



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 1'100'000.- pour financer des mesures en vue de favoriser le réemploi des matériaux et l'utilisation de matériaux durables dans la construction

(mesure emblématique du PCV-24)

I. Préambule – Une mesure emblématique du Plan climat vaudois 2024 (PCV-24)

Le Conseil d'Etat a fait de la lutte contre le dérèglement climatique et de l'adaptation aux changements climatiques une priorité. Il a placé le renforcement de sa politique climatique au cœur de son Programme de législature 2022-2027, s'engageant à renforcer le Plan climat vaudois et les politiques publiques qui lui sont liées. Pour ce faire, il a décidé d'allouer une enveloppe supplémentaire de 209 millions de francs à un paquet de mesures emblématiques que les départements sont chargés de soumettre au Grand Conseil le plus rapidement possible. En parallèle à ces mesures d'investissement, le Conseil d'Etat entend également agir pour renforcer les conditions-cadres, en cherchant le bon équilibre entre encouragement, sensibilisation et contrainte.

Le présent EMPD s'inscrit dans le cadre de ces renforcements.

1.1. La nécessité d'une action concrète et résolue

Afin de garantir la qualité de vie dans le Canton, il est primordial d'agir à toutes les échelles et sans attendre pour répondre à l'urgence climatique. L'Accord de Paris et l'objectif de neutralité carbone 2050, désormais inscrits dans la loi fédérale sur le climat et l'innovation (LCI ; RS 814.310) et dans la Constitution vaudoise (Cst-VD ; BLV 101.01 ; art. 179b Cst-VD), visent à limiter le réchauffement nettement en dessous de 2 degrés, aux alentours de 1.5 degrés. Or, la trajectoire actuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) nous amène à un réchauffement planétaire de 3 à 5 degrés d'ici la fin du siècle par rapport aux niveaux préindustriels. En Suisse comme dans le reste du monde, ce réchauffement a des conséquences profondes sur les écosystèmes, la biodiversité et les systèmes humains.

A l'inverse, une action forte en faveur de la réduction des émissions de GES et de l'adaptation aux changements climatiques permettra d'éviter des coûts futurs (pertes économiques dues aux catastrophes naturelles, coûts de la santé, baisse de la productivité, etc.) tout en générant des changements économiques profonds (réduction de la dépendance à l'importation d'énergies fossiles, ouverture de nouveaux marchés aux entreprises vaudoises, etc.) et en générant de nombreux co-bénéfices dans les domaines de la santé, de la qualité de vie et de l'environnement.

Dans le Canton de Vaud, plusieurs études récentes¹ montrent la nécessité de renforcer et d'amplifier les mesures entreprises afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 – soit 50 à 60% de réduction des émissions de GES – et 2050. Le Plan climat vaudois adopté en 2020 (PCV-20) a certes permis d'infléchir la trajectoire des émissions, mais dans une proportion encore insuffisante. Le Conseil d'Etat entend faire sa part pour accélérer la réduction des émissions, tout en rappelant que les objectifs ne pourront être atteints qu'au travers de la mobilisation de l'ensemble des acteurs : Confédération, communes, entreprises, population.

1.2. Mesures emblématiques

Le PCV-20 a d'emblée été présenté comme une « stratégie évolutive », qui ferait l'objet de plusieurs renforcements successifs afin de répondre de manière efficiente aux évolutions des changements climatiques, aux effets des actions entreprises, ainsi qu'au développement des connaissances et du cadre légal.

A travers les mesures emblématiques présentées en juin 2023, le Conseil d'Etat a souhaité accélérer la réalisation de projets prioritaires à fort potentiel. Il anticipe ainsi l'adoption du Plan climat vaudois 2024 (PCV-24), qui précisera les objectifs cantonaux, présentera le dispositif de documentation et intégrera les mesures emblématiques dans un catalogue de mesures plus large. Les mesures emblématiques se répartissent en trois axes principaux, complétés par l'annonce de plusieurs révisions légales qui doivent permettre de donner un signal clair pour accélérer la transition vers une société bas carbone. Les trois axes sont les suivants :

- Accélérer la dynamique de réduction des émissions.
- Accroître les capacités d'adaptation et de résilience du territoire.
- Renforcer l'exemplarité de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a décidé d'intégrer le financement de ces mesures emblématiques dans le budget d'investissement 2025 à hauteur de 209 millions de francs. Il a également d'ores et déjà réservé un montant de 200 millions à titre de préfinancement afin de compenser les charges d'amortissement des crédits d'investissements à

¹ Bilan carbone cantonal (2020) et Audit du PCV-20 (2022) : <https://www.vd.ch/themes/environnement/climat/bilan-carbone-cantonal-et-audit> ; Stat-VD, Transition énergétique dans le Canton de Vaud à l'horizon 2050 (2023) : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/publications/prospective>

venir. Compte tenu de l'hétérogénéité des mesures et de leurs calendriers distincts, ces différents montants font l'objet de demandes de crédits d'investissements séparés auprès du Grand Conseil.

Tableau 1 : Mesures emblématiques et principales révisions légales pour la législature 2022-2027

Accélérer la dynamique de réduction des émissions		
Energie & bâtiments	Soutenir la rénovation durable des bâtiments communaux et des écoles	13,74 mios
	Favoriser le réemploi des matériaux et les matériaux durables (construction)	1,1 mios
	Soutenir la rénovation énergétique des établissements sociaux-sanitaires	28,5 mios
Mobilité	Développer des facilités tarifaires pour favoriser l'accès à une mobilité durable et soutenir le pouvoir d'achat	<i>Via budget</i>
	Favoriser un report du transport de marchandises de la route au rail	67,3 mios
Santé publique	Renforcer la réduction des émissions du système socio-sanitaire vaudois (projets innovatifs)	0,6 mios
Accompagnement au changement	Renforcer l'accompagnement des communes	8 mios
	Positionner le Canton comme un pôle de croissance durable	3,8 mios
	Développer des programmes de formation et d'insertion dans le domaine de la transition énergétique	3,8 mios
Accroître les capacités d'adaptation et de résilience du territoire		
Milieux & ressources naturelles	Protéger la biodiversité par la réalisation d'un plan sectoriel d'infrastructures écologiques	15 mios
	Déployer des mesures d'adaptation fortes pour les systèmes naturels et humains	17,75 mios
Agriculture & Alimentation	Accompagner l'agriculture face aux changements climatiques	12,3 mios
	Renforcer l'autonomie en ressources nécessaires à la production agricole	10,5 mios
Renforcer l'exemplarité de l'Etat		
Rôle de l'Etat	Décarboner les activités du CHUV	0,8 mios
	Atteindre l'autonomie électrique en 2035 pour les bâtiments de l'Etat	18,1 mios
	Rénover l'enveloppe thermique de l'Amphipôle	20 mios*
	Déployer des plans de mobilité dans les services et les établissements scolaires	4 mios
	Promouvoir une restauration collective durable	3,6 mios
Adapter et moderniser les bases légales		
Loi-cadre durabilité et climat		
Loi vaudoise sur l'énergie (LVLÉne)		
Loi sur les routes (LRou)		
Loi sur la gestion des déchets (LGD)		
Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)		
Révision du Plan directeur cantonal (PDCn)		

* Hors enveloppe de 209 millions (déjà portée au plan des investissements)

Le présent crédit d'investissement constitue une des mesures permettant d'accélérer la dynamique de réduction des émissions.

II. Présentation du projet

2.1. Résumé

Tel que précité, le Conseil d'Etat a fait de la lutte contre le dérèglement climatique et de l'adaptation aux changements climatiques une priorité. Il a placé le renforcement de sa politique climatique au cœur de son Programme de législature 2022-2027 et s'est ainsi engagé à « *assurer une croissance économique durable (direction « zéro carbone net* ») » et à « *devenir un Canton pionnier de l'économie circulaire des matériaux ; intégrer la finitude des ressources dans les différentes planifications et politiques publiques ; intégrer une stratégie de réemploi, de réutilisation et de recyclage des matériaux dans les gestions cantonales des déchets et d'approvisionnement en matières premières* » (mesure 2.9 PL 2022-27). S'intégrant dans ce contexte, un crédit d'investissement de CHF 1'100'000.- est demandé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil afin de favoriser le réemploi des matériaux et l'utilisation des matériaux durables dans le cadre des projets de construction de l'Etat. Il s'agit de renforcer, dans un premier temps, l'exemplarité de l'Etat en la matière et d'accompagner les acteurs vaudois de la construction au changement.

2.2. Description du besoin

Le secteur de la construction dans un contexte d'épuisement des ressources et d'urgence climatique

L'attractivité du Canton se traduit par une croissance démographique quasiment ininterrompue depuis 1970. Cette croissance va se poursuivre dans les prochaines décennies et la population vaudoise devrait approcher 980'000 habitants en 2040, soit 20% de plus qu'en 2020². Une telle croissance démographique, combinée au dynamisme économique du Canton et aux enjeux de transition énergétique et de transport, se traduira par le maintien de besoins soutenus en matières premières et filières d'élimination des déchets dans le secteur de la construction.

En Suisse, les plus grandes quantités de matières premières sont employées dans le secteur de la construction (bâtiment et génie civil). En 2021, ce sont environ 55 millions de tonnes de matériaux minéraux naturels qui ont été consommés par l'industrie de la construction, soit environ 3.8 m³ par habitant et par an [OFS³]. L'extraction de ces matières premières, non renouvelables, génère des impacts environnementaux importants dont notamment des défrichements, une pollution de l'air et des emprises sur les terres agricoles. D'autre part, la Suisse produit 80 à 90 millions de tonnes de déchets par an, soit le même ordre de grandeur que la quantité de matière première utilisée. Près de deux tiers de l'ensemble des déchets sont des matériaux d'excavation et de percement (57 millions to), et un cinquième proviennent de la démolition de bâtiments, de routes et de voies ferrées (17 millions to) [OFEV⁴]. Par ailleurs, avec plus de 18 millions de tonnes transportées, la filière des matériaux d'extraction et de construction représente de loin le plus gros volume d'échange de marchandises au niveau cantonal. Comme évoqué précédemment, les volumes compris dans cette filière représentent 44% des tonnages échangés⁵. Ce transport est source de nuisances environnementales. Concernant les déchets, une partie doivent être stockés définitivement dans des décharges générant également des nuisances et des impacts sur l'environnement.

Le secteur de la construction représente une part importante des émissions de gaz à effet de serre (GES) mondiales, notamment induite par la production de ciment qui représente, pour elle seule, environ 7% des émissions de GES totales mondiales⁶. Selon le dernier bilan des émissions de GES du Canton de Vaud, l'impact climatique du secteur de la construction et celui de la production industrielle de ciment représentent ensemble plus de 8% des émissions totales cantonales⁷. L'énergie liée à la production du bâtiment et de ses matériaux occupe une place de plus en plus importante. Les choix constructifs et en particulier des matériaux vont donc déterminer une grande quantité des émissions des bâtiments de demain. Les enjeux liés au réemploi des matériaux et à l'utilisation des matériaux durables dans la construction deviennent alors prépondérants.

L'économie circulaire, notamment dans le domaine de la construction

La croissance démographique, combinée au dynamisme économique du Canton et aux enjeux de transition énergétique et de transport, se traduira par le maintien de besoins soutenus en matières premières et filières

² Commission de prospective du Canton de Vaud, 2022

³ OFS, Comptes de flux de matières, année 2021

⁴ OFEV, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/en-bref.html#-615006021>

⁵ Stratégie cantonale du transport marchandise, diagnostic et recommandations, Etat de Vaud, 2021

⁶ Building materials and the climate : constructing a new future, UN Environment Programme (2023)

⁷ Quantis 2022 – Bilan des émissions de gaz à effet de serre du Canton de Vaud – année de référence 2019

d'élimination des déchets dans le secteur de la construction. Parallèlement, la planification de nouvelles carrières, gravières et installations de traitement des déchets rencontre une très faible acceptabilité publique. Des solutions doivent être trouvées pour diminuer les impacts du milieu de la construction, soit notamment, augmenter la part des matériaux renouvelables, ainsi que la durée de vie des composants non-renouvelables sur site et hors site, et mieux trier les déchets en fin de vie dans une perspective de recyclage.

L'économie circulaire intègre la finitude des ressources, la prolongation de la durée de vie des objets et des produits, la limitation des gaspillages et consiste à faire de nos déchets une ressource. Il devient nécessaire de concevoir des produits de telle sorte que leur fabrication et leur utilisation nécessitent moins de matériaux et d'énergie, qu'ils restent utilisables pour une longue durée et qu'ils puissent être réparés, réemployés ou recyclés facilement. Quant au secteur de la gestion des déchets, il doit s'efforcer de devenir une plateforme pour les matières secondaires.

Dans le Canton de Vaud, certaines circularités existent déjà dans le secteur de la construction, tels que la production locale de certains matériaux de construction (granulats, béton, enrobé) et le recyclage des matériaux minéraux (béton, enrobé). Toutefois, la production avec des matériaux locaux pourrait être augmentée, dans le respect des contraintes imposées par le droit sur les marchés publics, tout comme la valorisation de certains déchets en particulier les matériaux d'excavation. L'écoconception et la déconstruction sélective restent peu développées dans les pratiques actuelles. Pourtant, ces deux concepts⁸ semblent nécessaires pour favoriser le développement de l'économie circulaire dans le domaine de la construction. L'écoconception (ou construction réversible) consiste à édifier un bâtiment de telle sorte à permettre une modification d'usage, géométrique, de tout ou une partie du bâtiment sans en changer les composants de construction (réversibilité spatiale) et/ou de permettre d'en désassembler les composants sans perte de leurs qualités techniques et fonctionnelles (réversibilité technique). Au regard de l'accélération des mutations urbaines et sociales et du rôle du secteur de la construction dans l'accumulation des déchets, l'épuisement des ressources naturelles et la production de GES, la construction réversible fait aujourd'hui partie des stratégies clés pour un environnement bâti durable. Enfin, la déconstruction sélective consiste à séparer les composants d'un bâtiment dans le but d'en conserver toutes leurs qualités. Elle est applicable lors de toute transformation, complète ou partielle, du bâtiment. D'une part, elle assure un tri plus fin entre composants à conserver et composants à retirer. D'autre part, elle assure un meilleur tri des déchets, permettant de les affecter individuellement vers une fin de vie ou un nouveau cycle de vie, de la manière la plus appropriée possible. La déconstruction sélective est applicable à tout bâtiment existant ou neuf mais ne sera « parfaite » que si le bâtiment est construit de manière réversible.

2.3. Eléments de cadrage

Le Conseil d'Etat a décidé, en juillet 2023 de proposer un contre-projet direct à l'initiative « Sauvons le Mormont », qui sera prochainement transmis au Grand Conseil. La stratégie du Conseil d'Etat vise à ancrer l'utilisation de matériaux de construction respectueux de l'environnement et le principe d'économie circulaire dans la Cst-VD permettant ensuite une mise en œuvre par étapes dans différentes bases légales vaudoises sectorielles, telles que :

- La Loi-cadre durabilité et climat (LCDC) (avant-projet en cours de travail) qui vise à assurer la prise en compte transversale et systématique des enjeux de durabilité et de climat dans les actions de l'Etat. Cette loi a également comme objectif de mettre en œuvre les nouvelles dispositions fédérales (LCI) et cantonales (art. 52b Cst-VD). Elle est imaginée comme pouvant être le siège de la définition de notions juridiques transversales telles que l'économie circulaire, l'exemplarité ou la sobriété.
- L'avant-projet de la Loi cantonale sur l'énergie (LVLEne ; BLV 730.1) qui contient une disposition relative à l'usage durable des matériaux dans une logique d'économie circulaire.
- La révision de la Loi sur la gestion des déchets (LGD ; BLV 814.11) qui vise à élargir son champ d'action actuel en incluant des principes de l'économie circulaire portant sur l'obligation de prolonger la durée de vie des objets, notamment par leur réutilisation et celle de leur matière.
- La révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) qui prévoit notamment de répondre à une motion parlementaire visant à inciter l'utilisation de matériaux de construction à faible impact climatique et environnemental (21_MOT_3).
- La révision de la Loi sur les routes (LRou ; BLV 725.01) qui intégrera le recours à des matériaux respectueux de l'environnement.

⁸ Déconstruction Sélective – Construction Réversible : recueil pour diminuer les déchets et favoriser le réemploi dans la construction, Küpfer C., Fivet C. (2021)

Il est à noter que ces démarches s'inscrivent également en harmonie avec la révision de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), adoptée le 14 mars 2024, qui impose aux cantons, dans la mesure de leurs compétences, de veiller à ce que les ressources naturelles soient préservées et de s'engager à réduire tout au long du cycle de vie des produits et des ouvrages les nuisances à l'environnement, à boucler les cycles des matériaux et à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources (art. 10h LPE).

Par ailleurs, plusieurs actions concrètes de l'Etat ont déjà été entreprises et seront poursuivies afin d'atteindre les objectifs de la mesure 2.9 du PL 2022-27. On citera par exemple une mesure d'investissement de 4 millions de francs pour « favoriser l'utilisation de bois en cascade (matériau durable) » (mesures d'impulsion PCV-20) ou encore la création d'un fonds de soutien à l'économie durable de 25 millions de francs, piloté par le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI), qui permet, entre autres, de financer des projets privés dans le domaine de la construction durable et de l'économie circulaire et d'entreprendre des démarches en vue de constituer un centre de compétence dans la construction durable. Le présent EMPD (mesure emblématique PCV-24) s'inscrit dans ces démarches d'actions concrètes de l'Etat, il vise l'amélioration de l'exemplarité de l'Etat en la matière, et sera, à l'avenir, complété par d'autres mesures d'investissement en lien avec cette thématique.

2.4. Activités prévues et justification du crédit

Dans ce contexte, les tâches planifiées dans le cadre du présent crédit d'investissement visent à :

- A. Concevoir des projets de constructions publiques exemplaires et pionniers dans ce domaine.
- B. Analyser et exploiter les marges de manœuvres offertes par le droit des marchés publics actuel afin d'assurer la meilleure prise en compte possible des dimensions du réemploi et de l'usage de matériaux durables dans le cadre des appels d'offres.
- C. Accompagner les acteurs vaudois de la construction au changement.

Ces actions se concentrent sur les compétences et les engagements de l'Etat, ceci dans un but d'exemplarité en la matière.

A. Concevoir des projets de constructions publiques exemplaires et pionniers dans ce domaine

La Stratégie immobilière de l'Etat de Vaud⁹ engage l'Administration cantonale vaudoise (ACV) à :

- Assurer l'exemplarité de l'Etat (pilier n°2) : « *L'Etat se doit d'être garant du respect des normes, traiter les affaires efficacement et respecter les coûts et les délais annoncés. Il doit aussi montrer la direction souhaitée par les enjeux climatiques et inciter les institutions partenaires, les communes, la société économique et civile au changement des comportements* ».
- Renforcer la mise en œuvre des principes de la durabilité (pilier n°3).

Le présent EMPD s'inscrit dans ces principes.

L'entité « construction durable » de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) travaille en étroite collaboration avec les différents métiers de la DGIP (architectes, ingénieurs, gestionnaires fonciers, conservateurs du patrimoine et divers autres corps de métier) pour assurer une prise en compte systématique des impacts du parc immobilier étatique.

Premièrement, afin de concevoir des projets de constructions publiques exemplaires et pionniers dans ce domaine, des expertises techniques seront menées dans le cadre de différents projets de l'Etat en cours d'étude ou à venir (par exemple : Maison de l'environnement 2, école professionnelle de Payerne, Musée romain d'Avenches). Au vu du montant à disposition dans le cadre du présent EMPD, il s'agit de mener des mandats d'expertises pour accompagner les projets. Ces expertises, en amont de la réalisation, permettront d'analyser les projets de l'Etat sous l'angle des concepts précités de construction réversible et de déconstruction sélective. Ces expertises intégreront, par exemple, une analyse de préparation au démantèlement (« diagnostic ressources ») qui vise à conduire une évaluation technique, environnementale et économique des stratégies de démontage du bâti existant en vue de sélectionner les techniques adéquates de déconstruction. Les objectifs visés sont multiples : évaluation objective de l'ensemble des stratégies de traitements, meilleure quantification des composants candidats à la réutilisation, meilleure qualification de ces composants, ajout des filières de réemploi dans les solutions exutoires ou encore sécurisation de la démarche logistique et de la prise de décision.

Deuxièmement, une partie de ce crédit d'investissement sera également mis à profit afin de réaliser un retour d'expérience sur des constructions d'ores et déjà réalisées en tenant compte des thématiques du réemploi et de

⁹ Stratégie immobilière de l'Etat de Vaud, lignes directrices à l'horizon 2030

l'utilisation de matériaux durables (par ex. Maison de l'environnement à Lausanne). Une liste des projets à expertiser sera établie et une analyse sous forme d'entretiens des principales parties prenantes des projets sera réalisée. Il s'agira notamment de tester la pertinence de réaliser un « diagnostic ressources » tel qu'imaginé, d'en définir les éventuelles exigences (établissement d'un cahier des charges minimum), d'identifier les freins, soit à la réalisation du diagnostic, soit à l'exécution des solutions techniques proposées (manque d'espace de stockage, contraintes logistiques, etc.). La pertinence de l'empreinte carbone ou de l'analyse du cycle de vie sera évaluée dans ce cadre.

B. Analyser et exploiter les marges de manœuvres offertes par le droit sur les marchés publics actuel afin d'assurer la meilleure prise en compte possible des dimensions du réemploi et de l'usage de matériaux durables dans le cadre des appels d'offres

L'Etat est soumis à l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP), à la Loi vaudoise du 14 juin 2022 sur les marchés publics (LMP-VD ; BLV 726.1) et au Règlement d'application du 29 juin 2022 de la Loi sur les marchés publics (RLMP-VD ; BLV 726.01.1). Le droit des marchés publics étant très largement harmonisé au niveau intercantonal, la marge de manœuvre pour modifier les textes de rang cantonal est réduite. En effet, toute modification apportée à la LMP-VD et au RLMP-VD doit respecter le droit supérieur.

Cependant, la récente révision de la LPE sur l'économie circulaire implique une nouvelle disposition dans la Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1), à l'article 30, alinéa 4, qui énonce le principe suivant : « *lorsque cela se révèle approprié, l'adjudicateur prévoit des spécifications techniques permettant de préserver les ressources naturelles ou de protéger l'environnement* ».

Le droit intercantonal (AIMP) prévoit déjà que, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée de configurer leur marché comme ils l'entendent (en ayant notamment la possibilité de choisir les critères permettant d'évaluer les offres qui seront déposées par les soumissionnaires), les adjudicateurs doivent respecter le principe de la durabilité (en plus de celui de l'économicité). Le législateur vaudois a d'ores et déjà concrétisé les dispositions de l'AIMP touchant au développement durable à l'article 9 LMP-VD. Cette disposition incite les adjudicateurs à prendre en compte le développement durable dans leurs marchés et encourage, par voie de conséquence, les soumissionnaires à améliorer leur engagement en faveur d'une société plus durable (al. 1). A cette fin, le développement durable peut non seulement être pris en compte dans les critères d'adjudication, mais aussi dans la définition par l'adjudicateur des spécifications techniques et des critères d'aptitude de son marché (al. 2).

Une expertise visant à évaluer dans quelle mesure il est possible d'imposer ou de maximiser les chances d'intégrer les dimensions du réemploi et de l'usage de matériaux durables dans les projets de construction sera menée, en collaboration avec certains services constructeurs de l'Etat (DGIP, DGMR, DGE), le Centre de compétences sur les marchés publics (CCMP-VD) et l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC). Une expertise sera mandatée pour cette analyse. Toutes réflexions sur la mise en place de critères et spécifications techniques visant à favoriser le réemploi des matériaux et l'usage de matériaux durables dans les projets de l'Etat doit se faire en gardant à l'esprit les limites de l'interdiction du protectionnisme et du maintien d'une concurrence efficace mais également en intégrant les récentes modifications de la LPE et de la LMP.

C. Accompagner les acteurs vaudois de la construction au changement

Afin de favoriser le changement de comportements individuels et collectifs, il est nécessaire de communiquer ou mettre à disposition des informations concrètes et accessibles (exemples, recommandations, programmes prédéfinis, etc.). Dans le cadre de l'accompagnement au changement des acteurs vaudois de la construction, il est ainsi prévu de valoriser sous forme concrète et synthétique les bonnes pratiques tirées de projets exemplaires et pionniers (mesure A) et d'éditer un guide des bonnes pratiques en vue d'intégrer les enjeux du réemploi et de l'utilisation de matériaux durables dans la construction par les adjudicateurs lorsqu'il s'agit de les formaliser dans leurs documents d'appel d'offres (mesure B). Le but étant d'informer sur l'ampleur et les enjeux de l'économie circulaire dans la construction et de mettre en avant les nombreuses opportunités et les co-bénéfices que représente une action anticipée et coordonnée pour l'environnement, l'emploi et l'économie. Différents mandats seront engagés en ce sens.

Par ailleurs, pour mener les actions précitées et soutenir le Canton dans cette mission, il est prévu un renfort de type mandataire spécialisé qui apportera son expertise dans le domaine de la construction, du réemploi, du recyclage et de la fermeture des cycles matières. Il coordonnera les entités de l'Etat et autres partenaires concernés par la mise en œuvre du programme précité et assurera la production des livrables. Durant tout le déroulé des expertises précitées, il devra également identifier les mesures d'accompagnement à mettre en place pour l'amélioration des politiques publiques actuelles dédiées à la thématique des ressources primaires, secondaires et à la gestion des déchets dans le domaine de la construction.

2.5. Ventilation des montants

Les besoins de financement du présent crédit d'investissement sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Ventilation des montants et calendriers

Mesures	Montants
A. Concevoir des projets de constructions publiques exemplaires et pionniers dans ce domaine	500'000.-
B. Analyser et exploiter les marges de manœuvres offertes par le droit sur les marchés publics actuel afin d'assurer la meilleure prise en compte possible des dimensions du réemploi et de l'usage de matériaux durables dans le cadre des appels d'offres	100'000.-
C. Accompagner les acteurs vaudois de la construction au changement	500'000.-

2.6. Mode de conduite du projet

Un groupe de travail piloté par la DGE, intégrant la DGIP, la DGMR, le CCMP-VD et l'OCDC sera constitué. Un appui externe (tel que précité, mesure C) assurera la coordination générale et la mise en œuvre du programme.

III. Conséquences du projet de décret

3.1. Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sur l'EOTP I.000936.01 « Economie circulaire - construction ». Il est prévu au budget 2025 et au plan d'investissement 2026-2029 avec les montants suivants.

(En millier de CHF)

Intitulé	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029
Budget d'investissement 2025 et plan 2026-2029	145	350	350	200	55

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En millier de CHF)

Intitulé	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Total
Investissement total : dépenses brutes	350	450	250	50	1'100
Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	350	450	250	50	1'100

Lors de la prochaine révision, les TCA seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe allouée.

3.2. Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 5 ans à raison de CHF 220'000 par an.

3.3. Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 1'100'000.- x 4% x 0.55) CHF 24'200.-.

3.4. Conséquences sur l'effectif du personnel

Il est renoncé à engager des ressources internes à l'Etat (CDD). Les prestations et l'appui aux services concernés seront réalisés par des mandataires spécialisés en la matière.

3.5. Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Il n'y a pas de charges pérennes liées aux mesures proposées dans cet EMPD.

Intitulé	SP / CB 2 positions	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028
Personnel supplémentaire (ETP)		0	0	0	0
Charges supplémentaires					
Charges de personnel		0	0	0	0
Autres charges d'exploitation		0	0	0	0
A Total des charges supplémentaires		0	0	0	0
Diminutions de charges					
Charges de personnel		0	0	0	0
Autres charges d'exploitation		0	0	0	0
B Total des diminutions de charges		0	0	0	0
Augmentation des revenus					
Augmentation de revenus		0	0	0	0
Autres revenus d'exploitation		0	0	0	0
C Total des augmentations de revenus		0	0	0	0
D Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements (D = A - B - C)		0	0	0	0

3.6. Conséquences sur les communes

Cet EMPD ne crée aucune nouvelle obligation ou tâche pour les communes.

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

En mettant en œuvre une mesure emblématique du Plan climat vaudois, cet EMPD contribue de manière substantielle à l'atteinte des objectifs du PCV-24 qui regroupe les mesures prioritaires qui doivent permettre de donner un signal clair pour accélérer la transition vers une société plus durable et bas carbone.

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

Cet EMPD permet de mettre en œuvre les mesures suivantes du Programme de législation :

- « Lutter contre le dérèglement climatique et s'adapter à ses impacts : diminuer de 50% à 60% les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire cantonal d'ici 2030 et viser la neutralité carbone au plus tard en 2050 : intégrer des mesures visant à éviter la demande d'énergie, de matériaux et de ressources naturelles tout en assurant le bien-être et la qualité de vie » (mesure 2.1).
- « Assurer une croissance économique durable (direction « zéro carbone net ») : devenir un Canton pionnier de l'économie circulaire des matériaux ; intégrer la finitude des ressources dans les différentes planifications et politiques publiques ; intégrer une stratégie de réemploi, de réutilisation et de recyclage des matériaux dans les gestions cantonales des déchets et d'approvisionnement en matières premières » (mesure 2.9).
- « Renforcer l'exemplarité de l'Etat en matière de climat et de durabilité et atteindre le zéro net d'ici 2040 en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les activités de l'administration cantonale » (mesure 2.12).

S'agissant du PDCn, cet EMPD s'inscrit dans la mise en œuvre des fiches de mesures F41 et F42. Dans le cadre des travaux de révision complète du PDCn, les perspectives pour le territoire, adoptées le 5 juillet 2023 par le Conseil d'Etat prévoient de s'approvisionner en bois indigène, exploiter les ressources naturelles du sous-sol avec mesure ou encore de réduire les déchets et boucler les cycles de matières.

Ce crédit d'investissement répond également au premier objectif du Plan directeur des carrières adopté en 2015 par le Grand Conseil : « ménager les ressources naturelles en graviers et roches, garantir des réserves à moyen et

long terme ». Il répond à plusieurs mesures du Plan cantonal de gestion des déchets (PGD) dont la dernière révision adoptée par le Conseil d'Etat en 2020 prévoit de « Promouvoir le recyclage des déchets minéraux de chantier » et « gérer durablement les déchets d'enrobé bitumineux. ».

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

Néant.

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

En vertu de l'article 163 Cst-VD et des articles 6 et suivants de la loi sur les finances (LFin), avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat s'assure de proposer les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires. Est considérée comme nouvelle toute charge qui ne répond pas à la définition de charge liée (art. 7 al. 1 LFin). Une dépense est considérée comme liée, au sens de l'article 7 al. 2 LFin et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, si elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche publique ordonnée par la loi, si son principe, son ampleur et le moment où elle peut être engagée sont prévus par un texte légal antérieur (loi ou décret) ou si sa nécessité était prévisible lors de l'adoption d'un tel texte.

Principe de la dépense

Depuis les votations du 18 juin 2023, l'objectif de neutralité carbone 2050 (ou zéro émission nette) et plus largement l'obligation d'agir pour limiter les risques et les effets des changements climatiques sont ancrés dans la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique, ainsi que dans la Constitution vaudoise.

La LCI fixe les objectifs de réduction pour le territoire national (art. 3), les trajectoires et valeurs indicatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie (art. 4 al. 1) et les objectifs en matière d'adaptation aux changements climatiques (art. 8). Elle demande que les cantons s'engagent, au côté de la Confédération et dans le cadre de leurs compétences, « en faveur de la limitation des risques et des effets des changements climatiques, conformément aux objectifs de la présente loi » (art. 11 al. 4). Elle stipule que les prescriptions des actes fédéraux et cantonaux « doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer aux objectifs de la présente loi » (art. 12 al. 1) - et ce dans des domaines tels que l'environnement, l'énergie, l'aménagement du territoire, les finances, l'agriculture, l'économie forestière et l'industrie du bois, les transports routiers. En analysant les compétences fédérales et cantonales dans plusieurs de ces domaines, on constate que les cantons disposent d'une large palette de compétences en matière de politique climatique et que, dès lors, leur contribution à l'atteinte des objectifs nationaux apparaît primordiale.

En parallèle, les nouveaux articles de la Constitution vaudoise (art. 6 al. 1 let. e ; art. 6 al. 2 let. f ; art. 52b ; art. 162 al. 1bis ; et leurs dispositions transitoires) confèrent au Canton et aux communes l'obligation constitutionnelle d'agir en faveur du climat et de la biodiversité. Canton et communes doivent, en particulier, réduire l'impact de chacune de leurs politiques publiques sur le climat et viser la neutralité carbone pour l'ensemble du territoire vaudois d'ici à 2050, en se dotant de plans d'actions et d'objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040. La mise en œuvre de ces dispositions légales et constitutionnelles engendre la nécessité de mesures sectorielles dans plusieurs des domaines de compétences cantonales et communales. Si le Conseil d'Etat a une certaine marge de manœuvre quant à la nature des mesures à mettre en place, il n'en reste pas moins que ces mesures sont imposées par les dispositions légales et constitutionnelles précitées et correspondent, en ce sens et par principe, à des charges liées.

Le Conseil d'Etat vaudois a fait de la protection du climat une priorité de son programme de législature 2022-2027 et a présenté in corpore, en juin 2023, un paquet de renforcements prioritaires qui prennent la forme de mesures d'investissements et de renforcements légaux. Le réemploi des matériaux et l'usage de matériaux durables dans la construction est une de ces mesures, dites emblématiques, qui composera le Plan climat vaudois 2024.

Par ailleurs, les tâches à financer par le crédit d'investissement faisant l'objet du présent EMPD correspondent également à des dispositions impératives du droit fédéral et cantonal dans le domaine de la protection de l'environnement, de la préservation des matières premières minérales et de la gestion des déchets, en vigueur depuis plusieurs années, et notamment :

- Article 10h, al. 1, LPE (adoptée le 15.03.24) « *La Confédération et, dans la mesure de leurs compétences, les cantons veillent à ce que les ressources naturelles soient préservées. Ils s'engagent notamment à réduire tout au long du cycle de vie des produits et des ouvrages les nuisances à l'environnement, à boucler les cycles des matériaux et à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Ce faisant, ils tiennent compte des nuisances à l'environnement générées à l'étranger* ».

- Article 31, al. 1, LPE (en vigueur) : « Les cantons planifient la gestion de leurs déchets. Ils définissent notamment leurs besoins en installations d'élimination des déchets, évitent les surcapacités et fixent les emplacements de ces installations ».
- Article 7, al. 1 de l'Ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED ; RS 814.600) : « Les services spécialisés de la protection de l'environnement informent les particuliers et les autorités de la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. Ils renseignent notamment sur la valorisation des déchets et sur les mesures visant à empêcher que de petites quantités de déchets soient jetés ou abandonnés. ».
- Article 11, al. 1, OLED : « L'OFEV et les cantons encouragent la limitation des déchets au moyen de mesures appropriées, notamment de sensibilisation et d'information de la population et des entreprises ».
- Article 3, al. 1, let. a, LGD : « La gestion des déchets fait partie intégrante de la politique de développement durable du Canton. Elle respecte les principes suivants : la production de déchets doit être évitée ou limitée par des mesures actives ».
- Article 1, al. 1 de la Loi cantonale sur les ressources naturelles du sous-sol (LRNSS ; BLV 730.02) : « La présente loi a pour but de favoriser une exploitation des ressources du sous-sol rationnelle, économe, durable et respectueuse de l'environnement ».

Les mesures faisant l'objet du présent EMPD visent à rationaliser la consommation des matières premières minérales et à limiter la production de déchets issus de la construction.

Toutefois, malgré ce qui précède, les mesures proposées sont à considérer, dans leur principe, comme des charges nouvelles.

Quotité de la dépense

Le montant demandé constitue un renforcement à la fois nécessaire et raisonnable pour favoriser le réemploi des matériaux et l'utilisation de matériaux durables dans le domaine de la construction. La solution choisie n'implique par ailleurs aucune charge pérenne (l'ensemble des crédits engagés sont bien délimités dans le temps). Pour ces raisons, les montants demandés 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 effet de serre et de s'adapter à leurs conséquences sur l'humain et l'environnement est reconnue scientifiquement, légalement et politiquement comme une tâche prioritaire depuis plusieurs années, que ce soit au niveau international, fédéral ou cantonal. D'un point de vue économique, il a été démontré qu'une action immédiate en matière climatique permettra d'éviter d'importants coûts futurs.

Dans sa réponse à la résolution 19_RES_025 demandant de déclarer l'urgence climatique, le Conseil d'Etat insistait déjà sur « la nécessité d'agir sans plus attendre face au changement climatique ». Cette nécessité est d'autant plus vraie aujourd'hui. Ainsi, un audit réalisé en fin de législature passée par l'EPFL estime que, sans renforcement supplémentaire et rapide dans les domaines clés (bâtiment, mobilité, agriculture), la réduction des émissions de GES avoisinerait les 8% pour 2030 – soit loin des trajectoires de réduction fixée dans la LCI ou dans le PCV-20 (-50% en 2030).

Les mesures prévues visent à réduire l'impact du milieu de la construction sur les émissions de GES, secteur qui représente 26% de toutes les émissions de GES en Suisse.

C'est donc bien maintenant qu'il faut agir si le Canton veut être en mesure d'atteindre les objectifs climatiques ancrés dans sa propre constitution et dans la loi fédérale.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les charges engendrées par le projet doivent être qualifiées de nouvelles au sens de l'article 163 cst-VD et le département en charge procédera aux compensations prévues par l'articles 8 LFin (cf 4.16)

Le projet de décret est soumis au référendum facultatif en application de l'article 84 al. 1 let. a Cst-VD.

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

Néant.

3.15. Protection des données

Néant.

3.16. Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

L'amortissement annuel des dépenses correspondant à CHF 220'000 est compensé par une dissolution d'un montant correspondant prélevé sur le préfinancement de CHF 200 mios réalisé au bouclage des comptes 2022 de l'Etat pour financer les charges en lien avec le « Plan climat 2024 ». S'agissant d'une dépense nouvelle, le département compensera dès le budget 2025 la charge d'intérêt s'élevant à CHF 24'000.

En milliers de francs (sans décimal)

Intitulé	SP / CB 2 positions	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027
Personnel supplémentaire (ETP)		0	0	0	0

Charges supplémentaires					
Charges de personnel	xxx.30	0	0	0	0
Charges informatiques	047.31	0	0	0	0
Autres charges d'exploitation	xxx.31	0	0	0	0
...					
Total des charges supplémentaires : (A)		0	0	0	0
Diminution de charges					
Désengagement des solutions remplacées		0	0	0	0
Diminution de charges d'exploitation/ compensation		24	24	24	24
...					
Total des diminutions des charges : (B)		24	24	24	24
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires		0	0	0	0
Revenus extraordinaires de préfinancement		220	220	220	220
Autres revenus d'exploitation		0	0	0	0
...					
Total augmentation des revenus : (C)		220	220	220	220

Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A-B-C)		-244	-244	-244	-244
--	--	-------------	-------------	-------------	-------------

Charge d'intérêt (E)		24	24	24	24
Charge d'amortissement (F)		220	220	220	220

Total net (H = D - E - F)		0	0	0	0
----------------------------------	--	----------	----------	----------	----------

IV. Conclusion.

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

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 1'100'000 pour favoriser le réemploi des matériaux et l'utilisation de matériaux durables dans la construction

du 15 mai 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 1'100'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer des mesures en vue de favoriser le réemploi des matériaux et l'utilisation de matériaux durables dans la construction.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 5 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.