

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur le Postulat Yvan Pahud et consorts –  
Soutenir l'Agenda 21 en favorisant l'utilisation et la production de gravier indigène, ceci en  
maintenant des postes de travail dans le canton**

### **Rappel du postulat**

*Selon le compte-rendu 2016 de la Direction générale de l'environnement et avec des informations fournies par l'association vaudoise des gravières et déchets (AVGD), en 2016 près de 40 % de l'approvisionnement en granulats naturels vaudois provient de l'importation.*

*Sur le volume total d'approvisionnement de 1,75 mio de m<sup>3</sup>, l'importation représente environ 680'000 m<sup>3</sup>.*

*Depuis 2006, l'importation de ces produits de gravière a passé de 24 % à 40 % et ce phénomène pourrait bien perdurer.*

*Si les volumes importés sont en constante augmentation, les volumes issus des sites vaudois (gravières et carrières) sont en diminution de près de 15 % sur la même période.*

*Cette augmentation de l'importation est principalement due, pour l'instant, à un facteur économique, s'agissant des tarifs pratiqués par la France voisine. Or, cette concurrence a des conséquences directes sur l'exploitation des gravières vaudoises et les places de travail, mais également sur le trafic routier et l'environnement.*

*En effet, ces volumes importés sont transportés par camion. Ceci représente en moyenne plusieurs centaines de passages de camions par jour aux différents postes frontaliers, avec par exemple des pointes quotidiennes pouvant dépasser 200 camions, rien qu'à la douane de Vallorbe.*

*Bien entendu, cette augmentation de trafic ne contribue pas à décharger un réseau routier déjà saturé.*

*Les émissions de CO<sub>2</sub> de ce trafic pourraient être facilement évitées en recourant à l'utilisation de nos ressources naturelles de proximité.*

*Outre la fourniture en granulats naturels utile à la construction, les sites d'exploitation des gravières contribuent à la reprise de terre d'excavation de type A ou B selon les sites.*

*En effet, après la période d'extraction, les volumes ainsi disponibles sont utilisés pour la remise en état des sites de production, permettant ainsi soit de recréer des surfaces d'assolement pour l'agriculture, soit de préserver la flore et la faune par le biais de programmes spécifiques, tel que celui évoqué par Mme la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro en conférence de presse le lundi 26 juin dernier.*

*L'extraction de gravier génère plusieurs centaines d'emplois directs sur notre canton et près de 4'000 pour toute la Suisse.*

*A rappeler également que l'extraction lacustre est sujette à une concession de l'Etat qui encaisse une redevance de 6 francs/m<sup>3</sup> exploité. Ce qui représente près de 1,4 mio pour la caisse cantonale.*

*Les divers critères de pondération écologique, ainsi que le choix du maître de l'ouvrage d'imposer sa propre marchandise devrait permettre de favoriser le recours au gravier vaudois lors des constructions soumises au marché public. Cette mesure a pour objectif de maintenir des emplois et des rentrées fiscales dans le canton, tout en soutenant les critères définis par l'agenda 21 figurant dans le programme de législature du gouvernement vaudois.*

*Pour ces diverses raisons économiques, sociétales et environnementales, je demande au Conseil d'Etat :*

- d'étudier l'opportunité d'utiliser en priorité des granulats naturels d'origine vaudoise dans les chantiers de l'Etat ou subventionnés par celui-ci ;*
- par le biais d'une campagne d'information, de sensibiliser les communes et les acteurs de la construction à recourir en priorité au gravier vaudois.*

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signataires*

*(Signé) Yvan Pahud et 52 cosignataires*

## Rapport du Conseil d'Etat

### 1. CONTEXTE ET BASES LEGALES

#### 1.1 Exploitation des carrières et gravières

La Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) impose aux pouvoirs publics de soutenir par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris pour garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1, LAT). De plus, les cantons décrivent, dans les études de base, l'état et le développement de cet approvisionnement (art. 6, LAT). A cet effet, la Loi vaudoise du 24 mai 1988 sur les carrières (LCar ; BLV 931.15) institue le Plan directeur des carrières (PDCar) avec pour objectif d'assurer un approvisionnement continu du canton en matières premières, issues du sous-sol, pour la construction (art. 4, LCar). Le règlement d'application de la loi sur les carrières (RLCar ; BLV 931.15.1) prévoit que le Conseil d'Etat établit un Programme de gestion des carrières (PGCar) (art. 7, RLCar). Ce dernier permet à l'autorité cantonale de réévaluer périodiquement la situation en matière d'extraction.

Le PDCar constitue un inventaire des gisements disponibles à l'échelle cantonale. Il prend en compte les données géologiques, l'état des exploitations en cours ou passées, les autres données d'aménagement comme les sites à l'inventaire ou classés, les régions archéologiques ou encore les secteurs ou zones de protection des eaux. Il est un instrument de planification à long terme. Le PDCar dont la dernière version a été adoptée par le Grand Conseil le 16 juin 2015 fait état de réserves en roches (tous matériaux confondus) encore potentiellement exploitables d'environ 200 millions de m<sup>3</sup>, ce qui permettrait d'assurer l'approvisionnement du canton sur plusieurs générations selon les besoins actuels du marché.

Le PGCar fixe également les conditions de l'exploitation des gravières et carrières. Il décrit la manière avec laquelle les ressources minérales seront mises en valeur (programme d'ouverture des futures gravières appelées à remplacer des sites épuisés, restrictions d'exploitation, fixation d'ordres de priorités). Ces règles sont nécessaires pour assurer une exploitation courante, régulière, rationnelle et sûre des sites, et qui soit aussi peu dommageable que possible pour l'environnement et les populations riveraines, tout en assurant un approvisionnement suffisant du marché.

L'exploitation commerciale ou industrielle de nouveaux sites ne peut s'effectuer que dans une zone affectée à cet effet et selon les conditions particulières d'exploitation fixées localement pour l'extraction des matériaux. Ces éléments font l'objet d'un plan d'affectation spécial dit « plan d'extraction » (art. 6, LCar). Les projets de plans d'extraction ou les nouvelles demandes de permis d'exploiter sont soumis à l'autorité cantonale compétente, en l'occurrence au Département de l'environnement et de la sécurité (DES) préalablement à l'enquête publique (art. 9, LCar). Aucun travail d'extraction ou préparatoire de l'extraction ne peut débuter avant que le DES n'ait ensuite délivré un permis d'exploiter (art. 15, LCar). Par ailleurs, les carrières et gravières d'un volume global d'exploitation supérieur à 300'000 m<sup>3</sup> sont soumises à l'élaboration d'un rapport d'impact sur l'environnement (RIE) au sens du chiffre 80.3 de l'annexe 1 de l'Ordonnance du 19 octobre 1988 sur les études d'impact (OEIE ; RS 814.011). La remise en état des sites d'extraction, sujet sur lequel s'est interrogée la Commission chargée de traiter le postulat, est définie dans le plan d'extraction et constitue une condition liante pour l'entreprise exploitante et le propriétaire. Généralement, les remises en état prévoient un comblement du site, une reconstitution des sols, puis un retour en zone agricole ou encore un reboisement assurant un retour en aire forestière ou encore la création de zones naturelles protégées. La restitution des surfaces agricoles et de la forêt est imposée par la législation fédérale. Quant aux mesures compensatoires en faveur de la nature, elles sont proportionnées aux atteintes et à la valeur des milieux naturels touchés par les projets, conformément, notamment à la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (art. 18, al.1ter LPN ; RS 451). Au terme de l'exploitation, le DES procède à un constat de bienfaisance de la remise en état des lieux en présence du propriétaire, de l'exploitant, de la commune, des voisins directs et des représentants des services cantonaux intéressés. Ce constat est publié dans la Feuille des avis officiels. Trente jours après cette publication, si aucune intervention ne s'est produite, le propriétaire et l'exploitant sont libérés de leurs obligations selon la présente loi et les sûretés sont levées (art. 30, LCar). Le comblement des sites d'extraction s'opère uniquement avec des matériaux d'excavation non pollués satisfaisant aux exigences de l'annexe 3 de l'Ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur les déchets (OLED, RS 814.600). L'OLED prévoit que ces matériaux doivent, autant que possible, être valorisés pour le comblement de sites d'extraction (art. 19, OLED). Ces dispositions sont reprises dans le Plan cantonal de gestion des déchets (PGD) qui priorise le comblement de ces sites.

## 1.2 Conditions-cadre des marchés publics

Le fondement du droit des marchés publics, en Suisse, repose sur l'Accord GATT-OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics (AMP), accord international ratifié par la Suisse dont les dispositions ont été transposées au niveau de la Confédération dans la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1) et son ordonnance d'application du 12 février 2020 (OMP ; RS 172.056.11) et, au niveau intercantonal, dans l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) auquel tous les cantons de Suisse ont adhéré. La LMP et l'OMP règlent ainsi les seuls marchés de la Confédération et des entités fédérales, tandis que l'AIMP et les législations cantonales qui concrétisent son contenu règlent les marchés des entités de niveau inférieur (cantons, communes, organes assumant des tâches cantonales ou communales). Ainsi, et contrairement à d'autres domaines du droit, la législation fédérale sur les marchés publics ne représente pas du droit supérieur pour les cantons. Cette législation ne s'applique pas aux marchés organisés par des adjudicateurs vaudois (services de l'administration cantonale, communes, etc.). Cet accord intercantonal a été transposé et concrétisé dans la législation des différents cantons. Le droit cantonal vaudois régissant le domaine des marchés publics est régi par la loi cantonale du 24 juin 1996 sur les marchés publics (LMP-VD ; BLV 726.01) et son règlement d'application du 7 juillet 2004 (RLMP-VD ; BLV 726.01) qui transposent les exigences de l'AIMP. Conformément aux principes de la légalité et de la hiérarchie des normes, ce droit cantonal est tenu au respect du droit supérieur (droit international et droit intercantonal). En 2012, une révision de l'Accord international sur les marchés publics (AMP) a rendu nécessaire une adaptation du droit des marchés publics au niveau suisse. Profitant de cette révision, les cantons et la Confédération ont approuvé le principe d'une harmonisation parallèle de leur législation respective. Cette révision a conduit à l'adoption d'une nouvelle loi fédérale sur les marchés publics (loi du 21 juin 2019 sur les marchés publics) et d'un nouvel accord intercantonal (AIMP 2019), accord adopté à l'unanimité par l'Autorité intercantonale pour les marchés publics (AIMP) le 15 novembre 2019. L'AIMP révisé a pour effet d'harmoniser autant que possible la teneur des règles en matière de marchés publics de la Confédération et des cantons, tout en maintenant la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Cette harmonisation de la Confédération et des cantons constitue une nouveauté significative et permet de répondre à l'appel des différentes branches économiques qui réclamaient depuis des années une harmonisation entre les régimes juridiques de la Confédération et des cantons ainsi qu'entre ceux des cantons eux-mêmes. L'AIMP en vigueur constitue un accord-cadre, alors que le nouvel AIMP du 15 novembre 2019 règle pratiquement tous les domaines du droit des marchés publics. Le Canton de Vaud prépare actuellement son adhésion à l'AIMP 2019 en adaptant la législation cantonale (LMP-VD et RLMP-VD). L'exposé des motifs et projet de décret portant adhésion du Canton de Vaud à l'Accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics ainsi que l'exposé des motifs et projet de loi sur les marchés publics ont été adoptés par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 23 juin 2021. Le projet de révision du droit des marchés publics a été transmis au Grand Conseil pour traitement.

En sus des différentes bases légales évoquées, il convient encore de rappeler que la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI ; RS 943.02) impose également des exigences en matière de marchés publics. La LMI a pour but de garantir à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse (art. 1 LMI). Elle comporte des prescriptions minimales concernant la transparence et la non-discrimination pour les marchés publics cantonaux et communaux. L'art. 5, al. 1 LMI prévoit ainsi que : « *Les marchés publics des cantons, des communes et des autres organes assumant des tâches cantonales ou communales sont régis par le droit cantonal ou intercantonal. Ces prescriptions, et les décisions fondées sur elles, ne doivent pas discriminer les personnes ayant leur siège ou leur établissement en Suisse d'une manière contraire à l'art. 3 [...]* ». L'art. 3 LMI précise quant à lui que : « *La liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles : a. s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux ; b. sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants ; c. répondent au principe de la proportionnalité (al. 1). Les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque : a. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance ; b. les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants ; c. le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative ; d. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance (al. 2). Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux (al. 3). [...]* ».

Le droit des marchés publics entend favoriser le développement de la concurrence et l'égalité de traitement, au détriment de critères protectionnistes. Il est par conséquent exclu de tenir compte de critères protectionnistes (emplacement géographique, origine d'un produit particulier, origine d'un candidat) pour attribuer un marché. Des spécifications techniques requises par l'autorité adjudicatrice doivent être en relation stricte avec la prestation recherchée et elles ne doivent pas être utilisées dans le but de favoriser ou d'exclure un soumissionnaire ou un concept particulier sans justification matérielle. L'article 16, alinéa 6 du RLMP-VD rappelle toutefois la possibilité pour un pouvoir adjudicateur qui souhaite prescrire des caractéristiques environnementales, d'utiliser des spécifications certifiées par des écolabels lorsqu'elles sont appropriées pour définir les caractéristiques des fournitures ou des prestations faisant l'objet du marché. L'adjudicateur doit toutefois veiller à utiliser, autant que possible, des écolabels européens et plurinationaux pour se conformer au principe de non-discrimination.

La question de savoir si un pouvoir adjudicateur peut lancer un marché public en imposant l'origine du matériau pose problème au regard des principes évoqués et l'appel d'offres pourrait être contesté en justice en raison de cette exigence discriminatoire par les entreprises qui ne travaillent pas avec des matériaux indigènes. Cela étant, suivant la valeur du marché, il serait envisageable pour un pouvoir adjudicateur d'acquérir un matériau auprès d'un ou plusieurs soumissionnaires particuliers dont on sait qu'ils sont en mesure de fournir du gravier indigène dans le cadre d'un marché de fournitures en suivant une procédure de gré à gré ou une procédure sur invitation. L'adjudicateur pourrait, par la suite, mettre à disposition cette ressource dans le cadre d'un appel d'offres de travaux dans lequel la question de l'acheminement de la matière pour réaliser la prestation de travaux est posée. Par contre, la difficulté est de savoir comment, dans le cadre de ce futur marché de travaux, l'Etat ou la collectivité qui propose son propre matériau met ce matériau à disposition des entreprises en garantissant l'égalité de traitement. On peut donc songer à des acquisitions portant sur du gravier vaudois, mais cela pose également une série de questions délicates : ce premier marché concerne-t-il uniquement l'achat du gravier, englobe-t-il également le stockage à la suite de l'achat, ce marché porte-t-il aussi sur l'acheminement du gravier et si oui vers quel emplacement ? Un autre aspect à prendre en considération est le fait que dans le cadre des règles du contrat d'entreprise, lorsque le maître d'ouvrage fournit la matière à l'entrepreneur, c'est lui qui répond de la qualité de ce matériau. Si le matériau en question posait des problèmes de qualité, pouvant entraîner des défauts dans le cadre de l'ouvrage à construire, cela pourrait poser problème à l'Etat ou à la collectivité au niveau de la responsabilité et de la garantie pour les défauts.

Un pouvoir adjudicateur qui acquiert des prestations dans les seuils de la procédure de gré à gré (jusqu'à 100'000 francs hors taxe en l'état actuel du droit et jusqu'à 150'000 francs hors taxe en cas d'adhésion du Canton de Vaud à l'AIMP 2019) peut acquérir un matériau en choisissant directement le prestataire auprès duquel il va se fournir. Il en va de même en procédure sur invitation (jusqu'à 250'000 francs hors taxe, y compris en cas d'adhésion du Canton de Vaud à l'AIMP 2019). Par contre, cette possibilité n'existe plus dès que la valeur du marché dépasse le seuil maximal de la procédure sur invitation et contraint l'adjudicateur à publier un appel d'offres (procédure ouverte ou sélective aux niveaux national jusqu'à 350'000 francs hors taxe et international dès 350'000 francs hors taxe).

Néanmoins, en 2004 déjà, le Canton de Vaud a introduit dans sa législation des critères de sélection permettant d'évaluer et de noter la contribution d'un soumissionnaire à la composante sociale et environnementale du développement durable. Il était même précurseur en la matière parmi les autres cantons romands. Le développement durable est d'ailleurs cité à maintes reprises dans la législation cantonale sur les marchés publics (cf. notamment les art. 6, al. 1, let. fbis LMP-VD et 24, al. 2 et 37, al. 1 RLMP-VD). Le développement durable est également intégré dans l'AIMP révisé et il y joue un rôle central. En effet, l'article relatif au but n'exige plus seulement une utilisation des deniers publics qui soit économique, encore faut-il que cette utilisation ait des effets économiques, écologiques et sociaux durables (art. 2). Les trois dimensions du développement durable sont ainsi expressément couvertes par le nouvel accord. Cet ajout tient compte de la prise de conscience accrue de la société en faveur d'une action durable. A cet art. 2, s'ajoutent encore les art. 12, 29 et 30 qui octroient une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs adjudicateurs dans la prise en compte du développement durable dans l'élaboration de leurs systèmes d'évaluation. Ce renforcement du développement durable devrait influencer et influencera de plus en plus la conception des critères dans les appels d'offres futurs. Le projet de loi cantonale sur les marchés publics (P-LMP-VD) récemment adopté par le Conseil d'Etat consacre d'ailleurs un article au développement durable dans le but d'encourager sa prise en compte dans les marchés vaudois.

Demeure toutefois interdite l'utilisation du développement durable à des fins protectionnistes. L'égalité de traitement commande qu'un standard de durabilité tout aussi élevé soit exigé des soumissionnaires suisses et étrangers. Ainsi, la possibilité d'exiger des produits « indigènes » (au sens de local) n'est pas prévue dans l'AIMP révisé. Elle est incompatible avec l'art. 30 de l'AIMP révisé et entre, aujourd'hui déjà comme nous l'avons vu, en contradiction avec la LMI et la législation sur les marchés publics existantes.

La jurisprudence a défini les conditions d'application du critère du développement durable et a notamment précisé que les aspects examinés au titre de ce critère dans un marché public doivent permettre de mettre en évidence un avantage écologique significatif ou encore clairement identifiable dans le cadre de l'exécution du marché. A défaut, ce critère ne peut se voir attribuer un poids trop important, faute de quoi il pourrait apparaître comme discriminatoire à l'endroit des soumissionnaires externes.

En définitive, la provenance d'un matériau ne peut être exigée en l'état dans le cadre d'un marché public. Il peut indirectement être introduit via des critères en lien avec la composante environnementale du développement durable en se conformant au principe de non-discrimination.

Au cours de l'année 2020, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a admis dans un arrêt du 4 mai 2020 (réf. MPU.2019.0026) la possibilité pour un adjudicateur d'évaluer les offres à l'aune d'un critère dit de « provenance de la matière première » lié aux distances de transport à effectuer dans le cadre de l'exécution du marché. Ce marché organisé en procédure ouverte portait sur le choix du fournisseur de plaquettes sèches et vertes destinées à être brûlées dans une installation de chauffage à distance pour une période de 10 ans. Ledit critère de la « provenance des plaquettes de bois » était évalué en tant que sous-critère d'adjudication du critère principal de la qualité technique de l'offre. La Cour a constaté dans son arrêt que les distances entre, d'une part, la forêt de provenance du bois et le lieu de stockage intermédiaire et, d'autre part, ledit lieu de stockage intermédiaire et les chaufferies à bois avaient été prises en considération par l'adjudicateur pour évaluer le sous-critère. La localisation du siège ou des locaux de l'entreprise soumissionnaire n'avait donc pas joué de rôle, de sorte que les offreurs locaux n'étaient pas particulièrement avantagés par rapport aux offreurs externes. Les juges ont également retenu que la recourante qui contestait la note obtenue pour ce critère n'avait pas contesté ce critère en recourant contre l'appel d'offres. Enfin, le fait que le contrat devait être conclu pour une période de dix ans, soit une période relativement longue durant laquelle les nuisances étaient susceptibles de se produire, a également été pris en compte dans l'appréciation de la validité d'un tel critère. Suite à cet arrêt, des réflexions ont été menées au sein de la DGMR afin d'évaluer la possibilité d'insérer un tel critère dans ses futurs appels d'offres. Plusieurs difficultés semblent toutefois s'opposer à l'introduction d'un tel critère dans les marchés d'entretien des routes. Tout d'abord, la part de gravier dans les marchés de travaux pour l'entretien des routes est très marginale par rapport aux prestations fournies par les entreprises dans le cadre d'un tel marché. Il apparaît ainsi qu'un tel critère, s'il venait à être évalué, ne pourrait qu'être très faiblement pondéré puisqu'il porte sur une part congrue du marché. Si le critère appliqué peut se justifier dans le cadre d'un marché s'étendant sur une longue durée à l'exemple de l'approvisionnement en plaquettes, dans le cas des graviers en revanche, les livraisons sont très ponctuelles et limitées dans la durée - quelques jours tout au plus - sur une période de chantier moyenne de deux à trois mois pour ces travaux d'entretien de route. L'exigence posée par la jurisprudence selon laquelle l'exécution du marché doit s'étendre sur une certaine durée pour appliquer un critère portant sur les distances de transport semble, dans ces conditions, difficile à satisfaire. Il convient également de relever qu'un tel critère utilisé dans le cadre de travaux routiers pourrait contribuer à créer une situation de monopole de fait en faveur du fournisseur de gravier situé à proximité du chantier et par là même inciter ce fournisseur à augmenter ses tarifs auprès des entreprises. Finalement, si la DGMR devait organiser un marché spécifique distinct portant sur la fourniture de gravier en vue de marchés de travaux ultérieurs, elle devrait immanquablement faire face à des difficultés de gestion des stocks et de gestion des garanties en qualité de fournisseur.

Enfin, il y a lieu de mentionner qu'en lien avec le renforcement des aspects de durabilité prôné par la révision du droit des marchés publics, une plateforme de connaissances sur les achats publics durables (PAP) a vu le jour au cours de l'année 2020 (<https://www.pap.swiss/>). Cette plateforme vise à fournir aux acheteurs de tous les niveaux de l'Etat fédéral des informations et des outils pour acquérir des biens, des services et des travaux de construction durables. À titre d'exemple, des recommandations, des guides ou des aide-mémoires communs devraient favoriser une pratique uniforme des marchés publics et permettre aux acheteurs de tenir compte des aspects de durabilité tout au long du processus d'acquisition. La plateforme est exploitée par la Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB). Elle constitue un outil de mise en œuvre soutenu conjointement par tous les niveaux de l'Etat fédéral et est librement accessible.

## 2. ETAT ET PERSPECTIVES DE L'APPROVISIONNEMENT CANTONAL EN GRANULATS

La Direction générale de l'environnement procède chaque année au recueil des données relatives aux matières premières extraites dans le canton. Ce recueil de données est effectué en collaboration avec les acteurs des branches concernées, ceci pour chaque type de matières premières. Ces données sont synthétisées dans un rapport annuel rendu public (<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-lenvironnement-et-de-la-securite-des/direction-generale-de-lenvironnement-dge/publications-dge/publications-dechets/>).

Le présent chapitre ne traite que la question des sables et graviers principalement utilisés dans la fabrication du béton, dans les fondations, etc. ; il s'agit de la ressource visée par le postulat car une part est importée depuis la France voisine. En sont exclues, les autres matières premières minérales (matières premières pour le ciment, le ballast ferroviaire, etc.) qui ne sont pas dépendantes des importations.

### 2.1 Approvisionnement du canton et part de l'importation

#### Données 2020

En 2020, la production de matériaux naturels extraits des carrières et gravières (terrestres et lacustres) dans le Canton de Vaud s'élevait à environ 1,16 million de m<sup>3</sup>. Les extractions lacustres ont produit environ 356'000 m<sup>3</sup> de granulats, soit environ 21% de la production globale.

Parallèlement, environ 520'000 m<sup>3</sup> étaient importés de France voisine (source : Administration fédérale des douanes, données agrégées) et complétaient l'approvisionnement cantonal. L'importation représentait ainsi environ 30% de la consommation vaudoise. Au total, ce sont environ 1,68 millions de m<sup>3</sup> qui ont été nécessaires au marché vaudois de la construction en 2020.

La répartition de l'approvisionnement cantonal, pour l'année 2020, est présentée sur le schéma suivant :

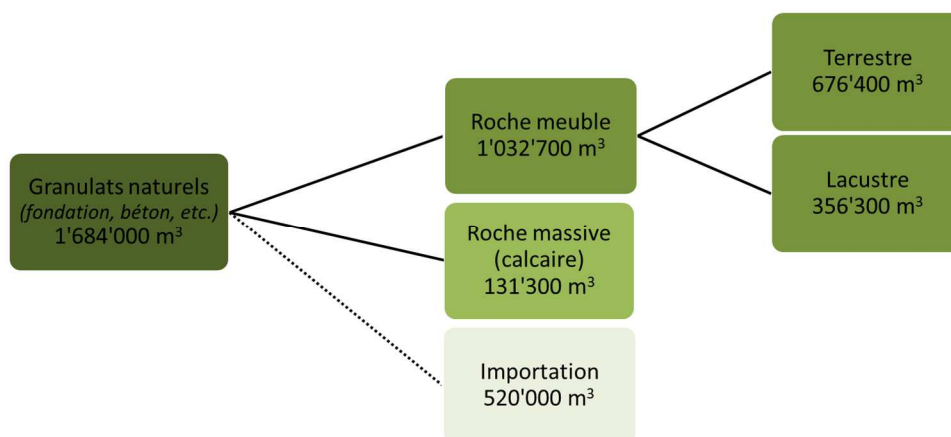


Figure 1 : répartition de l'approvisionnement cantonal en granulats naturels (2020)

#### Evolution interannuelle

En moyenne sur les 10 dernières années, les besoins annuels vaudois en granulats naturels sont d'environ 1,8 millions de m<sup>3</sup>. La consommation de granulats est en hausse depuis 2016. Cette augmentation de la consommation a été couverte par une augmentation de la production indigène en parallèle à une baisse de l'importation (Figure 2 ci-dessous).

Un pic de près de 40% d'importation a été observé en 2016 suite, notamment, à l'abandon du taux plancher par la Banque nationale suisse (BNS). La part de l'importation décroît depuis 2016 et se trouve actuellement en dessous du taux moyen de 29% observé ces 10 dernières années (Figure 2).

En synthèse, l'importation participe à l'approvisionnement cantonal et se retrouve actuellement à son « niveau de base » qui prévalait avant 2016.

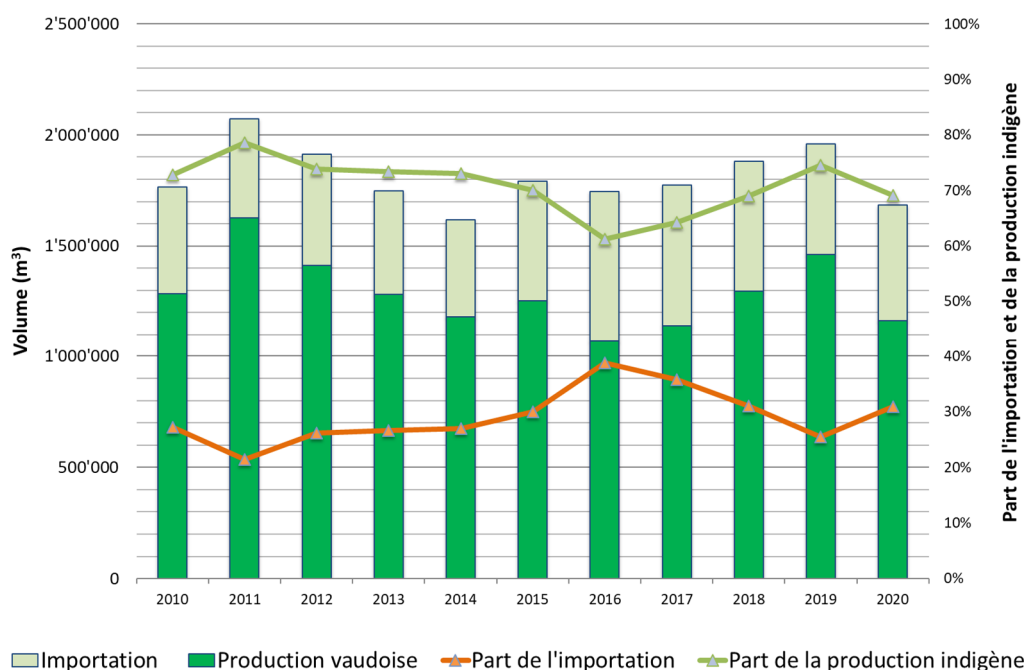


Figure 2 : historique de la consommation des granulats naturels dans le Canton de Vaud

## 2.2 Réserves à l'échelle cantonale

En ne considérant que les réserves indigènes autorisées, l'approvisionnement cantonal en granulats naturels pourrait être assuré jusqu'en 2023 environ.

Si l'on ajoute aux réserves indigènes, une importation continue équivalente à 25% de l'approvisionnement du canton, soit environ 500'000 m<sup>3</sup> par an, l'approvisionnement serait assuré jusqu'en 2029 environ.

## 2.3 Taxes liées aux activités d'extraction

Le rapport de la Commission en charge de ce postulat mentionne, d'une part, des taxes perçues par le canton pour l'ouverture de gravières et affirme, d'autre part, que l'Etat subventionne ces exploitations. Le Conseil d'Etat précise qu'aucune subvention n'est accordée aux sociétés exploitantes et apporte les compléments suivants sur les taxes perçues.

Concernant les gisements lacustres, selon l'article 14 du règlement de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (RLPDP ; BLV 721.01.1), une redevance de 6 fr. par m<sup>3</sup> extrait est perçue par le canton, ce qui élevait la recette en 2020 à environ 2 millions de francs.

Concernant les gisements terrestres, assurant la majorité de la production indigène (80%), la loi sur les carrières prévoit que la ressource appartient au propriétaire du sol (art. 2, LCar). L'Etat ne perçoit aucune redevance sur le volume extrait car il n'est pas propriétaire des parcelles concernées par les sites en exploitation.

En outre, l'Etat perçoit, des détenteurs de sites de comblement, une taxe sur le stockage de déchets et de matériaux de comblement (TASC) qui se monte à 20 centimes par m<sup>3</sup> de matériaux non pollués déposés dans tout site de stockage définitif d'une capacité de plus de 200 m<sup>3</sup>, dont les gravières en comblement, ceci en vertu de l'article 11, alinéa d de la loi du 17 janvier 2006 sur l'assainissement des sites pollués (LASP ; BLV 814.68). Cette recette pour le comblement des gravières s'est élevée en 2020 à environ 170'000 francs.

L'exportation de matériaux non pollués n'est pas prévue par le Plan cantonal de gestion des déchets (PGD) et ne constitue pas une filière en tant que telle. Les matériaux d'excavation non pollués sont déposés sur le territoire vaudois et sont donc soumis à la TASC. L'importation n'a, en ce sens, pas d'incidence.

En définitive, le Conseil d'Etat est d'avis que l'importation de granulats naturels n'implique pas un manque à gagner significatif pour l'Etat.

### **3. ENJEUX LIÉS AU RECOURS A UNE PRODUCTION INDIGÈNE OU A L'IMPORTATION DE GRANULATS NATURELS**

#### **3.1 Sécurité de l'approvisionnement du canton**

Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement du canton, un niveau d'importation à hauteur de 40% comme cela fut le cas en 2016 ne serait pas acceptable sur le long terme. Toutefois, ce taux particulièrement haut est une exception du passé qui peut être directement corrélée à un événement économique précis. Un niveau de base d'importation est nécessaire sans quoi l'approvisionnement du marché de la construction ne serait pas garanti au-delà de 2023 avec les seules ressources indigènes. Ce niveau de base qui a toujours prévalu se trouve aux environs de 25% de la consommation vaudoise de granulats.

Les schémas directeurs des carrières des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté sont en cours de révision. Ces nouveaux schémas régionaux ont pour objectif, notamment, la définition d'une stratégie globale d'approvisionnement recherchant l'adéquation ressources-besoins à l'échelle des régions et tenant compte de l'ensemble des enjeux liés à l'extraction impliquant le moindre impact environnemental. Le nombre des carrières et leur importance doivent toujours dépendre des besoins du secteur correspondant. Une coordination est en cours entre la Direction générale de l'environnement et les autorités françaises des régions concernées. La question de l'exportation vers la Suisse est un sujet traité dans le cadre de ces révisions des schémas directeurs des régions précitées. A ce jour, aucune information quant à une possible réduction des exportations vers la Suisse n'est disponible.

#### **3.2 Impacts environnementaux**

Du point de vue de la délocalisation des impacts environnementaux, un niveau d'importation à hauteur de 40% comme cela fut le cas en 2016 n'est également pas acceptable. Pour certaines thématiques environnementales globales, telle que la question des émissions de CO<sub>2</sub> ou encore les questions relatives aux prestations kilométriques pour certains chantiers, l'augmentation de la part d'utilisation de graviers indigènes vaudois fait sens. Toutefois, s'agissant de la protection en lien avec les nuisances sonores et le nombre de riverains directement impactés par le trafic, il faut être conscient que l'augmentation de la production indigène impacte d'autant plus la population vaudoise. Augmenter la part de graviers indigènes vaudois implique en effet un transfert de cette quantité de poids lourds sur les routes secondaires et notamment en traversée de localités du Pied du Jura, région qui concentre 80% des gisements vaudois. Actuellement, les procédures en vue d'ouvrir de nouveaux sites sont longues et complexes notamment du fait de cette thématique des nuisances sonores et du trafic de poids lourds, sujets qui cristallisent l'opinion. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit s'assurer d'optimiser les transports et de réduire les nuisances engendrées par le trafic des véhicules en provenance et à destination des gravières. Ces aspects sont traités par le programme de gestion de carrières qui permet d'accepter, de différer, de refuser ou de limiter de nouveaux projets d'extraction, ainsi que les demandes de permis d'exploiter présentées au DES (art. 7, al. 2, RLCar).

Face à cette problématique, le Conseil d'Etat a concentré ses efforts sur le report modal de la route vers le rail dont le succès du projet pilote de la gravière des Délices à Apples en est un bon exemple. Les efforts dans ce sens doivent se poursuivre. Par ailleurs, Le Conseil d'Etat favorise le recyclage des déchets minéraux de déconstruction en substitution aux matières premières naturelles. Le recyclage a ainsi permis au cours des dernières années d'économiser l'équivalent de la production annuelle d'environ 8 gravières, soit environ 400'000 m<sup>3</sup>/an. Malgré ces résultats, le recyclage et l'écosystème d'acteurs qui le représente sont confrontés à des défis d'importance. Le Conseil d'Etat travaille actuellement à la mise en œuvre d'une stratégie plus efficace pour favoriser l'économie circulaire visant une meilleure protection des ressources naturelles.

## **4. EXAMEN DES MESURES SUSCEPTIBLES DE FAVORISER L'UTILISATION ET LA PRODUCTION DE GRAVIER INDIGENE**

### **4.1 Utilisation de la ressource propriété de l'Etat ou des communes concernées**

Le droit d'extraire des matériaux des lacs ou d'autres terrains dépendant du domaine public appartient à l'Etat (art. 16, al. 1, LPDP). Nul ne peut, même au droit de sa propriété, extraire sans autorisation du département des matériaux dépendant du domaine public (art. 16, al. 2, LPDP). Les autorisations d'extraction de matériaux sont délivrées par le DES pour les exploitations industrielles (concessions de dragage, art. 12, al. a, RLPDP). Tel que précédemment cité, pour toute autorisation une taxe est perçue par l'Etat (art. 14, RLPDP). Dès lors que l'Etat délivre l'autorisation d'exploiter au concessionnaire et perçoit cette redevance, il perd la maîtrise de cette ressource et n'intervient plus dans son utilisation, ou encore dans les choix stratégiques de l'entreprise concessionnaire. Concernant les gravières terrestres, l'Etat est très rarement propriétaire des terrains sur lesquels se situe un gisement.

Les communes, en revanche, sont plus souvent concernées par l'exploitation d'un gisement terrestre au droit de parcelles leur appartenant. Néanmoins, et dans la pratique, lorsqu'une entreprise exploite un site d'extraction, des conventions sont établies entre cette dernière et les propriétaires fonciers des terrains. Ces conventions fixent, notamment, les charges et les responsabilités entre les entreprises exploitantes et les propriétaires fonciers. Ces dispositions relèvent du droit privé.

### **4.2 Mise en place de labels**

Le rapport de la Commission indique qu'à l'inverse du bois, il n'existe pas de labels pour le gravier et que la faitière pourrait s'organiser pour créer un tel label, auquel certains maîtres d'ouvrage pourraient être sensibles. D'un autre côté, le rapport de Commission indique également que la filière française pourrait y répondre par un même label, peut-être même moins contraignant, ce qui pourrait se répercuter sur le prix final et s'avérer contreproductif.

Le label Bois Suisse est un label environnemental qui garantit l'origine suisse du bois à son utilisateur final ainsi que le respect des prescriptions légales, des usages et des standards de la branche. Une part maximale de 20% de bois étranger est autorisée. Le bois labellisé Bois Suisse garantit une gestion durable des forêts, un suivi de la qualité tout au long de la chaîne de transformation, le maintien de places de travail régionales et réduit les distances de transport. Dans la pratique, il est surtout utilisé par des clients privés lors de l'achat d'un bois. En ce sens, il semblerait qu'un label de qualité soit plus approprié à la thématique des granulats indigènes. Un groupe de travail au sein de l'Association vaudoise des graviers et des déchets (AVGD) poursuit actuellement des démarches pour étudier l'éventuelle mise en place d'un tel label.

### **4.3 Sensibilisation des acteurs**

L'Etat de Vaud propose trois fois par année un cours de formation sur les marchés publics de deux jours auprès du Centre d'éducation permanente (CEP). Ceux-ci sont ouverts aux membres des collectivités publiques et permettent notamment de les sensibiliser à la thématique du développement durable.

Par ailleurs, l'Etat de Vaud participe actuellement à différents groupes de travail dans la perspective de développer de nouveaux outils et méthodes pour évaluer le développement durable dans les marchés publics.

Enfin, un guide tripartite « TRIAS » (Confédération, cantons, communes) destiné à présenter les nouveautés de l'AIMP 2019 est actuellement en cours d'élaboration. La thématique du développement durable y sera en particulier traitée. La nouvelle édition du Guide romand pour les marchés publics, édition entièrement revue et remaniée, publiée le 1er mai 2020 intègre également plusieurs aspects en lien avec le développement durable (cf. notamment les annexes Q5 et T5 consacrées à l'évaluation de la contribution des soumissionnaires au développement durable).

Au vu des outils existants ou à venir (guide « TRIAS »), développer un guide ACV spécifique ou une aide à la conception des AO ne paraît pas opportun. Il convient en effet de ne pas multiplier les guides et ressources pour favoriser l'accès à l'information dans un domaine caractérisé par sa technicité.

## 5. CONCLUSIONS

Le droit des marchés publics favorise le développement de la concurrence et l'égalité de traitement, au détriment de critères protectionnistes. Par ailleurs, les critères liés au développement durable qui se concentrent sur les distances de transport et d'acheminement de la matière ne peuvent se voir attribuer un poids trop important dans l'attribution des marchés, faute de quoi il pourrait apparaître comme discriminatoire à l'endroit des soumissionnaires externes. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat ne peut favoriser l'utilisation des granulats naturels d'origine vaudoise dans les chantiers de l'Etat ou subventionnés par celui-ci que dans une certaine mesure. L'AIMP révisé confère une plus grande importance au développement durable et à la prise en compte de cet aspect dans l'évaluation des offres. Le Canton de Vaud prépare actuellement son adhésion à ce nouvel accord intercantonal.

Depuis le dépôt du postulat, l'importation de granulats a retrouvé son niveau historique. Ce « niveau de base » d'importation est nécessaire sans quoi l'approvisionnement du marché de la construction ne serait pas garanti au-delà de 2023 avec les seules ressources indigènes. Afin d'éviter une nouvelle hausse de l'importation, il est fondamental de maintenir un approvisionnement indigène régulier tout en minimisant l'impact sur la population et l'environnement. A ce titre, une dizaine de procédures d'autorisation menées par le DES sont en cours dans le respect des planifications directrices. En parallèle, le Conseil d'Etat poursuit ses efforts en faveur du report modal de la route vers le rail s'agissant du transport des granulats indigènes et des déchets. Pour le reste, les services concernés de l'Etat dressent actuellement une liste de propositions pour exploiter le potentiel offert par les matériaux recyclés en substitution aux ressources naturelles qu'il convient de préserver. Le développement de cette économie circulaire permettra entre autres de diminuer le recours à l'importation de granulats.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'accepter le rapport sur le postulat Yvan Pahud et consorts – Soutenir l'Agenda 21 en favorisant l'utilisation et la production de graviers indigènes, ceci en maintenant des postes de travail dans le canton (17\_POS\_018).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 octobre 2021.

La présidente :

*N. Gorrite*

La chancelière a.i. :

*S. Nicollier*