

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Martinet et consorts concernant l'importation de déchets

RAPPEL

Le problème de l'élimination des déchets napolitains a remis à l'agenda politique une préoccupation déjà soulevée en 2006 via une interpellation parlementaire, suivie d'une résolution du Grand Conseil : que faire avec les surcapacités actuelles des usines d'incinération des déchets (120'000 tonnes selon la réponse du Conseil d'Etat de 2006 à l'échelle romande) ?

Pour plus de clarté, nous considérons que :

- les usines d'incinération ne sont qu'un des éléments de la politique de gestion des déchets et qu'elles ne sauraient prétendre à une liberté de gestion qui ne s'inscrive pas dans cette politique ;*
- si nous pouvons admettre une opération ponctuelle, comparable à une aide en cas de catastrophe, nous nous opposons au développement du "tourisme des ordures" ;*
- toute décision doit comprendre un bilan écologique complet, prenant en compte les émissions de CO2 et les coûts énergétiques des transports ;*
- l'échelle cantonale ne convient plus pour planifier les investissements dans ce genre d'installations : à l'instar des hôpitaux de soins aigus ou des centres de détention pour mineurs, la planification des usines de traitement - qu'il s'agisse d'augmentation ou de réduction de capacité - nécessite une coordination intercantonale.*

Dans la cacophonie actuelle, les soussignés se permettent d'interpeller le Conseil d'Etat par les questions suivantes, qui s'inscrivent dans la volonté que les autorités politiques ne laissent pas à la direction des usines de traitement la compétence de décisions relevant davantage de la politique environnementale que de la gestion comptable :

- 1. Quelles sont les compétences exactes du Conseil d'Etat en matière de pilotage ou de supervision des usines de TRIDEL et de la SATOM ?*
- 2. Suite au vote le 7.11.06 de la résolution du Grand Conseil demandant davantage de concertations entre les cantons, le Conseil d'Etat peut-il informer le Grand Conseil sur les initiatives qu'il aurait prises, leurs résultats, et cas échéant, celles qu'il compte prendre ?*
- 3. En particulier concernant l'usine projetée au Tessin pour 2010, une étude sur l'opportunité de différer cet investissement en recourant aux surcapacités romandes a-t-elle été réalisée ?*
- 4. Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur les solutions techniques qui permettraient cas échéant de réduire les surcapacités actuelles (à l'échelle romande) ?*
- 5. Concernant plus spécifiquement le problème de la Province de Campanie (Naples) : le Conseil d'Etat peut-il indiquer si des démarches avec les autorités italiennes sont en cours au niveau politique ou si les relations se limitent à des contacts entre mandataires chargés de l'élimination de ces déchets ?*

Nous remercions par avance le gouvernement de ses réponses dans le délai prévu.

Lausanne, le 10 mars 2008

REPONSE

1 PREAMBULE

La planification et l'exploitation des usines d'incinération relèvent clairement de la compétence des cantons depuis 1990, date à laquelle la Confédération leur a confié ces missions par le texte de l'Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD). Le Plan cantonal de gestion des déchets est coordonné avec les planifications des cantons voisins. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) organise depuis 1995 la coordination des capacités d'incinération dans les quatre grandes régions de Suisse, dont la Suisse Romande. C'est dans le cadre de cette coordination que la mise en service de Tridel a été décalée à 2006 au lieu de 2001, date initialement prévue, pour permettre la pleine utilisation de la surcapacité genevoise. L'application du Plan cantonal de gestion des déchets a permis de mettre fin à un certain tourisme des déchets observé dans le canton de Vaud jusqu'en 2000, où la Côte vaudoise éliminait ses ordures à Châtel-Saint-Denis et à Monthey, et le centre du canton ainsi que la Broye dans le canton de Berne.

Les importations limitées dans le temps de déchets d'autres cantons suisses (Tessin) ou de l'étranger à l'usine lausannoise font l'objet d'analyses qualitatives et quantitatives sur la base de dossiers de demande très complets fournis par l'OFEV. En particulier, sur le plan de la consommation d'énergie et les émissions de CO₂, ces analyses démontrent clairement un bilan positif dans tous les cas de figure, surtout si les déchets importés avaient été voués à une mise en décharge sans récupération d'énergie. Le dégagement de méthane issu de la dégradation des ordures provoque un effet de serre 23 fois plus puissant que les émanations de gaz carbonique. Au sujet du bilan énergétique, l'importation par le rail de déchets sur une distance de 350 km consomme de dix à quinze fois moins d'énergie que celle qui est produite par la valorisation énergétique des déchets dans l'usine lausannoise.

Le bilan environnemental particulièrement bon de Tridel (rendement énergétique et protection de l'air) permet d'affirmer que le voisinage n'est pas exposé à des risques sanitaires dus à ces importations. Les normes de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair) sont très largement respectées, les valeurs enregistrées de contenu en polluants des fumées étant de deux à plus de dix fois inférieures. Une étude comparative réalisée au niveau européen en 2000, à laquelle l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) a collaboré, a démontré un potentiel d'économie en terme de santé publique de 1 million d'euros par an par la distribution de la chaleur produite par TRIDEL dans le réseau du chauffage urbain, en substitution aux chauffages individuels ("Risk quantification of industrial facilities as input to decision making", Rabl et al., juin 2000).

En plus des mesures effectuées régulièrement au niveau de la cheminée, et dans le but d'assurer une surveillance de l'impact des émissions de l'usine, un réseau d'observation comprenant quarante sites de captage a été constitué, qui permettra dès mi-2008 de mesurer encore plus précisément les éventuelles incidences de l'exploitation.

2 REPONSE À LA QUESTION N° 1

"Quelles sont les compétences exactes du Conseil d'Etat en matière de pilotage ou de supervision des usines de TRIDEL et de la SATOM ?"

La compétence principale du Conseil d'Etat porte sur la planification générale de la gestion des déchets, et en particulier des déchets voués à l'incinération. La délivrance d'autorisations spéciales pour la construction des installations, et depuis septembre 2006 (nouvelle loi cantonale sur la gestion des déchets), la délivrance (mais aussi la suspension ou le retrait) d'autorisations d'exploiter, incombent au Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après : DSE). Ces compétences s'exercent complètement sur l'installation vaudoise, alors que dans le cas de la SATOM, l'Etat intervient par l'intermédiaire d'un administrateur délégué. Dans son cas, les préavis relatifs à des demandes d'importation sont traités par l'administration valaisanne, en coordination avec

l'administration vaudoise.

En matière d'importation, le DSE préavise au sujet des demandes déposées auprès des autorités fédérales (OFEV) par les régions ou les entreprises de transport situées à l'étranger ou en Suisse. C'est aux organes de la Confédération qu'il appartient de se prononcer définitivement sur les autorisations d'importer, sur la base des préavis émis par les cantons.

L'importation est régie par trois principes fondamentaux :

1. Principe de proximité : l'importation de déchets doit se faire dans le cadre d'échanges transfrontaliers impliquant les régions proches.
2. Principe de qualité : les déchets importés doivent être de même composition que ceux qui proviennent de la Suisse. Dans les faits, ce sont des déchets triés préalablement, dont la composition chimique est connue et dont la "traçabilité" peut être assurée.
3. Principe de quantité : la quantité de déchets doit être similaire à celle que l'installation est appelée à traiter dans le cas d'un approvisionnement suisse de provenance régionale.

Dans le cas du canton de Vaud, un principe plus général de solidarité et de réciprocité a été considéré. Entre 1989 et 2002, le canton a pu bénéficier de la coopération de plusieurs installations suisses (Berne, Thurgovie, Suisse centrale) et étrangères (France, Allemagne) pour résoudre une crise dont peu se souviennent. Une quantité globale de plus de 150'000 tonnes a pu être traitée de cette manière, ce qui nous a évité un scénario de type napolitain. La quantité de déchets importés d'autres cantons suisses et des régions proches de notre frontière nationale dans le cadre d'une aide limitée dans le temps (quatre à cinq ans) est précisément équivalente à celle que nous avons exportée durant cette période.

Au-delà de cette période, TRIDEL ne disposera plus de réserves de capacité propres à traiter des déchets importés d'autres cantons ou de l'étranger, car le Plan cantonal de gestion des déchets, coordonné avec la planification genevoise, prévoit le raccordement de la région de La Côte à cette usine dès 2010, une fois la surcapacité genevoise réduite.

Dans le cas de l'usine TRIDEL, des préavis positifs ont été donnés à la Confédération au sujet de demandes d'importation provenant des proches régions frontalières du sud de l'Allemagne (région de Freiburg in Breisgau), de l'Autriche (Tyrol) et du Nord de l'Italie (région de Milan). Seules les autorisations fédérales portant sur le sud de l'Allemagne ont été utilisées pour le moment.

Pour la SATOM, la réserve de capacité sera diminuée dès la fin de cette année, en raison de la prise en charge par cette installation de boues d'épuration qui ne pourront plus être valorisées en agriculture, suite à une décision fédérale. La direction de la SATOM étudie en outre, en collaboration avec l'OFEV, la possibilité d'incinérer une quantité supplémentaire de bois de démolition, actuellement exporté en Allemagne et en Italie. En attendant, l'usine de Monthey poursuit sa collaboration avec le Tessin, en partenariat avec l'usine lausannoise.

Le Conseil d'Etat n'a en aucun cas l'intention de rendre ces importations pérennes, et agit dans le contexte d'une aide ponctuelle apportée aux pays voisins de l'Union européenne durant la période d'adaptation de leurs installations.

Le Conseil d'Etat rappelle que des déchets spéciaux suisses et vaudois sont traités dans les pays de l'Union Européenne (Allemagne, France, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Italie) dans le cadre d'une collaboration régie par la Convention de Bâle, sur le plus long terme (installations spéciales n'existant pas en Suisse).

3 REPONSE A LA QUESTION N° 2

"Suite au vote le 7.11.06 de la résolution du Grand Conseil demandant davantage de concertations entre les cantons, le Conseil d'Etat peut-il informer le Grand Conseil sur les initiatives qu'il aurait prises, leurs résultats, et cas échéant, celles qu'il compte prendre ?"

Le DSE a transmis la résolution du Grand Conseil à la Commission Intercantonale Romande pour le

Traitement des Déchets (CIRTD) le 16 mars 2007, et a soulevé à nouveau ce point dans la séance de coordination des capacités d'incinération organisée par la Confédération le 12 mars 2008.

La conjonction de la situation politique prévalant à Genève, suite à l'annonce de la possibilité de prise en charge de déchets de la région de Naples, et de la prise en compte de cette résolution, a conduit l'administration genevoise à étudier l'opportunité de l'arrêt à court terme (2010) d'un four à l'usine des Cheneviers, alors que la planification cantonale prévoyait son arrêt en 2013, voire 2015. Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève a décidé le 21 mai 2008 de renoncer à l'importation des déchets de pays autres que la France voisine. Cette décision devrait probablement se traduire par la fermeture avant terme d'un des fours de l'usine genevoise, ce qui est cohérent avec les conclusions des travaux de coordination des capacités romandes menés par l'OFEV. La position du Conseil d'Etat genevois diffère de la position vaudoise, car Genève n'a pas eu à recourir par le passé à l'aide fournie par des capacités d'élimination situées dans les autres cantons suisses ou à l'étranger.

4 REPONSE À LA QUESTION N° 3

"En particulier concernant l'usine projetée au Tessin pour 2010, une étude sur l'opportunité de différer cet investissement en recourant aux surcapacités romandes a-t-elle été réalisée ?"

Les capacités romandes (TRIDEL et SATOM) sont utilisées par le canton du Tessin depuis deux ans (16'000 à 20'000 tonnes par an) dans le cadre de la coordination régie par l'OFEV, et cette collaboration est appelée à se prolonger jusqu'à la mise en service de l'usine tessinoise en 2010. En raison d'un délai ultime à respecter pour recevoir des subventions fédérales, les autorités tessinoises ne peuvent différer la réalisation de l'usine d'incinération.

5 REPONSE À LA QUESTION N° 4

"Le Conseil d'Etat peut-il renseigner le Grand Conseil sur les solutions techniques qui permettraient cas échéant de réduire les surcapacités actuelles (à l'échelle romande) ?"

Le problème de surcapacité romande actuellement posé (de 120'000 à 140'000 tonnes par an suivant les scénarios) provient principalement de la surcapacité genevoise (100'000 tonnes par an). Cette situation est au centre des discussions entre les cantons romands et la Confédération depuis plusieurs années, avec l'étude de scénarios privilégiant la diminution de la capacité d'incinération genevoise. La fermeture anticipée d'un four à l'usine des Cheneviers en 2010 réduira la surcapacité romande à un niveau de l'ordre de 40'000 tonnes par an sur une quantité de déchets à incinérer de près de 800'000 tonnes par an. Cette réserve de 5% est considérée comme indispensable pour faire face aux fluctuations saisonnières de la production et pallier les pannes et les révisions des installations.

Selon la Loi fédérale sur la protection de l'environnement, la Confédération, à défaut d'entente entre les cantons, peut définir les zones d'apport aux installations d'incinération (ce qui équivaut à en limiter l'utilisation).

6 REPONSE À LA QUESTION N° 5

"Concernant plus spécifiquement le problème de la Province de Campanie (Naples) : le Conseil d'Etat peut-il indiquer si des démarches avec les autorités italiennes sont en cours au niveau politique ou si les relations se limitent à des contacts entre mandataires chargés de l'élimination de ces déchets ?"

A ce jour, aucune démarche des autorités italiennes n'a été entreprise auprès de la Confédération et des cantons. Les relations se sont effectivement limitées à des contacts préalables entre mandataires.

Le DSE a exprimé sa position au sujet de l'importation de déchets de la région de Naples suite à une analyse de la situation, et n'accordera pas de préavis favorable au vu de l'impossibilité de contrôler leur qualité et de l'importante distance de transport. Cette éventualité déroge clairement aux deux premiers principes évoqués plus haut.

7 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat entend bien maintenir la primauté du politique dans le domaine des importations temporaires de déchets de l'étranger. Il veille au respect de règles fondamentales visant à assurer la sécurité de la population, dans le cadre d'une action limitée dans le temps et justifiée en termes de réciprocité et de protection de l'environnement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 juin 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean