

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Martinet et consorts intitulée : "Pour que les promesses du Gouvernement en matière de taxes écologiques soient tenues"

Rappel

Le programme de législature 2007-2012 du Gouvernement est placé sous le chapeau général d'un "Agenda 21". Deux des quatre objectifs de cet agenda portent sur la promotion des transports publics et l'utilisation efficace des ressources naturelles. Ces engagements sont cohérents avec le rapport du Conseil d'Etat sur la réforme fiscale fondée sur des critères écologiques de septembre 2006. Le Conseil d'Etat y promettait d'étudier "dès 2006" (dixit) l'opportunité de taxes causales dans les domaines suivants :

- utilisation des STEP et rejets d'eau polluée ;
- imperméabilisation des sols ;
- consommation d'eau ;
- utilisation du gravier.

La commission du Grand Conseil, puis le plénum (le 7.11.06) avaient alors pris acte de ces bonnes intentions.

Dans le secteur particulier du gravier consommé, le Conseil d'Etat annonçait à nouveau en janvier 2007, en réponse à mon interpellation [1] qu'il était en train d'examiner l'introduction d'une telle taxe "... ainsi que le financement des transports par le rail." (p.9), avec à la clé une décision de principe au printemps 2008. Vu la nécessité de sources de financement complémentaires pour soutenir un transfert modal, il est en ce sens logique que les décisions relatives à une taxe sur le gravier consommé précèdent celles concernant son transport.

Il est toutefois à craindre que l'urgence de trouver des solutions à la question des gravières et du transport marchandise par le rail n'ait pas été comprise par tous et en particulier par le Service des eaux en charge de faire avancer le dossier. Deux affaires récentes sont d'ailleurs venues le rappeler :

- la regrettable cascade de décisions ayant abouti à ce que les betteraves de la région de Cuarnens ne soient plus acheminées à Aarberg via L'Isle et le BAM, mais par une noria de 1000 à 1400 convois agricoles jusqu'à Cossonay gare ;
- la vive polémique suscitée par le projet de gravières au lieu-dit des Ursins, sur la commune de Saubraz, dont 92% de la population s'oppose aux nuisances promises par cette exploitation, d'où une pétition transmise par le Grand Conseil à fin octobre.

Les Chef-fes de département en charge des transports et de la problématique des gravières (via le SESA) savent pourtant grâce à deux études commanditées par le BAM, l'une pour une exploitation de la gravière des Délices à Apples et un affinage à Gland après un transport par le rail, et l'autre permettant d'identifier les atouts de différents lieux de traitement ou de stockage dans l'Ouest-lausannois à partir de la gravière du Boiron dans les hauts de Morges, que des possibilités existent de

lancer un projet pilote. Ils savent également que 21 communes de ce secteur de La Côte s'inquiètent des nuisances occasionnées par les gravières et soutiennent le recours au BAM. Depuis plus d'une année, un groupe composé d'élus de différents partis et de la direction du BAM, emmené par Mme F. Jeanprêtre de Bussy-Chardonney, s'active pour proposer une alternative réaliste à la route.

Dans ce contexte un peu paradoxal montrant une prise de conscience et des opportunités d'un côté, et de l'autre une inexplicable lenteur dans l'élaboration de nouvelles solutions ou dans le lancement de projets pilote permettant de tester une nouvelle approche, nos questions sont les suivantes :

- 1. Pourquoi l'agenda annoncé par le Conseil d'Etat en matière d'études d'opportunités sur les taxes causales ou la fiscalité écologique ne peut-il être tenu et quel est son nouveau calendrier ?*
- 2. Le Conseil d'Etat a-t-il mis sur pied une délégation interdépartementale et un dispositif de projet permettant d'avancer dans cette politique publique et, si oui, avec quels résultats ? Sinon, faut-il s'inquiéter du manque d'empressement des responsables de l'Administration en charge du dossier ?*
- 3. Le rapport sur la fiscalité ne parlant que "d'étudier l'opportunité" de taxes d'orientation, le Conseil d'Etat intègre-t-il dans ses réflexions l'observation selon laquelle l'acceptabilité de ces taxes écologiques sera probablement plus grande dans le contexte imminent d'une baisse de la fiscalité sur le travail (imposition des familles), voire des entreprises, et par haute conjoncture ?*

Il ne fait guère de doute que le sérieux du programme de législature sera évalué à l'aune de la capacité du gouvernement d'atteindre ses objectifs par la réorientation de certaines politiques publiques : celle des gravières est en ce sens emblématique.

[1] Interpellation : "Mise en œuvre du Plan directeur des carrières : à défaut d'avoir écouté les parlementaires, le Conseil d'Etat entendra-t-il les arrêts du TA ? "

Gland, le 12 décembre 2007

(Signé) Philippe Martinet et 2 cosignataires

Réponse

PREAMBULE

Le Conseil d'Etat est préoccupé par la situation des transports de gravier issu des exploitations du Pied du Jura, et cherche activement des solutions au moyen d'études visant la mise en place d'un réseau de transport combiné rail-route permettant de soulager la région d'une part, et d'un système de compensation des coûts et de financement des infrastructures d'autre part.

Le Conseil d'Etat rappelle que si le Service des eaux, sols et assainissement (ci-après le SESA) du Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après le DSE) est effectivement en charge du dossier des carrières et gravières, il n'a pas d'attribution en matière de transport des betteraves, relevant de la planification générale du transport de marchandises, de la compétence du Département des infrastructures (ci-après le DINF).

Au sujet de la gravière des Ursins à Montherod, les griefs des habitants de la commune de Saubraz sont surtout émis concernant d'éventuelles nuisances de l'exploitation. Le projet présenté à l'autorité cantonale et mis à l'enquête ne comprend pas de traversée du village de Saubraz par les camions. De surcroît, l'utilisation du transport ferroviaire par le BAM pour acheminer la production de ce site impliquerait de rebrousser chemin en direction de Bière, entraînant le passage des camions à travers la localité, ce qui n'est pas souhaitable, même s'il paraît d'emblée évident que seul une partie des graviers pourra transiter sur ce réseau.

REPONSE A LA QUESTION N° 1 :

"Pourquoi l'agenda annoncé par le Conseil d'Etat en matière d'études d'opportunités sur les taxes causales ou la fiscalité écologique ne peut-il être tenu et quel est son nouveau calendrier ?"

L'agenda prévu par le Conseil d'Etat dans le cadre de la réponse à la précédente interpellation au sujet de la production et du transport du gravier dans le canton a été tenu. Des huit propositions d'introduction ou d'étude de taxes causales figurant dans le rapport du Conseil d'Etat sur la

réforme fiscale fondée sur des critères écologiques de septembre 2006, quatre ont été introduites à différents degrés. Une taxe sur les véhicules neufs les plus défavorables à l'environnement a été introduite dans le règlement sur la taxe automobile du 21 décembre 2005. Une taxe causale sur la mise en décharge de déchets finançant les assainissements de sites contaminés a été introduite dans la nouvelle loi sur l'assainissement des sites pollués du 17 janvier 2006. Une taxe finançant les projets de développement des énergies renouvelables a été introduite dans la loi cantonale sur l'énergie du 16 mai 2006. Une taxe sur la production de déchets urbains (taxe au sac ou au poids) a été proposée au Grand Conseil dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur la gestion des déchets de septembre 2006, mais a été refusée, ce qui n'empêche pas l'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, qui prévoit une taxation selon le principe du pollueur payeur. 54 communes vaudoises ont introduit un système de taxation au sac ou au poids, et ce nombre progresse chaque année. Plusieurs sociétés régionales de gestion des déchets étudient une introduction à l'échelle régionale.

Relativement aux quatre autres objets évoqués par l'interpellateur, dont il s'agit d'évaluer l'opportunité et les effets, la situation est la suivante : au sujet de l'utilisation des stations d'épuration, un projet a été discuté notamment avec l'Union des Communes Vaudoises, qui ne l'a pas avalisé ; il est prévu de reprendre ce dossier en concertation étroite avec les communes, détentrices de ces installations. L'imperméabilisation des sols et la consommation d'eau sont deux objets encore à l'étude au sein du DSE, en collaboration avec le DINF.

Au sujet de l'utilisation du gravier, le programme de gestion des carrières (PGCar) de janvier 2006, adopté par le Conseil d'Etat, décrit le développement d'une stratégie de transfert modal en deux étapes dans la région du Pied du Jura en envisageant son financement.

Lors de la première étape, de 2008 à 2012, le Conseil d'Etat prévoit de privilégier le développement de gravières dans le site dit du Boiron, de finaliser un projet de transport par le rail en affectant notamment les ressources financières nécessaires, et d'organiser un partenariat entre les acteurs concernés.

Dans les faits, cette démarche est effectivement en phase de mise en œuvre : deux importants projets de gravières dans le site du Boiron sont à l'étude, avec le soutien actif de l'Etat au cours de leur élaboration. Les bases du projet de transfert de la route au rail dans la région ont été jetées grâce à plusieurs études préparatoires. Les ressources financières ont été décrites et quantifiées au niveau de leurs principes. L'association des producteurs de gravier et des entreprises actives dans le tri et l'élimination des déchets de chantier (ci-après l'AVGD) a été informée, et sera associée aux prochains développements dans ce domaine.

L'élaboration d'un projet d'exposé des motifs et projet de loi et de décret instaurant une taxe sur la consommation de gravier pour financer les infrastructures et les coûts d'exploitation du transfert modal est prévue au cours de l'année 2008. Ce projet, réalisé en collaboration avec les entreprises de la branche, aura pour buts de décrire en détail le système de perception de la taxe, le mode de compensation des coûts supplémentaires du transport par le rail et d'intégrer la planification d'interfaces de transfert modal au sein de la politique et de la planification du transport combiné des marchandises en cours développement par le DINF et le Département de l'économie (ci-après le DEC).

Le projet sera mis en consultation auprès des associations professionnelles et faitières de l'économie, ainsi qu'auprès des groupements d'intérêt concernés durant l'hiver 2008-2009, avant d'être présenté au Grand Conseil.

REPONSE A LA QUESTION N° 2 :

"Le Conseil d'Etat a-t-il mis sur pied une délégation interdépartementale et un dispositif de projet permettant d'avancer dans cette politique publique et, si oui, avec quels résultats ? Sinon, faut-il s'inquiéter du manque d'empressement des responsables de l'Administration en charge du dossier ?"

Une délégation interdépartementale technique a été constituée dès 2005.

Elle regroupe des représentants des services de l'Etat et les représentants des exploitants de carrières et gravières dans le but d'élaborer les Programmes de gestion des carrières prévus par le Règlement d'application de la Loi cantonale sur les carrières. Ainsi, l'Unité de développement durable (UDD) et le Service de la mobilité (SM) du DINF, le Service du développement territorial (SDT) du DEC, le SESA, le Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN) et le Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN) du DSE, ainsi que des représentants de l'AVGD, sont associés. La démarche visant à transférer une partie de la production vaudoise de graviers de la route au rail fait également partie de ses attributions.

Cette délégation a travaillé au cours de plusieurs séances tout d'abord sur le rapport dit "CARLOG", puis sur l'élaboration du premier Programme de gestion des carrières adopté par le Conseil d'Etat au mois de janvier 2006 et publié sur le site Internet de l'Etat de Vaud. Ce programme contient le développement d'une stratégie en deux temps visant à résoudre en premier lieu le problème du transport par la route des graviers en provenance du Pied du Jura.

Une séance tenue en août 2006 a permis de l'informer des résultats de l'évaluation du transport des matériaux extraits de la gravière des Délices à Apples, sur mandat de la société exploitante, qui mettait en lumière une importante différence de coût entre la variante ferroviaire et la variante routière (CHF 13.- par mètre cube) due principalement aux ruptures de charges lors du transfert modal.

Ensuite, dès l'été 2006, cette délégation a lancé l'élaboration d'un rapport réalisé par le SESA sur l'influence d'une taxe sur la consommation de gravier sur le taux de recyclage des matériaux minéraux de chantier et leur potentiel de substitution des graviers neufs, adopté par le Conseil d'Etat au printemps 2007 et publié sur le site Internet de l'Etat de Vaud.

Cette étude a démontré que la taxe sur la consommation de gravier ne serait pas indispensable à l'augmentation du taux de recyclage, la différence de coût entre l'évacuation en décharge et le recyclage des déchets minéraux de chantier étant nettement en faveur du recyclage d'une part, et d'autre part que les prix de vente des granulats de recyclage sont très favorables à leur utilisation. Ces matériaux se substituent à 18,5% de la consommation de gravier neuf en 2004, et ce taux pourrait encore évoluer jusqu'à environ 25%, maximum possible. Le rapport a mis en lumière que l'attitude des pouvoirs publics communaux et cantonaux dans le cadre de leurs commandes de matériaux de construction est un facteur prépondérant pour l'augmentation du taux de recyclage, actuellement de 82%. Le tableau en annexe, tiré de ce rapport, illustre la répartition des matériaux de recyclage dans les différents compartiments d'utilisation des graviers, en 2004.

Le SESA a participé dès mi-2007 et jusqu'à la fin de l'automne à deux études complémentaires. La première, réalisée dans le cadre d'un travail de semestre par des étudiants du Laboratoire d'intermodalité des transports et de planification de l'ENAC (EPFL), a permis de démontrer une bonne compatibilité du transport du gravier par le BAM avec le réseau CFF, de fixer un seuil de rentabilité d'une plateforme d'échange (300'000 mètres cube par an) et la localisation potentielle de trois sites d'interface rail-route dans l'Ouest lausannois et à Lausanne même.

La seconde étude, réalisée sur la base de l'étude sur la gravière des Délices de 2006 et mandatée par la société MBC (qui gère la ligne du BAM), a permis d'affiner les résultats en introduisant plusieurs facteurs supplémentaires, tels que l'augmentation prévisible du coût des carburants, l'augmentation de la taxe RPLP, l'introduction d'une taxe sur le CO2 et d'éventuelles contributions issues de la fondation du "Centime climatique". Malgré l'ajout de ces facteurs défavorables au transport routier et censés augmenter la compétitivité du rail, la différence de coût du transport du gravier entre le rail et la route, dans le contexte spécifique aux régions de la Côte vaudoise et du Pied-du-Jura, reste importante (de CHF 7.- à CHF 11.- par mètre cube) et nécessite une compensation.

Le montant de la taxe sur la consommation du gravier neuf servant à cette compensation pourrait être fixé à CHF 2.- par mètre cube, sur une consommation cantonale annuelle moyenne de 1,5 millions de mètres cube, en fonction des volumes de gravier et de matériaux d'excavation servant au comblement

des gravières qui seront effectivement transportés par le chemin de fer (actuellement prévus dans un premier temps : 200'000 mètres cube de gravier et 100'000 mètres cube de matériaux d'excavation par année). L'impact sur le prix courant du gravier serait de 4,8%, se répercutant sur le coût de la construction à hauteur d'environ 0,1 à 0,2 %.

Ensuite, le SESA a étudié un mode de perception de la taxe qui serait appliquée aux graviers neufs indigènes et importés, les granulats de recyclage étant exemptés.

En première analyse, il semble que le système le plus adéquat serait de taxer la consommation sur la base de déclarations fondées sur les permis de construire ou d'habiter transitant administrativement par la Centrale des autorisations en matière de permis de construire (ci-après la CAMAC) du DINF. La centrale émettrait les formulaires de déclaration, recueillerait les formulaires remplis et facturerait les montants (4'500 déclarations correspondant au nombre de permis de construire délivrés annuellement). L'utilisation de gravier neuf pour les constructions et travaux d'entretien des infrastructures communales et cantonales serait également taxée selon le même principe.

Plusieurs points nécessiteront des approfondissements. En particulier, le système de taxation et de redistribution du fruit de la taxe devra être simple, transparent et économique en terme de coûts administratifs. Il devra en outre permettre de cerner très précisément les différences réelles des coûts de transport entre la route et le transfert modal. Les transports de terres d'excavation destinées au comblement des gravières seront intégrés à la réflexion pour garantir aux entreprises une utilisation du transfert modal pratique et accessible. Enfin, la sécurité du droit devra être préservée par une perception de la taxe en phase avec la réalisation des constructions assujetties.

La synthèse des études et évaluations citées plus haut a été présentée à l'association "Grain de sel" (association regroupant des représentants des communes de la région, Messieurs les Députés P. Martinet et D. Kohli et Monsieur le Conseiller national R. Nordmann, sous la présidence de Mme l'ancienne Conseillère d'Etat F. Jeanprêtre) le 7 février 2008. Les représentants de l'association se sont dits satisfaits du progrès enregistré depuis une année et ont demandé à être informés de la suite des opérations. La Cheffe du DSE leur a communiqué l'assurance de sa volonté de transparence.

Afin de continuer le travail en direction d'une solution apportée au problème des transports de gravier et de matériaux d'excavation dans la région, une structure de projet a également été mise en oeuvre, sous la forme d'un comité politique regroupant les Chef-fes du DINF, du DEC et du DSE et d'un groupe opérationnel, reprenant la structure de la délégation technique déjà en place, renforcée par une délégation des milieux professionnels plus importante.

REPONSE A LA QUESTION N° 3 :

"Le rapport sur la fiscalité ne parlant que "d'étudier l'opportunité" de taxes d'orientation, le Conseil d'Etat intègre-t-il dans ses réflexions l'observation selon laquelle l'acceptabilité de ces taxes écologiques sera probablement plus grande dans le contexte imminent d'une baisse de la fiscalité sur le travail (imposition des familles), voire des entreprises, et par haute conjoncture ?"

Le Conseil d'Etat vérifiera l'acceptabilité des taxes écologiques, et en particulier d'une taxe sur la consommation de gravier visant à faciliter le transfert de la route au rail d'une partie de la production vaudoise, lors de la présentation d'un exposé des motifs et projet de loi ou de décret instaurant ladite taxe au Grand Conseil.

CONCLUSION

Le Conseil d'Etat, préoccupé par la situation vécue par les habitants du District de Morges relative aux nuisances des transports de gravier et de matériaux par la route, a entrepris, collaboré à et réalisé les études et évaluations nécessaires au transfert d'une partie du transport sur le rail, comme il l'avait prévu dans sa réponse à la précédente interpellation de M. le Député Philippe Martinet.

Il entend poursuivre cet effort en partenariat étroit avec les milieux économiques et professionnels pour parvenir à un résultat satisfaisant pour toutes les parties, et permettant de continuer l'exploitation des gisements de gravier du Pied du Jura en plein respect des impératifs légaux d'une part, et d'autre part

en prenant en compte les inquiétudes exprimées par les habitants et les Municipalités des communes traversées par les transports de matériaux.

Cette évolution trouve sa légitimité dans le Programme de législature du Conseil d'Etat et dans l'Agenda 21 qu'il contient. Le soutien au transfert modal s'inscrit ainsi dans la volonté d'agir contre le réchauffement climatique par une réduction des émissions de CO₂, y compris celles occasionnées par le trafic (Agenda 21, objectif 2).

Tout aussi clairement, l'idée d'une taxe d'orientation sur l'utilisation des graviers – une ressource naturelle de plus en plus limitée – concrétise la volonté d'accroître de 1,09% (2004) à 1,5% (2012) du Revenu cantonal la part des prélèvements fiscaux liés à l'environnement (Agenda 21, objectif 3).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 mai 2008.

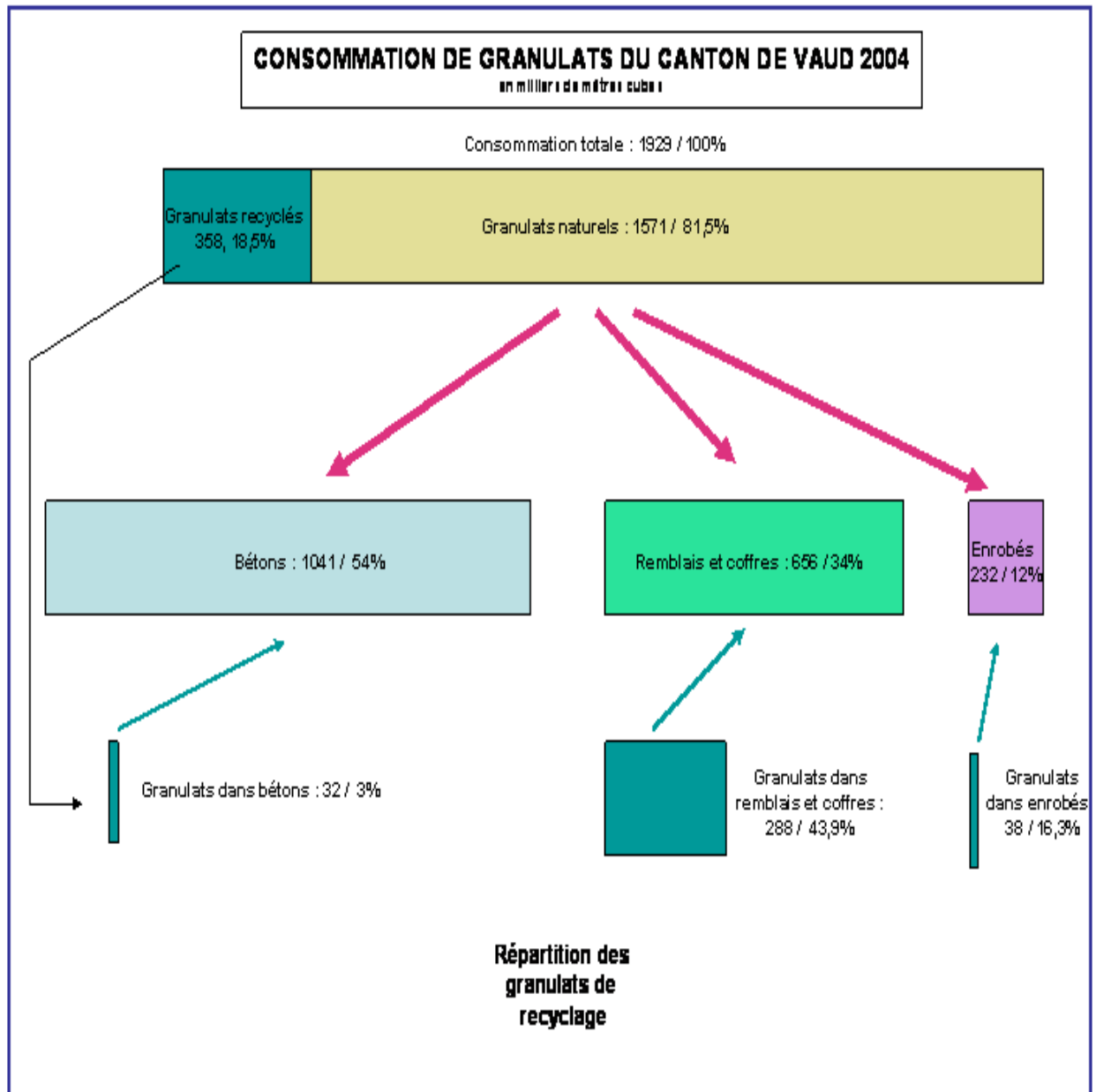
Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

ANNEXE



Répartition des granulats de recyclage en 2004