

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'400'000

pour financer l'accompagnement des communes dans le cadre

de l'élaboration et de la mise en œuvre

de leur politique climatique et de durabilité

(mesure du Plan climat)

1. PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Préambule – Une mesure emblématique du Plan climat vaudois

1.1.1. Enjeux

Afin de garantir la qualité de vie dans le canton, il est primordial d'agir à toutes les échelles et dès à présent pour répondre à l'**urgence climatique** et limiter l'augmentation de la température moyenne de la planète à 1.5 C° par rapport aux niveaux préindustriels.

Dans ce but, il s'agit en premier lieu de **réduire** les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de permettre aux systèmes naturels (forêt, eau, milieux naturels, etc.) et humains (économie, tourisme, santé, etc.) de **s'adapter**.

Cet effort s'inscrit dans la lignée des engagements internationaux pris par la Confédération dans le cadre de l'Accord de Paris et il requiert l'implication des entreprises, des communes et des citoyens.

1.1.2. Réponse du Conseil d'Etat : Plan climat vaudois

En juin 2020, le Conseil d'Etat a présenté, *in corpore*, le [Plan climat vaudois](#) de première génération (ci-après : PCV), répondant ainsi l'un des objectifs prioritaires de son Programme de législation 2017-2022.

Les objectifs du PCV s'articulent autour de trois axes stratégiques:

- Réduction: réduire de 50% à 60 % les émissions de GES du territoire cantonal d'ici 2030 et viser la neutralité climatique au plus tard en 2050.
- Adaptation: limiter les risques et adapter les systèmes naturels et humains.
- Documentation: documenter les effets des mesures prises et l'impact des changements climatiques sur le territoire.

Il se déploie sur 7 domaines d'action thématiques : la mobilité, l'énergie, l'agriculture, l'aménagement du territoire, les milieux et ressources naturels, la santé, les dangers naturels. Pour mener à bien une politique climatique forte et instaurer une véritable dynamique à toutes les échelles, 3 domaines d'action transverses complètent le Plan : le rôle de l'État (exemplarité), les conditions cadres (réglementaires et financières) et l'accompagnement au changement (information, sensibilisation, formation).

En tout ce ne sont pas moins de 30 mesures stratégiques et plus d'une centaine de mesures opérationnelles qui constituent la première génération du PCV.

1.1.3. Mesures d'impulsion

Afin de donner une impulsion au démarrage du PCV, et afin de renforcer et compléter des moyens déjà engagés dans les politiques publiques de l'Etat s'inscrivant déjà dans le sens des objectifs climatiques, le Conseil d'Etat a identifié une série de mesures emblématiques dans le catalogue des mesures opérationnelles pour une première phase de mise en œuvre. Il a décidé d'intégrer le financement de ces mesures d'impulsion dans le budget d'investissement à hauteur de CHF 173 millions (cf. Rapport 240 du Conseil d'Etat de juin 2020 répondant à plusieurs objets parlementaires) :

Axe / Domaine	Mesure emblématique opérationnelle (mesures d'impulsion)	Financement
1. Mobilité	Augmenter massivement l'offre en transport public régionale	50 mio.
2. Agriculture	Soutenir les agriculteurs dans leur pratique favorable à la séquestration de carbone	28 mio.
3. Milieux et ressources naturels	Adapter la gestion de la forêt et l'utilisation de bois en cascade ; mettre en place une stratégie sol ; adapter la gestion des eaux urbaines (Plan Général d'Evacuation des Eaux); mettre en œuvre le Plan d'action biodiversité	35 mio.
4. Dangers naturels	Protéger la population et les infrastructures	7 mio.
5. Santé	Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du système socio-sanitaire	1 mio.
6. Rôle de l'Etat employeur	Soutenir les plans de mobilité de l'ACV	0,4 mio.
7. Rôle de l'Etat propriétaire	Assainissements énergétiques et mesures structurelles des bâtiments de l'Etat : chauffages, fenêtres, végétalisation, etc.	40 mio.
8. Accompagnement au changement	Soutenir des projets innovants et les communes dans l'élaboration de leur politique climatique, favoriser les changements de comportements et documenter le Plan climat	4,35 mio.
9. Accompagnement au changement	Soutenir des projets dans le cadre des prestations sociales et de santé publique	0,25 mio.
10. La formation comme moteur du changement	Soutenir la formation et développer des nouveaux relais pour la sensibilisation	7 mio.
		173 mio.

Ces différents montants feront l'objet de demandes de crédits d'investissements auprès du Grand Conseil. Compte tenu de l'hétérogénéité des systèmes de financement dans les divers domaines concernés, près de neuf exposés des motifs et projets de décrets (ci-après : EMPD) sont prévus pour la mise en œuvre de ces mesures.

1.2 Les communes, acteurs indispensables pour la préservation du climat

Au sein de la première génération du PCV, une attention particulière a été apportée à l'accompagnement au changement (plus de CHF 10 mios), et notamment à l'accompagnement des communes. Les efforts menés en faveur du climat doivent, en effet, s'inscrire dans une dynamique qui se déploie à toutes les échelles. A cet égard, les communes représentent des partenaires indispensables à l'atteinte des objectifs climatiques. Elles sont proches de leur population, disposent de connaissances fines de leur territoire, et possèdent des compétences clés dans des domaines tels que la mobilité, l'énergie ou l'aménagement du territoire. De nombreuses communes vaudoises ont déjà compris l'intérêt de telles démarches. Elles optimisent leur éclairage public, assainissent leurs bâtiments communaux, participent au développement des réseaux de transports publics, mettent en place des programmes de soutien à la population.

Le dialogue et la coordination des efforts cantonaux et communaux sont impératifs pour faire face aux enjeux climatiques et, plus largement, de durabilité. Le potentiel de mise en commun des ressources et des compétences apparaît important, que ce soit entre communes (coordination horizontale) ou entre les communes et le Canton (coordination verticale). De même, le développement par le Canton d'outils concrets, d'aides à la pratique ou de formations visant à faciliter l'action des communes constitue une nécessité.

A plusieurs reprises, le Grand Conseil a invité le Conseil d'Etat à renforcer son dispositif d'accompagnement et de soutien aux communes dans plusieurs domaines liés au climat, que ce soit pour l'adaptation aux changements climatiques (postulat Pierre Dessemontet et consorts, 18_POS_100), le développement de la mobilité douce (postulat Etienne Räss et consorts, 19_POS_113) ou l'énergie (Postulat Anne-Laure Botteron-Métraux et consorts, 18_POS_044).

C'est en ce sens que le Conseil d'Etat souhaite s'engager avec le présent EMPD, qui concrétise la mesure stratégique n°27 « Accompagnement des communes » prévue par le PCV. Le Bureau de la durabilité (BuD), rattaché au Secrétariat général du Département des institutions et du territoire (SG-DIT), est chargé de coordonner la mise en œuvre de cette mesure. Sur les CHF 173 millions prévus au programme des investissements pour les mesures d'impulsion du PCV, le Conseil d'Etat a réservé CHF 2,4 millions pour cela. Ce crédit permettra de fournir les ressources nécessaires pour renforcer les partenariats avec les communes et leur apporter un soutien technique dans l'élaboration et le déploiement d'une politique climatique adaptée à leur territoire. Il ne s'agit pas de contraindre ou d'imposer, mais bien d'accompagner.

1.3 Prestations pour les communes

La mesure stratégique n°27 du PCV prévoit un *accompagnement différencié* aux communes, visant à leur proposer des prestations tenant compte de leurs besoins et de leurs réalités – notamment en termes de ressources humaines.

1.3.1 Plan énergie et climat communal (PECC)

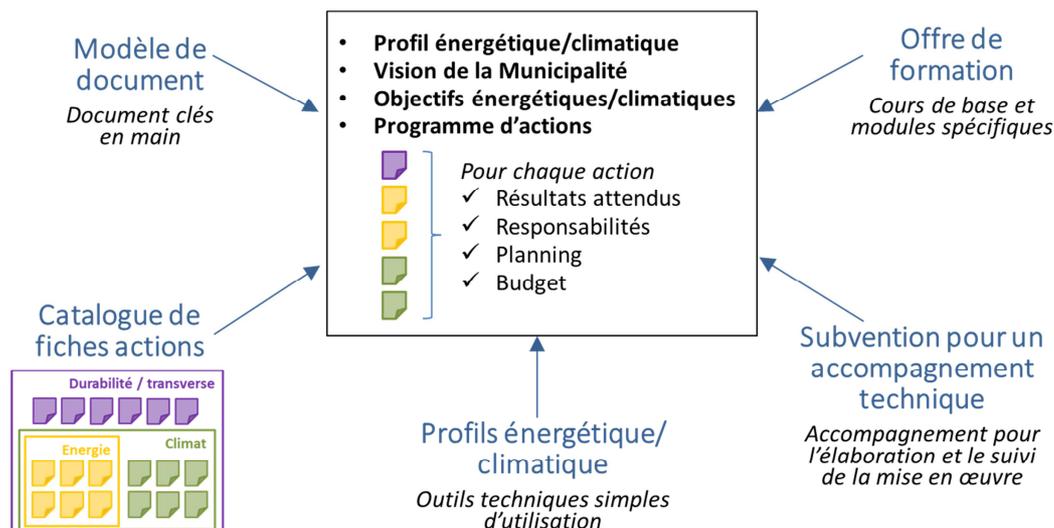
Pour les petites et moyennes communes, qui ne disposent pas de personnel technique spécifiquement dédié aux questions de climat ou de durabilité, le Conseil d'Etat propose la mise en place d'un programme spécifique : le *Plan énergie et climat communal (PECC)*. Ce nouveau programme s'inscrit dans la continuité du *concept énergétique des communes vaudoises (CECV)*, lancé par la Direction de l'Energie (DGE-DIREN) en 2009. Il en constitue une actualisation et un élargissement aux enjeux climatiques. Ce choix de s'appuyer sur un programme existant au lieu de réinventer un nouvel instrument se veut pragmatique. Il s'agit d'éviter les doublons, d'améliorer l'efficacité et de valoriser l'existant.

Fruit d'une collaboration étroite entre les différents services concernés, en particulier la DGE-DIREN et l'Unité du Plan Climat (UPCL), le programme propose aux communes une série d'outils pratiques. Tel qu'il est conçu, le PECC constitue une première étape pour les communes désireuses de passer à l'action, mais ne bénéficiant pas des compétences techniques pour le faire. Le but est de les inciter à participer à la transition énergétique et climatique. Ainsi, leurs actions dans ces domaines ne seront plus isolées, mais s'inscriront dans un programme cohérent avec les engagements du Canton et des autres communes impliquées.

Le programme, dont le lancement est prévu à la fin du printemps 2021, s'articulera autour des prestations suivantes (voir figure 1) :

- un *modèle de document-cadre* pour leur politique énergétique et climatique, prévoyant la fixation d'objectifs et l'adoption d'un programme d'actions pluriannuel ;
- des *outils techniques* pour réaliser un profil énergétique et climatique simplifié permettant d'identifier les enjeux, les points forts et les points faibles, ainsi que les potentiels d'amélioration ;
- un *catalogue de fiches-actions* proposant des mesures concrètes en matière d'organisation interne et de durabilité, d'atténuation des émissions de CO₂, et d'adaptation aux changements climatiques ;
- une *offre de formation* constituée d'un cours de base et de modules d'approfondissement spécifiques.
- une *subvention pour un accompagnement technique* (voir ci-dessous).

Figure 1 : Plan énergie et climat communal (PECC)



Afin d'appuyer les communes dans le choix, l'adoption et le suivi de la mise en œuvre d'objectifs et de mesures adaptées à leur territoire, un accompagnement professionnel à toutes les étapes du PECC apparaît essentiel. L'expérience, notamment dans le cadre de la labélisation Cité de l'Énergie, montre qu'un tel soutien est primordial non seulement pour l'élaboration, mais aussi pour le suivi des mesures. Par ce biais, les communes profitent de propositions pragmatiques pour structurer, ajuster et concrétiser leur politique.

Convaincu de l'intérêt d'un tel soutien, le Conseil d'Etat propose d'introduire un appui financier aux communes qui décideraient de se faire accompagner dans la mise en place et le suivi de leur programme. Cette subvention « générale » ne se substituerait pas aux subventions « spécifiques » visant à encourager la réalisation ou la gestion de projets concrets (assainissement des bâtiments ; développement des énergies renouvelables ; protection, entretien ou revitalisation de milieux naturels ; lutte contre les espèces exotiques envahissantes ; transports publics ou aménagements routiers ; mise à jour des cartes de dangers naturels ; etc.). Au contraire, elle permettrait d'orienter les communes vers ces subventions spécifiques à travers des prestations de conseils et d'appui plus généralistes.

Le périmètre, les modalités et les conditions d'un tel soutien sont détaillées ci-dessous (point 1.4.1).

1.3.2 Coordination technique des villes vaudoises

Le Canton a mis en place en juin 2020, sous l'égide du BuD, une coordination technique avec les villes vaudoises engagées en faveur du climat et de la durabilité. Cette coordination se fait avec les spécialistes-métiers de l'énergie, du climat ou de la durabilité au sein des villes (délégué-e-s ou chef-fe-s de service). Un sondage réalisé en marge du lancement de cette coordination a montré que huit d'entre elles (sur quinze villes présentes) avaient déjà un mandat politique en cours pour élaborer un Plan climat. C'est donc maintenant qu'il faut agir pour coordonner les efforts en la matière. Une telle coordination contribue à l'efficacité des démarches, favorise les échanges d'expériences et la mise en commun des ressources tout en respectant les prérogatives des communes.

Les réflexions initiées à ce jour portent notamment sur les leviers d'actions et les marges juridiques des communes, ainsi que sur la question des indicateurs et du monitoring. Sur ce dernier point, les enjeux concernent aussi bien la disponibilité et la qualité des données que la méthodologie adoptée, qui peut amener des variations importantes. De nombreuses communes sont demanderesse d'une approche harmonisée, ou tout au moins de lignes directrices en la matière. Il est prévu de travailler avec des mandataires externes pour apporter des réponses à ces questions, en collaboration étroite avec les communes et l'UPCL.

1.3.3 Portail de la durabilité

Un nouveau portail de la durabilité facilitera l'accès des communes aux différentes prestations cantonales existantes, afin de mieux les valoriser et d'améliorer la lisibilité de l'ensemble des actions de l'ACV. Ce portail, en ligne, sera progressivement enrichi pour devenir la porte d'entrée pour les communes qui s'engagent en faveur de la durabilité. Il orientera rapidement et simplement les communes vers les prestations et les soutiens déjà existants proposés par les services de l'ACV. Le portail sera hébergé par le BuD qui assurera la coordination interne à l'ACV, notamment avec la Direction des communes de la DGAIC et le Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (BIC).

1.4 Financement

Les crédits prévus par cet EMPD correspondent au montant annoncé par le Conseil d'Etat dans le cadre du PCV pour la mesure stratégique n° 27 « accompagnement des communes », soit CHF 2,4 millions. Ce montant sera engagé sur une période de quatre années et couvrira les différentes charges nécessaires à la réalisation de l'objectif. Cette section 1.4 présente, à titre indicatif, les détails de la ventilation prévue.

1.4.1 Subvention pour un accompagnement technique

CHF 1'600'000 visant à subventionner un accompagnement technique externe pour les communes

Prestation financée : La subvention vise à encourager les communes à recourir à un accompagnement externe pour les soutenir dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre d'un Plan énergie et climat communal. Ce travail comprend notamment l'identification des objectifs et des mesures ; une aide à la rédaction du Plan ; un appui administratif pour les demandes de subventions concernant des projets concrets ; le suivi de la mise en œuvre. La charge de travail pour les mandataires externes a été estimée à environ quatre, voire cinq jours par an.

Conditions de subventionnement : La subvention sera soumise aux conditions générales suivantes, qui seront précisées dans une directive départementale :

- ✓ Être une commune ou un groupement de communes
- ✓ S'engager à élaborer, à adopter et à mettre en œuvre un PECC
- ✓ Recourir à un professionnel pour accompagner la démarche
- ✓ S'engager à mettre en œuvre un nombre minimal d'actions sur la durée du programme

Durée du programme : Le versement de la subvention s'échelonne, en principe, sur une durée de quatre ans à compter de la décision de subventionnement. Il est prévu que le versement s'effectue par tranches annuelles et qu'il puisse être suspendu si certaines conditions, fixées dans la directive départementale, ne sont plus remplies. Dans ces cas, la durée du programme pourra être prolongée.

Taux de subventionnement : le financement couvrira au maximum 50% des coûts effectifs payés par la commune pour son accompagnement externe. D'éventuels plafonds seront fixés dans la directive afin d'assurer qu'un maximum de communes puisse bénéficier de ce soutien.

Compte tenu des éléments qui précèdent, l'enveloppe de CHF 1'600'000 a été calculée sur la base des projections suivantes : pour des coûts d'environ CHF 25'000 sur 4 ans, couverts à 50% par les communes, il a été estimé que le montant total moyen des subventions accordées serait de l'ordre de 12'500 CHF. Cette enveloppe devrait permettre à plus de 120 communes, ou groupements de communes, d'initier un tel programme.

1.4.2 Ressources humaines

CHF 600'000 pour un ETP (assigné à l'appui des communes).

Les ressources humaines demandées comprennent le financement d'un poste (1 ETP) au BuD, avec un contrat de durée déterminée de 4 ans.

La personne à engager sera chargée de l'appui des communes en matière de climat et de durabilité. Elle assurera la mise en œuvre et l'actualisation régulière du programme PECC. Elle sera responsable de suivre et de contrôler l'octroi des subventions prévues par le présent EMPD. Elle assurera, enfin, la mise en place du portail de la durabilité et animera la coordination technique avec les villes. Dans toutes ces tâches, le rôle de cette personne ne sera pas de se substituer aux différents spécialistes-métiers, qui garderont la maîtrise dans leurs domaines de compétences respectifs, mais bien d'orienter les communes vers ces personnes.

1.4.3 Formation et contributions supplémentaires

CHF 200'000 pour la mise en place de l'offre de formation et d'autres mandats

Ce montant sera affecté, d'une part, à la mise en place d'une *offre de formations* pour les communes, qui sera construite de manière coordonnée avec les faitières de communes et la Direction des communes. Le programme de formation, issu d'une collaboration entre le BuD, la DGE-DIREN et l'UPCL, sera constitué d'un cours de base et de modules spécifiques :

- Le cours de base, assuré pour l'essentiel par des représentant-e-s du Canton, visera à donner aux participant-e-s les connaissances de base en matière d'énergie, de climat et de durabilité, ainsi qu'à présenter les outils pratiques proposés par le Canton dans le cadre du PECC.
- Les modules spécifiques permettront d'approfondir différentes thématiques, en particulier en lien avec les fiches-actions du PECC. Dans certains cas, ces cours seront assurés par des mandataires externes, spécialistes reconnus de leur domaine et mandatés pour l'occasion.

Une autre partie de ces montants servira à financer des *mandats* visant à répondre à des besoins concrets des communes, notamment en lien avec la question des indicateurs et du monitoring (point 1.3.2).

1.5 Ventilation des montants

Le tableau 1 récapitule, à titre indicatif, les montants demandés dans le cadre du présent crédit d'investissement :

Tableau 1 : Ventilation indicative des montants demandés

Description	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Subvention pour un accompagnement technique		400'000	400'000	400'000	400'000	1'600'000
Ressources humaines (CDD de 4 ans)	75'000	150'000	150'000	150'000	75'000	600'000
Formation et contributions supplémentaires	25'000	50'000	50'000	50'000	25'000	200'000
TOTAL	100'000	600'000	600'000	600'000	500'000	2'400'000

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le BuD, rattaché au SG-DIT, est responsable de la mise en œuvre du présent projet de décret. En qualité d'autorité d'octroi, il sera responsable de la gestion et du suivi des subventions accordées, ainsi que du suivi des mandats engagés dans le cadre du présent crédit d'investissement. Une personne sera engagée avec un contrat de durée déterminée pour réaliser ces différentes tâches (point 1.4.2).

Le BuD se chargera de définir plus précisément dans une directive départementale les conditions d'octroi des subventions, en coordination avec la DGE-DIREN (pour les aspects énergie) et l'UPCL (pour les aspects climat). Les conditions auxquelles une subvention pourra être suspendue, de même que les éventuels plafonds de subventionnement, seront aussi précisés dans ce cadre.

Avant de rendre toute décision de subventionnement, le BuD consultera la DGE-DIREN (expertise énergétique), l'UPCL (expertise climatique) et, s'il y a lieu, la DGMR. Un préavis négatif de la DGE-DIREN ou de l'UPCL, confirmé par le département dont ils dépendent, exclut l'octroi de l'aide financière prévue au sein du présent projet de décret. Il est indispensable que la pertinence et la cohérence des projets soumis, tant en matière énergétique que climatique, soient validées par les services métiers de l'administration cantonale.

3. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le montant net à charge de l'Etat s'élève à CHF 2'400'000.-. Cet objet est inscrit dans SAP sous le n° I.000789.01 avec la dénomination suivante : « Accompagnement communes Pol climat+Durab ». Le PCV adopté par le Conseil d'Etat en juin 2020 à hauteur de CHF 173 mios est prévu au budget d'investissement 2021 et au plan d'investissement 2022-2025 à raison de CHF 34.6 mios par année. Le présent crédit d'investissement faisant partie intégrante du PCV, il n'a pas été prévu spécifiquement au budget d'investissement.

Les dépenses et recettes faisant l'objet du présent crédit d'investissement sont planifiées de la manière suivante :
(En milliers de CHF)

Accompagnement des communes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique climatique et de durabilité (mesure du Plan climat)	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024 et ss	Total
Investissement total : dépenses brutes	100	600	600	1'100	2'400
Investissement total : recettes de tiers					-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	100	600	600	1'100	2'400

Les montants des prochaines TCA seront adaptés en conséquence et en tenant compte des disponibilités du budget d'investissement de l'Etat.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 10 ans à raison de CHF 240'000 par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 2'400'000 x 4% x 0.55) CHF 52'800.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

1 ETP est prévu pour une période de 4 ans et le coût global est estimé à CHF 600'000 (voir section 1.4.2. Ressources humaines).

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le présent EMPD n'a pas d'autres conséquences sur les budgets de fonctionnement.

3.6 Conséquences sur les communes

Le présent EMPD aura un impact positif sur les communes. Nombre d'entre elles affichent une volonté d'intensifier leurs actions dans les domaines de l'énergie, du climat ou de la durabilité. Les prestations financières (subventionnement) et non financières (ressource humaine, formations) prévues dans cet EMPD représentent autant d'éléments qui viendront faciliter leur démarche, tout en garantissant le respect de l'autonomie communale.

La coordination des messages de l'ACV à destination des communes, illustrée par la création du portail de la durabilité ou par la collaboration étroite entre les services concernés par le présent EMPD (BuD, DGE-DIREN, UPCL notamment), sera également bénéfique.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Les soutiens mis en place par le présent EMPD sont parfaitement cohérents avec les stratégies cantonales en matière d'énergie (Conception cantonale de l'énergie), de climat (Plan climat vaudois) et de durabilité (Agenda 2030, en cours d'élaboration). Cet EMPD met en œuvre la mesure stratégique n°27 du Plan climat 1^{ère} génération « Accompagnement des communes ». Il contribue à créer une dynamique favorable à l'atteinte des objectifs climatiques fixés par le Conseil d'Etat.

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

Le projet de décret contribue à la mise en œuvre des mesures 1.13 (mettre en œuvre une politique environnementale cohérente ; développer la stratégie énergétique 2050 ; élaborer une politique climatique cantonale cohérente) et 3.2 (renforcer les liens avec les communes ; les accompagner dans l'exécution de leurs tâches) du programme de législature. Il s'inscrit également pleinement dans le chapitre IV Agenda 2030, en contribuant à promouvoir le développement durable auprès des communes vaudoises.

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

Le projet de décret prévoit des dispositions temporaires relatives aux subventions, en application de la législation existante en la matière qui s'applique subsidiairement.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites « liées », qui sont soustraites à l'obligation de compensation prévue à l'alinéa 2 de l'article 163 Cst-VD. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a pas de marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

Principe de la dépense

Le Conseil d'Etat vaudois a fait de la protection du climat une priorité de son programme de législature 2017-2022. Une politique climatique forte apparaît, à ses yeux, nécessaire à tous les échelons (Confédération, Canton, communes) pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et faire face aux changements climatiques. Pour souligner l'importance de ces enjeux, le Conseil d'Etat a présenté *in corpore* sa stratégie et son Plan climat « première génération » en juin 2020 en annonçant, comme première impulsion, un investissement de 173 millions de francs dès 2021. Les charges induites par le présent EMPD s'inscrivent pleinement dans cette politique hautement stratégique et suffit, du point de vue du Conseil d'Etat, à en faire des charges liées.

Cela est d'autant plus vrai que, selon la constitution vaudoise, l'Etat et les communes partagent plusieurs compétences essentielles en lien avec des domaines d'actions essentiels pour la protection du climat (voir art.52, 55, 56 cst/VD) :

- Sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution ;
- Lutter contre toute forme de pollution portant atteinte à l'être humain ou à son environnement ;
- Veiller à une occupation rationnelle du territoire ;
- Inciter la population à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles et de l'énergie ;
- Veiller à un approvisionnement en eau et en énergie suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement ;
- Favoriser l'utilisation et le développement des énergies renouvelables.

Ainsi donc, les collectivités publiques (Canton et communes) doivent tout mettre en œuvre afin de remplir ces missions d'intérêt public d'une manière qui soit la plus cohérente possible. Il n'est donc pas rare que le Canton soutienne et accompagne activement les communes dans l'exécution de ces tâches publiques (énergie, aménagement du territoire, etc.), et que ces charges soient considérées comme des charges liées même en l'absence d'obligation légale explicite. Des précédents montrent que de telles prestations de soutien relèvent bien d'une tâche de l'Etat et ne constituent pas une tâche nouvelle (voir par exemple l'EMPD 206 de décembre 2014, en lien avec l'aide aux communes pour la révision des plans d'affectation communaux).

Le Conseil d'Etat estime que le présent projet de décret s'inscrit pleinement dans la continuité des accords internationaux et des engagements de la Suisse et du Canton de Vaud en matière climatique. La loi sur le CO2 prévoit que « *les autorités (...) conseillent les communes, les entreprises et les consommateurs sur les mesures de protection du climat* » (art.68 al.2 de la loi révisée, très proche de la formulation l'art.41 al.2 de l'ancienne loi). Le terme « *autorités* » doit être vu ici comme concernant aussi bien les autorités fédérales que cantonales, dans la mesure où ces dernières sont chargées de l'exécution de plusieurs mesures relatives à la LCO2 (voir art. 7 ou 9 par ex.) et disposent de nombreuses compétences formelles en lien avec des mesures de protection du climat. La mesure stratégique n°27 du Plan Climat cantonal concrétise explicitement cette disposition, en visant à développer une telle offre de conseil à l'attention des communes.

Dans le cas présent, la subvention proposée s'inscrit en outre dans la continuité de prestations de soutien et d'accompagnement déjà existantes. Plus particulièrement, la subvention renforce le soutien proposé aux communes en application de la loi sur l'énergie (art. 15 al. 1 LVLEne, « *Chaque commune, ou groupement de communes, est encouragée à participer à l'application de la politique énergétique par l'élaboration d'un concept énergétique. Dans ce cas, le soutien de l'Etat est envisageable* »). Il s'agit bien d'un élargissement et d'un renforcement de ce soutien.

Enfin, cet accompagnement correspond à une des trois missions du Bureau de la durabilité telles que validées par le Conseil d'Etat le 8 avril 2020 : « *L'information, la consultation, la concertation, et l'accompagnement d'acteurs externes à l'ACV, au sein de la société vaudoise, que sont notamment les communes* ». Les charges induites s'inscrivent dans la continuité des activités déjà déployées par le BuD dans ce sens. Il en constitue un élargissement et un renforcement.

En résumé, ce décret apparaît indispensable pour concrétiser les engagements climatiques du Canton, objet hautement stratégique pour le Conseil d'Etat et pour appuyer les communes à remplir leurs tâches constitutionnelles en matière de protection du climat. Les charges qu'il induit consistent en l'exécution de tâches publiques hautement stratégiques, prévues par la Constitution et par la loi.

Quotité de la dépense

Le montant demandé constitue un minimum pour aider un maximum de communes. L'essentiel de ce montant (1'600'000 CHF) est ciblé sur les communes sans personnel dédié aux questions énergétiques et climatiques, afin de les accompagner efficacement dans l'adoption et la mise en œuvre d'une démarche climatique cohérente avec les engagements du Conseil d'Etat. Le soutien accordé aux communes de taille plus importante est essentiellement non financier (partage d'expériences, de bonnes pratiques et de ressources). Le Canton joue, dans ce cas, un rôle de facilitateur.

La solution choisie n'implique aucune charge pérenne (l'ensemble des crédits engagés sont bien délimités dans le temps), tout en visant à mobiliser d'autres sources de financement. Les communes sont ainsi appelées à financer 50% des coûts effectifs de l'accompagnement technique qu'elles solliciteront. Enfin, l'accompagnement proposé ne finance pas directement les projets concrets mis en œuvre dans le cadre du PECC, pour lesquels plusieurs subventions cantonales existent déjà. Il contribuera en revanche à valoriser ces subventions, notamment dans le domaine de l'énergie, de la biodiversité ou de la protection contre les dangers naturels.

Pour ces raisons, les montants représentent un minimum pour atteindre les objectifs recherchés. Le critère de la quotité est donc rempli dans le cas d'espèce.

Moment de la dépense

La nécessité d'atténuer les émissions de gaz à effets de serre et leurs conséquences sur l'humain et l'environnement est reconnue scientifiquement et politiquement comme une tâche prioritaire. Dans sa réponse à la résolution 19_RES_025, le Conseil d'Etat insiste ainsi sur « *la nécessité d'agir sans plus attendre face au changement climatique* ». D'un point de vue économique, il a été démontré qu'une action ambitieuse et immédiate en matière climatique permettra d'éviter d'importants coûts futurs. C'est donc maintenant qu'il faut agir si le Canton veut être en mesure d'atteindre les objectifs climatiques qu'il s'est fixé.

Par ailleurs, concernant plus spécifiquement l'accompagnement des communes, il ressort que plusieurs d'entre elles sont déjà engagées ou en passe de s'engager dans la mise en place d'une politique climatique à leur niveau. C'est maintenant que les besoins d'accompagnement sont les plus importants, pour faciliter leur travail et garantir une dynamique cohérente sur l'ensemble du territoire.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, il ressort que :

- la nécessité de l'aide cantonale est, au vu du caractère stratégique du Plan climat, établie ;
- l'Etat doit mettre en œuvre une solution dans les meilleurs délais pour mobiliser les communes ;
- la dépense envisagée pour mettre en œuvre cette solution est indiscutablement nécessaire et urgente ;
- cette dépense correspond à la solution la plus économique.

Ainsi, la dépense totale du présent EMPD constitue une charge liée au sens de l'article 163 Cst-VD ; par conséquent, elle n'est pas soumise à l'obligation de compensation.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

La mise en place d'un programme d'accompagnement des communes qui couvre à la fois les dimensions énergie et climat conduit à une simplification administrative pour l'ACV comme pour les communes. La multiplication des programmes et des démarches administratives est évitée. Ceci implique une coordination interdépartementale DES-DIT, décrite au point 2.

3.15 Protection des données

Néant

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le présent crédit d'investissement génère une charge annuelle globale d'intérêts de CHF 52'800 et d'amortissement de CHF 240'000.

En milliers de francs

Accompagnement des communes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique climatique et de durabilité (mesure du Plan climat)	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					0.0
Charge d'intérêt		52.8	52.8	52.8	158.4
Amortissement		240.0	240.0	240.0	720.0
Prise en charge du service de la dette					0.0
Autres charges supplémentaires					0.0
Total augmentation des charges		292.8	292.8	292.8	878.4
Diminution de charges					0.0
Revenus supplémentaires					0.0
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements					0.0
Total net		292.8	292.8	292.8	878.4

4. CONCLUSION ET PROJET DE DECRET

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'400'000 pour financer l'accompagnement des communes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique climatique et de durabilité (mesure du Plan climat) du 24 mars 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 2'400'000 est accordé au Conseil d'Etat pour soutenir les communes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique énergétique et climatique.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Sur le montant de 2'400'000 francs prévu à l'article 1, 1'600'000 francs sont destinés à financer des aides financières aux communes pour l'acquisition de prestations d'accompagnement générales liées à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre d'un Plan Energie et Climat Communal (PECC).

² Peuvent être éligibles à cette aide, dans la limite du montant total de 1'600'000 francs disponible, les communes qui s'engagent à adopter et mettre en œuvre un PECC.

³ L'aide ne peut excéder 50 % des dépenses communales en relation avec l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre d'un PECC.

⁴ Le Département des institutions et du territoire (ci-après : le département) fixe par directive la procédure et les conditions d'octroi des aides, ainsi que les charges qui leur sont liées. La directive pourra également fixer un montant maximum par commune.

Art. 4

¹ Le département alloue les aides financières aux communes.

² Il assure le suivi et le contrôle de l'utilisation des aides versées. Les communes lui fournissent tous documents et renseignements nécessaires à cet effet.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.