



HAL
open science

L'aléa climatique viticole vu par le droit européen

Gabrielle Rochdi

► To cite this version:

Gabrielle Rochdi. L'aléa climatique viticole vu par le droit européen. L'aléa climatique en droit viticole : focus sur le vignoble charentais -, Apr 2022, Segonzac - Grand Cognac pour l'Université de Poitiers, France. <hal-03628671>

HAL Id: hal-03628671

<https://hal.science/hal-03628671v1>

Submitted on 2 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

La gestion de l'aléa climatique viticole à la lumière du droit européen¹

Par Gabrielle Rochdi,

Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales

Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (EA 7353)

Fédération Territoires (EA 4229)

Résumé: *Le droit européen est bien présent sur le sujet de la gestion de l'aléa climatique viticole. Il y définit un cadre de règles communes harmonisées favorable à l'action des organisations professionnelles que sont les groupements de producteurs et les organisations interprofessionnelles. De nombreux leviers d'intervention sont également proposés aux Etats membres, que ce soit au titre des aides nationales ou au titre des aides de la PAC.*

Tant par son contenu que par les chemins qu'elle emprunte, la gestion de l'aléa climatique viticole se veut précurseur. Par le système des plans viticoles nationaux, la réforme 2014-2020 a posé les premières bases du soutien que la PAC 2023-27 va généraliser à travers les Plans stratégiques nationaux. En prévoyant le financement de mesures d'adaptation et de reconversion du vignoble au défi climatique, ces mesures engagent une dimension structurante innovante. Se pose dès lors la question d'une « conditionnalité de la gestion du risque climatique » pour les interventions viticoles de la PAC.

Partie 1 – La gestion l'aléa climatique viticole à travers le régime européen de concurrence

A- La conformité aux règles sur les ententes

B- La conformité aux règles visant les aides nationales

Partie 2 – La gestion de l'aléa climatique viticole par les mesures d'intervention de la PAC

A- Le traitement réservé par la PAC à la gestion de l'aléa climatique viticole

B- Le contenu des mesures d'intervention liées à la gestion de l'aléa climatique viticole dans la PAC

¹ Rapport écrit faisant suite à l'intervention au colloque sur *L'aléa climatique en droit viticole : focus sur le vignoble charentais* – 1^{er} avril 2022, site universitaire de Segonzac-Grand Cognac (16) - Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales.

L'agriculture a toujours fait l'objet de la plus grande attention des pouvoirs publics pour des raisons évidentes de sécurité des approvisionnements, d'indépendance géostratégique ou encore pour mieux servir les enjeux économiques et culturels comme c'est le cas pour le secteur des vins et des spiritueux.

Les exploitations viticoles sont quant à elles directement exposées aux intempérances climatiques dont la fréquence et l'intensité interrogent la plasticité des cépages et des sols, les changements de pratiques culturales ou encore les équipements de prévention à prévoir.

Structurellement spécialisées sur des surfaces limitées, ces exploitations sont dépendantes des conditions météorologiques. La valeur ajoutée élevée et par ailleurs étalée dans le temps de ces productions pérennes est aussi un réel élément de fragilité face à l'accélération des intempéries. L'impact de cette fragilité se ressent à l'échelle de toute la filière vitivinicole, laquelle de tous les autres secteurs agricoles semble être la plus consciente de sa sensibilité aux changements climatiques mais aussi la plus organisée collectivement pour y faire face. Ainsi, la gestion du risque climatique ne se réduit pas à la résilience de la seule exploitation viticole et à la sécurisation de son revenu. C'est toute la lignée des opérateurs de la filière qui se trouve touchée par ce fléau². Pour le vignoble de Cognac, plusieurs milliers d'entreprises du territoire sont concernés - viticulteurs, négociants, distillateurs³ - auxquelles il faut ajouter tout l'écosystème de structures dites « périphériques » qui évoluent autour du bassin d'activité de l'eau-de-vie de Cognac⁴.

Le risque climatique s'entend comme celui qui affecte le rendement des exploitations tant en volume qu'en qualité de production. De nature systémique, il engendre un risque de marché car la denrée qui devient rare influe sur le prix, de même qu'à l'inverse, l'aléa peut conduire à une production précoce et massive avec le même effet perturbateur sur le prix final.

L'intervention en faveur de la viticulture associe quant à elle les différents niveaux de l'action publique suivant une articulation juridiquement établie des leviers européens et nationaux. Pour le cas de la France, on y retrouve des règles étatiques contenues à différents endroits du Code rural et de la pêche maritime mais aussi des règles définies à l'échelle locale à travers les réglementations d'AOC. Ainsi, le vignoble charentais s'appuie-il sur le cahier des charges de l'appellation Cognac pour lequel la définition des conditions

² INRAE, rapport LACCAGE Impacts et adaptation de la filière Vigne et vin au changement climatique, <https://www6.inrae.fr/laccage/content/download/3429/34683/version/1/file/INRA%20-%20La%20vigne%20le%20vin%20et%20le%20changement%20climatique%20en%20France.pdf>

Voir également la stratégie de la filière viticole pour son adaptation face au changement climatique, présentée le 26 août 2021 à Julien DENORMANDIE, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation par Jérôme DESPEY, Christian PALY et Eric PAUL, Bernard ANGELRAS, présidents du Conseil spécialisé de FranceAgriMer, des Comités nationaux AOP et IGP de l'INAO, de l'Institut Français de la Vigne et du Vin.

³ BNIC <https://www.cognac.fr/decouvrir/spiritueux-unique/chiffres-filiere-cognac/>

⁴ Spirit Valley : <https://spiritsvalley.com/>

d'encépagement et de conduite du vignoble constituent aujourd'hui autant de paramètres à prendre en compte pour affronter le défi climatique⁵.

La construction communautaire n'a pas échappé à la tradition de l'interventionnisme public agricole, au point d'ériger l'agriculture en modèle d'intégration. La gestion des risques liés à l'activité primaire s'est imposée dès 1962 au continent européen par de savants mécanismes de régulation des marchés. C'est précisément dans le secteur de la vigne et du vin que subsiste aujourd'hui le plus grand héritage de ces pratiques interventionnistes notamment pour le contrôle de l'offre par les autorisations de plantation ou encore par l'allocation d'aides sectorielles sur la base d'enveloppes nationales. C'est aussi paradoxalement dans le secteur du vin que le droit européen se montre le plus tolérant à l'égard de l'action collective concertée comme ce fut le cas anciennement pour la gestion de la distillation de crise et aujourd'hui encore pour la régulation des plantations. La gestion des risques climatiques participe à cette logique d'ensemble qui conduit l'Union européenne (UE) à réserver un traitement particulier à la viticulture.

A l'échelle de toute l'agriculture européenne, la préoccupation climatique est aujourd'hui ancrée dans la stratégie globale du *Pacte vert*, suivant l'objectif prioritaire de parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050⁶. La contribution du volet agricole est quant à elle définie dans la stratégie *Farm2Fork*⁷. La dernière communication « *Fit to 55* » complète cet ensemble⁸.

L'agriculture se trouve donc incontestablement impliquée dans l'action en faveur du climat dont on pourrait y déceler l'un des pivots du renouvellement de l'inspiration agricole européenne.

Juridiquement parlant, la gestion du risque que le changement climatique fait peser sur l'activité agricole reste soumise au cadre que lui définissent le droit international et le droit européen lui-même.

En externe, la réglementation européenne compose avec les normes internationales issues de l'*Accord agricole de l'Uruguay Round*⁹. Les mesures d'indemnisation du risque climatique y sont traitées au titre du soutien interne. Le paiement des primes d'assurance récolte s'y trouve classé dans la boîte orange où il subit pour sa part un engagement de réduction, alors

⁵ Cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée « Cognac » ou « Eau-de-vie de Cognac » ou « Eau-de-vie des Charentes » homologué par l'arrêté du 14 janvier 2022 publié au JORF du 22 janvier 2022.

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Conseil économique et social et au Comité des régions, The European Green Deal, Com (2019) 640 final, 11 décembre 2019.

⁷ Daniel Gadbin, Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC ? Rev. Dt Rur n° 486, oct. 2020, p. 18.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions « *Fit to 55* » Atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique, COM/2021/550 final, 14 juillet 2021.

⁹ Accord agricole de l'Uruguay Round

que les programmes *ad hoc* visant les aides liées aux cas de catastrophe naturelle ainsi que les programmes d'aides directes pour stabiliser le revenu sont classés en boîte verte¹⁰.

Au-delà, l'aléa climatique agricole et a fortiori, l'aléa climatique viticole obéit encore à la juridiction du droit européen pour lequel l'UE propose un corpus commun qu'elle assortit de toute une palette de moyens. L'intention de base est avant tout de préserver un cadre harmonisé indemne de toute restriction de concurrence au sein du marché intérieur. Ce positionnement que l'on peut qualifier d'*a minima* se veut le fruits des engagements des Etats auxquels ils ont eux-mêmes souscrits.

Le constat souligne d'ailleurs toute la contradiction de l'approche politique européenne actuelle dont l'ambition globale issue du *Green Deal* érige le fléau climatique en cause prioritaire, y compris pour le secteur agricole, alors même que la question climatique y concerne des productions difficilement maîtrisables et sans doute les plus exposées aux caprices de la nature.

Une telle contradiction n'est pas sans lien avec le principe de subsidiarité qui s'applique désormais à tout le spectre de l'intervention européenne en faveur du secteur agricole. C'est aussi sans compter que les dépenses de la PAC réformée ont été peu à peu détournées de l'objectif de régulation des marchés. Partant, la part consacrée à la gestion des risques constitue aujourd'hui la partie congrue des versements agricoles.

En matière viticole cette gestion se démarque toutefois au regard du traitement que réserve le droit européen au secteur de la vigne et du vin en tant que l'un des derniers bastions du soutien sectoriel. Même si la gestion des risques ne s'y trouve pas aussi clairement identifiée qu'elle peut l'être pour les autres productions, l'Union européenne y propose toutefois un dispositif précurseur d'adaptation au changement climatique.

L'orientation structurante qui en découle est déterminante pour guider l'action des opérateurs eux-mêmes qui sont par ailleurs fortement encouragés à œuvrer par le biais des organisations professionnelles, groupements de producteurs, syndicats et organisations interprofessionnelles. Au-delà, le dispositif européen s'adresse aux Etats membres à qui il appartient d'arrêter les arbitrages qui s'imposent au titre de leur propre politique viticole.

Il en résulte que la question climatique se pose aujourd'hui comme un nouveau paradigme de la viticulture européenne. La mise en place d'une conditionnalité de gestion du risque lié aux aléas climatiques qui s'appliquerait aux instruments règlementaires et financiers proposés par l'UE inspire une réflexion de fond sur le modèle en cours pour la plupart des vignobles. Ainsi, la délivrance d'autorisations de plantation, tout comme les aides de la PAC pourraient-elles se voir conditionnées à la situation d'exposition au risque climatique de la zone à planter, de l'état de couverture assurancielle ou encore à l'acquisition d'équipements de protection que ce soit à titre individuel ou à titre collectif.

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), en français Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. L'accord de 1994 a institué l'Organisation mondiale du commerce.

Partant de la diversité des leviers qui sont soumis au choix des Etats, le paysage qui s'offre à l'Union européenne en matière de gestion du risque climatique reste finalement d'apparence très inégale en fonction de l'exposition climatique des vignobles, des traditions nationales, de l'organisation des chaînes de valeur, ou encore de l'engagement des acteurs publics et privés.

L'analyse des textes révèle que le droit européen accompagne les politiques nationales liées à l'aléa climatique pesant sur la viticulture à travers deux grands volets de législation que sont le droit de la concurrence (Partie I) et le droit de la PAC (Partie II).

Partie I- La gestion l'aléa climatique viticole à travers le régime européen de concurrence

Le marché intérieur conditionne la marge d'intervention des opérateurs européens à travers les règles de libre échange et de libre concurrence. A cet égard, la gestion de l'aléa climatique viticole implique le respect de règles visant l'interdiction des ententes et des aides nationales. Ces mesures d'interdiction sont toutefois largement pourvues en exemption. L'évolution normative réserve ainsi une place grandissante aux producteurs et à leurs organisations pour parer l'adversité climatique.

A- La conformité aux règles sur les ententes

Selon l'article 101 du TFUE, les ententes au sein du marché intérieur sont interdites. Sont concernées les accords entre entreprises, les décisions d'association d'entreprise et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objectif de fausser ou de restreindre le jeu de la concurrence.

A titre de mesure d'exemption, certaines ententes ne sont pas sanctionnées dans la mesure où elles peuvent présenter un caractère bénéfique pour le marché¹¹. Tel est le cas d'une entente qui serait nécessaire à la réalisation des objectifs de la PAC¹². Il en va ainsi d'une action collective de lutte contre l'aléa climatique, laquelle peut concerner les décisions d'associations d'entreprises prises par les groupements d'opérateurs ; interprofessions ou syndicats viticoles.

Après l'avoir été longtemps combattue, la PAC réformée s'engage aujourd'hui pleinement en faveur de l'organisation professionnelle pour compenser les effets du désengagement public européen sur les filières¹³.

¹¹ Article 101 §3 TFUE

¹² Art. 39 TFUE

¹³ Article 209 du règlement n° 13/08/2013 - Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil : JOUE L 347, 20.12.2013, p. 671–854 - Chap. III - art. 152 et suivants.

Au titre de la gestion des risques climatiques, les organisations de producteurs et leurs associations sont dorénavant reconnues pour « *contribuer à une utilisation durable des ressources naturelles et pour atténuer le changement climatique* » ou encore pour « *fournir l'assistance technique nécessaire à l'utilisation des marchés à terme et des systèmes assurantiels* »¹⁴.

S'agissant des interprofessions, l'article 157 du règlement n° 1308/2013 ne pointait pas initialement d'activités spécifiques directement liées à la gestion du changement climatique même s'il restait suffisamment large pour ne pas les exclure¹⁵. La lecture du Code rural et de la pêche maritime démontre d'ailleurs que la France n'a pas manqué de comprendre extensivement la disposition puisque « *la gestion collective des risques et des aléas* » figure en tant que telle parmi les missions reconnues aux interprofessions¹⁶. La Réforme de la PAC 2023-27 complète quant à elle ledit article pour y préciser que les interprofessions ont pour objectif de fournir les informations nécessaires à l'innovation, à la rationalisation, à l'amélioration et à l'orientation des productions et de réaliser les recherches nécessaires pour élaborer des produits qui soient notamment plus adaptés, à l'action pour le climat¹⁷.

On relève encore que l'interdiction des ententes qui s'applique aux groupements de producteurs et organisations interprofessionnelles ne s'applique pas aux accords de décisions des organisations de producteurs et aux organisations interprofessionnelles en cas de « *déséquilibre grave des marchés* »¹⁸.

On en déduit que la piste de l'action professionnelle pour pallier une situation de crise qui serait liée à un aléa climatique est donc réellement ouverte par le droit européen. Elle concerne forcément le secteur viticole où les organisations professionnelles sont nombreuses¹⁹.

Forte de son expérience en matière d'interprofession, la France n'a d'ailleurs pas manqué de renforcer les pouvoirs de ses interprofessions en leur permettant de contribuer à la mise en place de démarches collectives pour lutter contre les risques et les aléas.

¹⁴ Règlement n° 1308/2013, préc., art. 152 et s.

¹⁵ L'article 157 du règlement n°1308/2013 indique qu'au titre de ses missions, l'organisation interprofessionnelle peut inclure « *notamment* » un des objectifs suivants : ...

¹⁶ « *Favoriser les démarches collectives visant à prévenir et à gérer les risques et aléas liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires* » - Code rural et de la pêche maritime, article L 632-1, 8°.

¹⁷ Article 1^{er} 44) et Considérant 52 du Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

¹⁸ Règl. 1308/2013, préc., article 222

¹⁹ Pour le cas de la France, sur 74 interprofessions, 30 sont des IP viticoles : <https://agriculture.gouv.fr/organisation-economique-interprofessions>

C'est tout particulièrement flagrant concernant l'interprofession du Cognac, laquelle avait été sanctionnée par le passé sur le fondement de l'interdiction des ententes visant les interprofessions agricoles, et alors même que l'eau-de-vie de Cognac n'est pas un produit agricole²⁰. Le Bureau national interprofessionnel du Cognac (BNIC) se voit pourtant aujourd'hui pleinement validé dans ses attributions en vertu des règles issues du règlement n°1308/2013 concernant l'organisation économique de la profession, Son rôle est d'organiser structurellement la production de Cognac et de répondre aux besoins du marché. Partant, par la définition des volumes de production sur la base du *Business plan*, l'interprofession interfère nécessairement avec tous les sujets liés aux quantités produites et notamment celui qui concerne la prévention et la gestion de l'aléa climatique.

B- La conformité aux règles visant les aides nationales

Le régime d'aides nationales est défini aux articles 107 et suivants du TFUE. L'objectif est à double cible : assurer une régulation du marché pour contrer les comportements prédateurs des entreprises les plus puissantes et réprimer les tentations protectionnistes qui émaneraient des Etats membres eux-mêmes.

Le dispositif se veut contraignant puisque l'aide déclarée illégale peut faire l'objet d'une mesure de récupération²¹.

L'aide nationale s'entend comme celle qui est accordée aux entreprises au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit y compris par les ressources des collectivités territoriales, et qui sont susceptibles de procurer un avantage sélectif et une distorsion de concurrence. L'aide visée est interdite dès lors qu'elle peut affecter les échanges et fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions. Comme pour les ententes, le principe d'interdiction n'est toutefois pas absolu. Il existe en effet nombre de dérogations permettant aux Etats d'aménager largement des dispositifs nationaux de financement²².

Ceux-là jouent un rôle essentiel dans la gestion des risques et des crises à partir d'outils les plus variés : mesures d'exonération de charges sociales et fiscales, mesures d'aides nationales exceptionnelles, mesures d'aides au financement

²⁰ CJCE, 30 janvier 1985, Bureau national interprofessionnel du cognac contre Guy Clair. - Demande de décision préjudicielle : Tribunal de grande instance de Saintes - France. - Préjudicielle - Concurrence, article 85 (Fixation des prix minimaux des eaux-de-vie de cognac) Affaire 123/83. *Rec 1985 p.391*

²¹ Par deux décisions de la Commission européenne du 20 septembre 2000 et du 19 janvier 2005, la France a été contrainte de récupérer auprès des bénéficiaires des aides illégalement versées à des exploitations du vignoble charentais et du vignoble de Rivesaltes.

²² Voir la note du SGAE du 5 février 2019 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques, Paris, 5 février 2019 : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44368.pdf

Le droit européen distingue les aides dispensées de notification de celles qui sont soumises à examen de compatibilité par la Commission²³.

Les aides dispensées de notification sont les plus nombreuses. Elles présentent un intérêt évident s'agissant de réagir rapidement à l'accident climatique. Ainsi, parce qu'elles interviennent dans une situation d'urgence, et qu'elles viennent indemniser un préjudice immédiat, ces aides ne sont pas considérées comme restrictives de concurrence sur le marché intérieur et sont reconnues comme compatibles avec le marché intérieur.

En la matière, les hypothèses de dérogation sont nombreuses, y compris pour des raisons qui seraient en lien avec l'aléa climatique.

Il en va des aides de plein droit destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires²⁴. Dispensées de notification et donc dépourvues de toute aucune appréciation par la Commission ces aides sont destinées à rétablir une situation concurrentielle qui existait avant la catastrophe. Le montant de l'aide ne doit pas dépasser le montant du préjudice²⁵.

Il en va également des aides prévues au titre du règlement d'exemption pour le secteur agricole (RGEC)²⁶ pour lequel la gestion de l'aléa climatique renvoie à quatre scénarios : les aides destinées à *remédier* aux dommages causés par les catastrophes naturelles dans le secteur agricole, les aides destinées à *compenser* les dommages causés par des phénomènes climatiques pouvant être assimilés à une calamité naturelle, les aides en faveur du paiement des primes d'assurance et les aides aux investissements pour la réhabilitation du potentiel de production qui serait notamment endommagé par des calamités naturelles, des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à des calamités naturelles ou encore les aides pour la prévention des dommages causés par de tels événements.

Bien que redondante, mais de façon plus spécifique, peuvent aussi être accordées, les aides destinées à compenser les dommages causés par des phénomènes climatiques pouvant être assimilés en tant que telle à une calamité naturelle²⁷. La notion vise les mauvaises conditions météorologiques tel le gel, les tempêtes, la grêle, le verglas, les pluies abondantes ou persistantes ou une grave sécheresse détruisant plus de 30 % de la moyenne de la production annuelle d'un agriculteur calculée sur la base des trois années précédentes ; ou encore sur la

²³ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/publications/vademecum_aides_etat-2016/pdf-vade-mecum-aides-etat/Fiche-3.pdf

²⁴ Article 107 b).

²⁵ CJUE, 14 juillet 2011, Commission c/ Italie, C-303/09 : condamnation de l'Italie pour ne pas avoir exécuté une décision de la Commission déclarant incompatible avec le marché commun un régime d'aides à l'investissement destiné à indemniser des entreprises du fait des dommages subis par des calamités naturelles. Dans cette décision de 2002, la Commission avait considéré que le montant des aides octroyées n'avait aucun rapport avec le dommage effectivement subi.

²⁶ Règlement (UE), Commission n° 702/2014, 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : JOUE L 193, 1^{er} juillet 2014.

²⁷ Article 25 du règl. préc.

base d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

Sont également déclarées compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification, les aides nationales en faveur du paiement des primes d'assurance²⁸. Pour être reconnues comme telles, ces aides ne doivent pas constituer une entrave au fonctionnement du marché intérieur des services d'assurance. Elles ne peuvent notamment être subordonnées à la condition que le contrat d'assurance soit conclu avec une société établie dans l'État membre concerné. L'assurance ne peut indemniser que les seuls coûts du remplacement des pertes générées. L'intensité de l'aide est limitée à 65 % du coût de la prime d'assurance.

Le règlement n° 702/2014 vise encore les aides aux investissements pour la réhabilitation du potentiel de production endommagé par des calamités naturelles, des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à des calamités naturelles, des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux, et la prévention des dommages causés par les événements susmentionnés. Les coûts admissibles peuvent inclure les coûts supportés pour réhabiliter le potentiel de production agricole au niveau d'avant la survenance de ces événements²⁹. Ces aides ont été mises en œuvre en France à la suite des graves épisodes de gel du printemps 2021 dans le but de permettre aux exploitants de s'équiper face aux aléas³⁰.

Quant à l'aide *de minimis*, cette dernière est décrite comme une aide de faible montant qui dispense elle aussi les États membres de l'obligation de notification et du contrôle de la Commission européenne. Selon le règlement (UE) n° 1408/2013, elle ne peut excéder un plafond de 15 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux³¹.

Pour le cas de la France, c'est par exemple le cas la dotation pour épargne de précaution³². Intronisée dans la loi de finances 2019, le dispositif fiscal est venu remplacer les anciens dispositifs de déduction pour aléas (DPA) et de déduction fiscale pour investissement (DPI) dans l'objectif de lisser les revenus en vue d'améliorer la résilience, la viabilité et la compétitivité des exploitations³³.

²⁸ Article 28 du règl. préc.

²⁹ Article 14 e) du règlement préc.

³⁰ Ces mesures de flexibilité s'inscrivent à l'origine dans le programme d'aides exceptionnelles liées à la pandémie, lesquelles ont été prolongées en juillet 2020 et de nouveau reconduites jusqu'au 15 octobre 2022.

³¹ Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture, JOUE L 352, 24.12.2013, p. 9–17.

³² <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/11682-PGP.html/identifiant=BOI-BA-BASE-30-45-10-20190619>

³³ A noter qu'une même entreprise qui aurait plusieurs activités au-delà du secteur de la production primaire peut cumuler différents dispositifs de minimis sachant que les plafonds hors secteur agricole sont importants : 30 000 euros pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture, 200 000 euros pour les entreprises en général et 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général. Le cumul des aides perçues *en minimis* par une seule et même entreprise ne doit toutefois pas dépasser le plafond *de minimis* le plus élevé.

Au-delà de toutes ces aides qui sont dispensées de l'obligation de notification à la Commission européenne, le droit européen envisage encore les aides soumises à examen de compatibilité. Ces dernières sont retracées dans les *lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales pour la période 2014-2020*³⁴.

Il est précisé que l'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun. Elle doit par ailleurs être compatible avec les dispositions du règlement (UE) n°1308/2013 et ne pas contrarier le fonctionnement du marché. Elle doit encore s'avérer nécessaire pour corriger une défaillance du marché et être appropriée pour atteindre l'objectif d'intérêt commun poursuivi. Elle doit avoir un effet incitatif et être proportionnelle, c'est-à-dire qu'elle doit être limitée au minimum nécessaire pour atteindre son objectif. Ses effets négatifs sur la concurrence doivent être limités. Elle doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles sur le régime d'aide doivent être rendues publiques.

C'est par exemple le cas du régime d'aide à l'indemnisation des calamités agricoles par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), qui s'applique jusqu'au 31 décembre 2022³⁵ et dont l'objet est d'indemniser les pertes subies par les agriculteurs consécutivement à une calamité naturelle d'origine climatique ou un phénomène climatique défavorable pouvant être assimilé à une calamité naturelle, mais dont on sait que la viticulture n'y est en principe plus éligible depuis 2010, sauf cas particulier comme ce fut le cas à la suite des intempéries de l'année 2021.

Quel que soit le régime qui s'applique, le droit européen favorise la coexistence d'interventions nationales des plus variées, plus ou moins bien articulées entre-elles.

Pour le cas de la France, l'empilement des soutiens entretient une opacité certaine qui vient nuire à la lisibilité de l'intervention nationale. La Cour des Comptes en France ne manque d'ailleurs pas de dénoncer la facilité de l'intervention financière de l'Etat sur la base d'aides d'urgence qui sont accordées au titre de la solidarité nationale, alors même que ces dernières apparaissent comme autant d'entraves aux évolutions structurelles nécessaires face à réchauffement climatique³⁶.

Partie 2 – La gestion de l'aléa climatique viticole par les mesures d'intervention de la PAC

Ce scénario de cumul reste tout particulièrement intéressant à prendre en compte s'agissant des entreprises du bassin de Charente qui cumulent l'activité de production viticole primaire à celle de la transformation sous la forme de distillation.

³⁴ Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01)

³⁵ file:///D:/T%C3%A9l%C3%A9chargements/sa.61993_calamites_agricoles.pdf

³⁶ Cour des comptes, Rapport public annuel, Les aides d'urgence en agriculture, 2012

La gestion de l'aléa qui touche la viticulture est soumise au droit européen dans le cadre agricole global visé par la PAC. Suivant la tradition des règlements d'OCM vitivinicoles, la viticulture bénéficie encore aujourd'hui d'un traitement ciblé auquel n'échappe pas la gestion de l'aléa climatique. Ces dispositions sectorielles restent elles aussi largement conditionnées par les choix des Etats membres dans la limite des enveloppes nationales de crédits qui leur sont allouées.

A- Le traitement réservé par la PAC à la gestion de l'aléa climatique viticole

La sensibilité climatique des productions agricoles mobilise le droit européen qui la rattache à la gestion des risques.

Cette dernière est directement inspirée de la tradition d'intervention publique agricole dont s'est saisie le continent européen au moment de l'après-guerre. Pour faire face au risque de pénurie, l'Europe communautaire inaugurerait alors un système incitatif de soutien de la production qu'elle combinait au soutien des marchés. Suivant une formulation que l'on retrouve toujours à l'article 39 du TFUE, l'objectif de stabilisation des marchés de la PAC réformée perdure et l'Organisation commune des marchés unique (OCM) telle que modifiée pour 2023-27 comporte encore d'ultimes mécanismes d'intervention en cas de crise³⁷.

La question climatique émerge toutefois comme un sujet relativement récent pour la PAC. Le risque qui s'ensuit a réellement été appréhendé à l'occasion du Bilan de santé de la PAC³⁸. L'accord de 2009 avait permis d'identifier les instruments de l'intervention européenne face aux nouveaux défis qui se posent à l'agriculture européenne. La « boîte à outils » de gestion des risques, telle qu'elle sera désignée sera alors envisagée au titre du 1^{er} pilier de la PAC avant que la Réforme 2014-2020 n'opère un transfert vers le second pilier³⁹.

L'UE propose à ce titre des aides à l'indemnisation des paiements au titre de l'assurance-récolte ou encore pour la constitution de fonds de mutualisation. De façon plus indirecte elle

³⁷ Règlement (UE) n° 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) no 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) no 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) no 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) no 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, JOUE L 435, 6.12.2021, p. 262–314.

³⁸ Règl. (CE), n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007 et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 ; Règl. (CE) Cons. n° 74/2009, portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ; Déc. (CE) Cons., 19 janv. 2009 modifiant la décision n° 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007- 2013) : JOUE n° L 30, 31-01-2009.

³⁹ Art. 36 à 19 du Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural (Feader) et abrogeant le règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 du JOUE L 347, du 20.12.2013

vient également reconnaître le rôle des organisations professionnelles face à la montée des risques. Par ce qu'elle contribue globalement à la viabilité des exploitations, l'ensemble des soutiens prévus par la PAC, aides au revenu du 1^{er} pilier et aides au développement rural du 2^{ème} pilier, participent à leur façon à la gestion du risque d'exploitation, y compris au risque climatique. La mise en concurrence de ces différents outils de soutien interroge précisément sur la place à laisser à la gestion de l'aléa climatique.

Pour la période 2023-2027, l'action pour le climat figure encore parmi les dix objectifs-cadre impartis à la Nouvelle PAC⁴⁰. L'urgence climatique s'impose d'ailleurs par la formulation d'objectifs chiffrés puisque 40 % du budget de la PAC doit désormais servir les exigences agro-écologiques climatiques.

La prise en compte du risque qui s'applique à la viticulture emporte toutefois ses propres particularités. L'assise culturellement marquée des positions nationales explique en partie ce traitement spécifique. Economiquement parlant, les mesures proposées se doivent encore d'intégrer le caractère pérenne des plantations dont l'accident climatique peut affecter le résultat de l'exploitation sur plusieurs exercices.

Partant, la gestion du risque viticole par l'UE se distingue par le chemin d'intervention qu'elle emprunte sachant qu'à la différence de tous les autres secteurs de production, cette dernière n'est pas identifiée en tant que telle. Le principe consiste en effet à laisser chaque Etat viticole exprimer ses choix d'intervention suivant les grandes lignes d'orientation de sa propre politique viticole, ce, dans le respect du cadre commun de modernisation et de compétitivité qui s'impose à l'Union européenne face à la concurrence extérieure.

La réforme 2023-27 ne trahit pas ce schéma d'organisation. Ce ne sont pas moins de quatre articles du règlement n° 2115/2021 qui viennent ainsi préciser les dispositions particulières qui s'appliquent au secteur du vin à l'occasion d'un Chapitre intitulé « *Types d'intervention dans certains secteurs* »⁴¹. La grande nouveauté tient au cadre d'engagement de ces interventions nationales puisqu'elles relèvent désormais des Plans stratégiques nationaux (PSN).

Dès lors et jusqu'au 1^{er} janvier 2023, le dispositif suit le cadre posé par le règlement n° 1308/2013, lequel prévoit la mise en place de programmes d'aides nationales en faveur de la viticulture. La gestion du risque climatique viticole relève ainsi spécifiquement de l'OCM unique au même titre que le régime de soutien défini globalement en faveur de la viticulture.

A cet effet, les Etats producteurs de vin - au nombre de dix-huit sous l'empire de la réforme 2014-2020 - se sont vu remettre une enveloppe de budget spécifique à partir de quoi il leur

⁴⁰ Commission européenne, Principaux objectifs stratégiques de la Nouvelle PAC : https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_fr

⁴¹ Article 57 à 60 du règlement (UE) n° 2115/2021, préc.

revenait d'élaborer leur propre programme d'aide quinquennal à partir d'une liste de huit mesures dont l'occurrence climatique de certaines était incontestable⁴².

A compter du 1^{er} janvier 2023, ce sont désormais seize Etats membres qui seront concernés par l'attribution d'enveloppes d'aides spécifiques à la viticulture. Pour ceux-là, c'est dans le cadre de leurs propres Plans stratégiques nationaux que les choix des administrations nationales doivent avoir lieu, sur la base d'une douzaine d'interventions possibles⁴³ dont plusieurs interfèrent également avec la gestion de l'aléa climatique.

Dans la Nouvelle PAC, la question climatique est d'ailleurs clairement énoncée au titre des « *Objectifs dans le secteur du vin* » suivant une visée double ; celle de la « *contribution à l'atténuation du changement climatique* » et celle de « *l'adaptation de celui-ci* »⁴⁴.

Autrement dit, hier comme demain, c'est bien toujours par les arbitrages opérés par les Etats eux-mêmes que le droit européen envisage la gestion de l'aléa climatique viticole.

Le fait que cette action soit véhiculée depuis toujours au titre du 1^{er} pilier de la PAC se justifie pleinement s'agissant de productions spécialisées de plus en plus pratiquées en monoculture. Ainsi, et alors que pour tous les autres secteurs, la gestion du risque relève du 2^{ème} pilier de la PAC ce qui la conditionne à l'obligation de cofinancement entre l'Union européenne et les Etats membres⁴⁵, le système qui prévaut pour le secteur de la vigne et du vin obéit à une logique de financement intégral par le budget européen comme le sont toutes les dépenses du 1^{er} pilier de la PAC. Les mesures de soutien retenues par l'Etat font donc l'objet d'un financement exclusif de la part du FEAGA, ce, dans la limite du montant de l'enveloppe viticole nationale⁴⁶. Il en ressort que les Etats n'ont pas lieu de contribuer au coût des mesures visées par leur programme national en faveur de la viticulture.

Par dérogation, les Etats conservent cependant la faculté d'agir par leurs propres deniers en complément des soutiens spécifiques en activant le dispositif d'aide nationale visée par l'article 107 TFUE aussi bien pour des aides à l'assurance-récolte que pour des aides à l'investissement dont l'occurrence climatique reste envisageable. C'est d'ailleurs à ce titre que la France a accordé une allocation supplémentaire de 100 millions d'euros au titre du

⁴² Aide à la promotion des produits, aides à la restructuration et à la reconversion, aides aux vendanges en vert, aides à la constitution de fonds de mutualisation, aides à l'assurance récolte, aides aux investissements, aides à l'innovation ou encore aides à la distillation des sous-produits

⁴³ Règlement (UE) n° 2115/2021, préc. article 58.

⁴⁴ Règl. (UE) n° 2115/2021, préc. art. 57.

⁴⁵ Pour le cas de la France, les fonds nationaux en complément du FEADER passent par le PNGRAT = programme national de gestion des risques et d'assistance technique. Ce programme finance notamment l'aide à l'assurance récolte multirisque dont le socle est subventionné à 65 % par le FEADER)

⁴⁶ Article 44 §3 du règl. (UE) n° 1308/2013 préc. A compter du 1^{er} janvier, article 88 1), et Annexe VII du règlement 2115/2021 préc.

plan de relance à la viticulture à la suite des épisodes de gel d'avril 2021 ; ces aides ayant pour finalité l'acquisition d'équipements de protection (tour antigel et autre).

Reste encore à souligner une autre évolution récente du droit européen. Sous l'empire de la réforme 2014-20/22, le règlement n°1308/2013 mentionnait qu'aux fins de cohérence, aucune aide ne pouvait être accordée au profit des mesures qui figurent dans les programmes de développement rural des États membres en vertu du règlement (UE) n° 1305/2013⁴⁷. Autrement dit, le programme d'appui à la viticulture était présenté comme alternatif du dispositif visé par le 2^{ème} pilier de la PAC au profit des autres secteurs de production agricole⁴⁸. Ainsi, les paiements agroenvironnementaux et climatiques ne pouvaient-ils être mobilisés pour financer la gestion de l'aléa climatique viticole⁴⁹.

Cette précision n'a plus lieu pour 2023-27. La France n'a d'ailleurs pas manqué de relever dans sa proposition de PSN du 22 décembre 2021 que les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) peuvent être mobilisées en complément des mesures d'aides visant spécifiquement le secteur de la vigne et du vin. Elle reconnaît notamment la possibilité pour l'exploitant de s'engager pour la qualité et la gestion quantitative de l'eau pour les cultures pérennes en hexagone sur la base de MAEC⁵⁰.

La même remarque vaut semble-t-il également pour les Etats qui en feraient le choix s'agissant de proposer la mesure d'investissement dans l'irrigation qui est proposée au titre du 2^{ème} pilier de la PAC⁵¹. Tel est encore le cas en ce qui concerne les aides au paiement des assurances récolte prévu par le 2^{ème} pilier, dont la proposition de PSN français recommande à présent de l'utiliser au bénéfice de la viticulture.

B- Le contenu des mesures d'intervention liées à la gestion de l'aléa climatique viticole dans la PAC

Quant à leur contenu, la gestion de l'aléa climatique viticole repose sur une série d'interventions ciblées qui sont sensiblement identiques dans la Nouvelle PAC à celles de 2014-2020.

S'agissant des « *Types d'intervention dans le secteur du vin* », le règlement n° 2115/2021 évoque ainsi la restructuration et la reconversion des vignobles, notamment la reconversion variétale « *pour des raisons d'adaptation au changement climatique* », l'assurance-récolte contre les pertes de revenus imputables à des phénomènes climatiques défavorables

⁴⁷ Règl. (UE) n° 1308/2013, préc., art. 40.

⁴⁸ Règlement d'exécution (UE) 2016/1150, Commission européenne, 15 avril 2016 portant modalités d'application du règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les programmes d'aide nationaux dans le secteur vitivinicole

⁴⁹ Article 28 du règl. n° 1305/2013 préc.

⁵⁰ Mesure 70-07 de la Proposition de Plan stratégique national de la PAC transmis à la Commission européenne, 22 décembre 2021, en téléchargement sur le site du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne>

⁵¹ Règl. (UE) n° 2115/2021, prec. art. 74

assimilables à des catastrophes naturelles, des phénomènes climatiques défavorables, les investissements, apportant « *une contribution à l'adaptation au changement climatique* » ou encore pour « *l'amélioration de l'utilisation et de la gestion de l'eau* ». L'intervention nationale peut encore reposer sur l'octroi d'une « *aide temporaire dégressive destinée à couvrir les coûts administratifs de la mise en place de fonds de mutualisation* »⁵².

Par ces différentes mesures, l'accompagnement public européen jette de façon évidente les bases de l'orientation durable de la gestion de l'aléa climatique. Cela ressort tout spécialement du soutien à la restructuration et à la reconversion du vignoble dont la formulation arrêtée sous l'empire de la réforme 2014-2020 ne comporte pas l'équivalent structurel pour les autres secteurs de production pour qui la gestion des risques envisage la seule « *reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques* » et la « *mise en place de mesures de prévention appropriées* ». C'est là une formule qui n'emporte pas la même dimension d'adaptation sur la durée, comparé à ce qu'elle est pour la viticulture⁵³.

Concrètement, la gestion des risques climatiques renvoie pour la viticulture à deux grands volets d'approche du droit européen qui viennent distribuer des mesures relativement classiques destinées à l'indemnisation et à la réparation des dommages afin de préserver les revenus des producteurs face aux intempéries et les autres dont la finalité structurelle est évidente puisqu'elles sont prévues à des fins de prévention plus durable des risques.

Ce premier volet de type conjoncturel vise les régimes d'aide à l'assurance-récolte et à la constitution de fonds de mutualisation.

L'aide à l'assurance récolte prévoit une contribution financière de l'Union européenne au paiement des contrats d'assurance qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs qui seraient causées par des phénomènes défavorables⁵⁴. Cette participation financière est plafonnée en fonction du risque. Dans le cas de phénomènes climatiques défavorables assimilables à des catastrophes naturelles, elle ne peut dépasser 80 % du coût de la police payé par le producteur. En revanche si l'accident climatique n'est pas reconnu comme catastrophe naturelle, ce seuil est abaissé à 50 %.

Il est encore établi que cette aide ne doit pas conduire à indemniser les producteurs au-delà de 100 % de la perte de revenus subie compte tenu des montants qu'ils ont pu recevoir au titre d'autres régimes d'aide en rapport avec le risque assuré. Elle ne doit par ailleurs pas générer de distorsion de concurrence sur le marché de l'assurance.

En complément de l'assurance-récolte, l'aide à la constitution de fonds de mutualisation peut également être mobilisée pour compenser les effets d'un phénomène climatique qui aurait impacté les revenus de l'exploitation viticole⁵⁵. La notion de "fonds de mutualisation",

⁵² Règl. (UE) n° 2115/2021, art. 58.

⁵³ Article 18 du Règl.(UE) n°1305/2013 préc.

⁵⁴ Article 49 du Règl (UE) n°1308/2013 préc.

⁵⁵ Article 48 du Règl. (UE) n°1308/2013 préc.

s'entend comme un système reconnu par l'État membre conformément à son droit national et qui permet aux agriculteurs affiliés de s'assurer et de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques découlant notamment de phénomènes climatiques défavorables ou encore en cas de forte baisse de leurs revenus⁵⁶. Concrètement, la mesure impose aux exploitants de réserver une partie des revenus tirés des aides de la PAC dans un fonds de réserve qui les reversera aux exploitants qui seraient économiquement pénalisés à la suite d'un aléa. L'aide peut prendre la forme d'un soutien temporaire et dégressif. Elle est destinée à couvrir les seuls coûts administratifs des fonds⁵⁷.

En complément, de ces deux mesures destinées à préserver les revenus des producteurs, les Etats membres peuvent encore recourir au dispositif d'aides nationales, notamment celles qui sont destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou des événements extraordinaires ayant fait l'objet de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle⁵⁸.

Au-delà de ces instruments de base dont la finalité s'inscrit fondamentalement dans la démarche de réparation des dommages, les aides au renforcement des structures et à leur adaptation constituent d'autres leviers d'action possibles dont la logique préventive vise avant tout à réduire durablement la vulnérabilité au risque.

S'agissant d'une plantation pérenne, le pari est aussi d'anticiper de probables délocalisation de vignobles ce qui n'est pas sans poser de difficulté au regard du périmètre des zones d'appellation.

On relève pour la Nouvelle PAC que la question climatique est envisagée en tant qu'« *Objectifs dans le secteur du vin* » dans sa double visée, celle de la « *contribution à l'atténuation du changement climatique* » et celle de « *l'adaptation de celui-ci* »⁵⁹.

En termes d'objectifs chiffrés, la réforme 2023-2027 précise encore que les Etats concernés par des enveloppes de soutien à la viticulture ont l'obligation de « veiller » à ce que 5 % au moins des dépenses soient affectées pour atteindre différents objectifs d'adaptation et notamment celui de « *l'adaptation au changement climatique* » et qu'au moins une action parmi toute celles qui sont proposées soit adoptée en ce sens⁶⁰.

Ainsi, les aides à la restructuration et à la reconversion du vignoble sont-elles reconduites dans la Nouvelle PAC. La notion renvoie notamment à la reconversion variétale « *pour des raisons d'adaptation au changement climatique* »,

Ce dispositif semble tout spécialement dédié à accompagner la viticulture face à la détérioration des conditions de production qui sont liées au changement climatique. La finalité est précisément d'accroître la compétitivité et l'adaptation des exploitations en

⁵⁶ Art. 36 du Règl. (UE) n°1305/2013 préc.

⁵⁷ L'aide ne peut excéder 3 années et est versée de manière dégressive, de 10 à 4 % des coûts administratifs.

⁵⁸ Art. 50 du Règl. (UE) n°1308/2013 préc.

⁵⁹ Règl. (UE) n° 2115/2021, art. 57.

⁶⁰ Règl. (UE) n° 2115/2021, article 60 4).

contribuant « à l'amélioration des systèmes de production durables et de l'empreinte environnementale du secteur vitivinicole »⁶¹.

Parmi les actions soutenues, le règlement énonce les mesures de relocalisation de vignoble, ce que le contexte climatique actuel ne permet plus d'exclure ou encore des actions d'amélioration des techniques de conduite du vignoble en particulier « l'introduction de systèmes avancés de production durable ». On peut imaginer dans cette hypothèse la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du calendrier de taille, le développement des pratiques vitiforestières ou encore la diversification des productions si tant est qu'elle soit envisageable pour certaines appellations dont la monoculture spécialisée absorbe l'économie locale.

La mesure pointe encore le cas de la conversion variétale par l'introduction de cépages résistants au gel ou à la sécheresse ce qui vient d'ailleurs en écho à l'autorisation de planter en AOP des variétés hybrides en *vitis-vinifera* pour améliorer la résistance aux maladies et au changement climatique⁶².

L'aide peut être versée sous forme d'indemnisation directe des producteurs pour la perte de revenus due à la mise en œuvre de la mesure, ce pour une durée maximum de 3 ans ; c'est dire le temps de mise en production. Elle peut couvrir dans ce cas jusqu'à 100 % de la perte concernée. Elle peut également prendre la forme d'une participation aux coûts de restructuration et de reconversion. Sauf cas particuliers, la contribution de l'Union aux coûts réels de la restructuration et de la reconversion des vignobles ne peut dépasser 50 %. On relève encore la prise en compte des coûts supplémentaires en faveur des zones de pentes et de terrasses escarpées.

Les aides aux investissements peuvent également participer à la gestion du risque climatique. Dans la PAC 2014/2020-22, le lien entre ces aides et la démarche climatique n'était pas spécialement évidente puisque ces aides avaient pour finalité de servir des investissements matériels ou immatériels dans des installations de production et de transformation des infrastructures viticoles, ainsi que des structures et outils de commercialisation.

De telles aides visent à améliorer les performances globales de l'entreprise en contribuant à accroître sa compétitivité sur le marché. Dans sa version initiale, le règlement n°1308/2013 précise que « ces investissements concernent la production ou la commercialisation des produits de la vigne, y compris en vue d'améliorer les économies d'énergie, l'efficacité énergétique globale et les procédés durables »⁶³. Par extension, le dispositif peut donc se prêter à la gestion du risque climatique viticole.

Dans la nouvelle PAC ces aides aux investissements couvrent clairement la question climatique. Leur spectre est plus large puisqu'il vise notamment les investissements

⁶¹ Article 46 du Règl. (UE) n°1308/2013 préc.

⁶² Règl. (UE) 2117/2021, préc.

⁶³ Article 50 du Règl. (UE) n°1308/2013 préc.

d'innovation apportant « *une contribution à l'adaptation au changement climatique* » ou encore les investissements pour « *l'amélioration de l'utilisation et de la gestion de l'eau* ».

Conclusion

Partant de tout un arsenal d'instruments ciblés en faveur de la viticulture, la gestion du risque climatique est rendue possible en droit européen. Pour autant, l'Union européenne n'agit pas puisqu'elle laisse le soin aux Etats d'agir dans le respect du cadre commun qu'elle leur impose.

Pour le cas de la France, on relève que certaines des mesures proposées dans le menu européen de la PAC n'ont pas été retenues, ni sous l'empire du plan d'aide à la viticulture 2019-2022⁶⁴, ni dans sa proposition de PSN⁶⁵. Tel est le cas de l'aide à l'assurance récolte et de l'aide à la constitution de fonds de mutualisation que la France n'a pas retenus⁶⁶. Partant du besoin de promouvoir une « *culture de gestion des risques* », c'est par des biais plus structurants en termes de prévention que la France a fait le choix d'opérer. Dès lors, elle active encore très largement le dispositif d'aide à la restructuration et à la reconversion des vignobles avec l'intention de renforcer la pérennité des exploitations.

Son objectif est de poursuivre l'« *amélioration des facteurs de compétitivité des vins, et notamment la réduction des coûts de production et l'adaptation aux effets du changement climatique* ». La mesure encourage ainsi la restructuration du vignoble pour les producteurs qui sont exposés à la multiplication des incidents climatiques par des actions d'arrachage, de plantation, de palissage, d'irrigation ou encore d'irrigation.

La condition pour bénéficier de l'aide est d'avoir souscrit une assurance contre les phénomènes climatiques défavorables ou contre les intempéries ce qui accompagne la logique de reconnaissance de la vigne comme « bien assurable »⁶⁷.

Une majoration des montants d'aide à la restructuration et à la conversion du vignoble est d'ailleurs prévue au profit des détenteurs d'un contrat d'assurance contre les phénomènes climatiques défavorables ou contre les intempéries sans que cette majoration ne vise toutefois à couvrir le coût du contrat d'assurance⁶⁸. La logique est bien d'inciter à la

⁶⁴ Programme d'aide national à la viticulture – Exercices financiers 2019-2023 préc., : *La mesure encourage « la restructuration du vignoble par des exploitants viticoles qui ont souscrit une assurance contre les phénomènes climatiques défavorables ou contre les intempéries afin de favoriser la pérennité des exploitations viticoles qui investissent et sont exposées à la multiplication des incidents climatiques ».*

⁶⁵ Proposition de Plan stratégique national de la PAC transmis à la Commission européenne, 22 décembre 2021, préc.

⁶⁶ Concernant l'aide à l'assurance récolte, on relève que si la France n'en fait pas le choix au titre des interventions « ciblées » de son PSN, elle encourage toutefois à mobiliser le dispositif prévu au 2^{ème} pilier de la PAC et financé par le FEADER.

⁶⁷ Programme d'aide national à la viticulture – Exercices financiers 2019-2023 préc., : *La mesure encourage « la restructuration du vignoble par des exploitants viticoles qui ont souscrit une assurance contre les phénomènes climatiques défavorables ou contre les intempéries afin de favoriser la pérennité des exploitations viticoles qui investissent et sont exposées à la multiplication des incidents climatiques ».*

⁶⁸ Contrats d'assurance multirisques climatiques sur récoltes, contrats d'assurance sur récoltes pour les risques gel et/ou grêle.

couverture assurancielle au même titre que ce que préconise la loi d'orientation du 2 mars 2022 relative à la réforme de l'assurance récolte⁶⁹.

⁶⁹ Loi n° n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – JORF n° 52 du 3 mars 2023