



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

L'Office international de la vigne et du vin et l'Organisation mondiale du commerce :

Les enjeux de la normalisation dans le secteur
viti-vinicole

*Hervé HANNIN
Jean-Marie CODRON
Sophie THOYER*

The International Organization for Vine and Wine and the World Trade Organization: Standardization issues in the wine sector

Key-words:

norms, international trade, wine, WTO

Summary – *The creation of international standards is an inherently conflictual process that inevitably involves both the objectives of individual market actors and the strategies of governments, the two of which are, at times, quite divergent. The wine industry, acting long before any other sector, established a system of standards, with oversight by the International Organization for Vine and Wines (OIV). This system broadly formalizes denominations of origin and product characteristics, and today, governs the production and international trade of wines. However, the legitimacy of the OIV's standards is being challenged both internally by member states and externally by the hegemony of the World Trade Organization, which is advancing a program of normalization of industry standards that conflicts with the OIV's basic premise that origin can be the basis of a standard. The future harmonization of these two systems of standards largely depends on the strategies that the OIV chooses to initiate. Also at issue is the basic architecture of global systems of standards and the hierarchy of different international organizations in the governance of trade.*

L'Office international de la vigne et du vin et l'Organisation mondiale du commerce: les enjeux de la normalisation dans le secteur viti-vinicole

Mots-clés:
normes, commerce international, vin, OMC

Résumé – La construction des normes internationales est un processus conflictuel impliquant des logiques d'acteurs et des stratégies d'Etats parfois très divergentes. L'originalité du secteur vin est d'avoir construit très précocelement, à travers l'Office international de la vigne et du vin, un système élaboré de normes ouvrant une large place aux questions de dénomination d'origine et de typicité des produits, et qui réglemente aujourd'hui la production et le commerce international des vins. La légitimité des normes de l'OIV est aujourd'hui remise en cause par l'accentuation des dissensions internes entre Etats-membres et par l'hégémonie de l'Organisation mondiale du commerce qui s'appuie sur une logique de normalisation de type industriel s'opposant à la logique de territoire défendue par l'OIV. Les perspectives d'harmonisation de ces deux systèmes dépendent beaucoup des priorités et des choix de positionnement adoptés par l'OIV. Elles soulèvent aussi la question de l'architecture du système global de normalisation et de la hiérarchie des différentes instances qui régulent le commerce.

* ENSAM, 2, place Viala, 34060 Montpellier cedex 01
e-mail: hannin@ensam.inra.fr : thoyer@ensam.inra.fr

** INRA, UMR MOISA, 2, place Viala, 34060 Montpellier 01
e-mail: codron@ensam.inra.fr

La fin du cycle de l'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont marqué un tournant dans le développement du commerce international. Les Accords de Marrakech, en particulier les Accords sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les Accords sur les Obstacles techniques au commerce (OTC), donnent une place importante à la fixation de règles permettant de mieux contrôler la prolifération des barrières non tarifaires, souvent soupçonnées d'être mises en place dans un but protectionniste.

La construction de normes⁽¹⁾ internationales est un processus lent et conflictuel, qui se solde, le plus souvent, par une multiplication et une diversification des normes existantes. C'est ainsi que dans le domaine alimentaire, les normes s'appliquaient jusqu'ici principalement à la composition du produit final et aux aspects sanitaires. La normalisation porte désormais également sur les processus de production (notamment quand les analyses finales sont trop chères ou peu discriminatoires) et tend à intégrer de plus en plus la défense de l'environnement ou la typicité des produits.

Dans ce contexte en pleine évolution, un secteur se distingue par son originalité et son exemplarité : c'est le secteur du vin, organisé depuis 75 ans au sein de l'Office international de la vigne et du vin (OIV) pour normaliser les activités de production, d'échange et de distribution de ses pays membres. Une telle expérience de normalisation au niveau international est unique dans le domaine alimentaire et pourrait logiquement servir de modèle ou au moins inspirer la réflexion internationale conduite au sein de l'OMC et de ses différents partenaires. Nous verrons qu'il n'en est rien : l'interaction entre ces deux organisations est limitée et l'insertion de l'OIV dans le dispositif de l'OMC ne s'impose pas comme naturelle au prime abord. Les positions respectives de l'OIV et de l'OMC ne sont cependant pas figées et des perspectives de rapprochement ou d'harmonisation ne sont pas irréalistes.

Notre objectif est ici d'analyser ce processus original de rencontre et d'interaction entre deux organisations internationales de normalisation, totalement différentes, à la fois par leur histoire, leur domaine de compétence et leur légitimité politique. Nous caractérisons, dans une première partie, les voies traditionnelles de la normalisation à l'œuvre dans le secteur des vins en soulignant l'originalité de ce processus de normalisation au sein du domaine agro-alimentaire. Nous étudions ensuite de quelles façons les forces du marché et les stratégies des différents acteurs sectoriels et politiques menacent aujourd'hui la stabilité du dispositif OIV. Nous élargissons enfin la réflexion en considérant l'OIV dans le nouveau complexe

⁽¹⁾ On définira la norme comme un ensemble de spécifications techniques que doit respecter un produit ou un processus de fabrication. Elle peut être le résultat d'une auto-discipline que les producteurs choisissent de s'imposer ou elle peut être imposée par la réglementation publique nationale ou supranationale.

international de normalisation. Nous examinons pour cela les perspectives d'harmonisation des normes à la lumière des convergences et divergences de vues au sein de ces deux systèmes de normalisation, des réformes institutionnelles en cours à l'OIV et des stratégies avérées ou potentielles des différents acteurs concernés (professionnels, Etats-membres, OIV).

LES PROCESSUS DE NORMALISATION DANS LE SECTEUR DU VIN

Le secteur du vin est organisé au plan international par l'OIV. Cette organisation intergouvernementale a pour missions principales la création de normes visant à un développement du commerce international du vin. Il s'agit surtout d'améliorer la loyauté des transactions sur le marché international par la répression des fraudes, la protection des appellations d'origine, la garantie d'authenticité et l'harmonisation des méthodes d'analyse. Il est également prévu de démontrer les effets bienfaisants de la consommation de vin (notamment pour contrer les politiques de prohibition d'alcool comme celles pratiquées par les Etats-Unis dans les années 20) et plus généralement de promouvoir les études scientifiques et leur diffusion internationale.

Historiquement, et à l'instar de la plupart des secteurs agro-alimentaires, ce sont les préoccupations en matière de sécurité alimentaire qui ont guidé les premiers efforts de normalisation. C'est le cas par exemple avec la loi française de 1905 sur la répression des fraudes. Les démarches de normalisation dans la filière viti-vinicole se sont ensuite rapidement diversifiées et ont eu pour objectif de défendre le patrimoine culturel, le savoir-faire local et les zones traditionnelles de production.

L'activité de normalisation a donné lieu à un volume important de résolutions, c'est-à-dire de recommandations aux Etats, dans le but affiché de préserver conjointement les intérêts des producteurs et des consommateurs. On distingue trois grands types de normes élaborées par l'OIV : des normes identifiant le produit et sa fabrication, des normes d'information au consommateur et des normes sur les dénominations d'origine. Les normes « d'identité » portent sur la définition et la qualité du produit « vin » (NPV), les process de production (NPP) et les méthodes d'analyse (NMA)⁽²⁾. Les normes d'information du consommateur sont consignées

⁽²⁾ On distingue : (i) le Code international des pratiques œnologiques avec les définitions concernant le raisin, les moûts et les vins spéciaux (NPV) et la description détaillée des pratiques et traitements possibles (NPP) accompagnées de la mention de l'avis de l'OIV (admis ou non), (ii) le Recueil des méthodes internationales d'analyse des vins et des moûts fixant non seulement les méthodes reconnues, les modèles de certificats d'analyse (NMA) mais également les limites maximales acceptables (NPV), en vertu de la Convention internationale d'unification des méthodes d'analyse de 1954, (iii) le Codex œnologique international définissant les produits utilisés en œnologie (NPP), les techniques d'analyse et les réactifs ou solutions titrées s'y rapportant (NMA).

dans la Norme internationale pour l'étiquetage des Vins et Spiritueux, construite dans le respect des définitions fournies par la liste des synonymes des variétés de vigne et le code des caractères descriptifs des variétés et espèces de *Vitis*. Les normes définissant et protégeant les dénominations d'origine sont, quant à elles, contenues dans la résolution OIV de 1992 sur les « Appellations d'origine reconnues » et « Indications géographiques reconnues ».

Le rôle économique des normes est à double tranchant : si les normes permettent une réduction importante des coûts de transaction par l'homogénéisation des produits et des pratiques de production et par une plus grande transparence et fiabilité de l'information, elles peuvent parfois être utilisées, dans une perspective stratégique (Reardon *et al.*, 2001), comme barrières à l'entrée sur certains marchés au profit de producteurs déjà présents et constituer alors un frein à l'innovation et à la différenciation et une entrave à la concurrence et aux échanges. Les enjeux économiques qui se profilent derrière les normes sont donc potentiellement considérables et la dynamique d'élaboration des normes, qu'elle se fasse par généralisation d'une norme volontaire ou par décision publique, fait intervenir des jeux d'acteurs compliqués (Sylvander, 1996).

Pour mieux analyser le processus d'évolution des normes, on utilisera la grille d'analyse proposée par les politologues (Finnemore et Sikkink, 1998). Elle permet de décrire, à travers les logiques d'acteurs, la dynamique de construction des normes dans la filière vin et la question de l'harmonisation avec les normes élaborées par d'autres instances. On s'attachera ainsi à repérer les trois phases-clés de construction de la norme : la phase d'émergence, qui se fait le plus souvent à travers des initiatives privées, la phase d'adoption et de diffusion, et la phase d'institutionnalisation qui se traduit par la mise en place d'une réglementation privée ou publique. La dynamique de la norme peut aussi traverser une phase de contestation et décliner lorsque sa légitimité est remise en cause ou qu'elle est concurrencée par l'émergence de nouvelles normes. Pour chacune de ces phases⁽³⁾, on étudiera les stratégies des acteurs dominants en mesurant leurs intérêts et leur influence, mais aussi en caractérisant la façon dont ils défendent la légitimité de leur démarche et les mécanismes institutionnels de normalisation qu'ils choisissent de privilégier.

⁽³⁾ Notons que la dynamique de construction des normes peut très bien se faire en une ou deux étapes seulement : ainsi, dans le cas de l'OIV, la plupart des normes ont été élaborées par décision commune. Il n'y a donc pas eu processus de diffusion et la phase d'émergence se confond avec la phase d'institutionnalisation. En revanche, les normes d'adhésion volontaire se construisent à travers ces trois phases.

Un effort de normalisation précoce : les intérêts en jeu et le rôle des acteurs dans l'émergence des normes de la filière vin

L'Arrangement de 1924 qui crée officiellement l'OIV est l'aboutissement d'un long processus initié une trentaine d'années plus tôt avec la Convention de Madrid de 1891. La longueur du processus s'explique par son caractère exceptionnel, aucun autre secteur alimentaire ne s'étant jusqu'alors engagé dans une telle démarche. Elle s'explique également par les enjeux économiques : les huit pays⁽⁴⁾ à l'origine de cette création sont leaders sur le marché international du vin qui est traversé, au début du siècle, par une crise viticole sans précédents. Suite à la crise du phylloxéra qui a profondément déstabilisé le secteur et face à une consommation en stagnation, la production et le commerce du vin connaissent un essor anarchique avec une multiplication des productions artificialisées ou frauduleuses. L'instabilité des cours et les menaces de surproduction sont d'autant plus inquiétantes et difficiles à juguler que les bassins de production sont déjà fortement spécialisés, ce qui laisse peu de marges de manœuvre aux viticulteurs.

En France, la crise est aussi fortement ressentie par les producteurs des vignobles d'appellation qui, soumis à la concurrence des moûts importés et des vins frauduleux, ainsi qu'à la volonté de domination du marché des négociants, voient leur réputation menacée et leur rente de situation s'éroder. Ces producteurs réagissent en prônant l'organisation et la structuration de la viticulture de qualité. Par une démarche corporatiste de défense de leurs intérêts, ils obtiennent la création des Appellations d'origine contrôlée en 1935. La réglementation sur les AOC consolide la protection des rentes acquises par un renforcement du contrôle de l'offre qui passe par un relèvement des barrières à l'entrée pour les nouveaux producteurs et par un fractionnement de l'offre contribuant à la rareté du produit (Boulet et Bartoli, 1995). En revanche, tout en préservant leur rente de situation, ces producteurs défendent une conception libérale du marché des vins, un abaissement des barrières douanières et des taxes fiscales.

Les producteurs français des vignobles d'appellation ont su être très actifs en guidant les premiers pas de l'OIV. Il n'est pas anodin de souligner que le siège social de l'OIV est à Paris, que sa direction a toujours été assurée par un Français et que celui qui fut le premier président de l'OIV, Edouard Barthe, fut aussi un des protagonistes du débat national sur les Appellations d'origine en 1919. La France a joué un rôle de leadership incontesté dans l'élaboration des objectifs initiaux de l'OIV et dans l'orientation de son fonctionnement. Les producteurs français ont eu en effet tout intérêt à ce que les restrictions qu'ils s'imposaient puis-

⁽⁴⁾ Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Portugal, Tunisie.

sent aussi s'imposer aux producteurs concurrents étrangers. De sorte que pour certains auteurs (Boulet et Bartoli, 1995), « *l'œuvre de l'OIV au plan de la viticulture internationale est constituée, pour l'essentiel, d'une extension à tous les pays membres de la conception française de la vigne et du vin* » (p. 93). En réalité, la prévalence du point de vue français porte principalement sur deux points : la définition du vin et l'appellation d'origine.

Cependant, la France a su très vite comprendre que la défense de ses intérêts passait par une légitimation collective des normes proposées. Sur de nombreux points, son intérêt rejoignait ceux des autres pays producteurs, ce qui lui permit de former des alliances efficaces. Ainsi, l'opiniâtreté de ces pays pour parvenir à cet arrangement témoigne de la nécessité ressentie d'une telle organisation internationale pour lutter efficacement contre toutes les fraudes (réelles et potentielles) et dépasser les nombreux conflits pouvant apparaître entre les pays. La légitimation des objectifs des pays leaders passait également par l'exposé de principes fédérateurs dans lesquels pouvaient se reconnaître l'ensemble des pays producteurs, et par la mise en œuvre de mécanismes de normalisation acceptés par tous.

Les justifications de cet effort précoce

Le travail de normalisation de l'OIV est fondé sur quelques grands principes qui ont perduré jusqu'à nos jours en dépit des changements de contexte économique et institutionnel :

– le postulat d'une certaine « spécificité » du secteur viti-vinicole, souvent fortement ressentie par les professionnels du secteur. Ce sentiment largement partagé a conduit les Etats-membres à maintenir l'OIV dans son intégrité, et même à en renforcer les travaux après la création de la FAO (au sein de l'ONU en 1948) à l'issue de la seconde guerre mondiale. L'OIV a ainsi obtenu un accord stipulant que « la FAO ne saurait se substituer dans l'accomplissement des tâches qui incombent à l'OIV, reconnu comme Organisation intergouvernementale spécialisée dans le domaine viti-vinicole ». Une collaboration étroite existe depuis lors entre la FAO et l'OIV, via un secrétariat commun chargé notamment du suivi statistique du secteur et de l'organisation de manifestations scientifiques ;

– la volonté précoce de défendre une définition stricte et originale du produit, principalement basée sur la matière première et reflétant un attachement particulier à la dimension culturelle du produit. Le produit « vin » est défini par l'OIV dès 1928 : il est « exclusivement la boisson résultant de la fermentation alcoolique complète ou partielle du raisin frais, foulé ou non, ou du moût de raisin ». Se trouvent ainsi exclus du champ de la définition, les produits à base de raisins secs ou d'autres fruits, ou encore à base d'arômes artificiels. Se trouvent également exclus les vins qui pourraient être reconstitués (à l'instar de ce qui se fait pour

d'autres boissons), à partir de liqueur ou de concentrés surgelés par addition d'eau. Une deuxième originalité de la définition est de maintenir par les contraintes imposées sur la matière première, une certaine proximité entre le lieu de fabrication du vin et le lieu de culture du raisin ;

– la prise en compte de la dimension culturelle du produit « vin » à travers la protection de l'Appellation d'origine, fondée à l'OIV sur les facteurs naturels et humains responsables de la typicité des produits ;

– un souci permanent de la sécurité alimentaire. Historiquement, les grands pays viticoles ont été confrontés et, par suite, sensibilisés à la question des fraudes et plus généralement des risques alimentaires consécutifs à des pratiques inadaptées. L'OIV s'est alors doté de règles strictes : à titre d'exemple, l'évolution des normes de l'OIV sur le plomb (baisse de la teneur admissible de 600 à 200 microgrammes par litre en 20 ans) illustre comment le travail des experts a permis de réduire les seuils admissibles, dans l'intérêt direct des consommateurs (ourtant peu organisés et peu pressants dans ce domaine).

A travers ces différents principes, se dessine un processus de normalisation relativement original, visant fondamentalement une harmonisation sans uniformisation. Dans un souci de maintien de la diversité des produits, les normes de l'OIV accordent beaucoup d'importance à la localisation et au procédé de fabrication. Les exigences se portent en conséquence sur les « bonnes pratiques », la « traçabilité » des produits, la sécurité alimentaire, c'est-à-dire sur les processus d'élaboration des produits. A l'inverse, aucune norme ne vise à une standardisation ni à une hiérarchisation des produits. Autre conséquence et originalité de ce processus de normalisation, un lien étroit s'est établi précocelement entre les intérêts du producteur et ceux du consommateur. Ce lien historique réussit à justifier l'organisation étroite du secteur et les barrières technologiques à l'entrée, au nom de la qualité du produit pour le consommateur.

Le processus de normalisation porté par l'OIV s'est donc très vite attaché à des principes fondateurs forts qui lui ont permis d'asseoir sa légitimité aussi bien auprès des pays producteurs que des pays consommateurs. De plus, l'OIV s'est doté de règles de fonctionnement qui, pendant longtemps, ont limité les tentations de « *free-riding* » de ses membres et favorisé la mise en place de compromis stables, même sur des points potentiellement conflictuels.

Adoption et institutionnalisation des règles de normalisation

Les principes de concertation et de décision à l'OIV et les règles de fonctionnement qui en découlent sont caractérisés par : (i) le rôle prépondérant de l'expertise, (ii) des décisions votées par l'ensemble des

pays-membres, (iii) des moyens de contrôle et de coercition faibles, et (iv) un équilibre des pouvoirs longtemps favorable à la France.

– *Le rôle de l'expertise*

Les résolutions internationales sont préparées à huis clos de manière concertée, par les « groupes d'experts » (spécialisés). Ces experts sont choisis et délégués par les Etats-membres sur la base de leurs compétences scientifiques. Ainsi, les Etats peuvent-ils se prémunir d'éventuelles pressions du fait d'intérêts particuliers de firmes privées, en limitant l'accès des professionnels aux postes d'experts. Les pays très centralisateurs et avec une forte implication du secteur public délèguent essentiellement des fonctionnaires. En revanche, il n'est pas rare que les pays plus libéraux mandatent des représentants de firmes privées. Se pose alors la question de l'objectivité des analyses : l'expert ne risque-t-il pas de défendre, directement ou indirectement, les intérêts de son pays ou surtout de sa firme ? Plus largement, ceci rappelle la difficulté de faire contribuer dans l'intérêt supérieur de la filière, des experts à la fois compétents scientifiquement (objectifs) et inféodés à des Etats (voire à des firmes) eux-mêmes animés de stratégies propres.

– *La prise de décision collective*

Les résolutions sont adoptées en Assemblée générale annuelle, par les représentants des gouvernements, c'est-à-dire au niveau politique, ce qui facilite la traduction ultérieure de ces résolutions en réglementation nationale, ou supranationale. L'adoption des résolutions par l'Assemblée générale de l'OIV s'effectue traditionnellement par le vote des délégués gouvernementaux, investis d'un nombre inégal de voix. Ce nombre est fixé par négociation lors de l'adhésion de chaque pays. Il est déterminé sur la base du nombre d'unités de cotisations apportées par le pays. Il est révisable. Le souci des Etats-membres durant les 75 premières années d'existence de l'OIV a été d'élargir le cercle des adhérents au plus grand nombre de pays producteurs, voire à quelques pays consommateurs, sans exiger forcément de contributions élevées en retour. Ce système a subi certaines critiques ces dernières années, principalement pour deux raisons : (i) il n'est pas conforme aux modes de décision en cours dans la plupart des grandes organisations internationales de type ONUSien dans lesquelles chaque pays est doté d'une voix, (ii) il peut être soupçonné de favoriser les intérêts des pays producteurs – qui sont aussi en outre les pays les plus gros consommateurs – car ils sont les plus nombreux et qu'ils ont choisi de verser des cotisations plus élevées.

– *Des moyens de contrôle et de coercition quasi inexistant*

L'OIV ne s'est pas doté de moyens de coercition permettant d'imposer aux Etats-membres d'appliquer toutes les réglementations. Par son statut, l'OIV « soumet des propositions aux Etats-membres susceptibles d'assurer la répression des fraudes ». De fait, l'OIV favorise les dialogues entre experts et délégués nationaux de toutes cultures, mais ne dispose

pas d'équivalent de l'Organe de règlement des différends qui donne tout son poids à l'Organisation mondiale du commerce. En l'absence d'autorité supranationale, les Etats-membres mis en minorité sur une résolution peuvent donc être tentés soit de prendre des mesures politiques de rétorsion, soit de tarder indéfiniment à intégrer la résolution internationale concernée dans leur réglementation nationale. Dans la grande majorité des cas, cette application est néanmoins effective. Elle peut se faire de façon directe, par intégration à la réglementation⁽⁵⁾ nationale ou par la jurisprudence, ou de façon indirecte, par des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux.

Même en cas d'accords formels, la question des contrôles internationaux reste délicate : l'exemple de l'Union européenne démontre que lors des crises les plus sensibles, aucune instance européenne de contrôle de fraudes n'a pu être mise en place de façon efficace et pérenne. Le seul moyen pour l'OIV de contourner (au moins partiellement) la question des contrôles est de minimiser les probabilités d'émergence de conflits entre les Etats-membres. Jusqu'à ces dernières années, la Direction de l'OIV a donc toujours cherché à négocier des compromis qui puissent remporter l'adhésion de tous ; plutôt que d'imposer des décisions à une minorité mécontente ayant toujours l'option de ne pas appliquer les mesures incriminées.

– L'équilibre des pouvoirs favorable à la France

Le rôle important dans l'OIV de l'Europe en général et de la France en particulier serait-il un facteur de déséquilibre dans la représentation des Etats à l'OIV ? Il est vrai que l'Europe représente deux tiers de la production mondiale de vin et pèse fortement pour que les normes de l'OIV soient compatibles avec la réglementation et les usages européens. Il est vrai également que la France, sans véritable politique pro-active en ce domaine, a bénéficié d'une aura historique auprès des représentants internationaux : nombre d'entre eux ont été formés dans des établissements d'enseignement supérieur agronomique ou œnologique français, et parlent le français, langue internationale du vin (cf. Arrangement de 1924). Assumant cette position de leader, la France s'est historiquement montrée très généreuse avec la filière viticole internationale, offrant le siège de l'OIV à Paris, acquittant des unités de cotisations surnuméraires (sans droits de vote supplémentaires), et invitant les autres Etats-membres à suivre cet exemple dans l'intérêt supérieur de la filière. Mais le consensus tacite qui reconnaissait traditionnellement à la France et à l'Europe une pleine légitimité pour représenter l'intérêt général du secteur s'est amenuisé ces dernières années.

⁽⁵⁾ Ainsi l'Union européenne et le Mercosur n'intègrent dans leur réglementation aucune pratique qui ne soit autorisée par l'OIV, précisant même qu'à défaut d'indication explicite, ce sont les normes de l'OIV qui s'appliquent.

En conclusion, l'OIV a adopté un modèle sectoriel de normalisation relativement original, orienté initialement sur la défense des intérêts des pays producteurs, mais qui a su aussi élargir le cercle des alliances aux pays consommateurs en défendant la qualité aux dépens de la quantité. Ses normes, fondées principalement sur l'originalité du produit, sa typicité et sa qualité, ont inspiré d'autres secteurs qui ont adopté des réglementations comparables même s'ils n'ont pas atteint un degré de structuration et d'institutionnalisation aussi avancé. La stratégie de l'OIV a été de favoriser le processus de construction de normes communes plutôt que de passer par un schéma de reconnaissance mutuelle de pratiques nationales. Cependant, l'évolution des conditions du marché mondial et des contraintes institutionnelles internationales a bousculé l'équilibre des rapports de force et contraint aujourd'hui l'OIV à adopter des voies d'action différentes.

ÉVOLUTIONS INTRA-SECTORIELLES

La récente montée en puissance des nouveaux pays producteurs, les nouvelles exigences des consommateurs et les innovations technologiques ont profondément bouleversé les conditions de production et d'échanges du produit « vin ». Ces évolutions du marché sont porteuses de nouveaux enjeux auxquels l'OIV doit dorénavant faire face.

Les évolutions du marché

Le marché du vin se caractérise par des constantes structurelles. Les plus notables sont : (i) le poids important de l'Europe qui représente encore près des deux tiers de la production mondiale, malgré une politique drastique de contrôle de l'offre destinée à mieux assurer l'équilibre des marchés ; (ii) une proportion traditionnellement très élevée (80 à 90 %) de vin consommé dans le pays d'origine ; (iii) une régression « sociologique » de la demande dans les pays fortement consommateurs⁽⁶⁾. Depuis 1995 toutefois, un certain nombre de ces tendances de long terme se sont modifiées. Tout d'abord, la proportion de vins consommés hors des frontières de leur zone de production s'est accrue sensiblement pour avoisiner dorénavant 30 %. De plus, les « pays neufs », telles l'Australie ou l'Afrique du Sud, ont choisi d'augmenter « stratégiquement » leur production pour accroître leurs exportations vers les marchés traditionnels (Royaume-Uni)

⁽⁶⁾ A titre d'exemple, la consommation moyenne annuelle des Français est passée de 120 litres de vin en 1960 à moins de 60 litres aujourd'hui.

ou nouvellement ouverts (Japon). Ainsi l'Australie augmente sa production de l'ordre de 12 % par an depuis 1995 pour dépasser les 7 millions de tonnes en 1998. Cette stratégie résulte aussi du constat que la consommation augmente régulièrement dans les pays faiblement consommateurs.

En second lieu, le marché se caractérise par une évolution marquée de la demande vers certains types de vins. Dans les pays traditionnels, la demande s'oriente nettement vers les « vins de qualité », au détriment des vins de table. En France, les vins les plus demandés sont désormais les vins d'Appellation d'origine, ou d'Indication géographique (vins de pays). La demande mondiale glisse, quant à elle, vers des « vins de cépage »⁽⁷⁾ issus d'un nombre restreint de variétés très demandées : 12,7 Mio hl en 1998 contre 4,2 Mio hl en 1990. Ce marché mondial progresse également qualitativement, puisque les échanges internationaux en 1998 étaient composés de 20 % de vins de cépage, de 40 % d'Appellation d'origine (et autres Indications géographiques) et de seulement 40 % de vins « indifférenciés ».

Enfin, le développement des productions dans les zones non traditionnelles s'accompagne souvent d'innovations technologiques controversées. Ces innovations sont en effet considérées comme de potentielles sources de distorsions de concurrence, voire de dénaturation du produit vin, et l'OIV est régulièrement appelé à statuer sur leur autorisation ou leur interdiction. Ainsi, l'utilisation de copeaux de chêne ou d'extraits boisés pour aromatiser le vin donne lieu à des controverses importantes. Souvent pratiquée en parallèle et dénoncée, elle n'a jusqu'à présent pas encore fait l'objet d'accords définitifs. Naturellement, l'utilisation potentiellement croissante de vignes et de levures génétiquement modifiées fera probablement aussi l'objet d'enjeux serrés à l'OIV. Plus généralement, les innovations aujourd'hui réalisables (au moins en laboratoire) démontrent l'extrême fragilité du secteur face aux progrès techniques notamment en matière d'arômes de synthèse. Seules des normes solidement ancrées et bien partagées peuvent dès lors garantir la pérennité d'une production fondée sur la culture de la vigne et l'utilisation du raisin.

L'extension de l'OIV et l'accroissement des divergences internes : typologie des intérêts

La recomposition du marché mondial a dessiné une nouvelle carte de la concurrence et remis en jeu les situations acquises. Parallèlement à ces évolutions, l'OIV a su intégrer de nouveaux Etats-membres, prendre en compte leurs intérêts et maintenir l'équilibre des compromis obtenus.

⁽⁷⁾ Ce sont des vins fabriqués à partir d'un cépage unique ou dominant suivant les réglementations nationales.

L’OIV compte aujourd’hui 45 Etats-membres, couvrant ainsi 94 % de la production et 95 % de la consommation mondiale de vin. Cette croissance s’est effectuée historiquement en trois grandes phases : une phase d’élargissement progressif à tous les pays traditionnellement à la fois producteurs et consommateurs ; une phase d’adhésion des pays producteurs « du Nouveau Monde », pays parfois producteurs depuis des décennies mais entrés récemment sur la scène internationale avec des volumes significatifs et des pratiques œnologiques modernes (Etats-Unis, Australie, Chili, etc.) ; une phase de ralliement plus récent de pays exclusivement consommateurs tels les pays scandinaves.

Naturellement, la limite à cette expansion est la reconnaissance des normes en cours à l’OIV. Ainsi la Chine qui ne reconnaît pas la définition du vin (comme issu exclusivement de raisin) ne peut encore adhérer pleinement. On notera cependant que l’Australie et les Etats-Unis sont devenus membres de l’OIV sans avoir reconnu la définition de l’Appellation d’origine. On comprend ainsi aisément que l’intégration de nouveaux membres et notamment des pays producteurs du « Nouveau Monde » ait engendré quelques mutations internes à l’OIV, jusqu’à remettre parfois en cause ses fondements. On comprend également que certaines normes longtemps consensuelles à l’OIV aient commencé à susciter ces dernières années de nouvelles négociations, mettant en lumière des sensibilités très différentes entre Etats-membres. Ces différences tiennent à la fois à la structure de la production et des marchés nationaux, à la mobilisation des acteurs de la filière pour faire valoir leurs intérêts et à leur représentation à l’OIV. On peut ainsi distinguer : (i) les professionnels de la filière viti-vinicole qui défendent souvent des intérêts contradictoires, voulant à la fois élargir leurs marchés d’exportation et protéger leurs avantages, (ii) les pays producteurs traditionnels, (iii) les pays nouvellement producteurs, et (iv) les pays exclusivement consommateurs.

Les « *professionnels* » – producteurs et négociants – sont généralement favorables à une ouverture des marchés, *i.e.* une baisse des protections tarifaires et non tarifaires. Ils constatent que le commerce du vin voit son internationalisation s’accélérer après de longues décennies de stagnation et que la demande de vin de qualité augmente. Les producteurs sont donc enclins à demander un assouplissement des normes, ce qui leur permettrait d’accroître leur production et leurs échanges. Mais, ils sont aussi conscients que la politique de qualité défendue par l’OIV leur préserve un marché porteur en les mettant partiellement à l’abri d’une concurrence déloyale. Ils ne sont donc pas unis dans leurs revendications et leur poids dans l’élaboration des normes dépend largement de la manière dont ils réussissent à se faire représenter par les différentes délégations nationales.

Les pays traditionnels peuvent afficher la bonne santé de leurs filières viticoles : après des années difficiles marquées par la baisse de la consommation, le poids des investissements « qualitatifs », puis la baisse des subven-

tions européennes, ils connaissent aujourd’hui une période assez favorable, dopée par la croissance récente des exportations (notamment du fait d’une augmentation relative de la consommation en Asie). Les producteurs de ces pays n’ont pas choisi un modèle d’organisation unique ni une stratégie unanime, ce qui les fragilise aujourd’hui dans la représentation de leurs intérêts. Ils sont en général peu présents dans les délégations d’experts et peu organisés pour préparer les sessions de l’OIV : seules quelques réunions, plus ou moins régulières, avec les pouvoirs publics leur permettent de préparer ces sessions. Ainsi, l’organisation politique très régionalisée en Italie ou la grande hétérogénéité des représentations et organisations professionnelles en France rendent difficiles une concertation systématique et la construction d’une structure solide de négociation autour du représentant du gouvernement. Le Portugal avec son « Comité national OIV » composé d’experts, de représentants des pouvoirs publics et de professionnels fait exception à la règle.

Au delà de la prolongation des efforts historiques pour faire reconnaître les pratiques traditionnelles européennes, les débats internes intra-européens (l’enrichissement par exemple) l’emportent souvent sur une véritable stratégie commune et favorisent les divergences. Cette faiblesse de l’Union européenne est renforcée par l’absence d’un représentant unique qui soit mandaté pour parler au nom des Etats-membres de l’Union.

Au plan stratégique, *les pays du « Nouveau Monde »* privilégient les intérêts des firmes, la défense des consommateurs et les mécanismes de marché. Mais leur positionnement n’a jamais exclu une volonté de recherche de consensus mondial : plutôt que de refuser de participer à l’OIV, ils ont choisi de négocier des exceptions lors de leur adhésion, pour ensuite rechercher un compromis⁽⁸⁾ au sein de l’OIV.

Depuis les années 80, les pays du « Nouveau Monde » développent des pratiques œnologiques parfois non traditionnelles en Europe, et réclament plus de souplesse au niveau des normes concernées. De telles revendications ne sont pas exemptes de contradictions, notamment chez les producteurs. Pour développer et rentabiliser des investissements récents⁽⁹⁾, ces derniers sont conduits à développer des stratégies de qualité et à redécouvrir ainsi les vertus des principes fondateurs de l’OIV. Les efforts ambivalents de ces Etats qui d’une main mettent en cause certains fondements de

⁽⁸⁾ Ainsi, si, dès leur adhésion, les Etats-Unis ont refusé des acceptations trop « européennes » de l’Appellation d’origine (par une clause de réserve), ils ont cependant depuis lors engagé de nombreuses collaborations pour faire converger les concepts en cours aux Etats-Unis (*Appellation of Origin*) et à l’OIV (Indication géographique).

⁽⁹⁾ Aux Etats-Unis, à la suite de la propagation du phylloxéra, et en Australie dans le cadre d’un ambitieux plan de développement.

la culture historique de l'OIV, et de l'autre contribuent à les renforcer, s'expliquent peut-être par leurs propres dissensions internes.

Au plan organisationnel, les pays du « Nouveau Monde » apparaissent aujourd'hui bien préparés et disciplinés dans les négociations internationales. Ils sont de plus en phase avec les intérêts économiques du secteur : la nomination des experts se fait de manière concertée entre pouvoirs publics et professionnels et leur participation est financée par les professionnels. Cependant, certaines firmes ont acquis un poids tel qu'elles peuvent à la fois financer des travaux d'intérêt général pour le secteur, envoyer leurs chercheurs à l'OIV et favoriser leurs propres intérêts face à leurs concurrentes nationales et internationales. C'est notamment le cas de Gallo (30 % du marché Etats-Unis) qui vient de lancer, avec succès, un « Chardonnay à la Pêche ». Cette initiative « hors normes OIV » est dénoncée par de nombreux professionnels américains eux-mêmes. Dès lors, la cohérence de la délégation est menacée et sa légitimité pourrait être remise en cause.

Les pays exclusivement consommateurs sont entrés plus récemment à l'OIV. Leur souci est généralement de comprendre le bien-fondé des normes alimentaires viti-vinicoles et d'intégrer à moindre coût ces normes dans leur dispositif national – généraliste – de contrôle de la qualité alimentaire. Ils sont évidemment moins directement concernés par les débats sur les Appellations d'origine ou les techniques de production autorisées. L'entrée de ces pays a pu renforcer la crédibilité de l'engagement de l'OIV dans la voie de la protection du consommateur. Cependant, les pays exclusivement consommateurs (Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ne représentent encore aujourd'hui que 15 % des pays membres de l'OIV.

En conclusion, l'élargissement rapide de l'OIV à de nouveaux Etats-membres est une conséquence inévitable de l'évolution des marchés du vin. On assiste aujourd'hui à la montée d'une contestation interne remettant en cause les choix stratégiques de l'OIV. Mais cette contestation est loin d'être clairement exprimée et place l'OIV dans une situation délicate : accusé de promouvoir une réglementation trop restrictive par les nouveaux pays producteurs, l'OIV est en même temps soupçonné de laxisme par les pays traditionnellement producteurs qui, cependant, ne se privent pas de mettre en œuvre les pratiques qu'ils voudraient voir interdites chez les autres. Ainsi, l'Union européenne dénonce parfois la concurrence étrangère des vins de cépage, en appelle à une réglementation plus stricte, et en parallèle s'engage fortement dans cette spéculation.

Faut-il en conclure que l'OIV est inévitablement amené à disparaître ou au contraire qu'il traverse simplement les difficultés de « milieu de gué » inhérentes à toute organisation qui s'élargit ? La réponse est à chercher aussi dans l'évolution du contexte international de régulation des échanges qui peut représenter une alternative au modèle défendu par l'OIV.

ÉVOLUTIONS DES RÈGLES INTERNATIONALES : L'OIV AU CŒUR D'UN « SYSTÈME INTERNATIONAL DE NORMALISATION »

L'organisation du marché mondial et la libéralisation progressive des échanges est assurée depuis 1947 par le GATT. Mais c'est la création de l'OMC en 1994 qui marque un véritable tournant en dotant le commerce mondial d'un instrument de règlement des conflits. L'OMC reconnaît que la mise en œuvre d'un commerce élargi et loyal suppose de pouvoir s'appuyer sur des normes reconnues, et donc sur des organismes capables de les définir.

Les accords de Marrakech

Quatre accords signés à Marrakech concernent directement le secteur des vins : l'Accord ADPIC sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, l'Accord SPS sur les aspects sanitaires et phytosanitaires, l'accord OTC sur les obstacles techniques au commerce et enfin, l'accord douanier (*i.e.* les règles régissant le « *made in* »). Ces accords marquent le début d'une nouvelle organisation complexe entre les institutions concernées par le secteur du vin. En effet, les dispositions contenues dans les accords de Marrakech peuvent entrer en conflit avec les normes déjà établies à l'OIV. Il faut donc pouvoir établir une hiérarchie entre les normes élaborées à l'OIV et les règles du commerce mondial, ou, tout au moins, instituer un circuit de l'information et de la décision entre ces organisations.

L'OMC a prévu dans ses statuts de reconnaître les normes établies par des organisations internationales compétentes et représentatives. Depuis lors, l'OIV est candidat à cette reconnaissance directe et globale par l'OMC. En attendant une réponse concrète et précise à cette candidature, l'OIV apparaît aujourd'hui dans une situation d'expectative peu confortable pour faire valoir 75 ans de travail de normalisation scientifique. Toutefois cette reconnaissance globale – quand bien même elle deviendrait effective aujourd'hui – ne garantirait pas la prise en compte de toutes les normes OIV par l'OMC. En outre, une reconnaissance par les seuls comités spécialisés de l'OMC pourrait être suffisante.

Ainsi dans le domaine des ADPIC, c'est l'Organisation mondiale de la propriété industrielle (OMPI) qui a signé un accord de coopération avec l'OMC afin de définir les règles mondiales sur les Appellations d'origine et les Indications géographiques. Dès lors, l'OIV, qui a beaucoup travaillé la question des Appellations d'origine et qui a adopté – à 43 pays sur 45 – une résolution sur l'Appellation d'origine et sur l'Indication géographique, n'apparaît qu'au troisième rang des organismes de

normalisation derrière l'OMC et l'OMPI, en vertu d'un accord ancien et jamais renouvelé formellement entre l'OMPI et l'OIV, permettant au second d'assister aux travaux du premier en qualité d'observateur.

Pour les accords SPS, c'est le Codex Alimentarius, organisme issu de la FAO et de l'OMS, qui est reconnu comme instance officielle de normalisation, notamment pour les garanties qu'il apporte en matière de sécurité alimentaire. Sur le volet SPS, l'OIV peut participer indirectement aux travaux de normalisation grâce à un poste d'observateur au Codex Alimentarius. Ici encore c'est donc un siège « au troisième rang » qui est offert à l'OIV (observateur au Codex, lui-même reconnu par le Comité SPS), même si celui-ci a semblé récemment de mieux en mieux entendu.

L'accord OTC vise à ce que les règlements techniques ne créent pas d'obstacle non nécessaire au commerce. Le code de pratique prévoit que les organismes nationaux de normalisation utilisent les normes internationales, quand elles existent, « sauf lorsque ces normes sont inefficaces ou inappropriées, par exemple en raison d'un niveau de protection insuffisant, de facteurs géographiques ou climatiques fondamentaux, ou de problèmes technologiques fondamentaux ».

L'OIV, qui a une longue expérience de normalisation dans le domaine « technique » (définition du vin, pratiques œnologiques, étiquetage), pourrait légitimement constituer cette référence internationale dans le domaine viti-vinicole. Mais on le voit, cet ancrage de l'OIV au dispositif OMC demeure encore très indirect d'une part, et très fragile d'autre part.

L'harmonisation des normes OIV et OMC

Le faible ancrage de l'OIV au dispositif OMC fait craindre que des décisions concernant directement le vin soient prises à l'encontre des principes qui font consensus au sein de l'OIV, ébranlant ainsi la cohérence du dispositif OIV et conduisent à de réelles mutations sectorielles. Pour identifier ces menaces potentielles et éclairer les perspectives d'harmonisation entre les normes OIV et les normes OMC, nous proposons maintenant d'examiner, au regard des préoccupations de l'OIV, le projet de normalisation de l'OMC et du Codex, ses avancées réelles mais aussi ses contradictions internes et ses lacunes. Nous considérons tour à tour les normes relatives à la sécurité alimentaire, à la définition du produit et aux Indications géographiques.

– L'harmonisation des règles sanitaires

Les perspectives d'harmonisation dans le domaine de la sécurité alimentaire sont relativement ouvertes et illustrent bien le caractère encore indéfini du rôle de l'OIV. Les initiatives du Codex nourrissent des espoirs controversés sur les chances d'une meilleure prise en compte des as-

pirations de l'OIV. On observe en effet, et de façon contradictoire, des initiatives ignorant ou allant à l'encontre des principes de l'OIV, comme celle de juillet 1999, proposant l'étude de l'admissibilité de l'Aspartam, substance depuis toujours bannie par l'OIV, et dans le même temps, une volonté de se référer systématiquement aux travaux de l'OIV en ce qui concerne le secteur viti-vinicole. Cette volonté de rapprochement existe également au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC qui prévoit d'établir des normes « conjointement avec les organisations internationales compétentes », ouvrant ainsi la voie à une collaboration plus intense avec l'OIV.

Le rapprochement reste néanmoins délicat compte tenu des débats de fond qui animent aujourd'hui le Codex. Selon Jean-Luc Angot, ancien responsable du secrétariat français du Codex, deux groupes s'opposent (cf. Bureau, Gozlan et Doussin, 1999) : d'un côté, les partisans d'une limitation des travaux du Codex à des considérations scientifiques dans le domaine sanitaire utilisables par les Comités de gestion des accords de l'OMC, et de l'autre, les Etats, qui comme l'Union européenne, estiment que les travaux du Codex doivent, certes, reposer sur une base scientifique mais aussi prendre en considération d'autres facteurs tels que la perception et l'acceptabilité des risques par les consommateurs, la protection de l'environnement, la préservation des équilibres économiques et sociaux essentiels. Pour ces derniers, la « base scientifique » doit être large et inclure non seulement les sciences technologiques mais également les sciences économiques (estimation coût/avantage) et les sciences sociales (sondages d'opinion, etc.).

Trois domaines importants sont ainsi concernés par ces débats de principes : les critères d'admission des produits au Codex Alimentarius, les principes d'évaluation des risques (science « dure » *versus* science « molle ») et les méthodes de gestion de ces risques (normes produits *versus* normes process, normes réglementaires *versus* normes incitatives). Ces débats concernent directement les produits traditionnels et la notion de typicité ou de terroir. Ils intéressent donc à la fois le Codex, qui statue sur les questions de définition de produit et d'étiquetage, et l'OIV, comme le montrent les exemples suivants illustrant les débats dans ces trois domaines.

– Les critères d'admission des produits par le Codex : supposons que l'on se limite à des considérations purement sanitaires, grand serait alors le risque de voir se développer des pratiques telles que le mouillage du vin à l'eau distillée ou l'aromatisation artificielle. Considérées par l'OIV comme déloyales et propres à « dénaturer le produit » mais inoffensives pour la santé publique, ces pratiques pourraient se voir légitimées par le Codex dans l'hypothèse où d'autres facteurs que la santé humaine ne pourraient être pris en compte.

– L'évaluation des risques : une étude scientifique de la nocivité du vin indépendamment de sa dimension culturelle et sociale pourrait con-

duire à interdire le commerce international du vin. En effet, en dépit des avancées scientifiques sur les bienfaits de l'ingestion modérée de vin par l'homme, relativisées par la médiatisation du « *French paradox* » et de la « diète méditerranéenne », le vin contient indéniablement de l'alcool, qui est qualifié par l'OMS de « drogue psychoactive » (Tinlot, 1999). La justification sur une base scientifique dite « pure et dure » ne manque cependant pas d'être critiquée. Des auteurs comme Salter (1988), Powell (1997), Hillman (1997) ont donné de multiples exemples de « science mandatée » ou de « science négociée » et montré que les seuils sont souvent fixés en fonction d'autres critères que les seuls critères médicaux.

– La gestion des risques : les choix de méthodes opposent ceux qui privilégient les méthodes incitatives et les normes basées sur les produits à ceux qui recourent plus facilement aux méthodes réglementaires et aux normes de process. Les premières ont la préférence des Anglo-saxons, les secondes des pays « latins ». Cette opposition se manifeste tout particulièrement dans le domaine des pathogènes⁽¹⁰⁾. Dans le domaine des résidus ou des additifs, où le contrôle peut s'effectuer au niveau des produits, sans recourir à des normes de type « process », des divergences opposent les pays qui comme les Etats-Unis utilisent des listes négatives et ceux qui, comme la France et l'Union européenne, utilisent les listes positives. Les premières sont moins contraignantes pour les utilisateurs qui bénéficient d'une gamme de produits plus étendue, la mise à l'index d'un produit nécessitant des recherches coûteuses et souvent contestées.

– *L'harmonisation des normes de définition du produit*

Les standards d'identité ou de définition des produits se sont développés dans le cadre des réglementations nationales. Bien adaptés aux produits basiques conçus dans un cadre national pour une production de masse, ils deviennent compliqués à gérer avec la segmentation des marchés et la forte différenciation des produits qui accompagnent la révolution du marketing et l'essor des grandes marques. Le développement des échanges internationaux et la nécessité de respecter la diversité culturelle rendent cette tâche de normalisation quasiment impossible. L'Union européenne, qui envisageait l'harmonisation des standards nationaux dans les années 70, n'est parvenue à normaliser qu'une dizaine de produits. Elle a depuis abandonné son projet. Les Etats-Unis ont cherché eux aussi à fédérer leurs standards étatiques. Ils y sont parvenus plus précocement : 45 % du commerce de gros alimentaire hors fruits et légumes était concerné dans les années 30. Les standards d'identité sont aujourd'hui tombés quasiment en désuétude (Padberg et Kaufman, 1994).

⁽¹⁰⁾ Qui ne touchent normalement pas le vin, compte tenu de la présence d'alcool et d'antioxydants naturels qui ne leur permet pas de vivre et de se développer dans le vin.

Un des seuls standards d'identité qui ait vu le jour au niveau international est celui du vin, grâce à l'OIV. Etabli précocement, il doit aujourd'hui se conjuguer avec les normalisations spécialisées conçues dans une approche horizontale et globale (multi-produits). Mais il devient par la même occasion plus fragile : certaines caractéristiques, qu'on peut qualifier « d'orphelines », ne sont pas prises en compte par les normalisations horizontales, et ne sont en conséquence pas autorisées à justifier une quelconque entrave au libre commerce. La position de l'OMC est en effet que l'on doit laisser faire le marché, lorsque les problèmes ne relèvent pas de la propriété intellectuelle, de la sécurité alimentaire ou de l'environnement et qu'il suffit d'informer correctement le consommateur par un étiquetage adéquat pour assurer la loyauté du commerce.

Parmi les caractéristiques réglementaires « orphelines » du produit vin, il faut mentionner par ordre croissant d'importance : (i) l'interdiction de certaines pratiques œnologiques telles que l'utilisation de copeaux de chêne ; (ii) la contrainte sur l'origine géographique de la matière première principale (interdiction de l'importation de moûts concentrés pour la fabrication de vin de table ou de pays) ; (iii) l'interdiction d'utiliser d'autres matières premières que le raisin frais pour fabriquer du vin (exemples : vin de raisins secs, vin coupé de pêche ; vin aux arômes artificiels).

Les menaces sur la possibilité de maintenir ces réglementations identitaires sont réelles. Les premières entorses risquent de se faire sur les pratiques œnologiques et en particulier sur l'adjonction de copeaux de chêne, pratique moins coûteuse que l'utilisation de fûts de chêne – mais peut-être tout aussi efficace. Certains pays, y compris au sein de l'Union européenne, ont d'ailleurs, à titre « expérimental », commencé à pratiquer l'adjonction de copeaux de chêne. L'OIV n'a pas encore adopté de recommandations définitives à ce sujet. Elle semble préférer concentrer ses efforts sur des menaces identitaires plus sérieuses telles que l'importation de moût concentré réclamée par les pays à gros potentiel viticole, mais à faible performance vinicole (ex-PECO, groupe de Cairns), et par quelques grandes marques nationales (outre Atlantique mais également dans les pays traditionnels) qui souhaitent capitaliser sous leur marque plutôt que de jouer la règle collective. L'OMC pèse de tout son poids pour autoriser les moûts importés. L'Union européenne a inscrit ce problème à l'ordre du jour de sa réunion de Berlin en 1999 et confirmé le maintien de l'interdiction, mais sous réserve de la compatibilité avec les principes de l'OMC.

La menace d'éclatement de la définition consensuelle et normalisée du vin en une multiplicité de définitions est réelle et confortée par les abus et les fraudes constatés au sein de pays traditionnellement viti-vinicoles. Elle aurait des implications fortes sur l'organisation du secteur et le comportement du consommateur. Les caractéristiques du produit défendues par l'OIV maintiennent une identité culturelle forte du pro-

duit que l'on peut considérer comme un bien public. En l'absence de protection collective, il est à craindre une dégradation de l'image et de la représentation du produit et une industrialisation de la filière.

En conclusion, toute définition du vin, plus libérale que celle de l'OIV, pourrait paraître de nature à favoriser un développement commercial. Dans le même temps, elle comporterait le risque de dénaturer le produit lui-même, en autorisant des pratiques viticoles et œnologiques industrielles et l'utilisation de produits de synthèse, aujourd'hui mis à disposition par la chimie et le génie biologique. Cela pourrait entraîner une double pénalisation : du côté des producteurs, dont les pratiques traditionnelles ainsi que les vignes seraient dévalorisées ou délocalisées, notamment du fait de l'industrialisation permise par une telle définition (fabrication en continu) ; du côté des consommateurs qui ne tarderaient pas à repousser un produit banalisé et devenu une boisson sans personnalité. On peut aisément imaginer l'impact négatif, écologique, économique et social, d'un abandon de la viticulture notamment dans les régions à sols pauvres qui n'autorisent pas d'autres cultures.

Face à ces différentes menaces, et en l'absence d'une instance internationale chargée de normaliser ces caractéristiques d'identité, l'OIV et ses pays membres deviennent le meilleur rempart contre des stratégies de marque à visée purement individuelle et incapables de préserver le bien public que représente l'identité culturelle du vin.

– La difficile harmonisation des normes concernant la dénomination d'origine

Le problème crucial des Indications géographiques (IG) dans le secteur viti-vinicole relève quant à lui très clairement de la compétence de l'accord ADPIC. Il fait même l'objet d'un traitement particulier avec l'accord sur la protection additionnelle, qui constitue une sorte de reconnaissance par l'OMC de la spécificité viti-vinicole.

Cet accord a le mérite de traiter le problème des IG à part entière et indépendamment de celui des marques. Il élargit l'audience de l'accord (multiproduits) de Lisbonne (1958), mais sans inclure la distinction des Appellations d'origine et la dimension des facteurs naturels et humains, admises par Bruxelles en 1992, pour les autres produits que le vin, avec la création des AOP et IGP.

L'accord ADPIC est également plus timoré que celui de Lisbonne sur le problème de la mise en œuvre et du contrôle. Une opposition radicale subsiste sur ce point. Les pays libéraux, qui semblent avoir la faveur de l'OMC, sont partisans d'un simple enregistrement de listes, assorti d'une règle de communication claire au consommateur, sans contrainte aucune sur les partenaires commerciaux. Ils s'opposent aux pays tels que l'Union européenne, partisans d'un système plus coercitif incluant des catégories plus riches que les indications de provenance, faisant référence aux facteurs naturels et humains.

Faute d'une règle claire et consensuelle, les affaires d'usurpation sont courantes et traitées le plus souvent par des accords bilatéraux (accords bilatéraux entre l'Union européenne et certains pays tiers comme la Hongrie ou l'Australie, par exemple). Le recours à un panel est possible mais la procédure pour apporter la preuve d'un préjudice à la notoriété est coûteuse et complexe. L'OIV s'est jusqu'ici peu mobilisé, dans le cadre de l'accord ADPIC, pour régler de tels problèmes. Derrière la question de « *l'enforcement* », se profile en fait l'affrontement entre une logique de marque et une logique de terroir (Peri et Gaeta, 1999 ; Valceschini, 1999).

Les partisans d'une *logique de marque* (pays « libéraux », notamment les Etats-Unis, sans oublier les grandes firmes) dénoncent l'existence de rentes maintenues par le système des AO et se refusent généralement à lui reconnaître a priori une quelconque supériorité en matière de qualité organoleptique. Ils attirent l'attention sur les coûts de contrôle induits par la réglementation des appellations et l'importance des normes de process. Ils proposent de confier aux marques d'entreprise le soin de gérer la production et de porter les attributs de confiance recherchés par le consommateur. Bien que s'interdisant de justifier les entraves au commerce sur la base des aspects culturels, ils mobilisent cette dernière dimension pour défendre les produits génériques ou semi-génériques, en arguant d'habitudes de consommation locales solidement ancrées.

Les partisans de la *logique de terroir* (notamment les pays de l'Union européenne) soulignent les avantages d'un tel système, à la fois pour les consommateurs (respect des traditions locales, maintien de la diversité des goûts, éducation du consommateur, etc.) et pour les systèmes de production viti-vinicoles (maintien de petites exploitations performantes et d'un tissu socio-économique local, reproduction des savoir-faire artisanaux, sans pour autant faire obstacle à la modernité). Ils craignent que l'absence de protections et l'instauration d'une logique de marques d'entreprise conduisent à une dégradation de la qualité globale, invoquant l'incapacité des systèmes privés à gérer le bien public que représente le produit culturel « vin ».

En dépit des antagonismes radicaux qui opposent les deux logiques, les perspectives d'harmonisation ne sont pas totalement fermées. De nombreux éléments nous incitent à penser que l'issue du débat pourrait être favorable au développement de la logique de terroir. La voie des marques, bien adaptée généralement, peut en effet paraître plus coûteuse à imposer dans l'environnement actuel du vin (niveau d'éducation et « d'attachement » du consommateur, forte atomisation de l'offre, hyper-segmentation des marchés, coûts de changement institutionnel, etc.). Le poids économique et historique de la « convention » de terroir a conduit la plupart des jeunes pays producteurs en quête de différenciation à adopter la convention dominante, suivant en cela la loi des rendements croissants d'adoption. Cette convention fait par ailleurs école dans

d'autres secteurs de l'agro-alimentaire à forte densité culturelle, tels que ceux des fromages et de l'huile d'olive (Ruffieux et Valceschini, 1996). Elle reçoit également le soutien des pays en développement, qui prennent conscience, notamment à la suite des efforts de coopération technique menés par l'UE, de l'intérêt d'une telle convention pour valoriser les ressources naturelles et culturelles locales.

Sans doute manque-t-il encore quelques démonstrations unanimement reconnues sur les vertus de l'Appellation d'origine en économie libérale. Mais c'est précisément l'OIV qui est le lieu des plus intenses recherches dans ce domaine. Vis-à-vis de ses détracteurs, l'Appellation d'origine pourra échapper à la suspicion⁽¹¹⁾ si l'on réussit : (i) à établir un lien formel entre les facteurs naturels et la typicité du produit, (ii) à diminuer corrélativement le « risque » du consommateur en lui fournissant des informations crédibles, (iii) à prouver l'existence d'une forte concentration « d'externalités » positives aptes à, au moins, compenser les externalités négatives pour la société dans son ensemble.

L'examen des différents domaines de normalisation montre qu'il subsiste une forte incertitude quant au devenir du vin. Les questions de fond (prise en compte des facteurs naturels et humains dans les indications d'origine, articulation des principes de justification, dimension politique de la science, etc.) aujourd'hui débattues à l'OMC ou au Codex sont autant d'enjeux pour l'OIV et le devenir du secteur.

Fort curieusement, l'OIV n'est que peu associé à ces débats. Sa marginalité dans le dispositif actuel conduit à s'interroger sur les raisons d'une telle mise à l'écart. Faut-il y voir une manœuvre stratégique des pays libéraux, en désaccord avec les principes de normalisation de l'OIV, ou n'est-ce que le résultat d'une faible capacité d'action collective et d'une inadéquation du fonctionnement actuel de cet organisme ? Si tel est le cas, il convient d'examiner l'incidence des nouvelles règles de fonctionnement de l'OIV prévues à partir de l'année 2000.

Les voies d'action de l'OIV pour faire reconnaître ses normes

Les négociations au sein du GATT puis de l'OMC ont donc fait progressivement émerger un système de normalisation alternatif crédible, fondé sur la convention industrielle, qui trouve de nombreux partisans

⁽¹¹⁾ Les techniques d'analyse organoleptique démontrent la forte variabilité des produits au sein d'une même appellation, cette variabilité pouvant parfois même être supérieure à celle observée entre appellations. Ces résultats montrent la difficulté – y compris pour des experts – de déceler des différences entre produits de deux origines différentes, ou entre un produit d'origine authentique et un autre « imité » par recours à des produits et arômes artificiels.

chez les professionnels de la filière vin et dans les pays du « Nouveau Monde ». La mise en œuvre des accords de Marrakech et la perspective d'un nouveau cycle, remise au goût du jour par la future réunion interministérielle prévue au Qatar en novembre 2001, fragilisent les règles établies par l'OIV.

Pour renforcer sa légitimité au sein du complexe international de normalisation, l'OIV a choisi de réformer ses institutions. Les principaux éléments de la réforme tendent à rapprocher le fonctionnement de l'OIV de celui des autres organisations internationales. Ainsi, le rôle des délégués « politiques » (intervenant uniquement lors des Assemblées générales pour le vote des résolutions) a parfois été critiqué, notamment à partir de 1990, comme étant insuffisant et trop déconnecté du travail des experts scientifiques. Depuis 1993, la représentation politique intervient à plusieurs étapes : l'élaboration des résolutions jusqu'au vote terminal suit à présent un processus très normalisé et emprunté aux grandes organisations internationales qui prévoit au moins deux allers-retours entre les groupes d'experts et les gouvernements. De plus l'OIV s'est donné pour objectif de réformer le système de décision, qui était jusqu'alors lié au nombre d'unités de cotisations de chaque pays, pour adopter le mode de décision au « consensus », suivant des règles strictes actuellement en débat au sein du Comité de révision des statuts de l'OIV. Les propositions formulées ont reçu un accueil favorable et ont été entérinées définitivement par l'Assemblée générale de juin 2000 à Paris. Ce travail a jusqu'à présent contribué à améliorer la confiance des Etats dans la pérennité et le fonctionnement à venir de l'OIV.

Ainsi, l'OIV apparaît ces derniers mois de plus en plus efficace, représentatif et modernisé, sur la scène des organisations internationales. Son rôle d'organisation de référence vis-à-vis notamment de l'OMC ou de ses comités spécialisés devrait s'en trouver naturellement renforcé. Ce nouveau fonctionnement devrait aussi lui permettre d'être plus entreprenant sur la scène internationale.

Les voies d'action de l'OIV pour préserver son rôle dans le processus de normalisation du secteur sont au nombre de trois :

1 – La voie d'action la plus simple est celle d'une meilleure valorisation des travaux de l'OIV au sein du dispositif des organisations où siègent des représentants de l'OIV. L'OIV a certes su s'y faire entendre dans le passé mais l'OMC, dont l'un des objectifs est justement d'éviter la prolifération des systèmes de normalisation concurrents pour imposer le sien, est aujourd'hui dans une position dominante. L'OIV a donc constaté son impuissance relative à y être reconnu à la hauteur de son expertise.

2 – L'autre voie d'action consiste à confier aux Etats-membres la responsabilité de relayer les résolutions de l'OIV dans les instances qui débattent aujourd'hui des normes viti-vinicoles. Or, on constate au contraire une certaine inertie de leur part qui peut s'expliquer par l'ambi-

guité des positions défendues par les producteurs, d'une part, et la difficile coordination entre les ministères représentant les gouvernements dans les différentes instances internationales, d'autre part. La plupart des professionnels de la filière ont des difficultés à se positionner clairement dans le débat qui oppose OMC et OIV. Ils sont généralement favorables à l'application des normes de l'OMC qui, à court terme, favorisent l'ouverture des marchés. Mais, dans le même temps, ils défendent les règles de l'OIV qui, à long terme, protègent les spécificités du secteur. Ils ne sont pas toujours conscients du caractère partiellement antinomique ou conflictuel des voies de développement qu'ils soutiennent. Cela s'explique en partie par le fait que les professionnels de la vigne et du vin, même les plus puissants, ne sont généralement pas familiers des enjeux et fonctionnements des organisations internationales. Même l'OIV, de 71 ans l'aîné de l'OMC, ne bénéficie pas d'une bonne proximité avec la plupart des professionnels. Ceci tient au choix initial de l'OIV de bâtir des normes sur des démonstrations scientifiques plutôt que sur l'intérêt direct des entreprises. Il s'ensuit que les professionnels du secteur (sauf ceux qui sont directement partie prenante dans les délégations d'experts) sont généralement mal informés et donc peu entendus. La deuxième difficulté dans la défense des intérêts de l'OIV par les Etats concerne la coordination de leurs représentations, la préparation des négociations, ou l'application des résolutions. Le problème se complexifie dans le cas des pays « fédéraux » (Etats-Unis) et des régions supranationales⁽¹²⁾ (Union européenne, ALENA, Mercosur) et exige, pour être résolu, des initiatives de coordinations nationales intra ou interministérielles. Paradoxalement les pays à l'économie la plus « administrée » ne sont pas les mieux armés dans ces négociations (Bureau, Jayet et Marette, 1998). Leurs administrations se sont souvent organisées pour mettre en œuvre des politiques nationales, en cloisonnant volontairement les services par souci d'efficacité d'une part, et d'indépendance d'autre part. On comprend dès lors la difficulté de conduire ces négociations internationales : les ministères collaborent-ils suffisamment entre eux pour mettre au point une stratégie nationale défendue par tous ?

3 – La dernière voie d'action réside dans un travail plus en profondeur sur l'évolution des principes fondateurs à l'OMC. Il s'agit de défendre une conception différente de la concurrence entre produits, fondée non pas sur la composition du produit elle-même mais sur les processus de production. Ainsi, à l'image de la coordination des 15 Etats-membres de l'Union européenne faisant avancer le dossier du « principe de précaution » à la suite du panel sur la viande aux hormones, les représentants de l'UE, des

⁽¹²⁾ A ce sujet, le secteur des vins est riche d'enseignements : la plupart des pays viticoles – membres à la fois de l'OIV et de l'ONU – n'ont-ils pas la même année parallèlement, d'une part fait voter une résolution favorable à la consommation modérée de vin par leur délégué à l'OIV, et d'autre part fait voter la résolution « *use = abuse* » (le premier verre est dangereux) par leur délégué à l'OMS !

Etats-Unis ou du Mercosur sauront-ils se coordonner pour défendre après Seattle leur conception des normes dans la filière vin ?

De fait, dans le contexte de préparation des négociations du Millennium Round à l'OMC, il a été constaté que les Etats-membres semblent très attachés aux spécificités et au fonctionnement de l'OIV et à la fois peu mobilisés par les risques et menaces mis en évidence précédemment, et qui pèsent sur cette organisation. Il est clair que la plupart d'entre eux sont partagés entre deux logiques de normalisation : la logique industrielle défendue par l'OMC et la logique de territoire défendue depuis toujours par l'OIV. L'avenir de l'OIV dépendra avant tout de la capacité de chaque pays membre à synthétiser les préférences discordantes de ses différents groupes d'intérêt et à trouver un compromis durable avec les autres pays partenaires.

CONCLUSION

L'OIV a mis en place précocement un système de normalisation des produits viti-vinicoles original à plusieurs titres : d'abord parce qu'il s'est très vite préoccupé de définir de manière stricte le produit « vin » ; ensuite parce qu'il a choisi des règles de normalisation fondées sur l'origine de la matière première et les processus de fabrication plutôt que sur les caractéristiques intrinsèques du produit. L'OIV a donc privilégié l'harmonisation et l'information plutôt que l'uniformisation.

Ce processus de normalisation a été initialement mené sous une forte impulsion française qui, au nom de la défense des terroirs et des savoir-faire d'une part, au nom de la défense du consommateur d'autre part, a su défendre au sein de l'OIV le modèle de gestion des fraudes et de la concurrence qu'elle avait mis en place depuis le début du siècle. L'élargissement et l'institutionnalisation de ce modèle dans le commerce international du vin se sont faits progressivement et sans opposition majeure, en parallèle avec l'augmentation du nombre de pays adhérents à l'OIV. Les nouveaux Etats-membres ont adopté les principes fondateurs de l'OIV et ont entériné ses règles.

Depuis une dizaine d'années, les difficultés se sont multipliées. Au niveau interne, les conflits d'intérêt s'accentuent, ce qui rend les compromis plus difficiles à trouver et à maintenir. L'intensification de la concurrence pour conquérir les nouveaux marchés, l'évolution de la demande vers du vin de qualité et les innovations technologiques complexifient les enjeux et rendent plus flagrantes les divergences entre les pays nouvellement producteurs qui préféreraient exploiter les potentiels du marché en assouplissant les règles et les pays traditionnels qui restent sur une position plus défensive de protection des acquis. Mais les normes de l'OIV sont menacées aussi par l'hégémonie de l'OMC qui, avec l'Organisation de règlement des différends, a les moyens de défendre une politique

de libéralisation des échanges, qui entre parfois en contradiction avec celle de l'OIV. Cette situation éclaire la question cruciale de la hiérarchie des organisations internationales de normalisation : il n'existe pas aujourd'hui d'instance qui puisse décider légitimement de l'architecture du système de gouvernance global.

La hiérarchie mondiale, au moins en termes de règles du commerce international, doit donc se négocier : les Etats-membres de l'OIV sont-ils prêts à se mobiliser pour défendre un système qu'ils ont patiemment contribué à construire ou se saisiront-ils de l'occasion pour adopter une stratégie opportuniste en défendant leurs intérêts particuliers aux dépens de l'action collective ? L'OIV a cherché à renforcer sa légitimité interne en réformant ses règles de fonctionnement mais cela sera t-il suffisant pour améliorer la cohésion des Etats-membres⁽¹³⁾ ? L'OIV peut-il se positionner comme porteur d'un projet alternatif, qui défendrait les processus de production et les origines des produits ? Sans imaginer que l'OIV puisse imposer une réforme en profondeur de ses principes fondateurs, il n'est pas improbable qu'il obtienne une dérogation pour son système de normalisation. En acceptant la coexistence de plusieurs systèmes, l'OMC donnerait un sens nouveau à une mondialisation qui ne passerait alors plus nécessairement par une uniformisation forcenée des règles.

BIBLIOGRAPHIE

- BOULET (D.), BARTOLI (P.), 1995 — *Fondements de l'économie des AOC et construction sociale de la qualité*, INRA publication, Série Etudes et Recherches, n° 103, 128 p.
- BUREAU (J.-C.), GOZLAN (E.), DOUSSIN (J.-P.), 1999 — *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international*, Club Demeter, Cahiers n° 9, 57 p.
- BUREAU (J.-C.), JAYET (P.-A.), MARETTE (S.), 1998 — Réglementation de la qualité et négociations internationales sur le commerce dans le domaine agro-alimentaire. Qualité des produits liés à leur origine, Actes du séminaire des 10 et 11 décembre 1998, INRA-DADP 1999, pp. 200-221.
- FINNEMORE (M.), SIKKINK (K.), 1998 — International norm dynamics and political change, *International Organization*, pp. 887-917.

⁽¹³⁾ Une telle question mériterait de prendre en compte le retrait des Etats-Unis de l'OIV annoncé en novembre 2000 (après la rédaction de cet article).

- HILLMAN (J.), 1997 — Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited, in: ORDEN (D.) and ROBERTS (D.) (eds.), *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, The International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul.
- La Journée vinicole*, 11 décembre 1999, avec un dossier spécial sur la viti-culture et les enjeux de l'OMC.
- La Lettre de l'OIV*, 1999, n° 117, 8 p.
- PADBERG (D.I.), KAUFMAN (P.), 1994 — Are standards of identity obsolete or redundant ? in: *Re-engineering Marketing Policies for Food and Agriculture*, Food and Agricultural Marketing Consortium, Texas A&M University, College Station.
- PERI (C.), GAETA (D.), 1999 — Designations of origin and industry certifications as means of valorising agricultural food products, in: *The European Agro-Food System and the Challenge of Global Competition*, ISMEA, Roma, pp. 59-68.
- POWELL (M.), 1997 — Science in Sanitary and Phytosanitary Dispute Resolution, Discussion paper 97-50, Resources for the future, Washington D.C.
- REARDON (T.), CODRON (J.-M.), BUSCH (L.), BINGEN (J.), HARRIS (C.), 2001 — Global change in agrifood grades and standards: Agribusiness strategic responses in developing countries, *International Food and Agribusiness Management Review*, Forthcoming, 2 (3).
- RUFFIEUX (B.), VALCESCHINI (E.), 1996 — Biens d'origine et compétence des consommateurs : les enjeux de la normalisation dans l'agro-alimentaire, *Revue d'Economie Industrielle*, 75, pp. 133-146.
- SALTER (L.), 1988 — *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*, Dordrecht, Kluwer.
- SYLVANDER (B.), 1996 — Normalisation et concurrence internationale : la politique de qualité alimentaire en Europe, *Economie Rurale*, n° 231, pp. 56-61.
- TINLOT (R.), 1999 — Les risques de la mondialisation et la nécessaire harmonisation internationale réalisée par l'OIV, Communication au Congrès mondial de la vigne et du vin, Mainz, pp. 140-147.
- VALCESCHINI (E.), 1999 — Les signaux de qualité crédibles sur les marchés agro-alimentaires : certifications officielles et marques, in: LAGRANGE (L.) (ed.), *Signes officiels de qualité et développement agricole*, pp. 147-166.