

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET DISPONIBILITÉ D'ALCOOL

par
P. SULKUNEN *

Monsieur P. Sulkunen, chercheur à la Fondation Finnoise pour l'étude de l'alcool, a entrepris une étude très complète des problèmes de l'alcool dans la Communauté Économique Européenne.

Déjà, lors du 24^e Colloque sur la prévention et le traitement de l'alcoolisme, qui s'est tenu à Zurich en juin 1978, M. P. Sulkunen avait parlé de la disponibilité des boissons alcooliques et de la politique de l'alcool dans la C.E.E.

Il est intéressant de noter qu'un chercheur ressortissant d'un pays non membre de la C.E.E. se penche sur les problèmes spécifiques de la Communauté. Ainsi, vus de l'extérieur, ces problèmes peuvent être analysés avec une parfaite objectivité.

Le texte de M. Sulkunen est très technique, ce qui correspond parfaitement à la manière dont se posent les sujets. La lecture en est donc difficile pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec les méthodes de pensée et de travail en usage dans la Communauté.

Tel quel, il se présente comme un document très complet sur la question, et les personnes quelque peu informées des affaires communautaires ne peuvent que souscrire aux 6 conclusions que l'auteur exprime en résumé à la fin de son étude.

Jean TRILLAT.

D'une précédente étude, on peut conclure que la législation varie considérablement entre les pays de la Communauté Européenne. Traditionnellement, le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Belgique ont donné une large place à la prévention des pro-

* The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Kalevankatu 12 00100 Helsinki 10 Finland.

blèmes sociaux et de santé publique relatifs à l'alcool justifiant, de ce fait, une large intervention dans la production et les ventes de boissons alcooliques. Dans d'autres pays ces questions ont été considérées comme beaucoup moins importantes, et les interventions ont été dirigées surtout vers des buts économiques, tels que stabilisation du marché, garantie de la demande et protection des producteurs nationaux.

On peut également conclure que, jusqu'à présent, ces pays avaient ignoré dans une large mesure la santé publique et les conséquences sociales de la consommation d'alcool.

De plus, les bénéfices d'une très confortable source de revenus pour l'État n'ont pas été entièrement utilisés.

De toute façon, ni l'une ni l'autre des possibles interventions de l'État dans le marché des boissons alcooliques n'a été suffisamment énergique pour arrêter une tendance paradoxale : à l'époque d'une croissance de l'intervention de l'État dans l'économie, celle de l'alcool a été ou libéralisée ou laissée à elle-même.

La France est, certes, une exception. La législation française s'est employée avec succès à réduire le privilège des bouilleurs de cru, le nombre de points de vente de boissons alcooliques et la publicité en leur faveur.

Toute analyse du rôle de l'État dans les pays de la Communauté Européenne est nécessairement incomplète si elle ne tient pas compte de la procédure d'intégration elle-même. L'existence de la Communauté peut être considérée comme jouant un double rôle. Premièrement, c'est une institution dont les gouvernements nationaux doivent tenir compte dans leur politique, en particulier quand celle-ci affecte la production, la distribution ou le commerce international de certaines catégories de marchandises ; secondement, les Institutions Communautaires agissent comme un semi-gouvernement supranational appliquent sa politique dans de nombreux domaines dont certains sont plus ou moins directement liés aux boissons alcooliques.

C'est pourquoi, nous abordons, en premier lieu, le mécanisme et la politique du Marché Commun qui influent sur la disponibilité de l'alcool. D'une part, ces mécanismes et cette politique expliquent le relatif relâchement des interventions nationales ; d'autre part, ils ont une influence directe sur la disponibilité d'alcool.

1. — Aperçu du Marché Commun.

Le but général et indiscuté de la Communauté Européenne est de faciliter les libres échanges à l'intérieur de la Communauté et de régler le commerce avec les pays tiers de façon coordonnée. Ce but a été poursuivi par des moyens variés et coordonnés entre eux.

Le premier et le plus significatif mouvement dans ce sens a été l'abolition des tarifs et des contingents aux frontières intérieures.

Ce mouvement s'est accompli progressivement depuis la signature du Traité de Rome en 1958 jusqu'en 1968, lorsque le reste des entraves au commerce de la plupart des produits industriels furent supprimés.

Néanmoins, l'abolition des tarifs et des contingents en 1968 n'était pas totale pour tous les produits, particulièrement pour ceux d'origine agricole. De plus, il restait d'autres sortes de distorsions commerciales, tels le contrôle et le soutien des prix, les subventions à l'exportation et une variété d'autres aides dans le domaine de l'agriculture. En conséquence, le pas suivant vers la liberté totale du commerce a été l'adoption de la « politique agricole commune », particulièrement demandée par la France. La PAC, ainsi qu'on l'appelle, a une histoire notablement mouvementée et sa création est encore incomplète.

Comme le vin et une partie aussi des spiritueux appartiennent aux productions agricoles, leurs marchés doivent, conformément aux principes du PAC, être régis par des organisations spéciales du marché. De telles dispositions pour l'organisation du marché du vin furent prises en 1970, mais les efforts pour organiser le marché des alcools et des spiritueux ont échoué jusqu'à présent.

Un autre obstacle au complément de la liberté du commerce, après l'élimination des tarifs et des contingents, est l'existence de différents systèmes et niveaux de contributions indirectes et de taxes de consommation à l'intérieur de la Communauté. Cela est spécialement vrai en ce qui concerne les boissons alcooliques, mais beaucoup d'autres marchandises se trouvent également concernées.

Aussi, le troisième pas vers la liberté des échanges a été d'entreprendre la tâche toute aussi difficile de l'harmonisation fiscale, étroitement liée à l'institution de l'Union Économique et Monétaire.

Finalement, il y a « d'indivisibles barrières » au commerce, telles que des différences entre les normes techniques et les standards, les réglementations concernant la publicité et la distillation, etc.

Ces invisibles barrières n'ont pas joué un rôle important quant aux boissons alcooliques. Certes, certaines différences dans la dimension standard des récipients ont créé des difficultés dans le commerce de la bière jusqu'en 1974 et le « Reinheits verbot » qui existe toujours en Allemagne empêche la concurrence des brasseurs étrangers qui utilisent des additifs et des produits chimiques qui sont interdits en Allemagne.

De même, le système belge Vandervelde et les réglementations françaises sur la publicité ont été discuté au sein de la Communauté. Néanmoins, les problèmes ont été d'importance mineure.

Aussi, nous concentrerons-nous sur *la description de l'organisation du marché du vin ou Politique Viticole Commune, les discussions sur le régime de l'alcool et l'harmonisation des taxes*. Nous ferons également des observations sur les effets obtenus par ces différentes politiques.

2. — Politique Viticole Commune.

L'organisation du marché du vin a été établie en 1970 comme une des dernières phases de la politique agricole commune. Cette organisation est très compliquée et nous ne l'exposerons ici qu'à grands traits.

« Le Régime du vin », comme on l'appelle habituellement, comprend :

- a) un système de contrôle des prix et une procédure d'intervention,
- b) une organisation commune du commerce du vin avec les pays tiers,
- c) des règlements sur la production et les plantations de vignes ainsi que sur certaines pratiques œnologiques,
- d) la classification de vins et de zones viticoles à l'intérieur de la Communauté (Commission des Communautés Européennes - 1976, 8).

Les buts de ce système sont ceux de la PAC :

- assurer un revenu tolérable et stable au secteur agricole grâce à un niveau de stabilité de prix,
- arriver à établir un équilibre stable entre l'offre et la demande à l'intérieur de la Communauté,
- régulariser le commerce avec les pays tiers de façon coordonnée,
- encourager des réformes structurelles dans l'agriculture, en vue d'une plus grande productivité et réalisation,
- assurer un approvisionnement équitable aux consommateurs (PAXTON - C.E.E. 1978, BOWLER 1976, 235-237).

L'adoption du régime du vin signifiait, en premier lieu, l'abolition des droits de douane et des contingentements qui existaient encore aux frontières intérieures de la Communauté. En second lieu, le régime du vin signifie que la Communauté essaie de maintenir un niveau commun de prix dans toute la Communauté pour chaque type de vin. Le contrôle des prix et le système d'intervention sont très compliqués. Les fondements de ce système consistent à assurer aux producteurs un « prix d'orientation » pour chaque type de vin sur la base du prix pratiqué pendant les deux dernières années. Alors, un « prix d'intervention » ou « d'activation » est fixé à un niveau quelque peu plus bas que le prix d'orientation. Au cas où, dans l'un des centres de marché du vin désigné, le prix du marché tombe au-dessous du prix d'intervention, des achats d'intervention seront opérés dans les stocks. Dans certains cas, des subventions seront versées pour soutenir la distillation du vin.

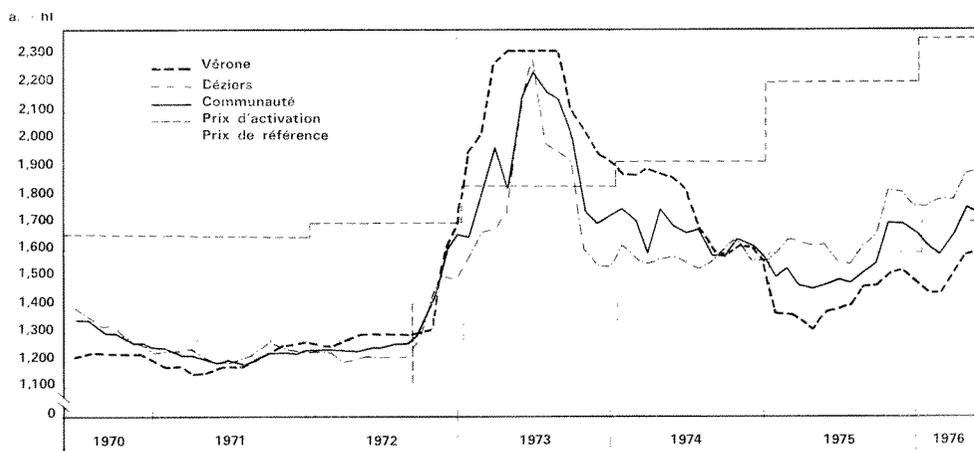
Le mécanisme de fixation et de soutien des prix a fait monter, à la longue, le niveau des prix, particulièrement dans l'Italie du Sud.

C'est pourquoi, les prix d'orientation et d'intervention sont fixés au niveau moyen communautaire, sur la base du prix moyen de la

production de deux années. Cela entraînera automatiquement l'augmentation des prix des producteurs dans les régions où le niveau des prix était antérieurement au-dessous de la réglementation et influencera aussi l'orientation des prix de l'année qui suivra.

On peut juger du résultat par l'augmentation continuelle, bien que modérée, du niveau du prix d'intervention (ou d'activation) ainsi que l'indique la figure 1 (C.C.E. 1977, C). Le niveau du prix intérieur est protégé de la compétition extérieure par de substantiels droits d'entrée du tarif extérieur commun. Ces droits dépendent du type de vin. Un autre élément qui protège le prix intérieur du vin est un système d'importation ou de prix de référence minimum. Les prix de référence pour chaque type de vin sont établis sur le niveau de prix qui prévaut dans la Communauté (prix d'orientation, plus une marge pour les coûts et profits entre le producteur et l'importateur) et en considération des prévisions annuelles de l'offre et de la demande. Lorsque le prix du vin, comprenant un droit d'entrée, est offert au Marché Commun à un prix plus bas que ce prix de référence, la différence est versée dans les coffres du Fond Européen d'Oriantation et de Garantie Agricole (FEOGA). Par ailleurs, la Communauté encourage les exportations par des moyens de « restitutions » aux exportateurs, destinés à couvrir la différence entre le prix élevé de la Communauté et le prix inférieur du marché mondial.

Figure 1. — Évolution des prix mensuels moyens à la production des vins de table dans la Communauté (1). Type R 1 — Vins rouges de 10° à 12°.



(1) Moyenne arithmétique jusqu'au mois d'août 1972. Moyenne pondérée depuis septembre 1972.

Source : Commission des Communautés européennes 1977, graph. 6.

Le problème crucial concernant la politique vinicole, tout comme celle du PAC en général, est le retard dans le développement de l'agriculture et la relative lenteur de ce développement. Une politique agricole élaborée est précisément nécessaire pour cette raison. Par conséquent, la clé d'une agriculture plus simple et moins réglementée en Europe est ce que l'on appelle communément une réforme structurelle. Au cours de la mise en place de la Politique Agricole Commune, l'accent a été mis continuellement sur l'importance d'appuyer ce changement structural (Bowler 1976, 240-242 — Paxton 1976, 105).

L'adoption, après de pénibles négociations et de nombreuses modifications, de ce que l'on a appelé le second plan Mansholt, en 1971, concernant l'harmonisation de la structure de la politique agricole, montre combien la nécessité d'une responsabilité commune dans ce domaine est incontestable. Pour la viticulture, cela signifie que certains règlements concernent l'aide aux plantations nouvelles et aux replantations déjà effectuées. Le but de ces règlements est surtout d'améliorer la productivité et la qualité du vin.

Le principe général est que l'aide gouvernementale aux plantations nouvelles est interdite. De même, l'aide aux replantations n'est autorisée que si elle n'augmente pas excessivement la production et qu'elle améliorera la qualité du vin.

Néanmoins, une aide nationale peut être autorisée par la Commission en cause quand la viticulture est un élément essentiel du revenu agricole et quand cette aide est destinée à soutenir ce revenu. Les types de vignes ont aussi été classifiés et classés selon leur qualité et un programme a été établi, en 1970, pour que l'arrachage de tous les cépages non recommandés soit terminé dans une période de 15 ans. En 1976, a été adopté un nouveau programme pour interdire les nouvelles plantations destinées à la production d'autres vins que les vins de qualité (C.E.E. 19-14).

Le FEOGA soutient également quelques projets de replantation ; en fait, ce soutien a représenté 12 % des dépenses de tous les projets d'amélioration structurelle du FEOGA durant les années 1964 à 1975.

Dans ces dernières années, cette proportion a tendance à croître assez substantiellement (C.E.E. 1977, p. 5 et Table 10). Naturellement, les subventions du FEOGA ne sont qu'une fraction de l'aide accordée pour la transformation structurelle de la viticulture, la charge en revenant aux gouvernements nationaux.

L'une des questions les plus compliquées et les plus délicates de la politique agricole commune, est que la politique commune du vin a dû faire face aux effets sauvages de l'instabilité du système d'échanges internationaux et aux déséquilibres commerciaux comme les politiques agricoles en général.

Lorsque le système des taux fixes de change s'effondra, au début des années 1970, les mêmes difficultés surgirent dans tout le secteur agricole. La réaction fut d'établir une unité de compte agricole spéciale

ou un système de taux de change destiné à être utilisé spécialement dans le secteur agricole. Le système a partiellement détérioré les résultats de la politique commune du niveau prix, également pour le vin. (Kramer 1974, 96).

3. — Politique commune de l'alcool.

L'alcool éthylique est une autre denrée — ou plutôt un groupe de denrées — qui n'a pas pu faire l'objet d'un commerce libre à cause de la suppression générale des tarifs et des contingents aux frontières intra-communautaires pour d'autres produits industriels. D'autres sortes de réglementations nationales contrôlent le commerce, la production et l'utilisation de cette denrée, et certains contingents et tarifs restent encore en vigueur. La situation des marchés de l'alcool ressemble aux marchés des produits agricoles avant l'application de la Politique Agricole Commune, et en partie pour les mêmes raisons. En outre, comme nous l'expliquons au chapitre V de notre rapport, en France, certaines sortes de boissons alcooliques ne peuvent faire l'objet de publicité et la Commission de la C.E.E. a interprété cette mesure comme un obstacle à la liberté du commerce. (Maurel 1974, 31).

Les plus importantes entraves au commerce ont été le monopole d'État en France et en Allemagne et une taxation différente dans certains autres pays, particulièrement au Danemark et en Italie.

La raison d'une telle réglementation réside premièrement dans la production et deuxièmement dans les usages que l'on fait de l'alcool.

L'alcool est surtout obtenu par la distillation de différents produits de fermentation. Il peut l'être également en partant de certains sous-produits industriels, et une méthode qui se développe largement est le système d'alcool synthétique provenant du pétrole. L'efficacité de ces procédés varie considérablement et par conséquent aussi les prix des différentes sortes d'alcool, quoique le produit soit presque toujours le même, quel que soit le mode de production.

Parce qu'une large part des besoins d'alcool dans les pays de la C.E.E. est satisfaite par de l'alcool produit par des matières premières agricoles (céréales, fruits, vin), les marchés de l'alcool sont intimement reliés à la problématique de l'économie. Le besoin de protéger l'alcool agricole vient du fait qu'il appartient à la catégorie la plus chère et sa production ainsi que le niveau de son prix assure le revenu de l'agriculture et absorbe les surplus. L'alcool agricole est également sujet à de larges fluctuations dans la production suivant les variations des récoltes des matières premières, tels que les raisins, les fruits, les céréales.

Le revers de la médaille est que l'alcool est utilisé pour de nombreux usages ; comme solvant, antiseptique efficace, moyen de chauffage, etc. ; en fait, la consommation humaine directe sous la forme de boissons alcooliques représente en France, par exemple, moins d'un tiers de l'utilisation totale de l'alcool éthylique (Maurel 1974, 74).

De nombreux pays ont réservé l'alcool agricole au secteur des boissons et parfois aussi aux usages pharmaceutiques afin d'en assurer la demande en dépit de son prix élevé.

L'approche par la Commission, des obstacles du commerce de l'alcool a été de deux natures. Premièrement, elle a demandé aux pays du monopole et aux pays où elle considère qu'il existe un système de taxe discriminatoire de modifier leur régime de l'alcool pour se conformer aux principes du libre échange et de l'absence de discrimination. Secondement, elle a essayé depuis longtemps d'établir un marché commun de l'alcool qui prendrait en charge tous les problèmes simultanément.

L'Allemagne a déjà libéré des contingents en 1963 et les a augmentés régulièrement de telle sorte qu'ils étaient totalement abolis en 1972.

Le monopole français s'est également soumis largement aux demandes de la Commission, mais certaines taxes spécifiques appliquées aux alcools de grains sont encore plus élevées que celles supportées par les boissons alcooliques à base de vin. (Maurel 1974).

La Commission a fait son premier essai pour trouver une solution d'ensemble aux problèmes créés par le Marché des alcools en 1972, lorsqu'elle a soumis au Conseil une proposition pour un régime de l'alcool. La proposition était basée sur une stricte réglementation du marché par un monopole commun. Certains des buts étaient de diminuer la production de l'alcool agricole, de réserver pour l'alcool agricole certains usages tels que la production des boissons et d'interdire la distillation des matières premières importées.

L'élargissement de la Communauté et la crise du pétrole survenant la proposition fut révisée à la suite de critiques variées, formulées en particulier par les nouveaux États membres.

La nouvelle proposition soumise au Conseil, en décembre 1976 (COM. 76-274), est un compromis entre les producteurs d'alcool agricole (France-Italie-Allemagne) et les nouveaux États membres où l'alcool synthétique est abondamment fabriqué. Elle met également en tête le fait que le whisky écossais est largement produit avec des matières premières importées. La nouvelle proposition insiste également sur la sécurité de l'approvisionnement communautaire, incluant dans le programme l'alcool résultant des opérations de distillation du Marché Commun du vin. Ces mesures plaisaient au milieu agricole puisque les producteurs d'alcool industriel et de whisky se montraient apaisés par l'exclusion large de l'alcool non agricole du régime, par l'abolition totale du précédent principe de prohibition de la distillation à partir de matières premières importées et une distribution plus équitable des charges du système, afin de ne pas en faire peser le plus lourd fardeau sur les alcools de grains, ainsi que le suggérait la première proposition.

En outre, le fait que la Communauté devrait retrouver son rôle initial d'exportateur et de protecteur du niveau de prix de la Communauté devrait être inscrit dans la proposition nouvelle.

Cette proposition nouvelle n'a encore jamais abouti à un compromis effectif et il est difficile de voir aujourd'hui combien de temps il faudra encore pour y arriver.

4. — Harmonisation de la fiscalité.

La nécessité d'harmoniser le niveau des impôts indirects sur les boissons alcooliques est liée de très près à la réalisation du Marché Commun du vin et aux objectifs de la politique de l'alcool.

Ainsi qu'il a été décrit dans le chapitre II de ce rapport, les systèmes et les niveaux d'une telle taxation varient considérablement, dans les pays de la Communauté, ce qui rend nécessaire le maintien des contrôles aux frontières et les ajustements de taxes dans le commerce. En outre, elle prévoit qu'aucun État membre ne devra imposer sur les produits d'autres États membres, une taxe intérieure qui, de cette manière, accorderait une protection indirecte à l'autre produit (art. 95).

Le Traité de Rome stipule, bien qu'en termes assez vagues, que les impôts indirects seront harmonisés dans la Communauté (art. 99 et 100). Mieux encore, il prévoit qu'aucun État membre ne devra imposer, directement ou indirectement, aucune taxe intérieure sur les produits des autres États membres, s'ajoutant à celle imposée directement ou indirectement sur les produits nationaux similaires. De plus aucun État membre ne devra imposer sur les produits d'autres États membres aucune taxation interne de nature à constituer une protection indirecte à d'autres produits (art. 95).

Les raisons de l'importance de l'harmonisation des taxes dans les dernières années ne concernent pas seulement la liberté du commerce et la concurrence normale, mais aussi l'Union Économique et Monétaire. La plus importante quantité de travail, et non sans progrès, a été faite pour assurer des ressources propres à la Communauté afin de remplacer les contributions des États membres.

Cela a été réalisé par la transformation de la taxe d'harmonisation en un système commun de T.V.A. (taxe à la valeur ajoutée) qui fut terminée dans le courant de l'année 1970.

En ce qui concerne les boissons alcooliques, les plus intéressantes dispositions dans le système européen des taxes, sont les droits d'accises. La T.V.A. n'est utilisée que dans certains cas, pour extraire un revenu de l'alcool par le moyen d'un taux très élevé.

En 1967, la Commission déclara que l'harmonisation des droits d'accises était une affaire urgente, le moment approchant où les droits de douane seraient abolis pour la plupart des produits industriels.

Elle classa les droits d'accises existant dans les pays membres en quatre catégories :

- 1) celles où l'harmonisation serait totale : boissons alcooliques, tabac, huiles minérales, sucre,
- 2) celles qui nécessitent des investigations plus poussées : boissons non alcooliques et substitut du sucre,
- 3) celles qui n'ont besoin d'aucune harmonisation : certaines taxes locales qui n'ont pas d'influence sur le commerce international,
- 4) celles qu'il faut éliminer en totalité : certains produits tropicaux, toutes les épices, et quelques autres comme les allumettes, les cartes à jouer... (C.E.E. 1967, 111-113).

Alors que des efforts se concentraient sur l'adoption de la T.V.A. comme taxe générale de consommation, les travaux sur les contributions indirectes se sont poursuivis et ont triomphé dans la fameuse résolution du 22 mars 1971, émanant du Conseil et des représentants de l'Union Monétaire des États membres.

Cette résolution comportait un programme concernant l'harmonisation des contributions indirectes, la prévoyant en deux phases : d'abord l'harmonisation des structures fiscales dans les trois ans, les problèmes des niveaux de taxation ne devant être résolus que plus tard.

Le nombre des droits d'accises restant à harmoniser est probablement l'une des raisons pour laquelle les propositions de la Commission n'ont jamais été discutées au Conseil.

Les pays où les vins n'en supportaient pas, ne voulaient pas en établir. Enfin, en 1976, le Conseil ayant adopté la sixième directive sur la T.V.A. afin de résoudre le problème des ressources propres à la Communauté, déclare se vouloir de reprendre l'examen des impôts indirects. La Commission soumit rapidement une communication insistant sur l'urgence de rapides progrès sur cette question (C.E.E. 1977, 2). La Commission déclara qu'il était irréaliste, à l'état actuel, d'imposer une taxe générale sur le vin et voulut limiter la discussion à l'alcool et à la bière seulement.

Ainsi, le progrès sur l'harmonisation des droits sur les boissons alcooliques a été négligeable. Cela est remarquable, compte-tenu du fait que la première directive sur le tabac manufacturé a été adoptée en 1972.

Alors que le Conseil était lent à adopter la T.V.A. comme taxe générale de consommation, la Commission n'est pas restée oisive. Sa première ligne d'approche, avant tout progrès légal, a été d'adresser des recommandations aux États membres. Il ne faut pas oublier qu'en 1975, la Commission, constatant que dans certains pays de la Communauté les droits sur le vin sont si élevés qu'ils peuvent avoir « des répercussions nuisibles sur la commercialisation des vins dans la Communauté », a demandé aux gouvernements de les réduire sensiblement et, au moins,

de ne pas appliquer d'augmentations. (Journal Officiel de la C.E. 2, 7-1-1976, 13). Cette recommandation a été sans effet et quelques pays ont augmenté ces droits juste après que la recommandation fut publiée. (Parlement européen 1978, p. 13).

La seconde ligne d'action a consisté à citer quelques États membres devant la Cour de justice européenne pour inobservation de l'article 95 du traité de Rome, mentionné plus haut.

Beaucoup de ces cas ne sont pas très graves. Cependant, en France, les droits prélevés sur les spiritueux à base d'alcool de grains particulièrement le gin, la vodka et le whisky, sont plus élevés que ceux qui sont imposés aux spiritueux distillés à partir de fruits ou de vin. Une discrimination similaire est pratiquée par l'Italie qui a fixé la T.V.A. à un taux spécialement élevé sur les spiritueux à base de fruits. Des actions entreprises par la Commission ont mis fin à cette pratique, en 1977. (Parlement européen 1978, 14). Au Danemark, le droit particulièrement bas sur l'aquavit a soulevé des objections juridiques de la part de la Commission. Au Royaume-Uni, les vins anglais sont moins taxés que les vins d'importation et la Commission a également soulevé des objections contre la grande différence entre les droits sur la bière et ceux sur le vin.

L'expérience d'une harmonisation des droits et les difficultés rencontrées en chemin pour y parvenir semblent indiquer qu'il existe une forte pression pour arriver à faire baisser les droits sur les vins dirigée contre les pays non-producteurs. La pression est bien moins forte pour faire baisser les droits relativement élevés sur la bière au Danemark, en Irlande et en Angleterre, puisque ces pays ne représentent pas un grand intérêt pour les brasseurs des autres pays de la Communauté. Les difficultés soulevées pour arriver à organiser les marchés des alcools compliquent encore le problème ; même en dehors des questions des droits, des problèmes d'obtention de matières premières ainsi que l'utilisation des diverses sortes d'alcool en sont les plus cruciaux.

Pour les boissons distillées, le problème moyen concerne les limites dans lesquelles le whisky et le gin peuvent concurrencer les produits continentaux.

Il est intéressant de noter que le Parlement Européen a essayé de soutenir les producteurs de vin. Par exemple, lorsque la proposition de la Commission de 1972 suggéra que l'on applique une taxe minimum sur le vin dans chacun des États membres, le Parlement Européen s'y opposa et proposa que ces taxes soient abolies là où elles existent en se basant sur le fait qu'elles ne produisent nulle part aucun revenu essentiel.

Actuellement, le Parlement étudie une motion tendant à trouver une solution qui limiterait effectivement le taux des droits de douane sur le vin dans une certaine mesure, comme pour la bière, argumentant

que le vin et la bière sont des boissons concurrentielles. (Parlement européen 1977).

A ce stade, il est très difficile d'évaluer la situation du point de vue de la disponibilité. Cependant, il est possible de faire quelques suggestions à titre expérimental.

Bien que les progrès se poursuivent probablement avec lenteur, il est vraisemblable, qu'en tous cas, les droits d'accises sur la bière et sur les alcools, seront harmonisés. La conséquence de telles mesures sera l'abaissement des taux dans les pays où ils sont considérablement supérieurs à ceux de la moyenne de la Communauté : Danemark, Irlande et Royaume-Uni. Par exemple, John Dodsworth a estimé, se basant sur la situation de 1971, que l'adoption par le Royaume-Uni, de la taxe moyenne de la Communauté sur la bière, aurait pour effet la réduction de 4,7 % par pinte à 1,7 % ou même plus encore.

Même une diminution de 50 % impliquerait une perte de 200 millions de livres par an, en dépit d'une augmentation probable de la consommation (Dodsworth 1973, 87).

Une autre conséquence possible de l'intégration de la taxation est ce que l'on appelle « l'harmonisation spontanée ». Parfois des réformes fiscales entreprises individuellement par des États, aboutissent à des normes communes existantes ou souhaitées indépendamment de la Commission. Dans d'autres cas, une confrontation entre des plans nationaux et ceux de la Commission ont orienté les réformes nationales dans le sens des normes de la Communauté. Schneider (1973, 151), croit qu'une telle harmonisation a été étendue. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure de telles politiques ont influencé les taux des impôts, étant donné l'absence de normes juridiques, mais, si l'on considère les grandes différences entre les niveaux et les genres de taxes sur les boissons alcooliques dans les différents États membres, il semble qu'il serait difficile d'arriver à une solution juridique sans cette harmonisation autonome.

1. — Les effets de l'intégration sur le commerce et la production.

A ce niveau, il n'est pas possible d'évaluer systématiquement les conséquences réelles de l'existence de la Communauté sur le commerce et la production des boissons alcooliques. D'une part, il est encore trop tôt, étant donné qu'un grand nombre de ses effets commencent seulement à se faire sentir. D'autre part, le problème nécessite une étude détaillée et approfondie qu'il n'est pas possible de faire ici. Par conséquent, les observations qui suivent doivent être considérées uniquement comme des hypothèses sur les conséquences les plus évidentes des politiques de la Communauté.

L'effet le plus remarquable de la C.E.E. sur la production d'alcool dans les pays de la Communauté s'est produit dans le secteur du commerce du vin. Déjà, avant l'établissement du régime du vin, mais

plus particulièrement depuis lors, la part du commerce du vin à l'intérieur de la Communauté a énormément augmenté aux dépens des importations des pays tiers. Les importations de vin des pays tiers qui proviennent en grande partie du Magreb ont atteint 13 millions d'hectolitres en 1968-69 et sont tombées à 3 millions d'hectolitres en 1970, comme résultat de l'adoption du régime du vin auquel s'est ajoutée la récolte record de cette même année. Depuis lors, les importations des pays tiers ont varié considérablement en fonction des récoltes de la C.E.E. L'élément le plus important de ce tableau, est la diminution des importations de vins en France qui a été réduite à un minimum de 1970-1972. L'Algérie était considérée à l'origine comme un membre de la Communauté, mais elle a perdu petit à petit son statut préférentiel. Les restrictions du tarif commun extérieur qui lui était attribuées (Marsh 1976, 94) ne permettent pas aux vins d'Algérie d'être compétitifs à l'intérieur de la Communauté, puisque le vin algérien est soumis au système des prix de référence. Le seul effet des réductions du tarif extérieur commun est que les exportateurs algériens tirent une part plus grande du prix de détail final. Un obstacle primordial pour empêcher le vin algérien de rentrer sur le marché européen est l'interdiction de mélanger le vin non-communautaire avec du vin d'origine communautaire, ainsi qu'il est dit dans le « Régime Communautaire du Vin de 1970 ».

D'autre part, le commerce intra-communautaire a augmenté rapidement. Il a atteint un volume total de 4,5 millions d'hectolitres en 1968/69 et de 14,5 millions d'hectolitres en 1974/75 pour la Communauté des Six et 15,8 millions d'hectolitres pour la Communauté des Neuf. (Commission des Communautés européennes 1977 a — Tableau 13). Le développement de la part des importations de la Communauté, comparé au total des importations de chaque pays membre figure au tableau I.

Outre les variations importantes en France, il faut signaler que les changements ont été frappants dans les pays non producteurs, particulièrement aux Pays-Bas et au Danemark. Dans les deux pays, la consommation a augmenté très rapidement, en partie à cause de la réduction des droits de douane et de certaines taxes (Boullez 1974, 105) combinés à d'autres facteurs.

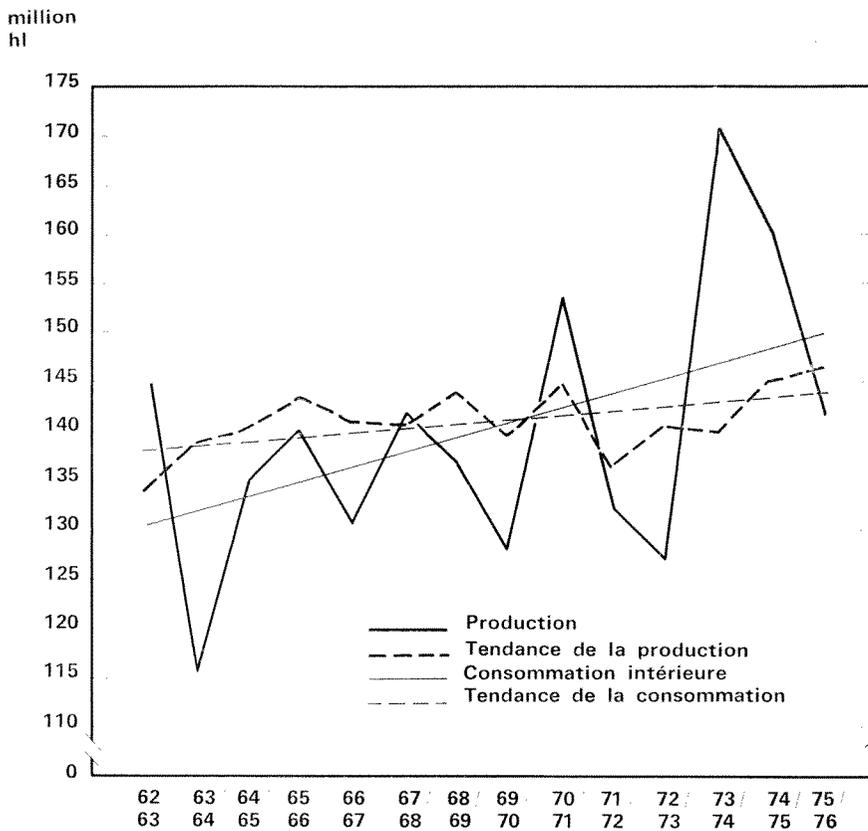
Malgré la politique d'exportation agressive, les exportations totales de vin de la Communauté sont restées assez faibles. En 1956/57, elles étaient de 1,8 millions d'hectolitres (pour les Six), tandis qu'en 1972/73, elles étaient de 2,3 millions d'hectolitres (pour les Neuf). Ces quantités correspondaient respectivement à 1,6 % et à 1,4 % de la production totale. Les principaux clients les U.S.A. et la Suisse (Commission des Communautés européennes 1976 a).

Ainsi l'intégration a eu deux principales sortes d'effets commerciaux : elle a détourné les importations des pays tiers vers le commerce intra-communautaire (l'Italie a beaucoup bénéficié de cette tendance) et, à l'intérieur de la Communauté, elle a ouvert des marchés de faible

niveau de consommation de vin. Cependant, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur de ce dernier effet de la C.E.E. comparé à d'autres facteurs tels qu'augmentation de la demande, changements dans les débouchés de distribution, réduction des taxes intérieures, politique des prix, etc.

L'intégration a également eu des effets sur la production dans le Marché Commun. Il a été maintes fois remarqué en matière de politique agricole que les mesures tendant à garantir des revenus et des niveaux de prix aux agriculteurs ont eu la priorité sur les politiques structurelles. Ceci a provoqué une tendance déséquilibrée dans le sens d'une augmentation de la production, compte-tenu de la garantie

Figure 2. — Évolution de la production et de la consommation de vin dans la Communauté.



NOTE : Les chiffres de consommation intérieure n'incluent pas les distillations exceptionnelles en ce qui concerne l'Allemagne (1974/1975), la France et l'Italie (1970-1971 à 1974-1975).

Source : Commission of the European Communities 1977a, Graph 1.

de prix fournie par la PAC (Bowler 1976, 240 ; Muth 1970, 285). Comme il ressort visiblement de l'étude des mesures concernant la réforme structurelle de la viticulture, la politique a à peine été orientée vers une réduction de la production du vin.

En conséquence, la production croît plus rapidement que la consommation (voir figure 2). Ceci, en partie au moins, est une conséquence de la politique adoptée par la Communauté, comme le montre le fait que la surface couverte de vignobles n'augmente pas : l'accroissement de la production est plutôt le résultat de meilleurs rendements qui résultent du perfectionnement des installations et des techniques de culture. (Commission des Communautés européennes 1977 a, 13).

Une conséquence de l'augmentation de la production et de la diminution des importations des pays tiers est le degré d'autosuffisance comme le montre le tableau 19. En lisant le tableau, il faudrait avoir présent à l'esprit que l'entrée des Trois pays non producteurs a eu pour effet cette diminution du degré d'autosuffisance parce que, dans ces pays, l'utilisation du vin non communautaire était proportionnellement plus élevée que dans la Communauté des Six.

Tableau 1. — Degré d'autosuffisance des vins dans la Communauté. 1956/60 et 1974/75.

	Communauté des Six (%)	Communauté des Neufs (%)
1956/60 (average)	89 (1)	
1966/67	92 (2)	
1970/71	104 (3)	
1971/72	95 (3)	93 (1)
1972/73		89 (3)
1973/74		105 (3)
1974/75		107 (2)

Sources : (1) Bowler 1976, 246. (2) Commission des Communautés Européennes 1976b, 4. (3) Boulez 1974, 13.

Tous les chiffres sont fournis officiellement par la Commission des C.E.

En ce qui concerne la bière, il est beaucoup plus facile d'établir les mécanismes d'influence de la C.E.E. La bière est classée comme un produit industriel et il n'a pas été nécessaire d'établir des normes spéciales. Le plus important de ces mécanismes a été la suppression des contingents et des barrières douanières dans le commerce intra-communautaire à la fin des années soixante. Le tableau II montre que ce commerce de la bière a augmenté plus rapidement depuis lors.

Le plus grand accroissement se fit dans les importations françaises principalement en provenance de la Belgique. Le total des importations françaises était pratiquement nul en 1950. Il passa à 0,6 mil-

lions d'hectolitres en 1965 et atteint 1,5 millions d'hectolitres en 1972. (Communauté de Travail des Brasseurs du Marché Commun 1976, tableaux 9 et 12).

D'autre part, il ne faut pas oublier qu'au commerce s'ajoute une importante production internationale, ainsi que l'indique le chapitre IV de ce rapport. Il n'est pas facile d'établir comment l'intégration a contribué à cette tendance, mais la Commission a effectivement donné des directives en 1960 et en 1962 pour que soit appliqué l'article 67 du Traité de Rome qui prévoit la libre circulation de capitaux comme l'un des buts de l'intégration. Dans ces directives la Commission a souligné particulièrement la dite liberté d'établissement et la suppression des obstacles à la circulation des capitaux de cette sorte. (Krämer 1974, 89).

Bien que l'organisation des marchés de l'alcool ne soit pas encore établie, l'intégration a déjà favorisé le commerce des spiritueux en supprimant aussi les contingents et les tarifs presque totalement. Les plus grands producteurs de spiritueux sont la France et le Royaume-Uni et tous deux ont rapidement accru leurs exportations au cours du processus d'intégration.

Les exportations du Royaume-Uni ont augmenté avant même qu'il ne rentre dans la Communauté : de 1,3 millions à 2 millions d'hectolitres (100 % alcool) en 1967-1972. Les exportations de la France semblent refléter plus visiblement le processus d'intégration. Les ventes de vermouth au Royaume-Uni sont passées de 9 mil hectolitres à 100 mil hectolitres lorsque la Grande Bretagne est entrée dans le Marché Commun en 1973, et cette tendance ascendante s'est poursuivie après. La libération des marchés allemands a provoqué une brusque augmentation de 82.000 à 184.000 hectolitres de spiritueux exportés vers l'Allemagne en 1970.

Les exportations de spiritueux vers le Royaume-Uni se sont aussi considérablement accrues en 1973. (Commission des Communautés Européennes 1976 b, 40-41). Ce développement est également vrai en ce qui concerne les importations et les chiffres de consommation au Royaume-Uni. (Commission des Communautés Européennes 1977 c, 18).

Les Pays-Bas où pendant longtemps l'industrie a été très concentrée et pouvait contrôler l'organisation des ventes au détail de spiritueux, ont subi un effet direct de l'intégration. Ceci était dû en partie à une réglementation qui imposait une taxe plus élevée aux importations en bouteille qu'aux boissons importées en vrac et mises en bouteilles aux Pays-Bas. Puisque seuls les « importateurs officiels » qui avaient des contrats commerciaux avec les possesseurs de marques pouvaient importer en vrac, ils avaient un monopole dans chaque marque. Lorsque cette réglementation fut abolie, à la demande de la Commission, le marché des ventes au détail s'ouvrit et il s'établit une énorme concurrence des prix. (Commission des Communautés Européennes 1976 b, 100-101).

6. — Résumé.

1. — Le processus d'intégration est largement incomplet et l'influence de ce processus sur la disponibilité des boissons alcooliques ne peut être encore évalué. Les principaux domaines où cette influence se manifeste et se manifesterà de plus en plus sont :

- a) L'élimination des tarifs et des contingents,
- b) La politique commune du vin,
- c) la politique commune de l'alcool,
- d) l'harmonisation des taxes et
- e) l'élimination d'autres entraves à la liberté du commerce et à la concurrence déloyale telles que les normes techniques et les standards et toutes les interventions sur le marché qui peuvent être considérées comme discriminatoires. Dans une certaine mesure, la plus grande liberté des mouvements de capitaux a contribué à la tendance vers l'internationalisation de la production.

Tableau II. — Développement du commerce intra communautaire de la bière comparé à la production (Communauté des Neuf).

Année	Production 1.000 hl	Dévelop- pement	Commerce intra communau- taire	Dévelop- pement	Pourcentage comparé à la production
1958	127.638	100	2.725	100	2,13
1959	135.704	106,3	2.982	109,4	2,20
1960	138.905	108,8	3.037	111,4	2,19
1961	147.500	115,6	3.294	120,9	2,23
1962	152.144	119,2	3.307	121,4	2,17
1963	157.755	123,6	3.533	129,7	2,24
1964	170.457	133,6	3.869	142,0	2,27
1965	171.006	134,0	3.756	137,8	2,20
1966	177.457	139,0	4.026	147,7	2,27
1967	181.389	142,1	4.764	174,8	2,63
1968	185.165	145,1	4.959	181,9	2,68
1969	195.537	153,2	4.887	179,3	2,50
1970	202.819	158,9	5.503	201,9	2,71
1971	209.926	164,5	6.242	229,0	2,97
1972	213.146	167,0	6.592	241,9	3,09
1973	224.976	176,3	7.817	286,9	3,47
1974	226.406	177,4	7.407	271,8	3,27
1975	228.979	179,4	7.974	292,6	3,48
1976	236.507	185,3	8.056	295,6	3,41
1977	232.348	182,0	7.068	259,4	3,04

Source : Communauté de Travail des Brasseurs du Marché Commun.

2. — L'élimination générale des tarifs et des contingents a stimulé les exportations de certains pays de la Communauté vers ceux où le niveau de consommation de chaque type de boisson était bas. La liberté du commerce augmente la concurrence internationale, et, dans certains cas, conduit à un abaissement des prix.

3. — La politique viticole commune a, en particulier, favorisé un tel commerce intérieur. Elle a aussi dirigé le commerce des pays tiers vers d'autres que ceux de la Communauté. Le prix et les revenus de la politique du régime du vin ont eu la priorité sur la politique structurelle ; en outre, cette politique structurelle a été dirigée vers une amélioration de la qualité du vin et la rationalisation des méthodes de production, plutôt que d'en freiner l'augmentation.

4. — Le marché de l'alcool éthylique n'a pas encore été organisé, mais les discussions à ce sujet se poursuivent activement. Le régime, quand il sera établi, n'aura probablement pas pour but de réduire la production d'alcool agricole. Au contraire, il contribuera à sa rationalisation. Il éliminera les entraves qui subsistent encore dans le commerce des boissons distillées. Les plus évidentes restrictions au commerce violant le Traité de Rome ont été éliminées, même en l'absence d'un régime commun de l'alcool.

5. — L'harmonisation des taxes a avancé lentement mais ce sujet est continuellement discuté dans les Commissions de la Communauté. Lorsque ces discussions aboutiront à des accords légaux, il est probable que les contributions indirectes devront être diminuées dans les pays où elles sont exceptionnellement élevées (Danemark, Irlande, Royaume-Uni). La Commission s'oriente vers l'abaissement du niveau des taxes sur le vin dans les pays où elles sont élevées, bien qu'elle veuille exclure le vin du programme d'harmonisation des taxes à ce niveau. Pendant ce temps, une harmonisation spontanée et l'élimination de taxes discriminatoires que la Commission interprétait comme la violation des dispositions de la liberté du commerce et le détournement de la procédure mise en place, ont, au moins dans certains cas, réduit le niveau des taxes. Pour confirmer la signification de cette harmonisation spontanée et les procédures ouvertes pour infraction par la Commission, une étude détaillée et systématique devrait être entreprise.

6. — Le travail de la C.E.E. sur d'autres obstacles au commerce des boissons alcooliques, tels que des barrières techniques et des réglementations de marché, etc., n'a pas été très intensif. Le Traité de Rome ne s'oppose pas à ce que les gouvernements établissent une réglementation du marché des boissons alcooliques, à moins que cette réglementation ne soit discriminatoire envers des produits originaires d'autres pays de la Communauté.
