

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation d'Alexis Bally concernant les taxes incitatives**

**Rappel**

*Comme rapporteur de la commission chargée d'examiner le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réforme fiscale fondée sur des critères écologiques et sur l'introduction de taxes incitatives dans le canton de Vaud, je m'inquiète du destin de ces taxes.*

*Pour mémoire, l'affaire remonte à 1998 avec le dépôt d'un postulat par l'ancien député et actuel Conseiller d'Etat F. Marthaler. Suite à ce postulat, les travaux préparatoires ont été confiés à un mandataire et à un groupe de travail appelé "Groupe fiscalité écologique". Mandat de ce groupe : "Proposer au Conseil d'Etat des réformes touchant à la fiscalité directe ou indirecte ayant pour but d'inciter à un comportement en accord avec les objectifs de la politique environnementale du canton et des communes". Le rapport issu des travaux du groupe de travail a été mis en consultation en 2002. Le principe de l'introduction d'une fiscalité écologique a reçu un accueil en majorité favorable. Par contre, sur les propositions concrètes du groupe de travail, les avis ont été mitigés. A la suite de ces travaux préparatoires, et tenant compte des orientations récentes des politiques fiscales, le Conseil d'Etat a manifesté son intention de poursuivre l'étude du groupe de travail dans les différents secteurs explorés, mais exclusivement sur le plan des taxes causales. La tâche d'étudier la mise en place de telles taxes a été confiée au DSE, en attendant l'aboutissement de la réflexion sur le réaménagement de la fiscalité générale.*

*Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Marthaler [1] donne plus de détails sur le déroulement de l'affaire. Accepté en 2006, il prévoyait deux étapes :*

**Etape a) - Mesures à mettre en œuvre jusqu'en fin 2005**

1) *Projet de loi sur les déchets*

*Loi entrée en vigueur. L'article sur les taxes communales, adopté par la commission chargée de rapporter sur le projet, a été refusé en plénum de même que, par la suite, une motion visant à uniformiser le financement de la gestion des déchets au niveau du canton. Néanmoins, la taxe à la quantité progresse lentement dans les communes, en partie grâce aux économies qu'elle permet et aussi par contagion, un peu comme la grippe.*

2) *Projet de loi introduisant une taxe causale pour l'assainissement des décharges et des sites contaminés*

*Loi entrée en vigueur et introduction de taxes sur la décharge de déchets, différenciées selon la nature de ceux-ci.*

3) *Incitations dans le cadre du projet de loi sur l'énergie*

*Loi entrée en vigueur et création d'un fonds pour l'énergie alimenté par une taxe sur l'électricité.*

#### 4) Projet de taxe automobile modulée en fonction des émissions de CO2

Entrée en vigueur d'une taxe transitoire liée au poids et à la puissance, en attendant de disposer de données suffisantes sur les émissions de CO2 d'une part suffisante du parc automobile.

Les mesures prévues dans l'étape a) ont donc été en grande partie réalisées, à l'exception de l'introduction, pour l'ensemble des communes du canton, d'une taxe à la quantité sur les déchets des ménages.

#### **Etape b) - Etude de l'opportunité et des effets de quatre taxes liées à des consommations de biens et d'espace**

La présente interpellation porte avant tout sur cette étape, soit sur les études d'opportunité des taxes suivantes (5 à 8) ainsi que sur la réflexion générale sur le thème "fiscalité écologique".

#### 5) Utilisation des STEP et rejets d'eau polluée

Taxe toujours "à l'étude".

#### 6) Imperméabilisation des sols

Taxe toujours "à l'étude". Une partie du produit d'une telle taxe pourrait logiquement être affectée à la revitalisation des cours d'eau et au subventionnement des dispositifs d'infiltration. En effet, l'imperméabilisation des sols accroît les risques liés aux crues, risques qui peuvent être fortement atténués par une revitalisation des cours d'eau et par une augmentation des capacités de rétention.

D'autre part, une taxe sur l'imperméabilisation des sols est souvent considérée comme un possible instrument économique d'aménagement du territoire (p. ex. [2], rapport Thalman, chap. 8). S'appliquant au sol nu, elle décourage indirectement d'imperméabiliser des surfaces et encourage donc la construction compacte. Encore plus indirectement, elle peut contribuer à encourager la densification des surfaces déjà imperméabilisées ("priorité au territoire déjà urbanisé") et à freiner la construction hors des centres ("priorité aux centres"). Cet instrument fait d'ailleurs partie du projet de la loi fédérale sur le développement territorial (LDTer, chap. 7), destinée à remplacer la LAT. Ce projet est actuellement en consultation [3].

Enfin, le Plan directeur cantonal prévoit, lui aussi, dans sa mesure B36, une évaluation des instruments économiques d'aménagement du territoire.

#### 7) Consommation d'eau

Taxe toujours "à l'étude". Cependant, selon les informations reçues en commission, il existe de sérieux doutes quant à la justification de cette taxe.

#### 8) Utilisation du gravier

Taxe "en attente". Une telle taxe pourrait contribuer à réduire la part de graviers importés. Elle pourrait également inciter à augmenter la proportion de matériaux recyclés dans la production de béton. Dans son rapport sur la gestion des gravières [4], le DSE indique qu'il suspend la mise en œuvre de la taxe et privilégie l'aide via la LADE aux secteurs économiques chargés de développer le transport par rail.

**Considérant ce qui précède, je me permets de poser les questions suivantes:**

- Quel est l'état d'avancement des études concernant les taxes évoquées ci-dessus (chiffres 5, 6, et 7) ?
- Utilisation du gravier (8) : dans quelle mesure l'option ci-dessus (via la LADE) permettra-t-elle d'atteindre les objectifs initiaux (réduction des importations, incitation au recyclage) ?
- Quelle a été la position du Conseil d'Etat dans la consultation sur le projet de loi LDTer, en particulier en ce qui concerne la taxe sur l'imperméabilisation des sols ?

- *Quel est l'état actuel des réflexions sur les instruments économiques d'aménagement du territoire (Plan directeur cantonal, mesure B36) ?*
- *Quel est l'état actuel de la réflexion sur le réaménagement de la fiscalité générale dans le sens d'une "fiscalité écologique" ?*

---

**Références:**

- [1] *Rapport 352 du CE au GC sur la réforme fiscale fondée sur des critères écologiques (sept. 2006).*
- [2] *Instruments économiques pour la gestion du territoire dans le canton de Vaud, prof. Ph. Thalmann (avril 2007).*
- [3] *Consultation LDTer : <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/index.html?lang=fr> Consultation jusqu'au 17 avril 2009.*
- [4] *Rapport du DSE sur la gestion des gravières (mars 2009).*

**Réponse du Conseil d'Etat**

**Introduction**

M. le Député Alexis Bally demande au Conseil d'Etat de lui apporter des précisions sur l'état d'avancement de diverses études relatives à l'introduction d'une fiscalité écologique dans le canton, dont certaines sont déjà anciennes.

Depuis la date du dépôt de l'interpellation, et même depuis celles des demandes antérieures, beaucoup de temps a passé. La situation a largement évolué et s'est fortement améliorée. Plusieurs des questions posées ont perdu aujourd'hui de leur actualité et de leur pertinence, car la situation évolue aujourd'hui très vite dans ce domaine. Le Conseil d'Etat répond donc en adaptant la réponse au contexte de 2014.

M. le Député Bally reconnaît dans son interpellation qu'un certain nombre de propositions ont déjà donné lieu à des réalisations concrètes, il s'interroge toutefois sur l'état d'avancement de plusieurs autres.

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a déjà étudié de nombreux aspects de la fiscalité écologique. En approfondissant la matière, il s'est rendu peu à peu à l'évidence que les prélèvements fiscaux à caractère écologique qui font l'objet des 5 questions soulevées ici, se heurtent à des contraintes sociales, juridiques, administratives et politiques complexes et assez semblables, malgré des domaines d'intervention différents et qui toutes posent des problèmes complexes de mise en œuvre. Par ailleurs, un processus identique a été mené en parallèle par le législateur fédéral, qui tendait à apporter des réponses comparables à celles demandées dans le canton.

Le Conseil d'Etat publie un indicateur cantonal sur les prélèvements fiscaux liés à l'environnement. Cet indicateur mesure, en proportion du produit intérieur brut (PIB), les impôts et les taxes prélevés sur l'utilisation de ressources naturelles et de biens ayant un impact négatif avéré sur l'environnement (voir [www.vd.ch/durable](http://www.vd.ch/durable)).

Entre 1997 et 2010 il est resté globalement stable, fluctuant entre un minimum de 0.98 en 2008 à un maximum de 1.09 en 2003 (1.02 en 2010). En 2010, les contributions par secteur ont été les suivantes : 48% par les transports, 36% par les émissions et 16% par les ressources.

**Fiscalité écologique**

Rappelons que la fiscalité écologique est mise en œuvre par le biais de deux instruments juridico-économiques ; ce sont d'abord (instrument économique) les taxes dites "*incitatives*", ensuite (instrument juridique) le "*principe de causalité*", également connu sous l'appellation du principe dit du "*pollueur-payeur*".

### Taxe incitative : Orienter le comportement des consommateurs et des entreprises

Une taxe incitative vise à obtenir une incitation ou une orientation du comportement de consommation des ménages et des entreprises, qui soit plus respectueux de l'environnement et plus parcimonieux dans l'utilisation des ressources. Fondamentalement ces instruments doivent être compatibles avec l'économie de marché (offre et demande) et le droit fiscal. Ils se résument simplement ainsi : plus le prix est élevé, plus les gens hésitent avant d'acheter. Autre règle, les revenus générés par ces instruments servent en principe à alléger la fiscalité courante en faveur des mêmes ménages et entreprises. Il en va ainsi par exemple de la restitution de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, via l'assurance maladie.

### Principe de causalité ou principe du pollueur-payeur : Payer pour ce que l'on provoque

La législation fédérale de l'environnement a introduit et imposé le principe qui veut que le financement des mesures de protection environnementales doive être couvert par celui ou ceux qui en sont à l'origine. Ce principe dit de "*causalité*" (ou encore du pollueur-payeur) est inscrit à l'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) :

*Art. 2 LPE : celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais.*

Cet article implique a contrario qu'on ne saurait prélever, au moyen d'une taxe affectée, des montants supérieurs à ceux nécessaires pour couvrir les coûts réels d'une mesure environnementale. Tout prélèvement dépassant le nécessaire serait à considérer comme un impôt déguisé. (Voir également réponse à la question No 3).

Ces deux principes, celui de l'orientation du comportement des consommateurs par une mesure incitative et celui de la causalité, sont à la base du financement des mesures environnementales dans la législation Suisse.

### Les paradoxes potentiels de la taxe :

Introduire des taxes incitatives qui se voudraient en même temps causales peut engendrer des paradoxes. En effet, pour exercer une incitation, une taxe doit avoir une valeur suffisamment élevée pour orienter le comportement, sans quoi elle demeure inefficace. Mais s'agissant de taxes (et non d'impôts) ces dernières doivent être affectées à la couverture des frais pour lesquels elles sont prélevées (principe de causalité). Elles ne peuvent donc dépasser un certain montant, qui reste souvent insuffisamment élevé pour créer l'effet de levier incitatif, voire dissuasif recherché.

Une deuxième difficulté tient dans la répartition des responsabilités politiques. Plusieurs parmi les taxes proposées émarginent à des activités placées sous responsabilité strictement communale (distribution de l'eau potable, épuration des eaux, taxes sur les déchets, etc.), tous domaines d'activités pour lesquels l'Etat n'exerce actuellement aucune compétence directe (et dont l'acceptabilité politique et sociale donne lieu à des débats parfois soutenus.[2])

Une troisième difficulté réside dans l'efficacité de la mesure et dans le coût administratif du prélèvement. Dans l'exemple du postulat Marthaler demandant le financement de la renaturation des cours d'eau par une taxe "incitative et causale" sur l'imperméabilisation des sols, il a été montré qu'une taxe réellement causale, alimentant un fonds affecté à la renaturation, amènerait à devoir taxer chaque propriétaire foncier (proportionnellement aux surfaces étanches qu'il détient) avec un montant de l'ordre de quelques dizaines de centimes par mètre carré, soit quelques francs par année. Le coût administratif du prélèvement en serait prohibitif pour un rendement dérisoire et un effet d'incitation nul.

Dans l'exemple relaté ci-dessus, une difficulté supplémentaire doit encore être prise en compte dans la justification de la causalité effective. Dans les faits, la grande majorité des habitants du canton rejette les eaux de ruissellement directement dans un lac, sans impacter l'état d'un cours d'eau.

A l'opposé du principe de la taxe causale, le rapport du Prof. Thalmann (voir réponse à la question 1.6)

préconise une lourde taxe foncière, de plusieurs dizaines, voire de la centaine de francs par mètre carré, ceci pour décourager la construction d'habitations en dehors des zones urbaines. Une telle taxe n'aurait alors aucune justification causale et devrait être considérée comme un impôt foncier.

### **Mesures fédérales**

A ces considérations premières, qui ont déjà restreint la marge d'intervention du Conseil d'Etat, sont venus régulièrement se greffer de nouveaux projets fédéraux, à composante de fiscalité environnementale, introduisant de nouvelles exigences, susceptibles de venir fortement interférer avec des projets similaires étudiés dans le canton. Certains sont déjà en vigueur, d'autres font toujours l'objet de débats politiques ou sont en cours d'introduction.

#### Exemples de modifications déjà entrées en vigueur:

- Au niveau de la renaturation des cours d'eau, la modification, fin 2009, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20). Celle-ci introduit la notion d'"*espace réservé aux eaux*", avec l'obligation de renaturer les cours d'eau ; de définir un cordon de protection autour du lit, de planifier des interventions. Ces mesures sont accompagnées d'une participation fédérale importante au financement. Cet objet interfère directement avec les propositions du postulat Marthaler de l'époque sur le financement de la renaturation par une taxe sur l'imperméabilisation des sols.
- La dernière révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT RS 700), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Différents cantons et communes possèdent des zones à bâtir surdimensionnées, avec pour conséquence fréquente que des bâtiments se trouvent très éloignés du centre des localités. Ce phénomène accentue le mitage du territoire. La loi sur l'aménagement du territoire (qui valait comme contre-projet indirect à l'initiative populaire "de l'espace pour l'homme et la nature - initiative pour le paysage-" et qui a été retirée), a été révisée afin d'inverser cette tendance. La révision vise à freiner le gaspillage du sol et la spéculation foncière, à préserver les paysages, à réduire les zones à bâtir surdimensionnées et à utiliser de manière plus efficace les réserves de terrains à bâtir (densification). Elle garantit un développement plus compact du milieu bâti, préserve le paysage et maintient l'attrait de la Suisse comme lieu de résidence et de travail. Une contribution de plus-value est exigée des propriétaires. (Le droit cantonal conçoit le régime de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir).
- Il existe par ailleurs de nouvelles dispositions relatives aux résidences secondaires (art. 75b de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, Cst RSV 131.231, Ordonnance fédérale du 22 août 2012 sur les résidences secondaires, RS 702 et initiative Weber acceptée le 12 mars 2012) qui limitent le nombre de celles-ci. Ces trois objets interfèrent directement avec l'idée de taxe foncière élevée en milieu rural, destinée à lutter contre l'urbanisation rampante des campagnes, proposée dans le rapport Thalmann.
- Une taxe fédérale sur les déchets pour financer l'assainissement des décharges.
- L'introduction de taxes avancées de récupération (TAR) par la Confédération, notamment sur le matériel électronique, les frigos, les piles, etc.
- La "stratégie énergétique 2050" du Conseil fédéral, qui interfère avec différents aspects de fiscalité écologique.
- D'autres lois à vocation environnementale, telle que la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (loi sur le CO<sub>2</sub>,

RS 641 702), qui bien que ne faisant pas partie de la liste de l'interpellation, s'inscrit également dans le contexte des taxes à caractère environnemental, destinées à mieux utiliser des ressources non renouvelables et redistribuées à la population.

### Evolution prévue du contexte fédéral en matière de politique énergétique et de fiscalité environnementale

- Sortie du nucléaire: A la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima, le 11 mars 2011, le Conseil fédéral a décidé d'une sortie du nucléaire par étape. Pour concrétiser sa volonté politique, il a proposé un premier volet énergétique, la "Stratégie énergétique 2050", auquel viendra se greffer ultérieurement un deuxième volet introduisant une réforme fiscale écologique. La mise en œuvre de la Stratégie 2050 sera amenée en deux étapes. Une première visera à accroître l'efficacité énergétique, en introduisant une réglementation appropriée et des mesures d'encouragement ; une deuxième, prévue après 2020, consistera à réorienter la politique énergétique et climatique en remplaçant progressivement les mesures d'encouragement, largement pratiquées aujourd'hui, par des mesures de nature plus incitatives.
- Economie verte: En 2010 le Conseil fédéral a chargé son administration d'étudier six domaines d'intervention dans lesquels l'introduction d'une économie "verte" permettrait d'améliorer les conditions générales d'utilisation des ressources naturelles, qui aille autant dans l'intérêt de l'environnement que dans celui de l'économie. Un plan d'action "Economie verte" a été approuvé en 2013.
- En septembre 2012, Les Verts déposaient leur initiative "*pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (initiative dite "green economy")*". Le Conseil fédéral avait décidé d'élaborer un contre-projet demandant une révision de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983. Ce projet, mis en consultation de juin à septembre 2013, prévoit l'introduction de mesures devant mener à une écologisation importante de l'économie et à une meilleure préservation des ressources. Cet objectif devrait être atteint par le biais, entre autres, de mesures d'incitation fiscale (taxes à la consommation de ressources) et de contrôles rigoureux de leur exécution.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, la CEATE-E a proposé au Conseil des Etats de ne pas entrer en matière sur le projet de révision de la LPE et de rejeter en même temps l'initiative des verts.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat reconnaît le bien fondé des questions soulevées par M. le Député Bally. Il constate néanmoins qu'à sa demande, les services environnementaux (d'avant la création de la DGE) ont abondamment planché sur les nombreux projets proposés durant toutes ces années, en collaboration avec l'Administration cantonale des impôts, le Service de l'aménagement du territoire et l'Unité du développement durable.

Le récent et rapide enchaînement de propositions et de réglementations fédérales nouvelles, a incité le Conseil d'Etat à prendre du recul face à ces nouveaux enjeux fiscaux. Alors que les choses évoluaient dans le sens voulu au niveau fédéral, il lui est apparu préférable et certainement plus sage d'éviter la précipitation et d'attendre les résultats des décisions parlementaires ou des votations populaires, plutôt que d'envisager l'introduction prématurée de législations cantonales aux effets parallèles et en partie superfétatoires.

### **Réponses aux questions posées par Monsieur le Député Alexandre Bally.**

*Question 1 : Quel est l'état d'avancement des études concernant les taxes évoquées aux points 5, 6 et 7 (de l'introduction).*

### **Réponse à la question 1/5 : Utilisation des STEP et rejets d'eaux polluées.**

Un financement du renouvellement des STEP, calqué sur le modèle bernois "VOKOS" (plan directeur de l'assainissement) avait été étudié au court des années 90. Il postulait un provisionnement par les communes, basé sur la valeur de remplacement à neuf des équipements. Il aurait permis de les doter des moyens financiers leur permettant d'envisager sans trop de problèmes la modernisation ou le renouvellement de leurs installations. En même temps le modèle proposait une taxe incitative proportionnelle à la pollution rejetée et qui devait amener à une réduction des rejets de pollution. Ce projet bien que mûri avec soin, avait été refusé à l'époque par l'UCV dans le cadre du projet ETACOM. Il avait été dès lors retiré des discussions.

Aujourd'hui le nouveau projet de lutte contre les micropolluants dans les rejets d'eaux usées, soutenu par la Confédération, redonne de l'actualité à cette question. Il prévoit la construction d'une phase supplémentaire de traitement des eaux usées pour éliminer ces substances indésirables dans les rejets et contribuera à améliorer encore l'efficacité globale du traitement. Il bénéficiera d'un subventionnement fédéral, basé sur une taxe environnementale causale fixe (env. CHF 5.- à 10.- / hab.) prélevée par la Confédération auprès de chaque habitant du pays. Le Canton réfléchit également à un subventionnement complémentaire, dont le financement fait encore l'objet de réflexions.

Le Conseil d'Etat est conscient des enjeux de santé publique posés par ces substances et s'est engagé avec détermination dans la lutte contre les micropolluants.

### **Réponse à la question 1/6 : Imperméabilisation des sols**

Cette question doit être traitée sous deux aspects : la charge foncière et l'eau

Charge foncière: Le rapport "Thalmann [3]" commandé par le Conseiller d'Etat François Marthaler, a largement abordé cette thématique (voir chap. 8 du rapport). Des propositions ont été formulées, dont les enjeux politiques et économiques sur le marché de l'immobilier sont potentiellement importants. Les propositions ne peuvent être introduites telles quelles, sans un important débat politique et de société, tant leurs impacts seraient déstabilisants pour la branche économique (voir encore réponse à la question 3).

Eau: Le Député F. Marthaler avait proposé dans un postulat l'introduction d'une "taxe incitative et causale sur l'étanchéification des sols, destinée à alimenter un fonds cantonal pour la renaturation" taxe déjà évoquée plus haut. L'étude de cette proposition avait conduit à mettre en évidence les contradictions entre causalité et incitation. Aujourd'hui, la renaturation est organisée autour du cadre des art. 41 et suivants de la LEaux, avec la notion d'espace cours d'eau réservé, alors que son financement est en bonne partie assuré par la Confédération. Mentionnons encore que le Canton de Vaud n'avait pas attendu les décisions fédérales pour introduire, en novembre 2008 un espace cours d'eau cantonal, dans sa propre législation et voté les budgets y relatifs. Les projets de lutte contre la protection des crues intègrent toujours une composante de renaturation du milieu naturel, à l'instar de ceux qui ont été présentés par exemple dans l'EMPD de plus de 31 millions de francs de décembre 2010.

### **Réponse à la question 1/7 : Consommation de l'eau**

Nous pouvons admettre qu'il n'existe aucune réelle nécessité à vouloir restreindre fortement la consommation d'eau pour des motifs de lutte contre la pénurie dans notre canton, sauf dans de rares périodes estivales et dans des régions très localisées. Par contre toutes mesures de lutte contre le gaspillage font sens. Elles permettent d'utiliser avec parcimonie les équipements de potabilisation et de distribution de l'eau et donc de prolonger leur durée de vie, d'économiser de l'énergie et des moyens financiers [4].

Une taxe sur l'eau pose néanmoins un important problème de répartition des compétences. L'eau coule en abondance dans le canton, son coût est partout très bas, grâce à une très bonne gestion locale (de

CHF 1.- à quelques francs par m<sup>3</sup>), la consommation diminue régulièrement et surtout la distribution est placée sous la responsabilité des communes qui sont propriétaires des installations et gestionnaires de la distribution. Introduire une taxe sur la consommation de l'eau potable, pour inciter à réduire la consommation, sans compter qu'elle s'avèrera difficile à justifier et fort peu incitative sans une augmentation significative du prix, impliquerait une redéfinition des compétences en la matière entre le canton et les communes.

*Question 2 : Utilisation du gravier (8) : Dans quelle mesure l'option ci-dessus (via la LADE) permettra-t-elle d'atteindre les objectifs initiaux (réduction des importations, incitation au recyclage)*

**Réponse à la question 2/8 :**

En 2006, à la suite de l'approbation du Programme de gestion des carrières (PGCar 2006) le Conseil d'Etat a demandé un rapport sur le recyclage des déchets minéraux de chantier dans le canton de Vaud [5]. Ce rapport a montré qu'une partie importante des déchets de chantier étaient déjà recyclés par la branche de la construction, le coût du recyclage pour les entreprises étant de loin inférieur à celui d'une mise en décharge des déchets de chantier valorisables. Aujourd'hui, le tri de bennes de chantier et le recyclage des matériaux de la construction sont des activités largement généralisées (taux de valorisation supérieur à 80%). L'option d'une taxe sur la consommation de gravier visant un soutien au recyclage a été examinée en détail. Il ressort de cet examen que celle-ci n'aurait pas d'influence sur le taux de recyclage, les facteurs économiques orientant déjà la tendance dans la bonne direction. De plus, l'analyse financière a démontré que le coût de prélèvement de la taxe allait consommer environ un tiers du revenu escompté, ce qui va à l'encontre du principe d'économicité attendu d'une taxe.

La question du transport du gravier par le rail, que le fruit de la taxe aurait aussi pu soutenir, a fait l'objet de plusieurs études analysant rigoureusement les conditions économiques d'exploitation. Ces études ont démontré que le coût de transport par le rail était plus élevé que le transport routier lorsque une seule exploitation de gravière était raccordée au réseau ferré, mais que cette différence était fortement atténuée, voire supprimée, par le raccordement d'autres exploitations dans la même région (effet des quantités transportées sur le prix). Le Conseil d'Etat, par son programme de gestion des carrières de 2006, a fixé les principes relatifs à la mise en œuvre d'un essai pilote dans la région fortement sollicitée du Pied-du-Jura, afin de mieux cerner les incidences économiques du transport par le rail en tant qu'alternative à la route. Dans la planification directrice des carrières et gravières vaudoises, il est prévu de raccorder trois grands sites dans cette région. Afin de permettre la mise en œuvre de cette politique, le Conseil d'Etat a accordé un prêt sans intérêts de CHF 3,9 mios au titre de l'application de la Loi sur l'appui au développement économique (LADE) à la première exploitation équipée d'un raccordement dans la région du Pied-du-Jura (Apples), pour éviter de la voir concurrencée par des exploitations non raccordées. Le début de l'exploitation est prévu au cours de 2014, et l'examen des incidences économiques dans la réalité permettra de vérifier les résultats des modélisations. Si celles-ci s'avèrent exactes, le raccordement des deux autres exploitations sera entrepris, en laissant agir les facteurs du marché.

L'importation à bas prix de matériaux en provenance de France voisine se traduit sans conteste par une grande pression sur les exploitations suisses, mais l'effet négatif de ces importations ne peut être atténué que par l'efficacité des exploitations vaudoises et la prise en compte par les maîtres d'ouvrage de l'avantage écologique de la proximité des gravières vaudoises aux lieux de consommation des matériaux (limitation des transports).

Le 20 août 2014, le Conseil d'Etat a approuvé et adopté le nouveau *Plan directeur des carrières*, dont les principaux objectifs de planification retenus visent notamment à ménager les ressources naturelles que sont les graviers et les roches, à garantir des réserves suffisantes à moyen et long terme et à favoriser dans ce sens le recyclage des matériaux pierreux sains et l'utilisation de ressources obtenues par la valorisation des déchets minéraux de chantier (qui représentent actuellement 20% de la



consommation totale). En outre l'exploitation de ces ressources doit se faire en ménageant l'air et le climat, par la recherche systématique d'un transfert du transport de la route au rail.

*Question 3 : Quelle a été la position du Conseil d'Etat dans la consultation sur le projet de loi LDter, en particulier en ce qui concerne la taxe sur l'imperméabilisation des sols ?*

Bien que l'objet soit relativement ancien et que diverses modifications de la LAT, de la LATC et du PDCn soient intervenues entre-temps, la réponse du Conseil d'Etat à cette thématique reste d'actualité.

Le système de taxe d'imperméabilisation (article 65 ss du projet) est juridiquement discutable et sa faisabilité reste très incertaine. Rappelons que par définition les taxes sont perçues en échange d'une prestation donnée à l'administré et sont affectées. La taxe d'imperméabilisation ne constitue pas une taxe mais un impôt qui n'a pas à figurer dans cette législation."

Le Conseil d'Etat a demandé que la réflexion globale portant sur l'ensemble des charges incombant aux propriétaires fonciers soit poursuivie. Le Canton de Vaud avait demandé à pouvoir participer à l'élaboration des nouvelles dispositions.

La Confédération n'a pas repris cette taxe d'imperméabilisation dans la révision de la LAT qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai dernier. Un des éléments-clefs de la loi révisée du 15 juin 2012 sur l'aménagement du territoire réside dans la formulation plus précise du mandat législatif relatif à la compensation de la plus-value. Elle impose aux cantons un régime minimal en la matière et prévoit une sanction pour ceux qui n'auront pas adapté leur propre législation en conséquence dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions.

*Question 4 : Quel est l'état actuel des réflexions sur les instruments économiques d'aménagement du territoire (Plan directeur cantonal, mesure B36) ?*

Le texte de la mesure B 36 n'a pas été modifié depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal en 2008. Les objectifs qu'elle poursuit font désormais partie de la politique générale de densification de l'habitat, voulue en particulier par la dernière révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT RS 700) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Dans la perspective de l'époque, de l'arrivée de cette dernière révision de la LAT, le Conseil d'Etat ne tenait pas, ici non plus, à lancer une démarche parallèle, dont les effets pouvaient ne pas être en phase avec le cadre législatif fédéral à venir. Plusieurs propositions de la fiche B36 ont déjà fait l'objet de réflexions et sont contenues dans le rapport Thalmann, cité plus haut.

*Question 5 : Quel est l'état actuel de la réflexion sur le réaménagement de la fiscalité générale dans le sens de la fiscalité écologique ?*

### **Réponse à la question 5**

La fiscalité écologique est une fiscalité indirecte qui repose sur des principes différents de ceux régissant la fiscalité directe (appelée fiscalité "générale" par l'auteur de l'interpellation).

Ainsi, la compétence pour prélever des redevances écologiques (taxes et impôts écologiques) se trouve au niveau communal pour diverses taxes (par exemple : taxes sur la consommation et l'épuration des eaux ou celles permettant de soutenir les énergies renouvelables selon la loi sur le secteur électrique (LSecEl) ainsi que dans les services "métiers" de l'Administration cantonale. En revanche, contrairement à ce qui est le cas en matière d'impôts directs, l'ACI n'a aucune compétence pour prélever des redevances écologiques.

Le réaménagement de la fiscalité "générale", dans le sens de la fiscalité écologique ne saurait signifier une intégration plus ou moins complète de la fiscalité écologique dans la fiscalité directe vu les différences de systématique existant entre ces deux types d'impôt.

Ce réaménagement peut cependant toucher les trois domaines énumérés ci-après :

#### 6.1 Domaine n° 1

Tout d'abord, il peut s'agir de modifier les impôts directs en créant, augmentant ou au contraire supprimant certaines déductions sur le revenu imposable, selon qu'elles découlent d'un comportement favorable ou défavorable à l'environnement.

S'agissant de la modification des impôts directs, il convient de souligner que la marge de manœuvre au niveau des cantons est des plus restreintes, en raison de l'harmonisation formelle de la fiscalité directe en Suisse via la Loi fédérale du 4 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

Cette législation prévoit de manière contraignante pour les cantons, les revenus et la fortune soumis à l'impôt, ainsi qu'une énumération exhaustive des déductions qui doivent être accordées aux contribuables. Tel est le cas de la déduction des frais visant à économiser l'énergie. C'est dans cet esprit qu'un ensemble d'actions visant les économies d'énergie et son utilisation rationnelle, sont déductibles à 100% dans le canton.

Rappelons que plusieurs interventions parlementaires sont actuellement en traitement devant les Chambres fédérales. Le sort des interventions cantonales sur ce thème, notamment sur les énergies renouvelables par exemple, reste conditionné aux décisions que prendront les Chambres fédérales.

Toutefois, pour la déduction des frais de transports du domicile au lieu de travail, dont le bien-fondé sur le plan écologique est traditionnellement remis en cause, la situation s'est modifiée récemment. L'acceptation du projet FAIF le 9 février dernier en votation populaire devrait entraîner une limitation de la déduction des frais de transports à Fr. 3'000 pour l'impôt fédéral direct. Les cantons seraient libres d'introduire ou non une telle limitation pour l'impôt cantonal et communal et, cas échéant, d'en fixer le montant. Sous réserve de referendum contre les modifications de la LIFD et de LHID, ces changements devraient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## 6.2 Domaine n° 2

Ensuite, une telle intégration peut viser la réduction des impôts directs en compensant les pertes au moyen des revenus procurés aux collectivités publiques par les impôts et taxes à caractère écologique.

La réduction du montant des impôts directs au moyen des ressources dégagées par la fiscalité écologique avait été brièvement abordée au cours des 20 séances du groupe de travail sur la fiscalité écologique présidé par l'ancien Conseiller d'Etat Ph. Biéler, qui avait préparé la réponse au postulat de l'ancien Député et ancien Conseiller d'Etat F. Marthaler sur l'introduction de la fiscalité écologique dans le Canton de Vaud.

Il s'avère que dans ce domaine, les cantons ont une bonne marge de manœuvre car les barèmes et taux de l'impôt sont exclusivement de la compétence cantonale. Toutefois, l'analyse des réductions d'impôt possibles fait apparaître d'importantes difficultés. Que la baisse de l'impôt sur le revenu soit obtenue par une diminution des barèmes ou par une diminution du coefficient de la loi annuelle d'impôt (actuellement : 154.5), seules les personnes payant des impôts en bénéficieraient. Les quelque 80'000 contribuables ne payant pas d'impôt ne seraient aucunement incités à adopter le comportement souhaité sur le plan écologique. En outre, la diminution des barèmes toucherait tant l'impôt cantonal que communal et celle du coefficient annuel exclusivement l'impôt cantonal, alors que les recettes des impôts et taxes écologiques profiteraient tantôt aux seules communes, tantôt au canton, tantôt aux deux.

Pour ces raisons, la voie de la baisse des impôts directs n'apparaît guère prometteuse.

## 6.3 Domaine n° 3

Enfin, le réaménagement de la fiscalité peut se borner à utiliser les infrastructures existantes pour les impôts directs (en particulier : registre fiscal, personnel, outils informatiques) pour restituer les montants des impôts écologiques à la population.

Le recours aux infrastructures de l'ACI pour redistribuer, hors fiscalité, les montants touchés par le

biais de la fiscalité écologique a également été discuté dans le groupe de travail précité.

Les principes suivants ont été évoqués :

- Le coût administratif de la redistribution des montants doit être pris en compte ; seuls des montants relativement importants devraient être redistribués afin d'éviter que les coûts administratifs absorbent l'essentiel de la distribution.
- Un compromis doit être trouvé entre les exigences de la fiscalité écologique, tendant à une redistribution la plus fine possible et les principes d'un fonctionnement administratif au moindre coût.
- Si cette nouvelle tâche devait être attribuée à l'ACI, des ressources supplémentaires devraient être prévues.

A l'époque l'Etat de Vaud ne disposait pas de moyens de redistribution de ces montants à la population et la réflexion n'a donc pas été poussée davantage.

### **7. Remarque conclusive**

Comme le reconnaît M. le Député Alexis Bally, les mesures à mettre en œuvre jusqu'à fin 2005 (étape a, voir texte de l'interpellation) ont été pour l'essentiel réalisées.

L'étape b : "Etudes de l'opportunité et des effets de quatre taxes liées à des consommations de bien et d'espace" a également fait l'objet de réflexions approfondies par les services compétents (eau, sol, impôts).

Une partie des propositions fait toujours l'objet de développements (transport des graviers). D'autres sont confrontées à des problèmes d'application et d'acceptabilité politiques qui rendent leur mise en œuvre particulièrement difficile.

Le Conseil d'Etat suit toujours avec attention l'évolution et la mise en œuvre des politiques environnementales et fiscales venant de la Confédération, que ce soit de son administration ou d'initiatives populaires.

---

[1] Malheureusement cette règle est souvent ignorée. Ainsi le montant prélevé par la "taxe au sac" devrait être déduit de la masse fiscale communale et l'impôt réduit d'autant, ce qui n'est que rarement le cas.

[2] Les récentes polémiques survenues dans le cadre de l'introduction de la taxe proportionnelle à la quantité de déchets remise, dite "taxe au sac" (de l'ordre de quelques francs), en application du principe de causalité, en sont une excellente illustration.

[3] Instruments économiques pour la gestion du territoire dans le Canton de Vaud, prof. Ph. Thalmann, avril 2007

[4] Voir "rapport sur l'eau du Conseil d'Etat, en réponse aux postulats Bory et Epars sur la sécheresse ; [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/eau/fichiers_pdf/Rapport_Epars-Bory_long_comp.pdf)  
[environnement/eau/fichiers\\_pdf/Rapport\\_Epars-Bory\\_long\\_comp.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/eau/fichiers_pdf/Rapport_Epars-Bory_long_comp.pdf)

[5] Recyclage des déchets minéraux de chantier dans le Canton de Vaud, rapport du Conseil d'Etat, février 2007. [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/dechets/fichiers_pdf/Rapport_valorisation_materiaux.pdf)  
[environnement/dechets/fichiers\\_pdf/Rapport\\_valorisation\\_materiaux.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/dechets/fichiers_pdf/Rapport_valorisation_materiaux.pdf)

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 octobre 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*