

Date de dépôt : 25 août 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Pablo Garcia, Antoine Bertschy, Sébastien Brunny, Alain Etienne, Fabiano Forte, Patricia Läser, Eric Leyvraz, Andreas Meister, Françoise Schenk-Gottret et Brigitte Schneider-Bideaux, relative aux motions 1811, 1812, 1813 et 1820

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 6 mai 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le dépôt de motions par plusieurs groupes parlementaires portant sur la problématique des traitements des déchets dans l'usine des Cheneviers;*
- qu'elles soulèvent des préoccupations convergentes suite aux questions soulevées par la polémique sur l'importation des « déchets napolitains »;*
- qu'elles proposent plusieurs invites qui sont déjà traitées ou rendues effectives par le Conseil d'Etat;*
- que néanmoins, l'examen des différentes motions par la Commission de l'environnement et de l'agriculture a convaincu celle-ci de refuser l'entrée en matière de ces motions, assortie de la présente motion, cela afin de soutenir les efforts entrepris en matière de gestion des déchets et afin d'éviter des polémiques inutiles,*

invite le Conseil d'Etat :

- à mettre à disposition de la population toutes les informations dont il dispose en matière de taux de polluants dans l'air, l'eau et le sol, ainsi que des dépassements des normes en vigueur;*

- à renforcer les efforts pour encourager le tri des déchets;
- à proposer des mesures pour limiter la production de déchets à Genève, par exemple en incitant à renoncer à la distribution de sacs plastiques gratuits dans les commerces;
- à faire aboutir la construction d'un four qui permette la valorisation des déchets de bois usagés pour la production d'énergie;
- à préciser quelles sont les conditions nécessaires qui pourraient amener, éventuellement, à autoriser ultérieurement un traitement des déchets particuliers régionaux et nationaux, ayant un grand potentiel en termes de politique environnementale;
- à faire le point sur la gestion des déchets des entreprises au niveau de la région franco-valdo-genevoise, ainsi que sur les capacités de triage des déchets par ces entreprises publiques et privées.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

La motion M 1890 invite le Conseil d'Etat à parcourir de multiples thématiques de la gestion des déchets qui ont, pour certaines, fait l'objet de l'actualité en 2008-2009.

La présente réponse s'attache à faire un point de situation actualisé, thème après thème, des invites formulées par le Grand Conseil.

Mettre à disposition de la population toutes les informations dont il dispose en matière de taux de polluants émis par l'usine des Cheneviers dans l'air, l'eau et le sol, ainsi que des dépassements des normes en vigueur

Les données relatives à la pollution de l'air, de l'eau et du sol sont publiées annuellement par les Services industriels de Genève (SIG) dans le chapitre "environnement" du rapport d'exploitation de l'usine des Cheneviers. Le dernier rapport publié en juillet 2010 présente les résultats 2009. Les rapports d'exploitation des années antérieures sont disponibles en consultation au service de géologie, sols et déchets du DSPE ou auprès des SIG.

Le rapport d'exploitation 2009, ainsi que l'étude relative aux investigations sanitaires autour de l'usine réalisée en 2007 sont disponibles en ligne à l'adresse www.ge.ch/dechets/cheneviers. Ces informations permettent

à la population de se faire une idée claire et synthétique des impacts de l'usine sur l'environnement.

Le DSPE reçoit en outre des SIG, conformément aux conditions fixées dans l'autorisation d'exploiter l'usine des Cheneviers, des données détaillées sur chacun des domaines précités à une fréquence mensuelle, semestrielle ou annuelle selon la thématique. Conformément aux dispositions de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08), ces données sont disponibles pour la population sur simple demande auprès de l'administration cantonale (office de l'environnement du DSPE) qui met également, si cela s'avère nécessaire, ses spécialistes à disposition pour la compréhension et l'interprétation des données.

Renforcement des efforts pour encourager le tri des déchets

L'encouragement au tri des déchets a fait l'objet d'importantes campagnes d'information et de sensibilisation auprès de la population entre 1999 et 2006. Par la suite, les efforts ont été ciblés sur certains types de déchets (verre, papier, déchets de chantier notamment) ou certains types de producteurs (entreprises du tertiaire, métiers du bâtiment, du génie civil, etc.).

Le département ayant constaté une certaine stagnation des performances de tri dans les entreprises, il a lancé en 2009 une campagne d'information et de sensibilisation destinée aux PME (campagne "pensez-tri au travail aussi" : www.ge.ch/pensez-tri). Cette dernière se poursuit durant l'année 2011.

Conscient que l'encouragement au tri est un pilier essentiel de la politique de gestion des déchets, le Conseil d'Etat entend poursuivre et intensifier les efforts dans ce domaine.

Cependant, le fonds cantonal de gestion des déchets (instauré à l'art. 34 de la loi sur la gestion des déchets, LGD, L 1 20), principale source de financement de la communication et de la sensibilisation en la matière, est victime, ces dernières années, d'un double effet dû au succès de la politique cantonale en matière de gestion des déchets : augmentation des charges et diminution des recettes.

En effet, si ce fonds est certes destiné à assurer la sensibilisation et l'information, il sert également à couvrir les frais de fonctionnement des espaces récupération (ESREC). Or, ces déchetteries cantonales connaissent un succès grandissant année après année ce qui a pour effet de faire exploser leurs coûts d'exploitation.

En outre, lorsque le fonds a été créé en 1999, son financement a été prévu par le prélèvement d'une redevance sur l'incinération. Il s'avère cependant - et

ce constat est fort réjouissant - que la quantité de déchets incinérés diminue d'année en année, ce qui a pour effet de réduire les fonds disponibles. A plusieurs reprises et afin de pallier à ce problème, le montant de la redevance a été augmenté. Il atteint maintenant 21 F par tonne (contre 5 F/t en 1999) de déchets incinérés et peut difficilement encore augmenter même si le plafond prévu par la LGD est de 30 F/t.

En somme, le succès des ESREC et la baisse de quantité des déchets incinérés, qui sont des résultats souhaités de la politique actuelle, ont pour conséquence directe que le fonds ne dispose plus d'assez de moyens pour financer d'importantes campagnes de sensibilisation.

Or, sans ces moyens, l'objectif très ambitieux d'atteindre 50% de taux de recyclage en 2012 (43% en 2009) que s'est fixé le Conseil d'Etat dans le programme de législature ne pourra pas être atteint. C'est la raison pour laquelle la commission de gestion globale des déchets (CGGD, instituée par l'art. 5 de la LGD) a désigné un groupe de travail dont la tâche est d'étudier la réforme en profondeur du financement du fonds. Les travaux ont débuté durant le 1^{er} semestre 2011.

L'objectif de ces travaux est, notamment, de dégager des moyens en matière d'information et de sensibilisation afin de pouvoir donner un nouveau souffle à l'encouragement de la population et des entreprises au tri des déchets.

Mesures pour limiter la production de déchets à Genève, par exemple en incitant à renoncer à la distribution de sacs plastiques gratuits dans les commerces

Depuis les années 90, la diminution à la source des quantités de déchets est toujours placée au sommet de la hiérarchie des objectifs cantonaux en matière de gestion des déchets. Il n'est en effet pas de meilleure opération en termes de gains économiques et écologiques (préservation des ressources naturelles) que celle consistant à éviter l'apparition des déchets. Le plan de gestion des déchets 2009-2012, adopté par le Conseil d'Etat le 18 février 2009, réaffirme la volonté claire du Conseil d'Etat dans ce domaine.

Pour la période 2009-2012, l'accent principal dans ce domaine est porté sur la diminution à la source des déchets de la construction et du génie civil. En effet, les quantités de déchets en jeu et les potentiels de diminution dans ce domaine sont très importants. Les déchets de chantier constituent la fraction la plus importante des déchets produits puisqu'en 2009 ce sont 540 000 tonnes qui ont été évacuées des chantiers du canton. A ces tonnages s'ajoutent quelques 1 700 000 tonnes de matériaux d'excavation propres. A

titre de comparaison, les déchets des ménages (triés ou non) représentent environ 200 000 tonnes.

La diminution à la source des déchets urbains (déchets ménagers et assimilés) avait notamment fait l'objet d'une étude en 2005 en collaboration avec Migros-Genève. Cette étude a malheureusement démontré qu'il était difficile de donner des conseils simples et univoques à la population pour qu'elle achète des produits générant moins de déchets. Partant de ce constat, le canton souhaite s'attacher à mener des actions moins généralisées et aussi pragmatiques que possible.

La suppression des sacs jetables distribués aux caisses en est une illustration et figure dans les actions prévues dans le plan de gestion des déchets 2009-2012. Cependant, l'expérience du canton du Jura qui a tenté en 2009 de légiférer sur une interdiction des sacs en plastique sur son territoire et qui a vu ce projet déclaré juridiquement irrecevable (il s'agit d'une compétence de la Confédération qui estime qu'une telle mesure serait disproportionnée) invite le canton de Genève à choisir une autre approche.

Le cas de Migros-Genève qui, de sa propre initiative, a cessé la distribution de ces sacs en février 2009 montre la voie à suivre : la sensibilisation et l'encouragement des enseignes genevoises à la suppression de ces sacs. Le canton pourra dans ce cadre s'appuyer sur une prise de position de mai 2009 de la communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS) dans ce sens.

Construction d'un four qui permette la valorisation des déchets de bois usagés pour la production d'énergie

Les déchets de bois usagés collectés séparément représentaient près de 40 000 tonnes en 2009. Ce bois, issu des chantiers, des industries et des ménages, est en situation de marché libre. Il est collecté et traité par plusieurs entreprises genevoises. Ces déchets de bois sont pour partie acheminés en Italie où ils sont recyclés en panneaux de particules agglomérées ; le reste est transitoirement valorisé thermiquement à l'usine d'incinération des Cheneviers faute d'installation spécifique dédiée à ce type de déchets.

Il est à relever que si, dans le domaine de la gestion des déchets, la valorisation "matière" (recyclage) est toujours préférée à une valorisation énergétique, le cas des déchets de bois usagé fait cependant exception. En effet, la qualité de la filière et des matériaux utilisés pour la production de panneaux de bois aggloméré en Italie a régulièrement été sujette à discussion ces dernières années en Suisse. Ainsi, une campagne d'analyse d'échantillons de panneaux agglomérés neufs importés réalisée par plusieurs cantons a

révélé des teneurs en polluants (métaux lourds et produits organiques) nettement supérieures aux valeurs autorisées par la législation suisse.

Dans ce contexte, l'alternative d'une valorisation thermique performante et locale fait pleinement sens.

Lors du discours de Saint Pierre du 7 décembre 2009, le Conseil d'Etat s'est engagé à soutenir l'idée d'investir dans une centrale chaleur-force (CCF) alimentée par la biomasse.

Ainsi, le 24 mars 2010, le Conseil d'Etat a donné mandat à l'office de l'environnement d'élaborer un concept de valorisation de la biomasse produite dans la région franco-valdo-genevoise, à savoir, non seulement le bois usagé mais également le bois naturel, les déchets de jardin, les déchets de cuisine et les déchets et sous-produits agricoles.

Ce concept décrira les catégories de biomasse, leur accessibilité, les possibilités de valorisation, notamment énergétique, les productions potentielles d'énergie, les quantités déjà valorisées et la production d'énergie correspondante. Il permettra de disposer d'une vision pour une valorisation optimale sur les plans écologique et économique de la biomasse produite dans la région ainsi qu'une stratégie pour concrétiser cette vision.

Ce concept devra notamment prévoir la réalisation d'une centrale de couplage chaleur-force alimentée par un combustible issu de la biomasse.

Parallèlement, le projet « Virage » (valorisation intensive des énergies renouvelables dans l'agglomération genevoise) mené par le Groupe Energie de l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université de Genève, sur mandat de l'Etat, s'est également penché sur la question de la valorisation énergétique des biomasses et plus particulièrement sur les gisements disponibles et utilisés dans ce domaine à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Le rapport R5 publié en août 2010 et modifié en octobre 2010 (téléchargeable sous :

<http://www.unige.ch/energie/energieforel/activites/recherche.html>

[projet VIRAGE]) met en évidence que l'amélioration de la valorisation énergétique du bois usagé est l'une des pistes intéressantes pour la production d'énergie à partir de la biomasse.

Les résultats finaux de ces différents travaux permettront de déterminer si la construction d'une CCF destinée à incinérer du bois usagé est la réalisation optimale pour la valorisation énergétique de la biomasse. Ils sont attendus par le Conseil d'Etat au premier semestre 2012.

Conditions nécessaires qui pourraient amener, éventuellement, à autoriser ultérieurement un traitement des déchets particuliers régionaux et nationaux, ayant un grand potentiel en termes de politique environnementale

Il s'agit pour ce point de faire une distinction entre les déchets qui se négocient dans le cadre d'un marché libre et ceux dont les échanges sont soumis à une planification des collectivités publiques.

Les déchets dont le commerce est laissé aux règles de la libre concurrence (déchets triés, déchets de chantier, déchets spéciaux, etc.) ne peuvent, par définition, pas être bloqués aux limites de la frontière cantonale en ce qui concerne les mouvements à l'intérieur du pays. Les cantons ne peuvent donc pas agir sur ce type de flux, mais ils ont pour mission d'exercer une surveillance sur les entreprises qui traitent ou valorisent ces déchets et s'assurent que ces dernières exercent leur activité dans le respect de la protection de l'environnement.

Dans le cas des flux de déchets qui proviennent de l'étranger, le contrôle de l'importation est de la compétence de la Confédération, qui est légalement tenue de consulter les cantons concernés.

Ainsi, si le canton de Genève ne peut légalement pas intégralement maîtriser les flux de déchets en marché libre qui entrent sur son territoire, il bénéficie d'une certaine marge de manœuvre pour tout du moins les contrôler.

En tout état de cause, il peut tout à fait se justifier, si un pôle d'excellence dans un domaine du traitement des déchets se développe à Genève (développement de « cleantech » notamment), que notre canton reçoive des déchets provenant d'autres régions de Suisse, voire même de l'étranger.

Dans le cas des ordures ménagères et des déchets de composition analogue produits par les entreprises qui sont incinérés à l'usine des Cheneviers, la situation est différente. Il s'agit d'un marché régulé par le canton, qui a la compétence de définir une zone d'apport pour cette installation : tous les déchets incinérables produits à l'intérieur de cette zone doivent être acheminés aux Cheneviers. Il s'agit d'un monopole mis en place pour protéger les investissements consentis par les collectivités publiques.

Le canton a, dans ce cas, tout loisir de restreindre la zone d'apport au territoire cantonal et ainsi d'interdire la venue d'ordures provenant de l'extérieur.

Cette prérogative a été mise en pratique lors de la crise des déchets napolitains au début 2008, qui avait amené le Conseil d'Etat à indiquer, en mars 2008, qu'il s'opposerait à l'importation de déchets provenant de cette région.

En mai 2008, le Conseil d'Etat avait ensuite pris position de manière plus large sur l'importation de déchets étrangers à l'usine des Cheneviers et avait restreint la zone d'approvisionnement de l'usine au canton de Genève, à la région vaudoise de la Côte et à la France voisine. L'importation de déchets incinérables en provenance d'autres régions de Suisse demeure limitée à des cas d'entraide entre usines (en cas de pannes, de révisions, etc.).

Cette décision a été confirmée lors de l'adoption du plan de gestion des déchets 2009-2012 (document dans lequel est définie la zone d'apport de l'usine d'incinération).

Ces décisions ont eu pour conséquence la fermeture définitive, en juin 2010, d'un four de l'usine des Cheneviers et une réduction de la capacité d'incinération de cette dernière de 350 000 tonnes par an à 250 000 tonnes par an.

En 2009, l'usine a incinéré environ 273'000 tonnes de déchets. Ils étaient répartis de la manière suivante :

- Déchets urbains, industriels et spéciaux genevois	235 486 tonnes
- Déchets provenant de la région vaudoise de la Côte	26 860 tonnes
- Déchets provenant d'autres cantons suisses dans le cadre des entraides entre usines d'incinération	8 071 tonnes
- Déchets provenant de France voisine	2 769 tonnes
Total	273 186 tonnes

La réduction de capacité de l'usine recentre naturellement l'usine sur sa zone d'apport puisqu'elle atteint sa capacité maximale avec les déchets genevois et les déchets de la région de la Côte. Elle écarte également toute possibilité d'envisager des importations de déchets incinérables. Dans les années à venir, l'usine sera plutôt dans une situation où elle sollicitera l'entraide entre usines au niveau suisse pour gérer ses déchets excédentaires. A l'échelle suisse, la Confédération fait état d'une surcapacité d'environ 10% des installations d'incinération des déchets, ce qui permettra aisément d'absorber ces déchets.

Point sur la gestion des déchets des entreprises au niveau de la région franco-valdo-genevoise, ainsi que sur les capacités de triage des déchets par ces entreprises publiques et privées

La gestion des déchets des entreprises à Genève fait l'objet d'un inventaire annuel. Les quantités de déchets triés, incinérés et mis en décharge par les entreprises du canton sont publiées depuis 2000 sur le site Internet de l'Etat

(www.ge.ch/dechets). Le taux de recyclage des déchets urbains des entreprises fluctue depuis plusieurs années autour de 50%.

En ce qui concerne les entreprises tant publiques que privées spécialisées dans le tri, le conditionnement, la valorisation ou le stockage des déchets, leurs capacités de traitement annuelles sont suivies de près puisque chacune d'entre elles est soumise à une obligation d'obtenir une autorisation d'exploiter auprès du département (art. 19 et suivants LGD). Ce sont plus de 80 entreprises qui sont ainsi surveillées par l'administration cantonale. La plus grande de ces installations est, bien sûr, l'usine des Cheneviers. Parmi les autres installations autorisées, on trouve des recycleurs de papier, de métaux, des centres de tri de déchets mélangés, des entreprises de tri de déchets de chantier, etc.

Depuis de nombreuses années, une liste des entreprises autorisées avec le détail des déchets traités par chacune d'entre elles figure sur le site www.ge.ch/dechets.

Afin d'optimiser l'accessibilité à ces informations pour les entreprises qui souhaitent faire éliminer ou recycler leurs déchets et d'améliorer les prestations en ligne de l'administration, une cartographie des entreprises de traitement de déchets dûment autorisées par le canton a été réalisée en 2010.

Le guichet cartographique du service de géologie sols et déchets au sein du Système d'information du territoire genevois (SITG) compte dorénavant une couche qui présente non seulement la localisation des entreprises de tri, de traitement, de valorisation et de stockage de déchets mais également le détail de tous les déchets que traite chacune de ces entreprises, ainsi que les tonnages annuels autorisés (www.ge.ch/geoportail/gesdec).

En revanche, ces informations ne sont pas encore disponibles à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Dans le cadre de la commission environnement du comité régional franco-valdo-genevois, un groupe de travail a été constitué pour travailler sur la thématique des déchets urbains. L'élaboration d'une cartographie transfrontalière sera, à n'en pas douter, l'un des premiers travaux de ce groupe puisqu'elle constituera la base de travail pour les réflexions transfrontalières sur la gestion des déchets.

En conclusion, les réponses apportées aux différentes invites formulées par le Grand Conseil démontrent que les préoccupations de celui-ci sont en adéquation avec celles du Conseil d'Etat ; l'information à disposition de la population est complète et sa présentation en constante amélioration, une optimisation du financement du fonds cantonal de gestion des déchets est

recherchée afin notamment de pouvoir renforcer la sensibilisation de la population en matière de diminution à la source et de tri des déchets, la recherche de solutions pour une valorisation locale de la biomasse est en cours et le dialogue avec les autorités des régions voisines est entretenu afin de déboucher sur une planification rationnelle de la gestion des déchets dans la région franco-valdo-genevoise.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER