

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant:**

**Postulat Yvan Pahud et consorts – Soutenir l'Agenda 21 en favorisant l'utilisation et la production de gravier indigène, ceci en maintenant des postes de travail dans le canton**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour traiter l'objet cité en titre s'est réunie le 15 février 2018 à Lausanne.

La commission était composée de MM. Jean-Rémy CHEVALLEY, Patrick SIMONIN, Yves PACCAUD, Philippe DUCOMMUN, Yvan PAHUD, Félix STÜRNER, Régis COURDESSE, ainsi que de la soussignée, présidente-rapporteuse. M. Daniel MEIENBERGER était excusé.

Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline DE QUATTRO, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement était également présente. Elle était accompagnée de Mme Viviane KELLER, Cheffe de l'Unité de développement durable (DTE) et de M. Gueric RIEDI, Avocat, Responsable du Centre de compétences sur les marchés publics (CCMP-VD) et de l'Unité juridique (SG-DIRH).

Le secrétariat était assuré par Madame Fanny KRUG, Secrétaire de commissions parlementaires.

**2. POSITION DU POSTULANT**

Le postulant indique en préambule que son texte a été établi en étroite collaboration avec le Centre Patronal et l'Association vaudoise des gravières et des déchets.

Dans son exposé, le postulant indique qu'en 10 ans, les importations de gravier ont fortement augmenté (de 24% à 40%) au détriment de la production indigène qui a baissé de 15%. Ces importations sur camion sont responsables d'une hausse des émissions de Co2 - et ce postulat vise selon son auteur à trouver quelques pistes pour diminuer ces émissions.

Le postulant indique également qu'il est impossible pour les camions provenant de France voisine de repartir avec une charge. Ceux-ci font des trajets retours à vide. Par contre, des camions transportant du gravier suisse repartent avec des matériaux de déconstruction qui sont souvent amenés sur des sites d'extraction qui sont aussi utilisés pour récupérer les matériaux d'excavation de type A et B, complétant ainsi un cycle. L'importation et l'arrêt de l'extraction en Suisse signifierait un manque de place de stockage pour ces matériaux de déconstruction.

Il est également rappelé par le postulant que notre canton est propriétaire du gravier ; par exemple, pour l'extraction lacustre, l'Etat de Vaud encaisse une redevance de 6 francs par m3 exploité. En ce sens, l'importation pègre ainsi les finances cantonales.

Le postulat demande au Conseil d'Etat, notamment, d'étudier l'opportunité d'utiliser en priorité des granulats naturels d'origine vaudoise dans les chantiers de l'Etat ou subventionnés par celui-ci.

Il semblerait, selon le postulant, que la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) ait récemment indiqué dans des appels d'offres qu'une provenance indigène était souhaitée ; cela démontre un intérêt des services.

Le postulat concerne non seulement la Direction générale de l'environnement (DGE), la DGMR, le Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL), mais aussi le Service du développement territorial (SDT) qui délivre les autorisations d'ouverture de gravières.

### **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Mme la Conseillère d'Etat a eu l'occasion de rappeler que le développement durable était une préoccupation constante du Conseil d'Etat. Ce dernier a réitéré son engagement dans son Programme de législature et dans tous les domaines des politiques publiques qui le concerne, qu'il s'agisse de la construction, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'air, du sol, des forêts, des paysages ou de la biodiversité. Il essaie de faire converger les politiques publiques dans le but de produire des effets positifs sur les plans environnementaux et sociaux.

La protection du climat et la préservation des ressources naturelles sont parmi les objectifs principaux au sein du Département du territoire et de l'environnement, qui a notamment fait une étude sur le potentiel cantonal des énergies renouvelables et assure la mise en place du plan de gestion des déchets, faisant la part belle à la valorisation, au recyclage des matériaux et à la gestion des déchets de chantier.

Un exemple de collaboration avec le SIPaL sous l'égide du développement durable est la maison de l'environnement. Ce projet permet aussi de favoriser le développement durable par des matériaux, des méthodes et le recours à des produits locaux tels que le bois vaudois et le pisé.

S'agissant des routes, l'Etat est propriétaire de plus de 2'000 km de routes cantonales. Lors de leur entretien et réfection lourde, il assure l'emploi de granulats bitumineux de recyclage in situ. L'objectif est d'atteindre le maximum des fourchettes préconisées par les normes et en optant pour une réutilisation de graves recyclées qui sont pauvres en énergie grise car leur durée de vie est prolongée.

Toutes ces actions, courantes ou innovatrices, sont développées dans le respect du cadre légal, dont notamment la loi sur les marchés publics qui offre des opportunités mais aussi des contraintes.

S'agissant de l'information et de la sensibilisation des communes et des acteurs de la construction, les expériences et bonnes pratiques de l'Etat sont régulièrement diffusées auprès de publics cibles. Les entreprises adjudicatrices profitent aussi de développer de nouvelles techniques en collaboration avec l'Etat, à l'instar de matériaux bituminés posés à tiède sur les routes cantonales, et ce depuis la réalisation de la H144. Une économie de 30% d'énergie est ainsi réalisée.

#### **3.1. PRESENTATION DU CADRE LEGAL REGISSANT LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS PAR M. GUERRIC RIEDI, RESPONSABLE DU CCMP-VD**

Le fondement du droit des marchés publics en Suisse repose sur l'Accord GATT-OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics (AMP), accord international ratifié par la Suisse dont les dispositions ont été transposées au niveau de la Confédération, dans la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et son ordonnance d'application (OMP) et, au niveau intercantonal, dans l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) auquel tous les cantons de Suisse sont partie. Cet accord intercantonal a été transposé et concrétisé dans la législation des différents cantons. C'est la raison pour laquelle nous disposons, en droit cantonal vaudois, d'une loi cantonale sur les marchés publics (LMP-VD) et d'un règlement d'application de cette loi (RLMP-VD).

Les principes d'égalité de traitement entre soumissionnaires et d'interdiction des discriminations constituent des principes cardinaux du droit des marchés publics. Ces principes sont expressément mentionnés dans l'accord international (AMP), l'accord intercantonal (AIMP) et dans la loi vaudoise sur les marchés publics (LMP-VD).

Le droit des marchés publics a pour objectif de favoriser le développement de la concurrence et l'égalité de traitement en excluant le recours à des critères dits protectionnistes. Il est par conséquent exclu de tenir compte de critères protectionnistes (emplacement géographique, origine d'un produit particulier, origine d'un candidat) pour attribuer un marché. Des spécifications techniques qui peuvent être requises par l'autorité adjudicatrice pour un matériau ou un produit doivent être en relation stricte avec la prestation recherchée et elles ne doivent pas être utilisées dans le but de favoriser ou d'exclure un soumissionnaire ou un concept particulier. Sous l'angle des spécifications techniques d'un produit,

le règlement vaudois sur les marchés publics rappelle, à l'art. 16, la possibilité pour un pouvoir adjudicateur qui souhaite prescrire des caractéristiques environnementales, d'utiliser des spécifications certifiées par des éco-labels lorsqu'elles sont appropriées pour définir les caractéristiques des fournitures ou des prestations faisant l'objet du marché. L'adjudicateur doit veiller à utiliser, autant que possible, des éco-labels européens ou pluri-nationaux pour se conformer au principe de non-discrimination et d'égalité de traitement entre les soumissionnaires. Dans le domaine du gravier, il n'existe pas, à l'heure actuelle et à sa connaissance, d'éco-label.

Sous l'angle du développement durable, la jurisprudence pose un cadre très strict à l'utilisation de critères environnementaux dans les marchés publics. Le pouvoir adjudicateur dispose d'une faible marge de manœuvre lorsqu'il souhaite mettre en avant ces différents avantages écologiques. D'après la jurisprudence, il faut que l'avantage écologique soit significatif pour le marché ou clairement identifiable dans le cadre de l'exécution de ce marché. On ne peut lui attribuer un poids important.

La question de savoir si un pouvoir adjudicateur pourrait lancer un marché public en imposant l'origine du matériau pose problème au regard des principes évoqués. Cela étant, suivant la valeur du marché, il serait envisageable pour un pouvoir adjudicateur d'acquérir un matériau auprès d'un soumissionnaire particulier dont on sait qu'il produit du gravier vaudois, indigène ou suisse. La question se poserait ensuite de savoir comment le pouvoir adjudicateur pourrait mettre à disposition cette matière dans le cadre d'un futur marché de travaux.

On peut songer à des acquisitions portant sur du gravier vaudois, mais cela pose une série de questions délicates : ce premier marché concerne-t-il uniquement l'achat du gravier, englobe-t-il également le stockage à la suite de l'achat, ce marché porte-t-il aussi sur l'acheminement du gravier et si oui vers quel emplacement ? Dans le cadre du marché ultérieur, on devra aussi se poser la question de savoir comment l'Etat ou la collectivité qui propose son propre matériau met ce matériau à disposition des entreprises en garantissant l'égalité de traitement. Un autre aspect à prendre en considération est le fait que dans le cadre des règles du contrat d'entreprise, lorsque le maître d'ouvrage fournit la matière à l'entrepreneur, c'est lui qui répond de la qualité de ce matériau. Si le matériau en question posait des problèmes de qualité, pouvant entraîner des défauts dans le cadre de l'ouvrage à construire, cela pourrait poser problème au niveau de la responsabilité et de la garantie pour les défauts.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Le postulant indique qu'il n'a pas d'intérêts particuliers à déclarer sur le gravier, par contre il en a concernant le bois. Il explique que le bois indigène et le bois suisse sont soumis aux mêmes restrictions sur les marchés publics ; si, sur les marchés publics on ne peut pas exiger la provenance d'un produit, par contre elle peut être exigée si on en est propriétaire. Or l'Etat de Vaud est propriétaire pour ce qui est de l'extraction lacustre, dès lors que le terrain lui appartient. Le canton pourrait acquérir de la marchandise et, dans le cadre d'une soumission, dire au service adjudicataire d'utiliser la matière première dont elle est propriétaire. Cette démarche pourrait aussi être mise en pratique par les communes. A ce sujet, dans le domaine du bois pour la construction de bâtiments publics, des communes choisissent soit d'acquérir du bois au départ ou exigent que le bois vienne des forêts de la commune. Ce système permet d'utiliser en priorité nos matériaux locaux.

Un député déplore que les bonnes volontés affichées par le Conseil d'Etat soient contrecarrées par les règles des marchés publics. Il souhaite savoir si on pourrait attribuer un pourcentage au prix final (10-20%) pour rendre les matériaux locaux plus attractifs. Il estime que nos routes sont déjà surchargées et que c'est un non-sens de faire circuler les camions étrangers à vide après importation de gravier.

A la question d'un député, le postulant indique que le gravier indigène est environ 10.- le m<sup>3</sup> plus cher que le gravier étranger. Il estime que le gravier suisse reste plus cher, nonobstant les frais de transport de gravier étranger, en raison des coûts de la main-d'œuvre et des démarches administratives

Un autre député évoque la question de la réhabilitation des gravières. Il serait intéressé à connaître quelles seraient les pistes de réflexion et les coûts concernant cet aspect. Le postulant lui indique que, selon lui, les extracteurs de gravier suisse travaillent en étroite collaboration avec les milieux écologiques. Une députée rétorque que, selon elle, l'entente entre les milieux écologistes et les entreprises de gravière en Suisse n'est pas aussi cordiale que le postulant ne laisse présager.

Un député se dit en phase avec le postulat qu'il soutiendra. Il relève qu'on parle beaucoup de la pression des camions dans le trafic mais il faut voir également l'usure de la chaussée. Plus un camion est lourd, plus il va user la chaussée. L'usure de la chaussée par les camions est considérablement plus importante que l'usure due aux véhicules privés. L'impact de l'importation sur l'usure des routes est considérable. Le député relève également l'augmentation du tonnage induit par l'importation. D'autre part, des taxes sont perçues par le Canton pour l'ouverture de gravières. L'importation de gravier représente donc également un manque à gagner pour le Canton.

Il rappelle la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Carole Schelker « Marché public : valoriser les critères environnementaux pour favoriser une production locale ». Pour le Conseil d'Etat, il est possible de mettre une pondération des critères environnementaux mais jusqu'à un certain pourcentage. Le prix joue un rôle. Selon le guide romand des marchés publics, pour les travaux répétitifs le prix est important par rapport aux autres critères, tandis que pour les travaux de services par exemple, la qualité du travail (labels) joue un rôle.

Un député, Secrétaire patronal de la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE) dont quelques membres sont partie prenante dans le domaine des gravières, fait aussi référence à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation de Carole Schelker. Il note que les critères environnementaux sont difficiles à pondérer et qu'ils sont souvent l'objet de recours devant les tribunaux. Il rappelle que l'Etat subventionne les gravières et, en contre-partie, en retire des fonds par m<sup>3</sup> exploités. Ce député estime donc qu'il serait tout indiqué que l'Etat trouve des leviers pour favoriser l'utilisation du gravier vaudois.

La Cheffe du DTE reconnaît que nos prix sont nettement plus chers que les autres en raison des coûts de la main-d'œuvre, du transport, de la remise en état exigée, et de l'acceptation populaire (oppositions rendant difficile l'ouverture de nouvelles gravières). Les fronts se sont durcis avec pour conséquence une difficulté à produire suffisamment de matières premières chez-nous, nous obligeant à importer, avec tous les désavantages (économiques, environnementaux) que l'on connaît. La réalité du marché semble difficile à changer, à moins que les marchés publics ouvrent quelques fenêtres mais celles-ci sont étroites.

Le responsable du CCMP-VD précise que le droit des marchés publics ne ferme pas toutes les portes. Lorsqu'un pouvoir adjudicateur lance un marché pour acquérir du gravier et que ce marché, en raison de sa valeur, fait l'objet d'une procédure ouverte (publication d'un appel d'offres), le fait d'imposer l'origine du gravier (vaudois ou suisse par exemple) dans ce marché, pourrait potentiellement être jugé discriminatoire. En effet, tant des entreprises en Suisse et à l'étranger (si le marché est ouvert à l'international) pourront préférer utiliser un autre matériau que le matériau vaudois ou suisse et une telle exigence pourrait porter atteinte à leur liberté économique. Dans un marché ouvert à la concurrence, imposer l'origine d'un matériau est, par principe, contraire aux engagements internationaux de la Suisse, à l'accord intercantonal et à la loi vaudoise.

Un pouvoir adjudicateur qui dimensionne son marché de manière à ce que sa valeur reste dans les seuils de la procédure de gré à gré, peut acquérir un matériau en choisissant directement le prestataire auprès duquel il va se fournir. Dans ce cas de figure, le pouvoir adjudicateur peut directement faire appel à un soumissionnaire dont il sait qu'il ne travaille qu'avec du gravier vaudois, voire encore plus local. Par contre, cette possibilité n'existe plus dès que le marché est ouvert à la concurrence.

S'agissant de l'utilisation du critère de la distance de transport, la jurisprudence l'a admis dans le cadre d'un marché portant sur le ramassage d'ordures pour tenir compte de la charge pour l'environnement résultant des distances parcourues par l'entreprise dans le cadre de l'exécution de la prestation (tournée de ramassage des ordures) mais pas pour les déplacements du siège de l'entreprise jusqu'au lieu d'exécution du marché. Dans le cadre d'un marché en approvisionnement de gravier, on aurait probablement un transport entre le siège de l'entreprise, la gravière et le chantier. La distance de transport n'est pas seulement discriminatoire vis-à-vis des soumissionnaires étrangers ; elle l'est aussi vis-à-vis des soumissionnaires suisses, voire vaudois. Une entreprise suisse dont le siège se trouve à l'extérieur du canton peut être davantage pénalisée qu'une entreprise française dont le siège est situé à plus grande proximité du lieu d'exécution du marché. Même une entreprise vaudoise peut être

davantage pénalisée qu'une entreprise d'un autre canton suivant le lieu d'exécution. Ce critère montre donc rapidement ses limites.

S'agissant du prix dans les marchés publics, lorsque l'on adjuge un marché public, le principe de l'adjudication à l'offre économiquement la plus avantageuse doit être appliqué. A savoir, une offre qui aura récolté le plus de points sur la base des critères du prix et des critères jugeant la qualité. On peut imaginer intervenir sur la pondération du prix. Pour autant, l'appréciation tiendra compte du prix et des aspects qualitatifs, dans l'évaluation et l'adjudication du marché.

A ce stade, une députée fait remarquer que même si des entreprises vaudoises se sentent discriminées par l'attribution de marchés à des entreprises étrangères pour des travaux devant être exécutés dans le canton de Vaud, des entreprises vaudoises sont aussi heureuses d'être sélectionnées par d'autres cantons au détriment d'entreprises qui seraient, elles, locales.

Un député s'interroge sur le cas de figure suivant: si le marché de la fourniture du gravier est attribué de gré à gré, et où les documents de soumission du marché subséquent demandent de s'approvisionner chez un fournisseur particulier, est-ce que cette manière de procéder ne fractionne pas le marché, ce qui pourrait être attaqué devant les tribunaux ?

Le responsable du CCMP-VD ne verrait pas une contre-indication dans la mesure où les deux marchés répondent à une typologie distincte : un marché de fourniture dans le premier cas et plutôt un marché de travaux dans le deuxième cas, dans lequel la question de l'acheminement de la matière pour réaliser la prestation de travaux est posée. Par contre, la difficulté est de savoir comment, dans le cadre de ce futur marché de travaux, le maître d'ouvrage pourra mettre cette matière à disposition sans que ce soit désavantageux pour certains soumissionnaires, en raison du principe de l'égalité de traitement. Par exemple, si le pouvoir adjudicateur indique où se trouve la matière à amener sur le chantier, les entreprises dont le siège est beaucoup plus près de cet endroit auront des coûts de transports moins importants pour exécuter le marché ; ce qui pourrait poser un problème sous l'angle de la discrimination.

La Conseillère d'Etat est favorable à cette manière de procéder. Elle indique que le Conseil d'Etat partage avec le postulant une certaine frustration de ne pas pouvoir davantage favoriser les producteurs locaux et leur production. Les contraintes macro-économiques et légales doivent être respectées.

La Cheffe de l'Unité de développement durable fait remarquer qu'à l'inverse du bois, il n'existe pas de labels pour le gravier. Selon elle, la faitière pourrait s'organiser pour créer un tel label (traçabilité), auquel certains maîtres d'ouvrage pourraient être sensibles.

A cet égard, le postulant fait remarquer que les Français vont y répondre par un même label. On risque de faire un label plus restreignant que les Français, et dont le coût va se répercuter sur le prix final. Un éco-label peut être une solution pour le grand public mais au niveau de l'Etat, ce n'est pas la panacée.

Cela étant, plusieurs députés saluent l'idée des labels qui permettent de restreindre le champ de ceux à qui on s'adresse. La labélisation serait intéressante pour mieux cibler les futurs partenaires.

Enfin, le postulant souhaite que le Canton initie une campagne d'information à l'attention des communes (par le biais du Bulletin canton-commune ou une circulaire) pour les sensibiliser à l'utilisation du gravier local, en respectant les marchés publics.

Au vu des synergies évidentes entre le DTE et la DGMR, la commission souhaite que la réponse au postulat soit effectuée conjointement entre ces deux entités.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*Prise en considération du postulat*

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présent-e-s et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

*Vœu*

*Il est convenu que figure dans le rapport de la commission, que la commission souhaite que, dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat fasse part de ses explications sur le volet de la revalorisation et la réhabilitation des gravières.*

Rolle, le 6 janvier 2019.

*La rapporteuse :  
(Signé) Jessica Jaccoud*