

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

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le 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 s'est réunie le 28 janvier 2022 de 10h à 11h30 dans la Salle romane, rue Cité-devant 13 à Lausanne. Étaient présent-e-s : Mme Josephine Byrne Garelli, présidente rapportrice, MM. Daniel Develey, Sylvain Freymond, Claude-Alain Gebhard, Jean-Claude Glardon, Jean-Marc Nicolet, Yves Paccaud, Yvan Pahud, Daniel Ruch, Daniel Trolliet et Pierre Zwahlen.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité était également présente, accompagnée de M. Sébastien Beuchat, directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturel, M. Gueric Riedi, responsable du Centre de compétences sur les marchés publics et de Mme Céline Gandar, collaboratrice au secrétariat général du DES.

Pour le secrétariat de la commission était présente Mme Sophie Métraux. Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, s'est chargée de la rédaction des notes de séance.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'État rappelle que cette politique publique comporte deux volets :

- L'un étant directement lié aux compétences métier de la Direction générale de l'environnement (DGE)
- L'autre plus spécifiquement lié au droit des marchés publics pour lequel elle cédera la parole au responsable du Centre de compétences en la matière.

La Conseillère d'État fait état des efforts conséquents de son département afin de sensibiliser les communes et les acteurs de la construction à l'utilisation de matériaux indigènes. Elle liste les mesures prises en ce sens et présentées dans le rapport. Elle rejoint le postulant pour souligner l'importance d'éviter une nouvelle hausse des importations et explique que, pour ce faire, il est nécessaire de maintenir un niveau d'approvisionnement local suffisant.

Elle indique que la DGE examine à ce titre une dizaine de demandes d'autorisation d'exploiter de nouveaux sites d'extraction de graviers.

Quant au point soulevé par le postulant et qui concerne le transport de granulats, la Conseillère d'État rappelle les efforts entrepris afin de favoriser le report modal de la route vers le rail.

Elle passe ensuite la parole à M. Riedi, qui dirige le Centre de compétences vaudois sur les marchés publics (CCMP-VD).

Il rappelle que, dans le droit des marchés publics, existent des règles qui attribuent une marge très ténue au pouvoir adjudicateur en ce qui concerne les aspects environnementaux dès lors que cela revêt un caractère protectionniste. Il n'est pas possible de prévoir des spécifications techniques sur l'origine d'un produit. **Un**

appel d'offres qui serait lancé sur la base d'une exigence sur la provenance (vaudoise) du gravier pourrait être contesté en justice par quelqu'un qui ne souhaiterait pas travailler avec ce matériau. Il s'agirait d'une spécification technique lourde de conséquences, car une entreprise qui soumissionnerait à ce marché sans proposer une option vaudoise ne serait pas uniquement moins bien évaluée, elle serait exclue du marché.

Le responsable du CCMP-VD donne des détails sur le cas de la filière bois, évoquée par le postulant. Il rappelle que le droit des marchés publics vise une concurrence efficace, ce qui exclut de prévoir des spécifications techniques qui porteraient sur l'origine d'un produit uniquement. En revanche, il est possible d'exiger, comme cela a été fait pour le bois, une spécification technique concernant la manière dont le matériau est produit. Il est donc possible d'exiger un label en mesure d'attester la production durable de ce matériau. **Il évoque le label bois suisse auquel un article fait référence dans le projet de nouvelle loi sur les marchés publics : non seulement ce label se réfère à une manière de produire un matériau, de manière durable, mais, en plus, il s'étend à toute la Suisse et non seulement à un canton, permettant ainsi à toutes les entreprises sises en Suisse d'y avoir accès.**

Il précise qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de label en matière de gravier. C'est la raison pour laquelle d'autres pistes visant à rejoindre le souhait du postulant sont évoquées dans le rapport du Conseil d'État.

- La première est celle de pouvoir, dans un premier temps, acquérir directement le gravier à travers un marché de fournitures que le maître d'ouvrage mettrait ensuite à disposition des entreprises. Ce système pose toute une série de questions évoquées dans le rapport du Conseil d'État.
- Une autre piste serait de tenir compte d'un critère en lien avec le développement durable qui permettrait de préférencier les entreprises se fournissant à plus longue distance du marché dont il serait question. Le responsable du CCMP-VD rappelle la jurisprudence, restrictive, en la matière. Considérant qu'une telle clause serait discriminatoire pour les entreprises qui se situeraient plus loin, la jurisprudence ne permet de tenir compte de la distance de transport que, et uniquement si, ce transport revêt une part significative dans l'exécution de ce marché. Un marché qui porterait sur le transport scolaire, par exemple, permettrait une exigence plus élevée par rapport à la prise en compte de ce critère du développement durable sous l'angle des distances de transport. C'est le cas également pour les marchés de transport ou de ramassage des ordures ménagères, mais non de livraison de gravier qui se fait de manière ponctuelle par rapport à l'ensemble du marché, qui lui porte sur des travaux (et non pas sur un marché de transport de la matière), d'où la difficulté d'utiliser ce critère et de le pondérer de manière importante.

Le responsable du CCMP-VD précise que la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) sollicite une variante proposant une fourniture en gravier indigène ou suisse, en complément de l'offre de base. L'adjudication, qui se fait sur la base de l'ensemble des critères évalués, ne peut pas favoriser le gravier suisse sur la base du seul critère de sa provenance, puisqu'il ne revêt pas, par exemple, d'une qualité supérieure. L'entreprise qui remporte le plus de points sur la base de l'ensemble des critères gagne le marché. Aussi, si le gravier indigène est plus cher, il se peut que cela ne soit pas cette variante qui se retrouve au-dessus du classement des offres ; l'adjudicateur aura à ce moment l'obligation d'adjuger les marchés sur la base de l'offre de base.

Bien qu'il n'y ait pas à l'heure actuelle la possibilité d'obliger une entreprise à se fournir en gravier vaudois comme le voudrait le postulant, le nouveau droit des marchés publics en cours d'élaboration semble se diriger vers une plus grande ouverture à la prise en compte des aspects environnementaux. Les questions de savoir s'il serait possible de faire évoluer la situation en ayant potentiellement des critères qui s'intéresseraient, par exemple, à la manière dont les matériaux sont transportés, au nombre de kilomètres parcourus ou non, sont actuellement ouvertes et débattues dans différents groupes de travail qui ont été évoqués dans le rapport examiné par la commission.

3. POSITION DU POSTULANT/OU AUTRES

Le postulant, membre de l'association vaudoise des gravières et des déchets, participant également aux travaux de la Commission chargée de l'examen du projet de révision du droit des marchés publics, remercie

la Conseillère d'État pour la qualité des informations transmises dans le rapport dont il ne se déclare toutefois pas satisfait à ce stade.

Il rappelle le but de son objet qui est d'inciter le Conseil d'État à utiliser du gravier indigène, au moins dans la construction de bâtiments et dans l'entretien des routes. Sachant que, dans la pratique, la DGMR sollicite, dans ses appels d'offres, une variante avec du gravier indigène et qu'elle essaie de découper le mandat en plusieurs marchés de moindre envergure, il aurait souhaité que cela soit indiqué dans le rapport.

Or, selon le postulant, le Conseil d'État ne va pas dans ce sens avec ce rapport qui fait état d'une impossibilité d'agir dans le sens d'un soutien plus marqué à l'utilisation des produits locaux :

- D'une part, le rapport relève que l'introduction d'une clause obligeant l'utilisation prioritaire du gravier indigène serait contraire à la Loi sur les marchés publics ;
- D'autre part, le rapport souligne que l'importation de granulats a retrouvé son niveau historique depuis le dépôt du postulat, passant de 40 à 25% d'importation.

Le postulant aurait souhaité un engagement plus énergique du Conseil d'État, comme ce fut le cas pour la protection de la filière bois suisse, dans le sens d'une utilisation prioritaire de matériaux locaux. Il rappelle par ailleurs la réticence première du Conseil d'État face au dépôt de la motion bois en son temps, au motif de l'impossibilité d'exiger du bois local au regard du droit sur les marchés publics. Avec la fin qu'on connaît à ce dossier.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Informations issues du rapport du Conseil d'Etat qui ont été mentionnées par les commissaires ou qui ont fait l'objet de débat :

- Le Programme de gestion des carrières (PGCar), constitue un inventaire des gisements disponibles à l'échelle cantonale. La dernière version, adoptée par le Grand Conseil en 2015 fait état de réserves en roches encore potentiellement exploitables d'environ 200 millions de m³.
- Un pouvoir adjudicataire qui acquiert des prestations dans les seuils de la procédure de gré à gré (jusqu'à 100'000 francs HT en l'état actuel et jusqu'à et 150'000 francs HT en cas d'adhésion du Canton de Vaud à l'AIMP 2019). Il en va de même en procédure sur invitation (jusqu'à 250'000 francs HT y compris en cas d'adhésion du Canton de Vaud à l'AIMP 2019).
- En 2020, la production de matériaux naturels extraits des carrières et gravières (terrestres et lacustres) dans le Canton de Vaud s'élevait à environ 1.16 millions de m³, dont 21% provenait d'extractions lacustres (356'000 m³).
- Parallèlement, environ 520'000 m³ étaient importés de France voisine. Ces importations représentent 30% de la consommation vaudoise.
- Au total, ce sont environ 1.68 million de m³ qui ont été nécessaires au marché vaudois de la construction en 2020.
- En moyenne sur les 10 dernières années, les besoins annuels vaudois en granulats naturels sont d'environ 1,8 million de m³. La consommation de granulats est en hausse depuis 2016. Cette augmentation de la consommation a été couverte par une augmentation de la production indigène en parallèle à une baisse de l'importation.
- Un pic de près de 40% d'importation a été observé en 2016 suite, notamment, à l'abandon du taux plancher par la Banque nationale suisse (BNS). La part de l'importation décroît depuis 2016 et se trouve actuellement en dessous du taux moyen de 29% observé ces 10 dernières années.
- En ne considérant que les réserves indigènes autorisées, l'approvisionnement cantonal en granulats naturels pourrait être assuré jusqu'en 2023 environ.

- Si l'on ajoute aux réserves indigènes, une importation continue équivalente à 25% de l'approvisionnement du canton, soit environ 500'000 m³ par an, l'approvisionnement serait assuré jusqu'en 2029 environ.
- Le recyclage a ainsi permis au cours des dernières années d'économiser l'équivalent de la production annuelle d'environ 8 gravières, soit environ 400'000 m³/an.

Label Bois Suisse/recyclage des matériaux/capacité de comblement

S'agissant du label bois suisse évoqué par le postulant, un député rappelle que ce label autorise l'usage de 20% de bois étranger. Avec les matériaux évoqués dans le rapport, qu'il s'agisse de toutes les formes de graviers, l'exportation se monte à 29% de gravier non-suisse sur une période de 10 ans, ce qui n'est pas très éloigné de la norme du label bois suisse pour le jour où serait appliqué par exemple un label du gravier indigène. Il estime que l'intérêt de la réponse du Conseil d'État réside dans ce pari de l'économie circulaire. Il s'agit de mieux favoriser à l'avenir le recyclage des matériaux. Le rapport du Conseil d'État qui s'engage explicitement à réduire l'importation de granulat, qui favorise le report de la route au rail, lui paraît en ce sens bien raisonnable.

Or, il y a des différences qui opposent le système d'approvisionnement en bois et en gravier.

L'État, les cantons et les communes, pour beaucoup, exploitent directement leur matière première bois qu'elles utilisent ensuite elles-mêmes dans leurs projets. Ceci n'est actuellement pas possible lorsqu'il s'agit de gravier, puisque l'État, possesseur d'un certain nombre de parcelles-gravières, en concessionne l'exploitation et ne peut donc pas directement disposer du gravier extrait.

La situation était également différente pour le bois puisqu'il s'agit à un moment d'améliorer l'utilisation d'une ressource déjà présente dans nos forêts, avec, notamment, les schémas en cascade. Le gravier est dans un autre cas de figure puisque la demande dépasse largement l'offre. Aussi, si les collectivités publiques, dans un souci d'exemplarité, se mettaient à n'utiliser que du gravier vaudois, c'est simplement sur les marchés privés que l'importation se reporterait.

Le directeur de la DIRNA précise que les ressources en capacité existent : si l'entier du pied du Jura était exploité, les ressources en capacité seraient suffisantes. Mais l'exploitation de parcelles pour l'extraction de gravier pose d'autres problèmes, d'où la longueur du temps d'autorisation.

Considérant ce qui précède, le gain ne serait selon lui pas d'augmenter les ressources gravier disponible, mais bien plutôt de travailler sur le recyclage. La difficulté actuelle est la réticence des maîtres d'ouvrage à utiliser de tels matériaux. La Conseillère d'État rappelle les efforts conséquents faits par son département afin de sensibiliser les maîtres d'ouvrage à cette question de l'utilisation du gravier recyclé.

Un commissaire regrette que la mesure de 400'000 m³ de gravier recyclé ne soit pas mieux mise en valeur dans le rapport, en l'indiquant par exemple à la page 7 où il est question du total de l'approvisionnement cantonal. Il souhaite ensuite connaître les raisons qui freinent les maîtres d'ouvrage à choisir du gravier recyclé. Il est expliqué que les matériaux recyclés ont des caractéristiques techniques différentes qui exigent un certain savoir-faire, une volonté et une capacité à prendre la responsabilité de travailler avec des matériaux nouveaux que tous les maîtres d'ouvrage n'ont pas.

Le postulant rappelle que l'extraction de gravier induit une augmentation des capacités de comblement qui font actuellement défaut, d'où l'importance de se fournir en Suisse. De plus, un transporteur suisse peut ramener du matériel d'excavation au retour, ce qui n'est pas le cas du transporteur français qui roule à vide au retour. Un autre commissaire regrette que la problématique de l'enfouissement des matériaux d'excavation, intimement liée à celle de l'exploitation des gravières, ne soit pas examinée dans le rapport. Les matériaux d'excavation représentent un million de mètres cube par année, on ne sait plus où les mettre.

Il est répondu que les problèmes de capacité d'enfouissement dans le canton concernent des matériaux de type D qui doivent obligatoirement finir en décharge et ne peuvent en aucun cas être mis dans une gravière où seuls les matériaux d'excavation peuvent être déposés. La commission est informée que le département travaille en ce moment à l'élaboration d'une nouvelle priorisation des sites pour les déchets de type D afin de

soulager cette filière-là. L'ouverture de nouvelles carrières n'aurait donc pas d'incidence sur la situation tendue des matériaux de démolition. Il précise par ailleurs que l'exportation de déchets est interdite.

La commission est unanime pour dire qu'il faut favoriser la production locale, mais craint toutefois pour l'avancée des chantiers dans le cas où les gravières locales ne pourraient pas produire suffisamment pour satisfaire la demande.

Concernant les émissions de CO₂, un commissaire estime que la France voisine n'est pas nécessairement plus éloignée que certaines régions de Suisse. Autrement dit, les trajets qu'effectuent ces camions, en termes de distances, ne sont guère plus polluants, pour autant que ces camions respectent un certain nombre de normes.

D'autres éléments évoqués lors du débat :

- Il semblerait que des cas où des marchés ont été attribués à des graviéristes du canton qui se sont ensuite fait livrer du gravier de France, ce qui leur coûterait, selon leurs propres dires, moins chers que d'exploiter leur gravière et ce qui leur permettrait d'en prolonger le temps d'exploitation.
- 52'000 camions étrangers passent par la Suisse chaque année. Cela représente 3 millions de litres de diesel par an et 200 camions par jour à Vallorbe. Il regrette que le droit des marchés publics favorise ces importations.
- La complexité et la lenteur des procédures pour ouvrir de nouvelles gravières sont évoquées. Les grands-parents d'un commissaire ont signé une promesse de vente d'une parcelle à exploiter pour en retirer du gravier en 1976, mais que l'exploitation effective est prévue pour 2034 seulement.
- S'agissant de la lenteur des procédures d'autorisation, la Conseillère d'État précise que les procédures les plus lourdes et difficiles à traiter ne sont pas les recours de la population contre l'ouverture d'une nouvelle gravière, mais les recours entre entrepreneurs, la concurrence étant rude dans ce domaine.
- Un commissaire demande si la force politique du Conseil d'État et du Grand Conseil pourrait, d'une manière ou d'une autre, atténuer l'effet de cette concurrence entre les entrepreneurs de sorte à être plus efficaces et réactifs pour l'ouverture de nouvelles gravières.
- La Conseillère d'État explique que le dialogue a lieu dans le cadre des levées d'oppositions, lorsque les opposants sont entendus par les porteurs de projets, communes ou État. L'État a un fort intérêt à voir ces projets se réaliser, que l'on parle de gravière ou de gestion des déchets ; il fait dès lors son maximum pour qu'un compromis puisse être trouvé à ce moment-là. Mais ni le Conseil d'État ni le Grand Conseil ne peuvent faire pression politique sur la procédure judiciaire en vertu de la séparation des pouvoirs.

À la question de savoir si des contrôles ou des sanctions sont prévus lorsqu'une entreprise ne respecterait pas ses engagements en termes de provenance du gravier utilisé, il est répondu qu'une gravière est autorisée pour exploiter et combler du terrain, mais non pour le traitement des matériaux, sauf exception. Il précise que l'importation, le stockage et la revente de matériaux ne sont pas légaux.

M. Riedi expose ce que le droit des marchés publics prévoit en cas de non-respect, lors de la phase d'exécution par le soumissionnaire des engagements pris lors de la procédure d'adjudication.

Une fois le marché adjugé, l'entreprise entre dans une relation contractuelle qui la tient à exécuter son mandat aux conditions annoncées dans son offre. Dans le cas contraire, l'adjudicateur bénéficie de la possibilité de révoquer la décision d'adjudication. Si une entreprise en phase d'exécution viole la législation sur la protection de l'environnement et donc contrevient à des dispositions de droit public impératif, il y a également pour ce motif la possibilité de révoquer l'adjudication, mais aussi de saisir l'autorité de surveillance des marchés publics qui pourrait dans ce cas prononcer une amende allant jusqu'à 10% du prix final de l'offre déposée par ce soumissionnaire. Ce dernier pourrait être exclu pour une durée maximale de 5 ans de tout marché public, communal ou cantonal et il pourrait également être supprimé d'une liste de soumissionnaires si elle existait, ce qui n'est pas le cas dans le Canton de Vaud.

Il présente ensuite un motif d'exclusion nouvellement introduit dans le droit des marchés publics à l'étude, à savoir le fait qu'un adjudicateur peut exclure un soumissionnaire qui n'aurait pas exécuté correctement des marchés publics antérieurs, ou qui s'est révélé d'une autre manière ne pas être fiable. Aussi, si durant

l'exécution du marché, un soumissionnaire commet plusieurs infractions, du type importer son gravier de France alors que ça n'était pas prévu dans son offre, cela pourrait le conduire à être exclu d'un marché ultérieur. La question serait évidemment de savoir si l'exclusion est proportionnée, combien de temps se serait écoulé depuis la précédente violation et si des engagements n'ont pas été pris afin de pallier ces manquements depuis.

Le postulant rappelle la pratique de la DGMR consistant en la demande d'une variante avec du gravier indigène et souhaite être assuré de la pérennisation de cette pratique.

La Conseillère d'État ne peut pas s'engager concernant la DGMR, mais elle interpellera la DGMR afin de renseigner la commission sur la pérennisation de la pratique de la DGMR consistant à inscrire dans ses appels d'offres une variante avec gravier suisse. La commission a reçu l'information demandée après la séance.

Le postulant remercie et indique que dans l'attente de la réponse de la Conseillère d'État, il s'abstiendra au vote.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 9 voix pour et 2 abstentions.

Rolle, le lundi 27 mars 2022

*La rapporteuse :
(Signé) Josephine Byrne Garelli*