



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture (LV ; BLV 916.125)

1. PRÉAMBULE

1.1 Historique

Le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables (FPRNA) a été créé par la loi du 19 novembre 1924 sur la viticulture.

En 1924, à la sortie de la première guerre mondiale et à la suite du désastre phytosanitaire, de l'arrivée successive de l'oïdium en 1845 (*Erysiphae necator*), du phylloxera de 1863-1879 (*Daktulosphaeria vitifoliae*) et du mildiou à partir de 1878 (*Plasmopara viticola*), le vignoble vaudois est passé de plus de 6'500 ha à 3'500 ha en moins de 30 ans (3'700 ha en 2025). Face à cette catastrophe, un Fonds pour risques non assurables a été créé par la perception d'une taxe financée par les exploitations viticoles.

Il fut alors alimenté par des primes versées par les propriétaires de vignes, des subsides et allocations fédéraux et cantonaux, l'excédent dès 1 million de francs du fonds de réserve de la caisse d'assurance contre le phylloxera, l'intérêt des capitaux, des dons et legs, puis par le capital du fonds de la caisse précitée lorsque la lutte anti-phylloxérique et la reconstitution du vignoble furent achevées.

Dès 1940, du fait de la loi sur la viticulture du 29 août 1939, les propriétaires de vignes ont alimenté par contributions le Fonds vinicole cantonal nouvellement créé ; parallèlement, un Fonds de réserve vinicole est constitué et financé par les soldes des crédits budgétaires annuels.

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1974 de la loi actuelle sur la viticulture (LV), la caisse d'assurance contre le phylloxera, le fonds cantonal et le fonds de réserve cantonal ont été dissous et leurs capitaux versés au Fonds de prévoyance pour les risques non assurables (FPRNA). A cet égard l'EMPL de la loi sur la viticulture du 19 novembre 1973¹ prévoyait ce qui suit : « *Ce Fonds de prévoyance, ainsi augmenté, sera utilisé jusqu'à épuisement de ses capitaux en participant aux actions de secours décidées par le Conseil d'État lorsque des vignes ont subi de graves dommages (glissements de terrain, dégâts d'eau, parasites, etc.) Les capitaux du Fonds de prévoyance une fois épuisés, le Fonds lui-même disparaîtra des comptes de l'État.* ».

La genèse du FPRNA démontre que ce fonds "appartient" à notre économie vitivinicole et qu'il ne saurait donc en être distrait.

Jusqu'en 2004, le FPRNA était exclusivement destiné à venir en aide aux viticulteurs victimes des risques naturels énumérés à l'article 25. Toutefois, face au constat que ce fonds n'était que rarement sollicité en raison de son champ d'application restreint, le législateur a décidé d'en étendre l'usage afin de le rendre véritablement utile, en introduisant l'article 25a LV et en modifiant l'article 30 LV lors de la modification de la LV du 16 mars 2004. L'EMPL du 2 mars 2004 modifiant la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture² prévoyait ce qui suit en commentaire de l'article 25a nouvellement introduit : « *Jusqu'ici, le Fonds de prévoyance est exclusivement destiné à venir en aide aux viticulteurs victimes des risques naturels énumérés à l'article 25. Dès lors, peu et rarement sollicité, doté d'un capital placé de 14,36 millions de francs au 31 décembre 2002, sa vocation devrait être étendue à toutes autres actions de soutien et de promotion en faveur de notre économie vitivinicole, le rendant ainsi véritablement utile.* ». Ce même EMPL du 2 mars 2004³ prévoyait ce qui suit en commentaire de l'article 30 : « *Sans changement, cet article est complété par des dispositions résultant de l'article 25a.* »

Ainsi, peu et rarement sollicité, doté d'un capital placé de 14,36 millions de francs au 31 décembre 2002, la vocation du FPRNA a été étendue à toutes autres actions de soutien et de promotion en faveur de notre économie vitivinicole, le rendant ainsi véritablement utile⁴.

Les capitaux du Fonds de prévoyance une fois épuisés, le fonds lui-même disparaîtra des comptes de l'État tel que l'indique l'exposé des motifs et projet de loi de 1973⁵.

1.2 Le fonds pour les risques non assurables (FPRNA)

Le FPRNA est un fonds au bilan de l'état (n°3024) dont le capital au 31.12.24 se montait à 4'947'114 francs. Sa définition, son utilisation et les compétences permettant l'engagement du fonds ou du produit des dividendes et des intérêts sont définies aux art. 25, 25a et 30 LV. L'art. 25 LV est libellé comme suit.

¹ Exposé des motifs et projet de loi sur la viticulture, Bulletin du Grand Conseil, Année 1973, Tome 2, p. 201.

² Exposé des motifs et projet de loi sur la viticulture, Bulletin du Grand Conseil, Année 2004, Tome 7A, p. 7846, art. 25a.

³ Ibidem.

⁴ Exposé des motifs et projet de loi sur la viticulture, Bulletin du Grand Conseil, Année 2004, Tome 7A, p. 7846.

⁵ Exposé des motifs et projet de loi sur la viticulture, Bulletin du Grand Conseil, Année 1973, Tome 2, p. 201.

Art. 25 Risques non assurables

¹ L'État peut venir exceptionnellement en aide aux viticulteurs :

- lorsque, dans tout ou partie du vignoble vaudois, la récolte ne couvre pas les frais de culture par suite de gel, invasion grave et généralisée de parasites contre lesquels la lutte a été impuissante ;
- lorsque des vignes ont subi de graves dommages, ensuite de chutes de rochers, glissements de terrains, ravinage par des trombes, etc.

² Le Conseil d'État décide le principe de l'action de secours et arrête le montant global qu'il entend lui affecter. Le département fixe le mode d'appréciation des dommages et le montant des indemnités.

L'art. 25a LV est libellé comme suit :

Art. 25a Fonds de prévoyance pour les risques non assurables

¹ Le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables et ses produits sont réservés à toutes actions visant à soutenir et promouvoir une économie vitivinicole saine.

² Il participe aux actions de secours décidées par le Conseil d'État en application de l'article 25 et à celles décidées par le chef du département en application de l'article 30 de la présente loi. La CIVV est en principe consultée.

³ Jusqu'à sa dissolution, le fonds sera administré par le département, ses capitaux étant gérés par le Département des finances.

L'art. 30 LV est libellé comme suit sous le chapitre VII Economie :

Art. 30 Coordination et encouragement

¹ Les actions individuelles ou collectives ayant pour but d'améliorer la culture, la vinification et d'assurer le placement des produits viticoles sont coordonnées et encouragées conformément aux dispositions ci-après.

² Ces actions peuvent faire l'objet de contributions financières prélevées sur le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables.

³ Le chef du département décide des montants alloués dans les limites des intérêts et dividendes rapportés durant l'exercice précédent.

Le FPRNA peut donc être sollicité au niveau du capital uniquement lors de dégâts naturels, comme les glissements de terrain, le gel ou la pression des maladies de la vigne. En revanche, pour des raisons économiques, seuls les intérêts et dividendes peuvent être utilisés.

Au cours des dix dernières années, le FPRNA a été sollicité deux fois par décisions du Conseil d'État en relation avec la crise de la COVID, soit 3 millions en 2020 et 3 millions en 2021. Ces sommes ont permis de diminuer la taxe obligatoire à la surface de vigne et la taxe à l'encavage de raisin de 90 %. Le FPRNA a encore été sollicité une fois par décision du 29 juin 2022 du Conseil d'État en relation avec le plan de relance de la viticulture, pour un montant de 3 millions.

2. PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI

2.1 La raison de la modification

La viticulture vaudoise connaît une période de grandes difficultés sur le marché suisse. La viticulture vaudoise s'est progressivement adaptée par, d'une part, l'introduction des quotas en 1993 et d'autre part par une baisse continue de la production due à trois facteurs :

- Premièrement, la diminution de la consommation de vin observée en Suisse comme à l'étranger avec une substitution, notamment sur la bière et les boissons sucrées ;
- Deuxièmement, une absence presque totale de protection à la frontière avec comme corollaire l'importation de vins étrangers rentrant sur notre marché à des prix permettant aux distributeurs et à l'Horeca de réaliser des marges beaucoup plus importantes qu'avec les vins suisses. Le marché suisse étant très attractif pour les vins étrangers, des soutiens étatiques importants pour la promotion des ventes, notamment de l'UE et des pays membres sont octroyés, renforçant encore la pression sur le marché ;
- Troisièmement, les fluctuations de récolte qui sont de plus en plus importantes, dû notamment aux conditions climatiques et aux maladies fongiques. Ces fluctuations de récolte occasionnent des

déréférencements lors de faible récolte qu'il est difficile de reconquérir une fois que le vin a été substitué par un concurrent étranger.

C'est dans ce contexte de crise qu'a été annoncé, le 13 novembre 2025, l'ambitieux plan d'action « Avenir de la viticulture vaudoise » sur trois axes (marché, production et relève et maintien des exploitations). Tel que le précisait le communiqué y relatif, la mise en œuvre de l'axe marché nécessite un changement législatif afin que le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables puisse être utilisé par la branche, en plus du budget de l'Office des vins vaudois.

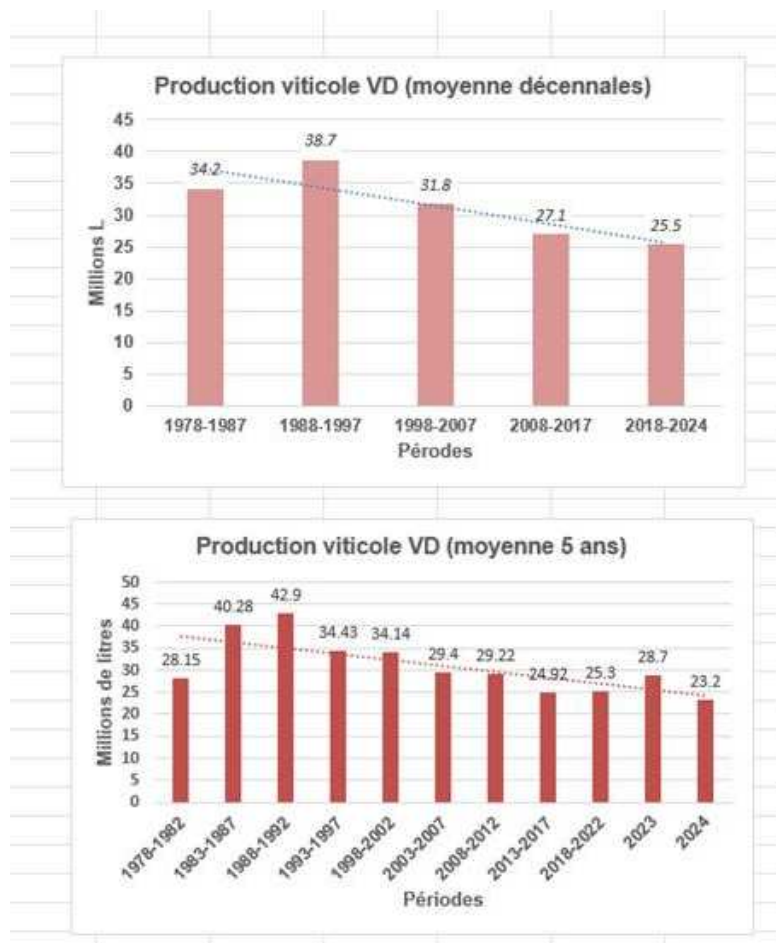


Figure 1 : production viticole vaudoise en millions de litres par périodes de 10 ans (en haut) et de 5 ans (en bas), de 1978 à 2024 (courbe de tendance en pointillé).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État souhaite élargir le champ d'intervention du capital du FPRNA aux problèmes de marché décrit à l'article 30 LV. Cette modification, en adéquation avec la volonté du législateur, permettra de soutenir et de promouvoir une économie vitivinicole saine dans le contexte actuel (cf. actuel article 25a alinéa 1 LV).

2.2 Commentaire article par article

Article 25 Risques non assurable

L'alinéa 1 reprend peu ou prou la teneur de l'actuel article 25 alinéa 1. La mention « dans tout ou partie du vignoble » ne figurant que dans le premier tiret est remontée dans la première phrase de l'alinéa 1 afin que cette prémisse s'entende pour l'ensemble. En effet, les aléas isolés et individuels doivent être exclus. C'est l'ensemble du vignoble et son économie ou dans une proportion significative qui doit être compris par cette disposition.

Au premier tiret, la notion de gel a été retirée dès lors que cet événement climatique peut être assuré et est en principe localisé et non généralisé. En outre, afin de bénéficier d'une action de l'État, il ne doit pas exister de moyens de lutte suffisants. La notion d'impuissance de la lutte est ainsi retirée. En effet, désormais, la lutte est communément efficace et peut également faire l'objet de contributions fédérales et cantonales.

Au second tiret, la notion d'impact de l'économie vitivinicole est introduite aux événements non exhaustifs listés. En effet, des aléas isolés et individuels n'ayant un impact, bien que désolant, que pour un nombre restreint d'exploitants/exploitations mais ne mettant pas en péril l'économie vitivinicole vaudoise doivent être exclus. La consultation de la Communauté Interprofessionnelle des Vins Vaudois (CIVV) prévu à l'actuel article 25a alinéa 2 est maintenue.

Article 25a Fonds de prévoyance pour les risques non assurables

Le Fonds a perdu sa vocation primaire unique, dès lors qu'il n'existe plus ou de manière très anecdotique des risques non assurables. Les risques non assurables ont désormais plutôt une composante économique, tels que la perte de clientèle, perte de positionnement commercial ou de segments de marché à moyen terme faisant suite aux fluctuations de récolte. Ces conséquences sont considérées comme trop diffuses et difficilement quantifiables pour entrer dans un schéma assurantiel standard.

Au vu de ce qui précède, l'alinéa 1 prévoit que le Fonds peut être utilisé en capital et en produits, également pour soutenir les actions de promotion de l'économie viticole. En permettant au capital du Fonds de soutenir des mesures de promotion collectives (pour regagner les parts de marché), sont pris en charge des risques dits « non assurables ». L'alinéa 2 est supprimé en conséquence. Il est à noter que la notion de dividende prévue à l'actuel article 30 alinéa 3 n'est pas reprise dès lors que le Fonds n'est plus placé et ne rapporte plus de dividendes.

L'alinéa 3 n'est pas modifié. Il est à cet égard rappelé ici que la volonté du législateur initial est la dissolution de ce fonds inscrit hors bilan de l'État.

Article 30 Promotion de l'économie vitivinicole

A l'alinéa 1, la possibilité de soutenir des actions individuelles a été supprimée. En effet, l'économie vitivinicole vaudoise doit être coordonnée. Partant, désormais seules des actions collectives provenant d'organisations de promotion de l'économie vitivinicole peuvent être soutenues. De ce fait, il convient d'éviter des demandes provenant de sociétés dites industrielles. Il est également précisé que les organisations de promotion de l'économie vitivinicole doivent formellement déposer une demande motivée au service en charge de la viticulture. Les demandes doivent en effet émaner de la branche professionnelle viticole.

Conformément à la décision du Conseil d'État du 12 novembre 2025 et à l'instar de ce qui est prévu à l'article 25 alinéa 2, il lui revient de statuer sur le bienfondé de l'action au regard de la politique vitivinicole vaudoise et d'arrêter les montants. La consultation de la branche par le biais de la CIVV devient systématique aux fins de mise en adéquation avec la pratique.

3. CONSÉQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires, en particulier compatibilité avec l'art. 163 al. 2 Cst-VD relatif aux charges nouvelles ou liée)

Néant.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Conformément au plan Avenir de la viticulture vaudoise adopté le 13.11.2025, il sera réduit de CHF 3'500'000.- d'ici fin 2028. Les liquidités passeront ainsi de CHF 4'947'114.- au 31.12.2024 à CHF 1'447'114.- au 31.12.2028. Toutefois un solde minimum de CHF 645'835.- devra être conservé pour la garantie du blocage-financement des vins vaudois.

En outre, des prêts ont été octroyés par le fonds à hauteur de CHF 1'932'043.90 (échéance à fin 2036). La DGAV devra donc s'assurer que l'ensemble des prêts, demeurent intégralement couverts par des prêts hypothécaires, sur toute la période d'échéance, avant toute dépense activée en sus du solde minimal précité.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Ressources humaines

Néant.

3.5 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Dans sa mesure 1.8 visant à encourager l'autonomie de la production agricole, le programme de législature 2022-2027 du Conseil d'État propose plusieurs actions qui concordent parfaitement avec les objectifs de cet EMPL à savoir :

- rapprocher les consommatrices et les consommateurs des agricultrices et des agriculteurs afin de développer la connaissance de la production primaire et encourager l'achat de produits locaux et de saison, par la promotion des produits du terroir ;
- valoriser les professions des filières agricoles, encourager des méthodes de travail innovantes et favoriser l'entrepreneuriat.

Les objectifs de cette modification légale sont en adéquation avec plusieurs lignes d'action de la quatrième adaptation du PDCn. D'une part, le PDCn vise à « valoriser les produits du terroir et renforcer l'image de marque des territoires » (Mesure F22 « Produits du terroir »).

3.6 Environnement, durabilité et climat

Néant.

3.7 Egalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant.

3.8 Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant.

3.9 Communes

Néant.

3.10 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.11 Incidences informatiques

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État à l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture (LV ; BLV 916.125)

PROJET DE LOI modifiant celle du 21 novembre 1973 sur la viticulture du 17 décembre 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture est modifiée comme il suit
:

Après Art. 22

Chapitre V Maladies de la vigne. Grêle. Risques non assurables

Art. 25 Risques non assurables

¹ L'Etat peut venir exceptionnellement en aide aux viticulteurs:

- lorsque, dans tout ou partie du vignoble vaudois, la récolte ne couvre pas les frais de culture par suite de gel, invasion grave et généralisée de parasites contre lesquels la lutte a été impuissante;

Chapitre V Sans changement

Art. 25 Sans changement

¹ L'Etat peut venir exceptionnellement en aide aux viticulteurs lorsque, dans tout ou partie du vignoble vaudois :

- la récolte ne couvre pas les frais de culture par suite d'un aléa climatique exceptionnel d'envergure ou d'invasion grave et généralisée de parasites contre lesquels il n'existe pas de moyens de lutte suffisants ;

- lorsque des vignes ont subi de graves dommages ensuite de chutes de rochers, glissements de terrains, ravinage par des trombes, etc.

² Le Conseil d'Etat décide le principe de l'action de secours et arrête le montant global qu'il entend lui affecter. Le département fixe le mode d'appréciation des dommages et le montant des indemnités.

Art. 25a Fonds de prévoyance pour les risques non assurables

¹ Le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables et ses produits sont réservés à toutes actions visant à soutenir et promouvoir une économie vitivinicole saine.

² Il participe aux actions de secours décidées par le Conseil d'Etat en application de l'article 25 et à celles décidées par le chef du département en application de l'article 30 de la présente loi. La CIVV est en principe consultée.

³ Jusqu'à sa dissolution, le fonds sera administré par le département, ses capitaux étant gérés par le Département des finances.

- des vignes ont subi de graves dommages impactant l'économie vitivinicole, notamment ensuite de chutes de rochers, glissements de terrains ou ravinage par des trombes d'eau.

² Le Conseil d'Etat décide le principe de l'action de secours et arrête le montant global qu'il entend lui affecter. Le département fixe le mode d'appréciation des dommages et le montant des indemnités. La CIVV est en principe consultée.

Art. 25a Sans changement

¹ Le capital et les produits du Fonds de prévoyance pour les risques non assurables peuvent être employés pour :

- a. participer aux actions de secours décidées par le Conseil d'Etat en application de l'article 25 ;
- b. participer aux mesures de promotion de l'économie vitivinicole décidées par le Conseil d'Etat en application de l'article 30.

² Abrogé.

³ Sans changement.

Art. 30 Coordination et encouragement

¹ Les actions individuelles ou collectives ayant pour but d'améliorer la culture, la vinification et d'assurer le placement des produits viticoles sont coordonnées et encouragées conformément aux dispositions ci-après.

² Ces actions peuvent faire l'objet de contributions financières prélevées sur le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables.

³ Le chef du département décide des montants alloués dans les limites des intérêts et dividendes rapportés durant l'exercice précédent.

Art. 30 Promotion de l'économie vitivinicole

¹ Les actions collectives provenant d'organisations de promotion de l'économie vitivinicoles ayant pour but d'améliorer la culture, la vinification et d'assurer le placement des produits viticoles peuvent faire, sur demande motivée auprès du service, l'objet de contributions financières prélevées sur le Fonds de prévoyance pour les risques non assurables.

² Le Conseil d'Etat décide du bien-fondé de l'action et arrête les montants alloués. La CIVV est consultée.

³ Abrogé.

Art. 2 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur par voie d'arrêté.