

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Maurice Neyroud et consorts –
Les lois de la nature et celles du marché sont-elles compatibles ? (17_POS_222)

Rappel du postulat

Le rapport de synthèse de l'observatoire du marché du premier semestre 2016 constate que la demande de vins suisses est supérieure à l'offre. C'est la conséquence de plusieurs années avec de faibles récoltes, dues à des conditions climatiques défavorables ou à l'apparition de nouveaux ravageurs.

La récolte 2015 a été inférieure de 6 millions de litres par rapport à la moyenne des dix dernières années. Les productions 2013, 2014 et 2015 constituent les plus petites récoltes depuis 1981. Les ventes de vins d'appellation d'origine contrôlée (AOC) suisses au premier semestre 2016 ont par conséquent reculé de 7,8 % par rapport à la même période de l'année dernière.

Les consommateurs n'ont pas pour autant cessé de consommer, mais se tournent vers d'autres vins, en particulier les vins étrangers. Autant de parts de marché perdues qu'il est très difficile de reconquérir. Malgré que les chiffres ne soient pas encore publiés, on peut dire que la récolte 2016 a été plus généreuse. Malheureusement et malgré que le marché soit demandeur, le quota 2016 n'a pas permis d'encaver la totalité de la récolte, pourtant généreuse et de belle qualité. Les stocks en cave étant épuisés, la récolte 2016 ne permettra donc pas de contenter le marché.

Récemment, la presse s'est fait l'écho des travaux entrepris en la matière au sein du Département de l'économie et du sport. Favorables à l'introduction d'un outil aidant notre viticulture de qualité à mieux affronter les aléas climatiques, nous nous permettons de déposer le présent postulat demandant au Conseil d'Etat de poursuivre les réflexions entamées par le Département de l'économie et du sport en vue d'introduire un instrument afin de parer aux conséquences d'une année climatiquement défavorable (grêle, mauvaise floraison, gel, etc.).

Un tel instrument permettrait de ne pas céder des parts de marché en faveur de vins étrangers, tout en conservant l'objectif de qualité fixé dans la Loi sur la viticulture et son règlement.

Nous demandons qu'un rapport renseigne le Grand Conseil sur les modalités d'introduction et de fonctionnement d'un tel instrument.

Rapport du Conseil d'Etat

I. PREAMBULE

Déposé le 10 janvier 2017, le postulat a été développé en séance du Grand Conseil le 17 janvier 2017 et renvoyé à une commission chargée de préavis sur sa prise en considération et son renvoi au Conseil d'Etat.

La commission s'est réunie le 2 mars 2017, en présence du Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) et du Chef du Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI), actuelle Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV).

Dans le rapport du 22 mai 2017 de la commission, la position du postulant, qui exerce l'activité de vigneron-encaveur, est résumée. Celui-ci décrit la difficulté d'honorer la demande en vin indigène durant l'année 2016. Il explique que les parts de marché perdues à cette occasion sont comblées par les importations et sont alors très difficiles à reconquérir. Il évoque l'existence en France et en Italie d'un système permettant les variations de vins mis en vente. Le postulat a pour objectif de soutenir les réflexions amorcées par le Canton et les milieux professionnels afin d'accélérer la concrétisation d'une solution.

Le rapport reprend les explications apportées par le Chef du DEIS :

- Exposé du système actuel de fixation des droits de production viticole, en adéquation avec le droit fédéral et cantonal.
- Réflexions en cours s'agissant de la possibilité de constituer une réserve climatique par l'augmentation annuelle de 5 % des quotas lors de millésimes généreux : cette constitution ne pourrait pas dépasser 3 ans de mise en réserve ; celle-ci ne pourrait être libérée qu'en cas de faible récolte ; la réserve pour laquelle les modalités de libération en vin d'appellation d'origine contrôlée (AOC) ne seraient pas remplies devrait être commercialisée en vin de table.
- Indications sur les implications qu'un système de réserve climatique engendrerait, notamment au niveau réglementaire et de sa conformité avec le droit fédéral.

Le rapport rend compte de la discussion générale :

- L'intervention de l'Etat dans la fixation des droits de production viticole se justifie car il approuve les AOC et leurs normes de production qui sont les garantes de la qualité.
- La constitution d'une réserve climatique par une augmentation annuelle de 5 % des quotas est jugée insuffisante par les protagonistes. Plusieurs commissaires se montrent toutefois préoccupés par le maintien de la qualité avec une telle mesure.
- Le Canton de Vaud est précurseur sur ce sujet. Il n'y a donc à l'heure actuelle pas d'enseignement à tirer d'autres cantons viticoles.
- La plupart des commissaires soutiennent le postulat et reconnaissent le rôle de soutien de la DGAV, chargée d'élaborer une solution. Un commissaire s'abstient, motivé par ses propres expériences concernant la relation entre la quantité et la qualité de la production viticole.

A l'issue des discussions, la commission a recommandé au Grand Conseil de prendre en considération le postulat. Celui-ci a été renvoyé au Conseil d'Etat le 19 décembre 2017.

II. SITUATION ACTUELLE

Origines des fluctuations annuelles de la production viticole

La viticulture est une production dont les rendements sont fortement tributaires des aléas phytosanitaires ou climatiques pour lesquels il est difficile de se prémunir. Les causes des irrégularités de production présentent des origines diverses.

Causes biotiques

Ces causes résultent de l'action d'organismes pathogènes pouvant détruire tout ou partie de la vendange. Dans le vignoble vaudois, les principaux organismes nuisibles susceptibles de porter préjudice à la production viticole sont d'origine fongique : le mildiou, l'oïdium et la pourriture grise. Ces maladies, fortement favorisées par des conditions climatiques chaudes et humides, font l'objet d'un suivi assidu par les vigneronnes.

Les ravageurs peuvent également occasionner des pertes importantes. L'exemple de la drosophile du cerisier (*Drosophila suzukii*), qui avait fortement impacté la production de certains cépages rouges en 2014, reste dans les mémoires vigneronnes.

Le développement de modèles de prévision, la recherche de cépages tolérants ou résistants, la mise en place de mesures prophylactiques et l'important essor des productions intégrées et biologiques permettent d'atténuer les effets dépréciatifs de ces organismes.

Une autre cause d'irrégularité de récolte peut avoir une origine biologique propre à tout végétal pour qui la production de fruits est un facteur d'épuisement, impactant le millésime suivant. Concrètement, une forte récolte peut engendrer un affaiblissement de la vigne, qui va spontanément limiter la formation des ébauches florales à l'origine de la récolte de l'année suivante. Les irrégularités de récolte dues à cet effet se sont fortement atténuées depuis l'apparition des limitations de rendement obligatoires pour les vins AOC, qui régissent la production vitivinicole vaudoise depuis 30 ans.

Causes abiotiques

La principale origine des fluctuations de rendement découle de phénomènes climatiques qui ont pour principales causes :

La grêle

La vigne est une culture particulièrement sensible à la grêle. Hormis le préjudice direct sur les raisins qui impacte le millésime en cours, des dégâts sur les parties ligneuses des ceps peuvent occasionner des pertes de récolte l'année qui suit l'épisode de grêle. Les épisodes de 2005 à Lavaux, 2009 dans l'est du vignoble de La Côte et 2013 dans le district de Nyon ainsi que dans les appellations « Côtes de l'Orbe » et « Bonvillars » ont occasionné de fortes pertes de récolte, voire sa destruction complète.

Le gel

Les dégâts de gel sont principalement occasionnés par des températures basses affectant la vigne au printemps en présence de jeunes pousses sensibles. Ces dernières sont alors détruites, anéantissant ainsi la production qu'elles promettaient. La pérennité de la vigne n'est que rarement affectée par ce type de gel car les plantes ont la faculté de produire à nouveau des jeunes pousses assurant leur survie. Toutefois, ces sarments issus de bourgeons latents sur le vieux bois ne sont que peu ou pas fertiles. Le mois d'avril 2017 a été marqué par des épisodes de gel dévastateurs sur un grand nombre de vignobles européens qui ont fortement limité la production des principaux pays viticoles. Heureusement, les vignes vaudoises ont été relativement épargnées, hormis la région du Vully et localement, les hauts du vignoble d'Aigle et les bas-fonds où l'air froid, plus lourd que l'air chaud, s'accumule et stagne.

La sécheresse

L'alimentation hydrique des ceps durant la période de végétation demeure un élément prépondérant du volume de raisin produit. En effet, le poids des baies y est étroitement lié. A titre d'exemple, les observations menées à Pully (domaine du Caudoz, Agroscope) sur le cépage Chasselas, qui représente plus de deux tiers de la production vaudoise, démontre une variation conséquente de ce facteur lors des derniers millésimes ; de 3.7 grammes en 2012, le poids moyen de la baie atteint 2.7 grammes en 2015 (figure 1). Cette variation de près de 30 % influence linéairement le volume récolté.

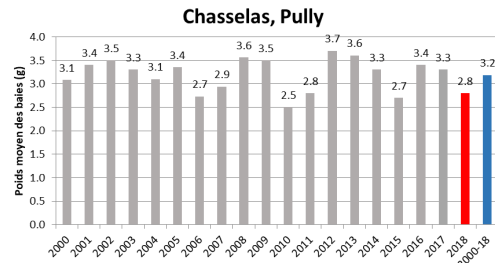


Figure 1. Variation du poids moyen des baies de Chasselas de 2000 à 2018

L'excès d'eau

Ce facteur peut influencer négativement les rendements. En effet, lorsque des pluies interviennent durant la floraison de la vigne en juin, la pollinisation est alors directement entravée. L'humidité peut également prêter indirectement la récolte en favorisant le développement d'organismes pathogènes et de ravageurs.

Il est à relever que les vignerons ont la possibilité de souscrire à une assurance qui permet de couvrir d'éventuelles pertes de récolte dues à la grêle ou au gel. Cette solution permet de pallier, à court terme, les pertes financières en résultant. Toutefois, l'assurance contre les dégâts d'origine naturelle n'offre pas la possibilité de maintenir un volume de vin suffisant à mettre en marché, lequel demeure un élément-clé pour fidéliser les acheteurs. Dans le cas contraire, ceux-ci se tournent vers des vins d'autres origines, notamment étrangères, pour honorer la demande. Ces parts de marché momentanément perdues sont extrêmement difficiles à reconquérir pour les vignerons vaudois, comme le relève l'auteur du postulat.

Gestion actuelle des droits de production viticole vaudois

La production vitivinicole vaudoise est actuellement régie par l'ordonnance fédérale du 14 novembre 2007 sur le vin (RS 916.140), la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture (LV ; BLV 916.125), le règlement du 16 juillet 1993 sur la limitation de la production et le contrôle officiel de la vendange (RLPV ; BLV 916.125.1) et le règlement du 27 mai 2009 sur les vins vaudois (RVV ; BLV 916.125.2).

L'ordonnance sur le vin définit les règles générales de production des trois classes qualitatives reconnues : les vins d'appellation d'origine contrôlée (AOC), les vins de pays (VP) et les vins de table (VT). La production vaudoise est constituée à 99 % de vins AOC. Cette classe focalise donc les principaux enjeux de la production cantonale.

L'article 18 RLPV précise les compétences du Canton dans la fixation des droits de production pour les vins AOC. Dans tous les cas, ces droits ne peuvent excéder les limites définies par l'ordonnance fédérale sur le vin, à savoir 1.4 kg/m² pour les cépages blancs et 1.2 kg/m² pour les cépages rouges. L'ordonnance fédérale sur le vin oblige les cantons, depuis le 1^{er} janvier 2018, à définir les quotas de production en kg/m², alors que précédemment les cantons de Vaud et de Genève exprimaient, sur la base de leurs réglementations cantonales les limites de production en litres de vin clair par mètre carré, utilisant un facteur de conversion de 0.8 reconnu par le Contrôle suisse du commerce du vin. Au niveau légal, la législation viticole actuelle limite son champ d'action à la vigne en fixant les quotas de production en kg/m².

Après avoir entendu la Communauté interprofessionnelle du vin vaudois (CIVV), le DEIS fixe annuellement les quantités de production maximales AOC (quotas), qui peuvent être différenciées selon les cépages, les régions, les lieux de production et mentions. Actuellement, les propositions soumises au DEIS par la CIVV prennent en considération des indicateurs économiques tels que l'état des stocks de vins vaudois et sa consommation.

Une étude spécifique mandatée par le Canton de Vaud auprès de l'Observatoire suisse du marché des vins (OSMV) à Changins est en cours et devrait permettre d'étoffer la liste des indicateurs pertinents susceptibles d'orienter la décision de l'autorité. En effet, l'OSMV, dont les axes d'analyse sont la compréhension du marché des vins en Suisse, le positionnement des vins suisses face aux vins étrangers et la mesure des impacts économiques de décisions politiques possède tous les éléments permettant une compréhension fine de la situation de la viticulture vaudoise.

Une fois les quotas fixés (kg/m²), ces derniers sont multipliés par les surfaces (m²) annoncées par les exploitants viticoles, conformément au cadastre viticole. Les acquits de production sont alors émis par la DGAV et transmis en juillet aux exploitants.

Les quotas permettent d'assurer une production de qualité et de réguler partiellement l'offre. Cependant, la viticulture se démarque de la plupart des autres productions agricoles par le fait qu'il existe un laps de temps conséquent entre la récolte du raisin et la mise en vente du vin. En effet, la mise en vente d'un nouveau millésime intervient généralement de cinq mois (pour les vins dont le processus de vinification est court) à deux ans après la récolte (pour les élevages plus longs). Il existe donc une inertie qui est difficilement conciliable avec les fluctuations du marché.

Le système des quotas tel que défini par les dispositions légales actuelles ne permet de répondre qu'en partie à un choc de l'offre, notamment dû aux aléas climatiques. Ces derniers peuvent occasionner des variations considérables de production. A titre d'exemple, la production vinicole vaudoise 2016 s'élevait à 30.4 millions de litres, celle de 2017 à 26.7 millions de litres et celle de 2018 à 29.7 millions de litres, alors qu'elle n'atteignait que 21.8 millions de litres en 2015, année de sécheresse. Ces variations sont encore plus importantes à l'échelle des AOC ou des lieux de production, lorsque des phénomènes climatiques locaux comme la grêle anéantissent tout ou partie de la récolte.

III. SOLUTION ENVISAGÉE

Face aux difficultés du marché des vins occasionnées par les variations de production, le DEIS a étudié la situation dès le printemps 2017, conjointement avec la CIVV. La mise en place d'un outil existant dans d'autres pays viticoles, notamment dans certaines régions françaises comme les Côtes-du-Rhône et la Champagne, a rapidement été évoquée. Appelée réserve climatique (RC) ou plafond limite de classement (PLC), cet outil a pour principe d'autoriser la production d'un volume de vin supplémentaire aux quotas AOC lors de millésimes généreux, puis offre la possibilité de libérer ce vin uniquement en cas d'années de petite production, ceci afin de compléter l'offre. Les variations de cette dernière s'en trouveraient alors atténuées.

Rapidement, il s'est avéré que cette possibilité devrait s'appliquer uniquement au cépage Chasselas, qui représente près de 70 % de la production cantonale. Initialement, il était convenu que la constitution annuelle de cette réserve climatique n'excède pas 5 % des quotas. Or, ce volume relatif aux quotas exprimé en pourcentage est compliqué à gérer car l'éventuelle modification annuelle des quotas engendre une adaptation de cette part. Pour s'affranchir de ces variations, il a été convenu d'exprimer la réserve climatique en kilogramme au mètre carré.

Afin d'offrir la possibilité de constituer rapidement un volume significatif de réserve climatique, les discussions ont abouti à une proposition de constitution maximale annuelle de 1'250 kg /ha. Cette valeur est similaire au pourcentage exprimé précédemment dans la mesure où les quotas actuels de Chasselas sont proches de 1.2 kg/m². Dans tous les cas, la réserve climatique cumulée durant trois millésimes de suite ne pourrait pas dépasser 1'800 kg/ha.

En cas de faible production, la mise en marché de la réserve climatique pourrait intervenir sur décision de la CIVV. Deux possibilités s'offrent alors à l'encaveur : soit le vin concerné est vendu sous son millésime de production, soit il est assemblé à un millésime plus récent, à raison de maximum 15 %, tel que le permet l'ordonnance sur le vin. Les phénomènes climatiques affectant une récolte sont souvent locaux, ce pourquoi la décision de libérer la réserve climatique, c'est-à-dire d'autoriser sa mise en marché, devrait intervenir par AOC. Si la réserve climatique ne devait pas être libérée en production AOC, elle serait alors commercialisée en vin de table.

IV. CONCLUSION

Les discussions avec la CIVV sont actuellement suspendues pour les raisons suivantes :

- Après consultation de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), il s'avère qu'un tel système de régulation à l'échelon cantonal doit d'abord être inscrit dans le droit fédéral. L'actuel article 63 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) ne permet pas de mettre en place un système déployant ses effets dans le blocage de la mise en marché d'une certaine quantité de vin. Le droit actuel autorise des restrictions de liberté de commerce à la vigne en kg/m² mais pas à la cave. Une adaptation de cette disposition est donc nécessaire afin de proposer cette possibilité à l'ensemble des régions viticoles suisses.
- Dans le paquet agricole PA22+, la Confédération demande aux interprofessions régionales de plancher sur la mise en place du système AOP/IGP pour le secteur vitivinicole. L'objectif est notamment d'améliorer l'identité et l'authentification des vins en accord avec le droit européen en vigueur. Il est donc judicieux de définir les futures AOP/IGP et leurs contraintes avant de lancer un outil de régulation de l'offre au niveau vaudois. La consultation de la PA22+ s'est terminée au premier trimestre 2019. Le 12 février 2020, le Conseil fédéral a publié son message sur l'évolution future de la PA22+. Il renonce à introduire un système unifié pour les AOP et les IGP du vin, car les associations nationales dans le secteur du vin et de nombreux cantons préfèrent la réglementation actuelle.
- Dans le cadre de la consultation, l'Interprofession de la vigne et des vins suisses (IVVS) s'est exprimée négativement sur le changement prochain vers l'AOP et demande un moratoire de 10 ans afin de laisser aux cantons et interprofessions régionales le temps d'élaborer des scénarios cohérents.

L'OSMV a été mandaté par le DEIS pour réaliser un outil d'aide à la décision des quotas annuels proposés par la CIVV et décidés par le DEIS qui tient compte d'indicateurs fiables (le modèle OSMV est utilisé annuellement comme aide à la fixation des quotas depuis 2018 et satisfait entièrement l'interprofession et les régions) et définit la pertinence d'une réserve climatique. Un rapport circonstancié sur la réserve climatique a été fourni par l'OSMV à l'attention du président de la FSV (Fédération suisse des vignerons), le Conseiller national Frédéric Borloz, lequel, en 2020, n'a pas obtenu le soutien escompté au parlement fédéral. En effet, la situation politique de 2020 en prise à d'autres priorités (crise COVID-19) ne se prêtait guère à la thématique amenée par la FSV, qui entend néanmoins poursuivre son action politique afin d'introduire le principe d'une réserve climatique dans la législation fédérale.

- Ce même observatoire a été mandaté par l'Interprofession de la vigne et du vin suisse (IVVS) pour réaliser une étude sur les impacts économiques d'un changement vers les AOP/IGP. Il en ressort que, pour les appellations vaudoises, une telle modification impacterait significativement le marché alors que le changement de système devait impérativement être conçu pour assurer une augmentation des parts de marché.
- Bien qu'il soit reconnu par tous les professionnels que l'impact d'une augmentation de 625 à 1250 kg/ha des quotas serait insignifiant sur la qualité des vins, on devra quoi qu'il en soit veiller à ce que l'image projetée aux consommateurs ne soit pas négative.
- Pour l'immédiat, en 2020, l'ordonnance concernant l'aide financière exceptionnelle pour le déclassement de vins AOC en vin de table en lien avec le coronavirus a mis à disposition un montant de 10 millions de francs, dont 2.5 millions de francs pour le Canton de Vaud (1'381'000 litres de vins AOC déclassés en vin de table). Cette somme a été complétée par un montant de 1 million de francs financé par le Fond pour les risques non assurables (FPRNA) pour un volume de 518'000 litres selon décision du 16 septembre 2020 du Conseil d'Etat.

Le projet de réserve climatique demeure ainsi dans l'attente d'une base légale fédérale. En l'état, des analyses ont été entreprises dans notre Canton pour étudier la faisabilité d'un système de régulation de l'offre vinicole. A la faveur des données produites par l'OSMV et de ses indications quant à la pertinence de la mise en place d'une réserve climatique, le Conseil d'Etat peut en tout temps réactiver la discussion avec l'interprofession si les conditions-cadres et les intentions sont réunies pour une modification de la LAgr, indispensable à l'encrege du principe d'une réserve climatique dans les réglementations cantonales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 mars 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean