

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Muriel Thalman et consorts – Traitement et exportation de déchets urbains : quels contrôles et comment s'assurer qu'ils sont éliminés dans les règles de l'art ?

Rappel de l'interpellation

Dans notre pays, les déchets urbains sont traités en Suisse ou exportés.

En Suisse, ce sont les décharges de type D qui accueillent les résidus de l'incinération des déchets urbains (mâchefers ou scories) ; ces derniers contiennent des métaux lourds et peuvent donc avoir des conséquences néfastes sur la santé physique et psychique de la population et entraîner une contamination du sol, de l'eau et/ou de l'air. A ce jour le Chablais accueille deux décharges de type D, à Ollon et au Bouveret¹ et un nouveau lieu de stockage pouvant accueillir plus de 2 millions de m³ de déchets de type D est prévu à l'horizon 2037 sur le territoire des communes de Monthey et Massongex, projet contesté par le biais d'une pétition. De son côté, le canton de Genève a renoncé à créer une nouvelle décharge et en appelle à une collaboration intercantonale afin de trouver des solutions industrielles permettant une valorisation des mâchefers d'au moins 80 %². Enfin, trois acteurs importants vaudois de la filière de la gestion des déchets ont présenté récemment un ambitieux projet visant à réduire de moitié le volume des scories³.

En ce qui concerne l'exportation des déchets urbains⁴, la Suisse serait, selon le rapport 2019 de l'association environnementale italienne Legambiente, le plus grand exportateur de plastiques, de verre, de vêtements usagés, de débris de construction, de pneus, de bois ou de câbles usagés vers l'Italie, avec quelque 70'000 tonnes par an. Ces déchets ne sont pas soumis à l'obtention d'une autorisation d'exportation délivrée par l'Office fédéral de l'environnement, car considérés comme ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement, contrairement aux déchets chimiques, médicaux, acides, huiles, qui sont eux classés comme déchets dangereux. En cas d'exportation de déchets jugés non dangereux, les exportateurs doivent tout simplement les déclarer comme déchets à la douane ; et c'est uniquement en cas de constat d'exportation non conforme à la frontière qu'il revient au canton du domicile de l'exportateur de poursuivre les infractions en matière d'écocriminalité. Il y aurait ainsi des milliers de camions qui traverseraient notre frontière au quotidien et qui seraient éliminés dans des conditions dangereuses et polluantes, car pris en charge par un circuit illégal en Italie.

Au vu des problématiques exposées ci-dessus (avenir des décharges de type D et risque élevé d'élimination des déchets urbains exportés dans des conditions dangereuses et polluantes), j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Où en est la coopération intercantonale romande souhaitée par le canton de Genève qui devrait permettre de trouver des solutions industrielles à la valorisation des mâchefers d'au moins 80 % en Suisse et ainsi éviter la création d'une nouvelle décharge de type D dans le Chablais ?*
- *Combien de tonnes de déchets urbains vaudois sont exportés annuellement, et quelle est l'évolution de ces exportations au cours des 10 dernières années ?*
- *Combien d'exportateurs ont été contrôlés à la frontière, et combien ont été dénoncés pour exportation de déchets non conformes ?*
- *Etant donné le risque important d'élimination illégale de ces déchets en Italie, quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il prises et/ou entend-il prendre afin de s'assurer que les déchets urbains que les entreprises vaudoises exportent en Italie ne finissent pas dans un circuit illégal ?*

Muriel Thalmann et consorts

¹ *Entreposage notamment des mâchefers de l'usine de l'Uto de Sion et ceux de la Satom de Monthey.*

² <https://www.20min.ch/ro/news/geneve/story/La-perspective-d-une-nouvelle-decharge-pour-les-m-chefers-s-eloigne-21726314>

³ <https://www.24heures.ch/vald-regions/centre-reduire-moitie-volume-cendres-tridel/story/14897617>

⁴ « La mafia sur le chemin des déchets suisses », paru dans *Le Temps* du 17 février 2020, p. 8.

Réponse du Conseil d'Etat

Remarques préliminaires

L'interpellation concerne le traitement et l'exportation de déchets urbains. Ces déchets sont définis comme suit par la législation fédérale (article 3, let. a de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets – OLED ; RS 814.600) :

« Au sens de la présente ordonnance, on entend par :

a. déchets urbains :

1. déchets produits par les ménages,
2. déchets provenant d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions,
3. déchets provenant d'administrations publiques et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. ».

Le terme désigne donc essentiellement les déchets produits par les ménages, les petites et moyennes entreprises et les administrations publiques. Il ne comprend pas les déchets liés aux activités des entreprises comme les déchets de chantier, les déchets spéciaux ou les déchets de production.

Deux problématiques sont évoquées :

- **La mise en décharge des mâchefers résultant de la valorisation thermique des déchets urbains**

Les mâchefers ou scories sont les résidus solides imbrulés issus de la combustion des déchets. Ils représentent aux alentours de 20 % des déchets incinérés. Ces résidus doivent être mis en décharge de type D, essentiellement dans un objectif de protection des eaux. Plusieurs pays européens admettent toujours leur utilisation comme matériaux de construction en génie civil mais ce n'est plus le cas en Suisse. Plusieurs recherches et expérimentations visent à valoriser le contenu des mâchefers. Il s'agit essentiellement des métaux, avec un potentiel de récupération de l'ordre de 20 %. Le lavage de ces résidus permettrait d'aller plus loin mais un tel procédé est encore à l'état d'essais initiaux. Le taux de récupération de 50 %, annoncé par certains, ne peut dès lors être envisagé qu'à plus long terme.

La valorisation d'une partie du contenu des scories permettra sans doute de réduire le volume à déposer mais ne supprimera pas la nécessité de disposer de décharges aptes à les recevoir. Il reste dès lors nécessaire de poursuivre les démarches visant à réaliser les projets d'implantation sur de nouveaux sites, susceptibles de prendre le relais des installations actuelles qui seront saturées d'ici peu. Tous les cantons sont concernés et poursuivent leurs investigations dans ce domaine, y compris le Canton de Genève, contrairement à l'affirmation contenue dans le texte de l'interpellation.

- **L'exportation de déchets, vers l'Italie notamment**

Les mouvements transfrontières de déchets sont régis par la Convention de Bâle 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (RS 0.814.05) et par la Décision du Conseil de l'OCDE C(2001)107/FINAL du 28 février 2002 (RS 0.814.052). La Suisse a ratifié la Convention de Bâle ; elle est par ailleurs membre de l'OCDE ; elle est donc liée aux dispositions de ces textes.

En Suisse, ces mouvements sont réglés par la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et l'ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (OMoD ; RS 814.610). Les mouvements de déchets nécessitent l'accord préalable des États concernés. Pour obtenir une autorisation, le requérant doit, en particulier, démontrer que l'élimination est respectueuse de l'environnement et qu'elle correspond à l'état de la technique. Seuls certains déchets non dangereux peuvent faire l'objet de mouvements transfrontières sans autorisation.

La Suisse possède une infrastructure bien développée de collecte et de gestion des déchets provenant des ménages, de l'industrie et de l'artisanat. Les déchets combustibles non triés, les boues d'épuration, les déchets de voirie et les déchets à mettre en décharge peuvent pratiquement être éliminés dans leur intégralité en Suisse. Pour certains autres types de déchets, les installations font défaut ou les capacités existantes s'avèrent insuffisantes. Il s'agit en particulier des métaux comme la ferraille, le cuivre, l'aluminium ou le zinc qui sont en grande partie recyclés dans des installations spécialisées à l'étranger (seules deux fonderies subsistent en Suisse). Les verreries étrangères valorisent la moitié des 340'000 tonnes de verre collectées en Suisse et le 38 % des 1'258'265 tonnes de papiers-cartons collectés en 2018 ont été exportés.

La quantité de carton récupéré est notamment surabondante par rapport aux capacités de traitement indigènes. Les mouvements transfrontières jouent donc un rôle important dans l'économie des déchets de notre pays.

Le principe de proximité est généralement appliqué pour des raisons économiques et environnementales. Les principaux pays destinataires sont donc la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie.

L'exportation de déchets urbains mélangés destinés à la valorisation thermique est interdite. Pour d'autres, dont les déchets spéciaux et les autres déchets soumis à contrôle, une autorisation expresse de l'Office fédérale de l'environnement (ci-après OFEV) est requise. Les seules catégories pouvant être exportées à destination d'un pays de l'OCDE sans autorisation de l'OFEV sont des déchets valorisables listés dans la « liste verte de l'OCDE ». Les pneus, câbles, les déchets de chantier mélangés et le bois usagé cités dans l'interpellation n'y figurent pas et ne peuvent donc pas être exportés sans autorisation de l'OFEV.

Réponse aux questions

Le Conseil d'Etat apporte les réponses suivantes à l'interpellation :

- 1. Où en est la coopération intercantonale romande souhaitée par le canton de Genève qui devrait permettre de trouver des solutions industrielles à la valorisation des mâchefers d'au moins 80 % en Suisse et ainsi éviter la création d'une nouvelle décharge de type D dans le Chablais ?*

De manière générale, les cantons romands collaborent régulièrement au sein de la Commission intercantonale romande pour le traitement des déchets (CIRTD). Une première étude des technologies et des options à envisager pour le traitement et la valorisation des résidus de la valorisation thermique des déchets a été réalisée sur mandat de cette commission, avec un rapport rendu à fin février 2019. Sur cette base, la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL) a chargé les membres de la CIRTD d'approfondir les recherches et de poursuivre la coordination de la planification en matière de décharges de type D. L'instance concernée du Canton de Genève a été chargée de proposer une organisation de projet et un cahier des charges au cours du printemps 2020.

- 2. Combien de tonnes de déchets urbains vaudois sont exportés annuellement, et quelle est l'évolution de ces exportations au cours des 10 dernières années ?*

Les exportations de déchets sont enregistrées par l'Administration fédérale des douanes, en fonction des codes de position tarifaire. Ceux-ci ne sont toutefois pas harmonisés avec ceux de la législation sur les déchets. C'est ainsi que la position tarifaire 3825.1000 « Déchets municipaux » inclut les déchets de voirie, les déchets de construction et les débris de démolition, qui ne constituent pas des déchets urbains. Il est donc très difficile d'établir des correspondances avec les exportations effectives de déchets banals. Il est fort probable que le chiffre du rapport de Legambiente cité par l'interpellante comprenne essentiellement des matériaux d'excavation et d'autres déblais de chantier provenant du Canton du Tessin.

Les mouvements de déchets soumis à contrôle (déchets spéciaux, bois usagé, pneus, câbles, etc.) sont soumis à autorisation de l'OFEV. Les entreprises concernées sont tenues de déclarer les quantités prises en charge et transmises à l'autorité de leur canton de domicile. Les tonnages en jeu sont donc bien documentés mais il ne s'agit généralement pas de déchets urbains.

Les exportations et importations de déchets banals ne sont pas enregistrées de manière systématique pour le moment. Il en ira autrement à partir de 2022 : dès cette année-ci, et comme le prévoit l'article 27 let e OLE, les exploitants de toutes les installations de traitement et de valorisation seront tenus d'annoncer les quantités de déchets banals, urbains compris, pris en charge et transmis lors de l'année précédente, ainsi que leur destinataires - en plus des déclarations déjà effectuées pour les déchets soumis à contrôle.

L'évolution des mouvements transfrontaliers au cours de ces dernières années a été étroitement liée à celle des marchés. Ainsi, la décision prise par la Chine, suivie par de nombreux pays asiatiques, de restreindre fortement ses importations et de les limiter à des matériaux d'excellente qualité a créé une saturation du marché européen. En conséquence, la demande pour des produits destinés au recyclage en provenance de la Suisse a chuté. Ceci s'est surtout répercuté sur les conditions économiques de l'exportation. Les quantités exportées de papier-cartons sont par exemple restées relativement stables entre 2014 (499'621 tonnes) et 2018 (483'529 tonnes). Le destinataire principal est l'Allemagne (58 %), suivi par la France (24 %). L'Italie ne joue ici qu'un rôle mineur (6 %).

La pandémie Covid-19 aura très probablement un effet sur ces mouvements, sans qu'il soit possible d'en évaluer le sens et l'ampleur en ce moment (fin avril 2020).

3. *Combien d'exportateurs ont été contrôlés à la frontière, et combien ont été dénoncés pour exportation de déchets non conformes ?*

De telles statistiques ne sont pas disponibles à l'échelle du canton. Les douanes fédérales effectuent des contrôles réguliers du trafic marchandise et, s'il s'agit de transferts de déchets, vérifient le respect des prescriptions en vigueur. En cas de doute, les douanes annoncent le transfert à l'OFEV qui vérifie sa conformité. Si elle n'est pas établie, le lot saisi est renvoyé à l'expéditeur suisse. Les douanes annoncent à l'OFEV environ 250 cas par an, dont près de la moitié s'avère non conformes.

4. *Etant donné le risque important d'élimination illégale de ces déchets en Italie, quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il prises et/ou entend-il prendre afin de s'assurer que les déchets urbains que les entreprises vaudoises exportent en Italie ne finissent pas dans un circuit illégal ?*

L'exportation de déchets urbains mixtes est interdite à échelle fédérale. Aucune ordure ménagère n'est donc exportée en Italie. Quant aux papiers, verre et métaux exportés, dont seule une partie correspond à des déchets urbains, il s'agit de matériaux présentant une valeur financière, rachetés par des installations bien définies, actives dans un marché ouvert et fonctionnant selon des standards comparables à ceux appliqués en Suisse.

Le risque d'élimination frauduleuse concerne surtout les plastiques mélangés, dont les filières d'élimination sont moins transparentes, surtout depuis l'effondrement du marché résultant du quasi-tarissement des débouchés asiatiques. Toutefois, les plastiques suisses de ce type sont surtout destinés à l'Allemagne et non à l'Italie. De plus, un amendement apporté en mai 2019 à la Convention de Bâle soumet à déclaration l'exportation des déchets plastiques souillés et non triés. En conséquence, tout exportateur de résidus de ce type doit avoir préalablement informé l'autorité du pays destinataire du volume et de la nature des déchets et avoir obtenu son accord.

Par ailleurs, dans son rapport du 4 juillet 2018 sur le postulat Rydlo – Pour un recyclage complet des déchets plastiques sur sol vaudois (16_POS_194), le Conseil d'Etat recommande de cibler le tri et la collecte sur des catégories de plastiques précises, disposant de filières de recyclage bien établies, comme les bouteilles en PET et les autres flaconnages, voire le polystyrène expansé et de renoncer à la collecte des plastiques mélangés. La faible transparence des filières de recyclage de ces matériaux-ci constitue précisément l'un des motifs de cette recommandation.

Bien que ne constituant pas un déchet urbain, le bois usagé est, avec les métaux, une des catégories exportée en quantités substantielles du Canton de Vaud vers des entreprises de recyclage italiennes. Elle concerne entre 20 et 25'000 tonnes des 70'000 tonnes produites annuellement dans le canton. S'agissant de déchets soumis à contrôle, ces mouvements sont soumis à autorisation de l'OFEV, avec désignation des installations destinataires et accord des autorités italiennes. La Stratégie Bois-Energie développée par la Direction de l'énergie de la DGE prévoit de développer la valorisation thermique de ces résidus dans le canton, ce qui tendra à réduire la quantité exportée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 juin 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean