

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

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Alexandre Rydlo et consorts au nom du groupe socialiste - Pour un recyclage complet des déchets plastiques sur sol vaudois

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le 6 décembre 2018 de 10h10 à 12h00.

Elle était composée de Mesdames les Députées Sabine Glauser Krug et Carole Schelker, de Messieurs les Députés Jérôme Christen, Daniel Develey, Cédric Echenard, Jean-Marc Genton, Daniel Meienberger, Laurent Miéville, Alexandre Rydlo, Jean-François Thuillard, ainsi que du soussigné, Président et rapporteur de la commission.

A également participé à cette séance, Madame Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), Messieurs Cornelis Neet, Chef de la Direction générale de l'environnement (DGE) et Etienne Ruegg, Ingénieur à la Division géologie, sols et déchets (DGE-GEODE).

Le secrétariat de la commission était à la fois assuré par Madame Marie Poncet Schmid ainsi que Monsieur Florian Ducommun, secrétaires de commissions parlementaires, que nous remercions à cet endroit pour l'excellence de leurs notes.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport qui entre dans les détails techniques et scientifiques de la thématique. Toutefois, il se déclare déçu par les propositions.

Le problème principal réside dans l'hétérogénéité des pratiques communales. Or, le Conseil d'Etat se contente d'indiquer aux communes ce qu'elles peuvent instaurer pour éventuellement harmoniser les pratiques, sans leur proposer de mesures uniformes ni de solutions concrètes. Cela dérange ainsi le postulant vis-à-vis des communes, ainsi que de la population, car les possibilités et les filières décrites dans le document existent. Il reconnaît les actions déjà en place mais pointe le manque de mesures concrètes et applicables, alors que c'est précisément ce qui l'avait conduit à déposer le postulat.

Si l'on compare le coût des mesures à leur efficacité, le rapport est positif avec le plastique. Il convient donc de prendre des mesures proactives afin de pousser les gens à agir, sans quoi la problématique n'évoluera pas. Actuellement, les communes, dont certaines ne récupèrent pas le plastique, agissent de manière autonome. Le fait que *Migros* et *Coop* reprennent les bouteilles de lait est satisfaisant, mais ailleurs, cela bouge peu.

Le postulant s'attendait par conséquent à une proposition technique indiquant la volonté de mettre en place un système cantonal, ainsi qu'à une solution concrète en vue d'harmoniser les pratiques.

Le canton et les communes sont conscients de la problématique de la gestion des déchets plastiques. La taxe au sac règle partiellement le problème étant donné que nombre de déchets n'y sont pas jetés. Dès lors, plusieurs communes attendent une impulsion cantonale en direction d'une harmonisation.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe de département entend bien la réaction du postulant face au rapport du Conseil d'Etat, mais rappelle qu'un postulat demande un état des lieux. Elle ajoute que la gestion des déchets relève de la compétence des communes, au sens de l'article 14 de la Loi sur la gestion des déchets (LGD). De plus, l'Etat, conscient de la problématique, n'a pas attendu le postulat pour y penser. Les réflexions se mènent sur le plan international, ce qui amène la Conseillère d'Etat à évoquer la journée d'étude au Conseil de l'Europe sur les plastiques et les microplastiques ainsi que les discussions avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

La Conseillère d'Etat rappelle plusieurs événements importants survenus depuis la prise en considération du postulat le 9 mai 2017 :

- La Chine a réduit fortement ses importations de matières destinées au recyclage, plastiques compris, dès le 1^{er} janvier 2018. Désormais, elle accepte uniquement les matériaux de très haute qualité, avec des taux d'impureté inférieurs à 5 %. Cette mesure a eu un impact majeur sur les marchés du recyclage à l'échelle planétaire, avec des répercussions sur l'Europe et la Suisse.
- La prise de conscience des effets dévastateurs de la dissémination des plastiques dans l'environnement, en particulier dans les océans, s'est généralisée. L'Union européenne (UE) a adopté dernièrement des mesures d'interdiction visant certains plastiques à usage unique. Le parlement européen a confirmé cette volonté le 24 octobre 2018. Ces mesures se déclineront sur le plan suisse et vaudois.
- Sur le plan suisse, les résultats de l'« Analyse économique et écologique des systèmes de collecte et de valorisation des plastiques domestiques » (Etude KuRVe) ont été publiés. Ils ont été présentés et discutés lors d'un congrès organisé par l'OFEV le 14 novembre 2017 à Berne.

L'Etat a la compétence de mener un travail d'information et de sensibilisation auprès des communes dans une visée d'harmonisation, si possible, car la disparité des pratiques est dommageable. Dans le cadre du traitement de ce postulat, la Direction générale de l'environnement (DGE) a conduit une enquête auprès des principaux acteurs présents dans le canton (collecteurs, recycleurs, commerce de détail, communes). Elle a chargé la Haute École d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG-VD) de réaliser une étude du potentiel de la collecte de plastiques mixtes sur sol vaudois.

Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat reconnaît le potentiel du recyclage des matières plastiques et entend le développer en observant les principes suivants :

- Viser la **qualité** des matériaux collectés au lieu de leur quantité et privilégier ceux qui disposent de filières fonctionnelles, d'un réel marché et qui atteignent un taux élevé de recyclage effectif. Il faut un rapport favorable entre les coûts de l'opération et les avantages environnementaux. La priorité va ainsi aux collectes de matériaux homogènes, sûrs et facilement identifiables par la population.
- Préserver les **filières en place** qui répondent à ces conditions et tirer parti des structures existantes, tels les dispositifs de collecte proposés par le commerce de détail ou les installations de tri et de recyclage en activité dans le canton.
- Sur le plan des **coûts**, veiller au respect des principes de causalité et de transparence dans le financement des filières ; limiter les dépenses supplémentaires pour les communes.

En conséquence, le Conseil d'Etat encouragera les communes à compléter le dispositif de tri existant dans les magasins, en mettant à disposition une infrastructure de collecte séparée des bouteilles en PET, des autres flaconnages plastiques, du polystyrène expansé (« Sagex »), voire des cartons de boissons.

En revanche, l'Etat recommandera aux communes de renoncer à la collecte des plastiques mélangés pratiquée dans un certain nombre de déchetteries. En effet, ces matériaux trop disparates pour être recyclés sont incinérés en usines de valorisation thermique des déchets. Les incidences sont défavorables sur les coûts et sur le respect du principe de causalité dans leur financement.

Au vu des limites du recyclage, il est essentiel de développer la prévention et la limitation de la production de ces résidus, afin de réduire la consommation des matières premières et la dissémination des plastiques dans l'environnement.

En Suisse, la prise de mesures d'interdiction, dans le sens des récentes décisions de l'UE, est de la compétence du Conseil fédéral, conformément à l'article 30a de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE).

Le champ d'action des cantons se situe ici essentiellement dans le domaine de l'information et de la sensibilisation. Outre une action de communication à l'égard des communes et de la population visant à encourager les mesures de prévention et à harmoniser les recommandations en matière de tri, aujourd'hui fort disparates, le Conseil d'Etat propose de renforcer les initiatives contribuant à la réduction des déchets, par exemple en remplaçant les plastiques à usage unique par des objets réutilisables.

4. DISCUSSION GENERALE

Un premier Député, juge le rapport de Conseil d'Etat de manière positive puisqu'il expose des points en discussion depuis longtemps, notamment au sein de la Commission cantonale de coordination pour la gestion des déchets (CODE).

Le commissaire cite l'exemple d'une commune dans laquelle est récupéré le « Sagex » ainsi que les flacons plastiques. Cependant, il y a un bémol, étant donné que la benne utilisée pour le plastique est expédiée à l'usine d'incinération Tridel. Ces déchets ne sont ainsi pas jetés dans les sacs taxés, conduisant la commune à ne pas pouvoir respecter les 40 % de taxe forfaitaire dont il est question dans le rapport du Conseil d'Etat. Supprimer la benne pour tous les plastiques représenterait ainsi un bénéfice substantiel pour la commune.

De nombreux Députés, à l'instar du premier s'étant exprimé, déclarent leurs intérêts, soit en tant que municipaux en charge des déchets ou en tant que membres de conseils d'entités privées ou parapubliques, en lien avec la gestion ou l'élimination des déchets. Ils témoignent notamment du fait que les communes, sensibles à la problématique des déchets plastiques, ont pris des mesures, sans attendre les recommandations du canton, félicitent le Conseil d'Etat pour ce rapport livrant nombre d'informations qu'ils ignoraient, qu'il est faux de prétendre que rien n'est fait, que les progrès réalisés depuis 30 ans dans le traitement sont considérables, valoriser les déchets ayant par ailleurs impliqué d'importants investissements. Ils insistent sur les compétences des communes, organisées en périmètres, qui sensibilisent la population, rappellent que la coopérative romande de sensibilisation à la gestion des déchets (COSEDEC) mène des actions dans les écoles, indiquent que les mentalités changent à l'échelle d'une génération et les actions positives dans le domaine des déchets sont nombreuses, remercient le canton en particulier pour son soutien à la création de déchetteries et à la mise en place des concepts de gestion de déchets. Le rôle des surveillants de déchetteries, lesquels suivent une formation spécifique, tout en étant proches des citoyens et se rendant compte des améliorations à apporter, est crucial pour un commissaire, et les professionnaliser davantage améliorerait l'ensemble du système.

Il est noté que la commission qui avait traité le postulat au stade de sa prise en considération avait déjà pointé l'importance de la qualité et de l'homogénéité des déchets plastiques. Une préoccupation cependant : nombre d'entreprises, faisant preuve d'opportunisme, récupèrent les plastiques et les expédient à l'étranger sans traçabilité des filières, alors que des entreprises locales traitent ces matériaux. A l'étranger, les plastiques sont parfois traités de manière inadéquate, par exemple en étant disséminés dans l'environnement. Nous sommes dépourvus d'un outil à l'échelle cantonale ; or sur le plan fédéral, la loi interdit d'exporter les déchets. Il conviendrait donc de fournir des outils aux communes qui, de bonne volonté, ignorent souvent ce qu'il advient des déchets mélangés. Pour les entreprises locales de recyclage, il y a mieux à proposer.

Un autre commissaire souligne l'importance de la question des compétences et de leur répartition (communes, canton) selon la thématique. Le canton peut intervenir dans le plan de gestion des déchets qui permet des actions précises. L'utilisateur, dans ses comportements et attentes, doit aussi être intégré à la réflexion.

Le rapport du Conseil d'Etat est en particulier apprécié sur son aspect prévention, sur lequel il convient d'insister. Le postulant est remercié d'avoir déposé cet objet parlementaire qui a permis de recevoir des informations très structurées. Exporter des déchets à l'étranger revient à consommer des matières fossiles et génère de la pollution. Il est dommageable de vouloir recycler à tout prix et de transporter le plastique quand le recyclage local est impossible.

Vu la complexité de la question, il convient de se demander si les personnes qui jettent leurs déchets plastiques dans les bennes que proposent certaines communes ont conscience que l'ensemble sera incinéré, tout comme le sont les sacs taxés. Il est à relever que certaines études fédérales et cantonales livrent des recommandations afin de progresser en la matière.

Le Chef de la Direction générale de l'environnement (DGE) signale que le rapport est détaillé, car la problématique est importante. Le sujet est éminemment intercantonal et intercommunal et il y a une logique à travailler ensemble. En particulier, le point 3.4.2 présente les recommandations de l'OFEV, du Cercle Déchets de la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE) et de l'association Infrastructures communales. La volonté de concertation entre les cantons et avec les communes est très forte. D'autant que se pose désormais la question de la suite à donner aux décisions de l'UE.

L'Ingénieur à la Division géologie, sols et déchets revient sur l'article 14 de la LGD et remarque que la collecte séparée des déchets relève des communes. Pour le canton, le plastique n'est pas un matériau que l'ordonnance fédérale demande de collecter séparément.

L'enquête menée pour établir le rapport a montré que la position du canton n'est plus tenable et que les communes demandent des recommandations claires de la part du canton. Si le Grand Conseil suit les propositions du Département, l'Etat indiquera aux communes les plastiques qui peuvent être recyclés et ceux qui ne peuvent pas l'être. Il s'agira aussi de mettre en valeur les filières existantes, par exemple avec l'entreprise *RC-PLAST*.

En dehors des filières identifiées, le recyclage n'est pas la solution pour empoigner le problème. Il conviendrait plutôt de limiter la quantité de plastique produite et ainsi agir à la source, ce qui exige de modifier les comportements, et c'est précisément sur quoi l'administration doit travailler.

5. EXAMEN DU RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Parcourant le point 3.1 « *Quantités et flux* », le postulant remarque que de nombreux plastiques sont valorisés, selon les chiffres des unités de valorisation thermique des déchets (UVTD). Il remet en question la « valorisation » du plastique, dans la mesure où les filières de recyclage ne sont pas suffisamment utilisées et où elles ne sont pas rentabilisées. Certaines communes sont très actives et utilisent les filières, d'autres non.

Le plastique à haute valeur calorifique est très demandé par les incinérateurs. Ainsi, ces intérêts particuliers péjorent le possible recyclage des matières plastiques.

Il est ajouté que dans le cadre du périmètre des déchets, plusieurs présidents ont rapporté le fait que le citoyen vaudois se sent perdu face à la disparité des pratiques. Le canton devrait légiférer pour indiquer que le plastique souillé pouvant être valorisé doit partir à Tridel et que le flaconnage est récupéré. Certaines sociétés démarchent les communes pour récupérer le flaconnage. Ainsi, connaissant la filière, il serait possible de supprimer une benne pour tous les plastiques.

Le commissaire ajoute que les emballages qui se détériorent ou qui peuvent se méthaniser doivent être favorisés.

L'Ingénieur à la Division géologie, sols et déchets complète que les usines de Tridel et de SATOM SA sont excellentes en matière de protection de l'air. Le léger retard de SATOM SA quant à la valorisation de l'énergie sera bientôt rattrapé, l'installation faisant par ailleurs partie du plan de gestion des déchets.

Dans plusieurs pays européens, les plastiques sont encore jetés en décharge. Le terme de valorisation se justifie lorsque l'on parle de valorisation thermique. A cet égard, la Suède est à la pointe avec la pratique du « *Waste-to-Energy* » ; la mise en décharge des déchets bruts y est interdite, tout comme en Suisse.

Certains commissaires estiment que les citoyens de leur commune utilisent la benne pour tous les plastiques afin de diminuer le poids des sacs taxés, et donc le coût de leur évacuation. Ils se désintéressent de la destination des déchets. Or, il conviendrait de réduire les déchets à la base, dès la production des objets et de considérer l'ensemble du cycle de la durée de l'objet, ce qui permettrait de traiter cette problématique par le biais de la LPE. Néanmoins, le postulat se réfère au recyclage, soit lorsque l'objet se trouve en bout de course. D'autres estiment que le canton pourrait être plus directif dans certains domaines.

La Cheffe de département note qu'il conviendrait alors de déposer une motion, mais que l'exercice est limité dans le cadre d'un rapport à un postulat.

Un Député évoque les déchets futurs, tels que les panneaux solaires, et exprime ses craintes quant à leur valorisation ou leur recyclage.

Les filières, à l'exception de Tridel ou SATOM SA qui incinèrent les matériaux, sont le fait d'initiatives privées d'entrepreneurs qui cherchent des solutions pour valoriser les déchets. Toutefois, ils doivent y trouver un intérêt financier.

Le postulant revient sur la forme de son intervention : certes, un postulat interroge sur la pertinence de prendre une mesure et aboutit généralement à un rapport, mais ce dernier aurait pu livrer une proposition d'harmonisation sous la forme d'un projet de loi.

Évidemment, une filière est viable économiquement si elle est rentable. Or, la viabilité est assurée par un certain volume de déchets à traiter et par la mise en place d'une chaîne logistique. C'est ce qui manque actuellement, puisque plusieurs communes gèrent les déchets selon les concepts distincts d'entreprises suisses ou étrangères. Le flaconnage en polyéthylène haute densité (PEHD), dont les bouteilles de lait, pourrait par ailleurs être recyclé de manière plus large qu'uniquement dans les commerces.

L'Ingénieur à la Division géologie, sols et déchets rappelle le cadre légal, qui permet de formuler des recommandations. Le canton délivrera un message uniforme à toutes les communes vaudoises, ce qui représentera tout de même un grand pas en avant. L'objectif est de mettre à disposition des entreprises comme *RC-PLAST* et *swisspor Romandie SA* à Châtel-St-Denis, un volume collecté plus important.

La discussion se poursuit et il est fait mention qu'une filière doit être non seulement rentable, mais également sécurisée. Actuellement seule celle du PET l'est. La question centrale est de savoir si d'autres matériaux pourraient également bénéficier d'une telle valorisation grâce à une meilleure identification par le consommateur. Il est aussi nécessaire de raisonner en termes de bilan écologique. Se focaliser sur le recyclage uniquement n'aboutira pas nécessairement au meilleur bilan écologique.

Le postulant indique que les Chemins de fer fédéraux (CFF) ont introduit dans les gares un système de tri (aluminium, PET, carton, verre) qui fonctionne bien.

Souhaitant revenir sur le point 3.3 « Filières de recyclage », il estime que le flaconnage représente un gisement important, mais sous-exploité. Les bennes dans certains commerces (*Coop, Migros, etc.*) sont à saluer. Un effort devrait être fourni dans ce domaine, car certaines communes ne le font pas.

Un Député relève la présence, sur les voies publiques de plusieurs pays européens, de poubelles séparées selon le type de déchets. Il regrette l'absence de tels dispositifs en Suisse.

Il est souligné que parfois le PET est estampillé de façon incorrecte et que la qualité est insuffisante. C'est problématique pour le recyclage et cela pose la question des exigences en matière d'emballages. Il convient d'agir sur le plan fédéral et la CCE pourrait se saisir de la problématique de l'émission et de la production des déchets. Le Conseil d'Etat doit jouer un rôle offensif. En outre, le commissaire pointe les sacs plastiques qui ne sont toujours pas interdits.

La Cheffe de département réagit en rappelant que la commission doit traiter un rapport à un postulat. Débattre de la problématique générale du plastique mériterait des assises.

Ce sujet d'actualité se traite sur le plan intercantonal et fédéral. C'est ainsi beaucoup demander au Conseil d'Etat que de faire le travail des communes et de la Confédération, d'autant plus, au regard du cadre juridique.

Un commissaire s'étonne que les mesures du plan de gestion des déchets ne figurent pas dans le rapport. Il aimerait savoir comment celles-ci, qui sont déjà prises, évoluent et comment les lier avec les mesures du rapport.

L'Ingénieur à la Division géologie, sols et déchets explique que le plan de gestion des déchets consacre deux lignes aux plastiques. En effet, à l'échelle cantonale, ce matériau est marginal en matière de quantité ou de filières à mettre en place. La préoccupation porte sur les déchets de chantier par exemple.

Les mesures d'application qui figurent dans le plan consistent, par exemple, à renforcer la sensibilisation et améliorer la coordination dans les régions. Les mesures listées dans le rapport s'inscrivent là-dedans : il convient par conséquent d'harmoniser le message.

Le postulant estime que le rapport est acceptable, les mesures constituant une partie de ce qu'il attendait, même si la volonté d'harmoniser les pratiques sur le plan cantonal fait défaut.

La Cheffe de département rappelle qu'il y a une année, le Département avait proposé au groupe thématique environnement de lui présenter le plan de gestion des déchets, mais cela n'avait intéressé personne. Elle propose donc de formuler à nouveau la demande et espère que, cette fois, cette dernière sera suivie.

6. VOTE SUR LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Acceptation du rapport

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Nyon, le 6 février 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Olivier Mayor*