des investissements dans la production viticole durable;
- l'Espagne, quant à elle, préfère atteindre les 5 % avec les mesures relatives à la restructuration, à la distillation de sous-produits et aux investissements. Par ailleurs, son plan s'inscrit dans la droite ligne de la [directive-cadre sur l'eau](#), ne prévoit pas le financement de systèmes d'irrigation et se concentre sur la production intégrée;
- la Tchéquie entend couvrir la totalité de l'objectif de 5 % avec la sous-action «reconversion variétale» de la mesure de restructuration. Les viticulteurs peuvent passer à de nouvelles variétés mieux adaptées à l'évolution des conditions climatiques afin de renforcer la résilience de leur production.

68 À partir de 2023, le financement des investissements dans l'irrigation, qui pourraient être éligibles au titre de la mesure de restructuration, devra satisfaire à des exigences plus strictes⁵¹. Les projets devront respecter des objectifs minimaux en matière d'économies d'eau, ils ne pourront se traduire par une augmentation nette de la zone irriguée, sauf dans des conditions clairement définies telles qu'une analyse environnementale positive, et ils devront être conformes aux exigences de la [directive-cadre sur l'eau](#).

⁵⁰ Lettres d'observation adressées à la [Tchéquie](#), à la [Grèce](#), à l'[Espagne](#), à la [France](#) et à l'[Italie](#).

⁵¹ Article 11 du [règlement \(UE\) 2022/126](#).

69 La production de vins AOP/IGP couvre 82 % de la superficie viticole (voir point **03**). Les règles de l'UE applicables en la matière ont évolué:

- depuis 2021, la plantation de variétés hybrides issues de croisements avec l'espèce *Vitis vinifera* a été autorisée tant pour les AOP que pour les IGP afin de permettre aux producteurs d'utiliser des variétés mieux adaptées à l'évolution des conditions climatiques et plus résistantes aux maladies⁵²;
- la réforme en cours du règlement relatif aux indications géographiques⁵³ vise à encourager les producteurs de vins bénéficiant d'une AOP/IGP à appliquer des normes plus strictes en matière de durabilité économique, sociale et environnementale.

70 Étant donné que les vins avec AOP/IGP représentent la majeure partie de la production de l'UE, cette réforme est susceptible d'améliorer la durabilité de la viticulture dans l'Union. Toutefois, l'adhésion est volontaire et pourrait rester limitée. Lors de nos visites dans les États membres, nous avons remarqué que les viticulteurs hésitaient à utiliser ces nouvelles variétés.

⁵² Considérant 28 du [règlement \(UE\) 2021/2117](#).

⁵³ Proposition de la Commission relative aux indications géographiques, [COM\(2022\) 134](#).

Conclusions et recommandations

71 L'UE s'appuie sur sa politique vitivinicole pour aider les viticulteurs, à hauteur de quelque 0,5 milliard d'euros par an, à restructurer leurs vignobles afin de les rendre plus compétitifs. Le régime d'autorisations de plantations vise à limiter l'augmentation des plantations de vigne afin d'éviter les excédents structurels de production. Nous avons constaté que ce cadre stratégique destiné à renforcer la compétitivité des viticulteurs présentait des faiblesses du point de vue de sa conception et de sa mise en œuvre et qu'il ne répondait pas aux objectifs environnementaux de la politique agricole commune.

72 Les études et les évaluations montrent que le soutien de l'UE au secteur vitivinicole, y compris la mesure de restructuration, favorise la compétitivité. Nous avons pourtant constaté ce qui suit:

- la Commission n'a pas clairement défini de quelle manière la mesure de restructuration était censée contribuer à la réalisation de cet objectif, et n'a pas non plus collecté et analysé de données à ce sujet (points [24](#) et [26](#));
- les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus n'ont pas précisé en quoi la restructuration favoriserait la compétitivité des viticulteurs, et n'ont pas élaboré de stratégie cohérente ni établi d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact de cette mesure sur la compétitivité pour la période 2014-2023 (points [25](#) et [26](#));
- les États membres visités ont financé les demandes admissibles indépendamment de leur contenu ou de leur degré d'ambition et n'ont pas appliqué de critères pour sélectionner les projets favorisant la compétitivité (points [29](#) et [32](#));
- certains des États membres visités ont financé des projets qui n'impliquaient pas de changement structurel mais accéléraient le remplacement normal des vignobles, ce qui n'est pas éligible à un soutien de l'UE (points [30](#) et [31](#));
- la Commission n'a ni documenté son évaluation des objectifs fixés par les États membres ni assuré un suivi systématique du degré de réalisation de ces objectifs (point [27](#));
- les États membres visités n'ont pas examiné comment les projets contribuaient à l'objectif de compétitivité, et les bénéficiaires ne sont pas tenus de rendre compte des effets de leur action de restructuration ou d'expliquer en quoi elle leur a permis d'accroître leur compétitivité (point [32](#)).

73 Le régime d'autorisations de plantations vise à éviter une offre excédentaire en limitant la croissance de la superficie viticole à 1 % par an. Nous avons cependant constaté:

- o qu'aucune analyse d'impact n'avait été réalisée avant que les colégislateurs proposent et adoptent le plafond de 1 % de croissance de la surface de vignobles au niveau national (point **34**);
- o que les États membres peuvent autoriser une croissance bien supérieure à 1 % au niveau régional/local et qu'ils ne sont pas tenus de procéder à une analyse de l'impact de cette croissance (point **36**);
- o que le régime d'autorisations de plantations plafonne la superficie vitivinicole totale de l'UE mais sans limiter la production, ce qui risque de contrarier la réalisation de l'objectif du régime, à savoir éviter une offre excédentaire (point **37**);
- o qu'au moment d'accorder des autorisations, les États membres visités n'appliquaient que peu de critères d'éligibilité et de priorité liés à la compétitivité (point **40**);
- o que la répartition proportionnelle des autorisations de nouvelles plantations pouvait nuire à l'objectif de compétitivité dans certains États membres où les bénéficiaires, se voyant accorder des autorisations portant sur de très petites surfaces, ne peuvent pas se projeter dans l'avenir (point **41**).

Recommandation n° 1 – Mieux axer la mesure et le régime sur la promotion de la compétitivité

La Commission devrait:

- a) préciser ce que recouvre la notion de compétitivité des producteurs de vin, afin qu'il soit possible d'évaluer la réalisation du principal objectif de la mesure de restructuration;

Quand? Pour le premier trimestre 2026.

- b) adresser des observations aux États membres – comme prévu par le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC dans le cadre des rapports annuels de performance et/ou des modifications à apporter auxdits plans – lorsque les exigences de la mesure de restructuration ne contribuent pas efficacement à la réalisation de l'objectif de compétitivité;

Quand? D'ici à fin 2025.

- c) analyser avec les États membres la mise en œuvre de la mesure et du régime afin de recenser les bonnes pratiques et les risques et de communiquer ces informations;

Quand? D'ici à fin 2026 pour la mesure, et à fin 2028 pour le régime.

74 La politique agricole commune vise notamment à assurer une gestion durable des ressources naturelles. Or, la politique vitivinicole de l'UE n'a tenu compte qu'en partie de la protection de l'environnement. Malgré l'importance du financement concerné, la mesure de restructuration a constitué une occasion manquée de contribuer à un objectif essentiel pour l'UE. Nous avons constaté ce qui suit:

- o les États membres visités n'ont pas évalué l'impact environnemental attendu de leurs programmes nationaux de soutien au secteur vitivinicole. Leurs objectifs stratégiques et quantifiés étaient peu ambitieux sur le plan de la durabilité environnementale (points 45 et 46);
- o la Commission n'a pas fourni aux États membres producteurs de vin des orientations sur la manière de définir la durabilité ou les systèmes de production durables, ou encore d'utiliser la mesure de restructuration pour réduire l'empreinte environnementale du secteur vitivinicole. De plus, elle n'a pas assuré de suivi des résultats obtenus pour les objectifs quantifiés associés aux indicateurs établis par les États membres (point 48);

- o les programmes d'aide nationaux sont entièrement financés par l'UE, sans un quelconque cofinancement des États membres producteurs de vin. Ceux-ci disposent cependant d'une grande latitude pour définir leurs stratégies, objectifs et indicateurs dans le secteur du vin, et les restrictions ou exigences en matière environnementale sont rares, voire inexistantes (point 49);
- o bien que certains des États membres visités aient appliqué des critères pour accorder la priorité à des projets susceptibles d'apporter une contribution environnementale positive, dans la pratique, les projets se voient presque tous accorder un financement. En conséquence, les projets financés ne visent pas à réduire l'impact climatique et/ou environnemental de la viticulture. De fait, dans certaines circonstances, ils peuvent même produire l'effet inverse, notamment lorsqu'ils consistent à passer à des variétés plus gourmandes en eau ou à installer un système d'irrigation (points 50 à 54).

75 Le régime d'autorisations de plantations a été introduit en 2016, puis prolongé en 2021 par les colégislateurs sans qu'aucune analyse ait été effectuée. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure le régime pourrait permettre d'éviter des conséquences néfastes pour l'environnement (points 57 et 58).

76 Le niveau d'ambition environnementale du secteur vitivinicole reste faible au cours de la période de programmation 2023-2027. La conditionnalité – un mécanisme subordonnant les paiements effectués en faveur des agriculteurs au respect d'exigences dans des domaines tels que l'environnement et la gestion des terres – a été abandonnée pour la mesure de restructuration. Par ailleurs, les États membres ne doivent consacrer aux objectifs environnementaux et climatiques que 5 % au moins des fonds qui leur sont alloués pour le vin (contre 15 % de la dotation pour les fruits et légumes et 40 % pour la politique agricole commune dans son ensemble – points 65 à 67). Le financement de l'irrigation doit répondre quant à lui à des exigences plus strictes, l'intention étant de se diriger vers de nouvelles variétés et des systèmes de production plus durables. Toutefois, l'adhésion est volontaire et pourrait rester limitée (points 69 et 70).

Recommandation n° 2 – Relever le niveau d’ambition environnementale de la politique vitivinicole

La Commission devrait:

- a) déterminer si le pourcentage minimum de 5 % des dépenses vitivinicoles affectées qu’il faut consacrer au climat et à l’environnement est approprié au regard de l’ambition affichée concernant le verdissement de la PAC;

Quand? D’ici au deuxième trimestre 2026.

- b) pour la mesure de restructuration, faciliter l’échange de bonnes pratiques et diffuser les résultats concernant la protection de l’environnement;

Quand? D’ici à fin 2026.

- c) pour le régime d’autorisations, évaluer son incidence sur l’environnement dans le cadre du réexamen prévu à mi-parcours;

Quand? D’ici à fin 2028.

- d) adresser des observations aux États membres – comme prévu par le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC dans le cadre des rapports annuels de performance et/ou des modifications à apporter auxdits plans – lorsque les exigences de la mesure de restructuration ne contribuent pas efficacement à la réalisation de l’objectif environnemental.

Quand? D’ici à fin 2025.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 12 juillet 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Sigles, acronymes et abréviations

AOP – Appellation d'origine protégée

IGP – Indication géographique protégée

OCM – Organisation commune des marchés

OIV – Organisation internationale de la vigne et du vin

PAC – Politique agricole commune

PAN – Programme d'aide national

Glossaire

Agriculture biologique – Approche agricole reposant sur l'utilisation de substances et de procédés naturels pour produire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

Conditionnalité – Mécanisme subordonnant les paiements effectués en faveur des agriculteurs au respect d'exigences en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que de gestion des terres.

Politique agricole commune – Politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

Production intégrée – Approche agricole tenant compte de tous les aspects (économique, environnemental et social) de la durabilité.

Réimplantation d'un vignoble – l'une des actions éligibles de la mesure de restructuration qui consiste à déplacer un vignoble en arrachant les plants de vigne et en plantant un nouveau vignoble à un emplacement différent.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-23>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-23>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Joëlle Elvinger, Membre de la Cour, assistée de: Ildikó Preiss, cheffe de cabinet, et Paolo Pesce, attaché de cabinet; Ramona Bortnowschi, manager principale; Els Brems, cheffe de mission; Antonella Stasia, cheffe de mission adjointe; Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Lenka Hill et Dimitrios Maniopoulos, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Jindrich Dolezal, Mark Smith et Efstratios Varetidis. L'assistance graphique a été assurée par Marika Meisenzahl.



De gauche à droite: Efstratios Varetidis, Marika Meisenzahl, Paolo Pesce, Joëlle Elvinger, Antonella Stasia, Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Ildikó Preiss et Ramona Bortnowschi.

DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l’obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu’une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Figures 1, 3 (à l’exception de la quatrième icône), **10** et **12** (à l’exception de la première icône), ainsi qu’**encadré 3** – Icônes: ces figures ont été conçues à l’aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-0704-5	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/497	QJ-AB-23-021-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0725-0	ISSN 1977-5695	doi: 10.2865/073188	QJ-AB-23-021-FR-N

L'UE aide les viticulteurs à restructurer leurs vignobles afin de les rendre plus compétitifs. Ce soutien pourrait également permettre d'améliorer la durabilité de la production et l'empreinte environnementale de la viticulture. Les viticulteurs doivent obtenir une autorisation avant de planter de nouveaux vignobles, la surface autorisée étant limitée pour éviter une offre excessive et ses effets négatifs sur les plans social et environnemental. Nous avons constaté que l'aide de l'UE n'avait pas un impact manifeste sur la compétitivité des producteurs de vin. La conception et la mise en œuvre du régime d'autorisations de plantations présentent des défauts, et la politique vitivinicole de l'UE ne répond pas aux objectifs environnementaux de la politique agricole commune. Nous recommandons à la Commission de mieux axer les actions de l'UE sur la promotion de la compétitivité des viticulteurs et de relever le niveau d'ambition environnementale du secteur vitivinicole.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors