

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 86

FÉVRIER 2015

AUDIT DE GESTION

ÉTAT DE GENÈVE / COMMUNES / SIG

DISPOSITIF DE GESTION DES DÉCHETS



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence, l'efficacité et l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

La gestion des déchets est confrontée à des enjeux multiples et transversaux ayant des impacts importants pour les citoyens, les communes, l'État, les SIG et les acteurs privés en charge de la collecte et du traitement des déchets :

- sur le plan macroéconomique et sociologique en lien avec l'évolution de la population et les comportements individuels en matière de consommation et de tri des déchets ;
- sur le plan des obligations légales au niveau cantonal et communal, notamment en termes de développement durable, collecte, incinération, recyclage, valorisation des déchets et taxation ;
- sur le plan de l'efficacité des moyens financiers mis en œuvre par les différents intervenants (publics et privés), et ceci à plusieurs niveaux institutionnels ;
- sur le plan des multiples investissements à venir en matière de traitement des déchets, eu égard à la fin de vie de l'usine d'incinération des Cheneviers prévue d'ici 10 ans et à la saturation de certaines décharges.

Dans ce cadre, les activités opérationnelles liées à la gestion des déchets sont généralement maîtrisées. Toutefois, la Cour a constaté que cette maîtrise générale était hétérogène pour les différentes parties prenantes à ce dispositif à la fois cantonal, communal et impliquant plusieurs entreprises publiques et privées.

Sur le plan cantonal, les filières de gestion et traitement des déchets sont en place, fonctionnent et permettent de mettre en œuvre la stratégie cantonale qui, depuis le début des années 2000, vise à la diminution de déchets incinérés par le développement du recyclage et la diminution des déchets à la source. Ces efforts ont déjà produit un certain nombre de résultats positifs, tels que la réduction des déchets urbains incinérés (en moyenne - 0.7% par an entre 2003 et 2013) et un taux de recyclage en hausse de 36.7% à 45.5% sur la même période.

De plus, l'audit relève la qualité du concept cantonal en matière de gestion des déchets. En place depuis 2002, ce document précise les lignes directrices du domaine et prévoit un plan de gestion des déchets qui définit pour quatre années les objectifs à atteindre et les mesures à mettre en œuvre.

En termes de surveillance exercée par le canton, l'audit a montré qu'un processus d'octroi et de suivi des autorisations des entreprises de traitement des déchets a été mis en place, ce qui permet d'avoir des filières contrôlées en lien avec les besoins de la population et la stratégie cantonale.

A ce titre, la Cour recommande à l'État de revoir sa méthode de contrôle des exploitations et des chantiers afin à la fois de couvrir de manière plus systématique les risques les plus importants et d'optimiser les moyens humains et financiers en charge de ce type de tâches. De même, l'audit a relevé une politique insuffisante en matière de facturation des prestations et une posture peu active en matière de sanctions des contrevenants. Des revenus supplémentaires de l'ordre de 500'000 F par an pourraient être engrangés par l'État à ce titre.

D'un point de vue légal, l'État va devoir justifier et documenter sa position vis-à-vis de l'absence de taxe au sac répondant au principe pollueur-payeur et encourageant le recyclage des déchets. L'exception par rapport au droit fédéral doit être documentée sans quoi la mise en place d'une taxe au sac serait inéluctable. Or, ni les communes ni l'État n'ont établi à ce jour de telles données, ce qui place Genève dans une situation juridique délicate par rapport aux exigences fédérales.

Sur le plan communal, les communes se sont organisées depuis des années afin de fournir les prestations nécessaires pour la collecte des déchets. Le développement du recyclage a demandé des investissements importants afin d'adapter les infrastructures pour offrir la possibilité à tout un chacun de trier les déchets.

La mise en place de nombreux points de récupération a permis de remplacer de multiples levées en porte-à-porte généralement plus coûteuses et induisant un trafic routier plus important. Cette tendance se développe

encore, faisant du citoyen un acteur majeur à la fois dans le tri, mais également dans la collecte de déchets valorisables pour les communes.

L'audit a mis en évidence deux enjeux importants inscrits dans le projet de Plan de gestion des déchets 2014-2017, à savoir le tri des déchets de cuisine et la suppression de la levée gratuite pour les entreprises. Leur mise en œuvre obligera les communes à trouver les moyens opérationnels et financiers pour développer la collecte des déchets de cuisine et organiser la collecte et la facturation des déchets des petites et moyennes entreprises. La Cour a ainsi recommandé une réflexion en amont des efforts opérationnels et financiers nécessaires à la mise en œuvre de ces éléments, que l'État a accepté de réaliser au vu de la réticence de l'Association des communes genevoises quant à une prise en charge intercommunale de cette problématique.

Par ailleurs, l'audit a relevé que peu de communes réalisent des appels d'offres sur invitation ou en procédure ouverte en matière de collecte et traitement de déchets alors que la réglementation l'exige passé certains montants. Au vu des différences de prix facturés aux communes, la Cour estime à plus d'un million de francs les gains potentiels produits par la seule généralisation des appels d'offres.

Enfin, les initiatives en matière d'intercommunalité restent rares et très locales. Le partage d'information et de compétences, de même que le regroupement de certains achats, pourraient permettre un gain à la fois financier et de temps en matière de procédures et de négociation avec les fournisseurs.

En matière d'installation de traitement des déchets, le canton a mis en place ou organisé les filières de traitement ou d'élimination des déchets nécessaires à la fois pour les communes, les entreprises et les citoyens. Cela permet de couvrir le besoin immédiat et d'accompagner la stratégie cantonale en matière de recyclage. Toutefois, certaines de ces installations ont atteint leurs limites de capacité ou de viabilité technique, voire nécessitent une révision de leur modèle contractuel ou juridique. Il est notamment prévu qu'une nouvelle usine d'incinération soit construite pour une mise en service en 2022.

L'audit a mis en évidence, concernant l'usine d'incinération actuelle, que son résultat est fortement influencé par des décisions politiques et historiques qui causent des charges supplémentaires et péjorent certains revenus (du fait de la prise en charge d'une part des frais généraux des SIG par exemple), avec une application à géométrie variable du principe de causalité pour certaines d'entre elles (comme le financement du transport fluvial des déchets par l'activité d'incinération). Ainsi, considérant ces enjeux de l'ordre de 10 millions de francs par an, la Cour a recommandé d'une part de modifier la grille tarifaire et d'autre part de revoir les types de charges et de revenus affectés à l'incinération, de manière à fixer les tarifs de la future usine d'une manière cohérente avec le principe de causalité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Cela dit, la situation financière de l'usine n'a cessé de s'améliorer depuis une dizaine d'années avec des gains d'exploitation importants permettant aujourd'hui d'envisager la constitution de trésorerie qui pourrait atteindre, d'après les projections d'affaires des SIG, près de 10 millions de francs annuels à échéance 2022. En conséquence, l'audit a montré qu'une poursuite de l'exploitation de l'usine actuelle d'une à trois années supplémentaires, comme cela était initialement prévu, permettrait de financer largement le coût de sa déconstruction estimé à 14 millions de francs et de rembourser partiellement la dette résiduelle de l'usine projetée à 60 millions de francs en 2022. Ces points devront encore être appréciés en fonction de la confirmation des flux de trésorerie positifs du plan d'affaires de l'usine et la prise en compte des risques industriels propres à une fin d'exploitation.

De plus, compte tenu des enjeux financiers totaux et de leur impact sur le coût d'incinération, la Cour a recommandé aux instances chargées du suivi du projet de construction de la nouvelle usine de revoir l'ensemble des hypothèses de charges et de revenus à l'horizon 2017.

Par ailleurs, la Cour invite l'État à revoir la stratégie en matière d'espaces de récupération afin de préciser les besoins réels, le mode de financement en termes de moyens et de causalité, et les règles d'exploitation.

Enfin, l'audit a permis de constater que les limites de capacité en matière de traitement des déchets organiques et de stockage des matériaux bioactifs et des déblais pouvaient offrir une occasion de modifier les modèles contractuels entre l'État et les exploitants privés, de manière à permettre à l'État un meilleur contrôle des tarifs, des dates d'ouverture et in fine de réduire les atteintes à l'environnement. La

recommandation y relative de la Cour a toutefois été rejetée par le DETA, ce dernier souhaitant, préalablement à toute modification légale, vérifier si les craintes de la Cour liées au manque de place de stockage des déblais conduisent bien aux effets négatifs estimés sur les tarifs.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le DETA, le comité de l'ACG et les SIG à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 8, et qui synthétise les 32 améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Concernant le DETA, 25 des 27 recommandations de la Cour ont été acceptées.

Concernant le comité de l'ACG, les 2 recommandations de la Cour ont été rejetées, l'ACG étant prête à participer à la mise en œuvre de ces recommandations mais considérant que le DETA est plus légitimé qu'elle-même à les réaliser.

Concernant les SIG, les 3 recommandations de la Cour ont été acceptées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	13
3.1. Introduction	13
3.2. Cadre légal et réglementaire	15
3.2.1 La législation fédérale.....	15
3.2.2 La législation cantonale.....	16
3.2.3 La réglementation communale	18
3.3. Définitions et classifications des déchets	18
3.4. La stratégie et la politique cantonales	20
3.4.1. Contexte genevois en termes de population, d'emploi et d'urbanisme.....	20
3.4.2. Les principes généraux	20
3.4.3. Les documents stratégiques (CGD et PGD)	21
3.5. Chiffres-clés.....	24
3.6. Organisation du dispositif et principaux acteurs	29
3.6.1. Cadre général	29
3.6.2. Les différents acteurs	31
4. ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DES DÉCHETS À L'ÉCHELON CANTONAL	34
4.1. Application cantonale de la réglementation : la taxe au sac	34
4.1.1. Contexte	34
4.1.2. Constats.....	35
4.1.3. Risques découlant des constats.....	36
4.1.4. Recommandations.....	36
4.1.5. <i>Observations du DETA</i>	36
4.2. Application cantonale de la réglementation : les zones d'apport	37
4.2.1. Contexte	37
4.2.2. Constats.....	38
4.2.3. Risques découlant des constats.....	39
4.2.4. Recommandations.....	39
4.2.5. <i>Observations du DETA</i>	40
4.3. Fonds cantonal de gestion des déchets	41
4.3.1. Contexte	41
4.3.2. Constats.....	42
4.3.3. Risques découlant des constats.....	42
4.3.4. Recommandations.....	42
4.3.5. <i>Observations du DETA</i>	43
4.4. Plan de gestion des déchets	44
4.4.1. Contexte	44
4.4.2. Constats.....	47
4.4.3. Risques découlant des constats.....	47
4.4.4. Recommandations.....	48
4.4.5. <i>Observations du DETA</i>	48
4.5. Organisation du secteur déchets.....	49
4.5.1. Contexte	49
4.5.2. Constats.....	52
4.5.3. Risques découlant des constats.....	55
4.5.4. Recommandations.....	55
4.5.5. <i>Observations du DETA</i>	57
5. ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DES DÉCHETS À L'ÉCHELON COMMUNAL	58
5.1. Chiffres-clés et organisation générale.....	58
5.2. Dispositif communal de gestion des déchets	66
5.2.1. Contexte	66

5.2.2.	Constats.....	67
5.2.3.	Risques découlant des constats.....	69
5.2.4.	Recommandations.....	69
5.2.5.	<i>Observations du comité de l'ACG</i>	70
5.2.6.	<i>Observations du DETA</i>	71
6.	ANALYSE DES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS.....	72
6.1.	Introduction.....	72
6.1.1.	Principe général.....	72
6.1.2.	Localisation des opérations pour les différents types de déchets produits à Genève.....	72
6.1.3.	Installations existantes sur le canton.....	74
6.2.	Usine d'incinération des Cheneviers (Cheneviers III).....	76
6.2.1.	Contexte.....	76
6.2.2.	Constats.....	83
6.2.3.	Risques découlant des constats.....	86
6.2.4.	Recommandations.....	86
6.2.5.	<i>Observations du DETA</i>	88
6.2.6.	<i>Observations des SIG</i>	88
6.3.	Le projet de la nouvelle usine d'incinération (Cheneviers IV).....	90
6.3.1.	Contexte.....	90
6.3.2.	Constats.....	91
6.3.3.	Risques découlant des constats.....	92
6.3.4.	Recommandations.....	92
6.3.5.	<i>Observations du DETA</i>	93
6.3.6.	<i>Observations des SIG</i>	93
6.3.7.	<i>Observations de l'ACG</i>	93
6.4.	Les ESREC.....	94
6.4.1.	Contexte.....	94
6.4.2.	Constats.....	95
6.4.3.	Risques découlant des constats.....	96
6.4.4.	Recommandations.....	97
6.4.5.	<i>Observations du DETA</i>	98
6.4.6.	<i>Observations des SIG</i>	98
6.5.	Le site de Châtillon (Pôle vert).....	99
6.5.1.	Contexte.....	99
6.5.2.	Constats.....	101
6.5.3.	Risques découlant des constats.....	102
6.5.4.	Recommandations.....	102
6.5.5.	<i>Observations du DETA</i>	102
6.6.	Autres installations.....	103
6.6.1.	Contexte.....	103
6.6.2.	Constats.....	104
6.6.3.	Risques découlant des constats.....	105
6.6.4.	Recommandations.....	105
6.6.5.	<i>Observations du DETA</i>	106
7.	CONCLUSION.....	107
8.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	109
9.	DIVERS.....	120
9.1.	Glossaire des risques.....	120
9.2.	Remerciements.....	122

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CGD	Concept cantonal de gestion des déchets
CNUEH	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain
CTDS SA	Centre de traitement des déchets spéciaux
DCMI-ME	Décharges contrôlées pour matériaux inertes et matériaux d'excavation non pollués
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DGE	Direction générale de l'environnement
DGSI	Direction générale des systèmes d'information
ESREC	Espaces récupération cantonaux
GESDEC	Service de géologie, sols et déchets
LGD	Loi sur la gestion des déchets
LGEA	Loi sur les gravières et exploitations assimilées
LMoD	Liste pour les mouvements de déchets
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCEN	Office cantonal de l'énergie
OEB	Ordonnance sur les emballages pour boissons
OESPA	Ordonnance concernant l'élimination des sous-produits animaux
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OMoD	Ordonnance sur les mouvements de déchets
OREA	Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques
ORRChim	Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques
OTD	Ordonnance sur le traitement des déchets

PGD	Plan de gestion des déchets du canton de Genève
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RCRA	Resource Conservation and Recovery Act
RGD	Règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets
SABRA	Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants
SGOI	Service de géomatique et de l'organisation de l'information
SIG	Services industriels de Genève
STEB	Service de toxicologie de l'environnement bâti
UTVD	Unités de traitement et de valorisation des déchets

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La gestion des déchets est confrontée à des enjeux multiples et transversaux ayant des impacts importants pour les communes, l'État et les SIG :

- Cohérence de la stratégie cantonale, sur le plan macroéconomique et sociologique en lien avec l'évolution de la population et les comportements individuels en matière de consommation et de tri des déchets.
- Obligations légales au niveau cantonal et communal notamment en termes de développement durable, collecte, incinération, recyclage, valorisation des déchets et taxation.
- Efficacité et efficience du dispositif au regard des moyens mis en œuvre, des contraintes et particularités des différents intervenants (publics et privés) et des financements opérés à plusieurs niveaux institutionnels.
- Multiples investissements futurs en matière de traitement des déchets, eu égard à la fin de vie de l'usine d'incinération des Cheneviers III prévue d'ici 10 ans et à la saturation de certaines décharges.

Ces enjeux représentant des risques réglementaires, financiers et opérationnels pour une multitude d'acteurs publics et privés, et ayant un impact important sur les comportements des citoyens en tant qu'usagers, la Cour a choisi d'ouvrir une mission d'audit du dispositif de la gestion des déchets mis en place dans le canton de Genève.

En effet, dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique, la Cour est compétente (art. 38 al. 1 LSurv).

Ainsi, par lettres du 10 février 2014 adressées au conseiller d'État en charge du DETA, à la présidente de l'ACG et au président du Conseil d'administration des SIG, la Cour les a informés de sa décision.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audit préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports du Service d'audit interne de l'État de Genève, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, etc.), de même que les **plans de mesures du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour a identifié un rapport du Service d'audit interne, datant du 12 février 2009, sur le traitement des déchets et des eaux usées (voir chapitre 6.2).

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification annuelle des contrôles du Service d'audit interne de l'État de Genève et l'a informé de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- des représentants de 6 communes,
- les collaborateurs du service du GESDEC,
- la direction générale de l'environnement,
- des représentants des SIG pour l'usine d'incinération et les ESREC,
- des représentants de l'association des recycleurs de Genève,
- des directions de quatre autres usines d'incinération suisses,
- de l'OFEV,
- de représentants de la commission de gestion des déchets,
- de représentants du DETA,
- de représentants de l'ACG.

Par ailleurs, la Cour a pu visiter deux usines d'incinération ainsi que deux entreprises de recyclage. La Cour a également établi un questionnaire à destination des communes qui a permis de collecter des informations sur les chiffres-clés et les pratiques communales en matière de gestion des déchets.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au [chapitre 9](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 8](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Introduction

Historique

Dans les années 70, parallèlement à la prise de conscience des problèmes posés par le développement économique des sociétés modernes émergent les problématiques liées aux déchets produits par ces sociétés.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (CNUEH), mieux connue sous le nom de Conférence de Stockholm (aussi nommée Premier sommet de la Terre), dont la première a eu lieu en 1972, a placé les questions écologiques au rang des préoccupations internationales. Les participants ont adopté une déclaration de 26 principes et un vaste plan d'action, créant notamment le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), pour lutter contre la pollution.

Si la notion de déchet n'apparaît pas distinctement dans la déclaration finale de la réunion de Stockholm, il est noté que : "Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières (...) doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles" et que : "Les États devront prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer".

Le 15 juillet 1975, la Directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets est promulguée et vise à ce que les États membres prennent des mesures pour promouvoir, d'une part, la réduction de la production de déchets et de leur nocivité, et, d'autre part, la valorisation des déchets par recyclage ou leur utilisation comme source d'énergie.

Cette directive européenne est notamment suivie en 1978 de la directive 78/319/CEE du Conseil relative aux déchets toxiques et dangereux, en 1984 de la directive 84/631/CEE du Conseil, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux et, en 1988, de la résolution du Conseil, concernant les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux vers les pays tiers.

En 1989, soit 15 ans après la création du PNUE, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux voit le jour. Elle a été conçue afin de réduire la circulation des déchets dangereux entre les pays. Il s'agissait plus particulièrement d'éviter le transfert de déchets dangereux des pays développés vers les pays en développement.

En Suisse¹

Pendant très longtemps, les déchets étaient stockés dans des décharges, où ils pouvaient, des siècles durant, contaminer les eaux de lixiviation par des substances difficilement dégradables. Ce n'est qu'avec la publication des «Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse»², dans les années 80, que la nécessité de mettre un terme à la mise en décharge fut établie.

L'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets³ fixa pour la première fois des critères contraignants pour l'admissibilité des déchets à stocker, concrétisant ainsi l'objectif des lignes directrices, selon lequel les émissions des déchets doivent rester en dessous d'un seuil tolérable.

En 1996, une modification de cette ordonnance instaura le principe de l'incinération des déchets combustibles ne pouvant être valorisés. Elle mit, par là même, fin au stockage définitif des déchets urbains non traités, à compter du 1^{er} janvier 2000. De nos jours, ces déchets sont traités thermiquement dans 29 usines d'incinération des ordures ménagères. Grâce aux techniques les plus modernes, il est possible de minimiser les émissions polluantes et de traiter de manière efficace les déchets combustibles. Chaque année, il résulte de ce traitement 800'000 tonnes de mâchefers et 80'000 tonnes de cendres volantes, qui doivent être entreposées dans le respect de l'environnement. La récupération de plus de matières premières précieuses et en plus grandes quantités que jusqu'ici à partir des résidus de combustion est l'un des nouveaux défis en termes de gestion des déchets.

Il existe aujourd'hui 29 unités de traitement et de valorisation des déchets (UTVD) en Suisse. Selon l'OFEV, en 2012, chaque habitant a produit en moyenne 690 kilogrammes de déchets dont 347 kilogrammes ont été incinérés et 343 valorisés, ce qui représente 50% de taux de recyclage en moyenne suisse.

¹ Source : Dossier de presse de l'Office fédéral de l'environnement sur l'incinération des déchets, 24 juin 2010

² Les cahiers de l'environnement No 51 : « Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse », publié par l'Office fédéral de la protection de l'environnement, Berne, juin 1986

³ Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD, RS 814.600)

3.2. Cadre légal et réglementaire

3.2.1 La législation fédérale⁴

Les grands principes et les dispositions légales concernant la gestion des déchets en Suisse sont contenus dans **la loi sur la protection de l'environnement** (LPE) du 7 octobre 1983 (RS 814.01) **et les principales ordonnances fédérales** suivantes, dont l'exécution incombe en général au canton :

- Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) du 10 décembre 1990 (RS 814.600)
- Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA) du 14 janvier 1998 (RS 814.620)
- Ordonnance sur les emballages pour boissons (OEB) du 5 juillet 2000 (RS 814.621)
- Ordonnance sur l'élimination des sous-produits animaux (OESPA) du 23 juin 2004 (RS 916.441.22)
- Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim) du 18 mai 2005 (RS 813.11)
- Ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD) du 22 juin 2005 (RS 814.610)
- Ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMoD) du 18 octobre 2005 (RS 814.610.1)

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) fait obligation aux cantons d'édicter une réglementation adéquate sur la valorisation, la neutralisation ou l'élimination des déchets. Elle prescrit la limitation de la production de déchets (art. 30 al. 1 LPE). Les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable sont éliminés par les cantons (art. 31b al. 1 LPE), qui définissent des zones d'apport pour ces déchets et veillent à l'exploitation économique des installations d'élimination des déchets (art. 31b al. 2 LPE).

Depuis 1990, l'OTD fixe les orientations fondamentales de la gestion des déchets en Suisse. **Elle règle le traitement et la valorisation des différentes catégories de déchets et les principales caractéristiques requises des installations de traitement et des décharges.** Elle fait obligation aux cantons d'établir **un plan de gestion des déchets** et de procéder périodiquement à sa mise à jour (art. 16 OTD). Par ailleurs, en vertu de l'article 18 de l'OTD, les cantons sont contraints de définir des **zones d'apport** pour les installations de traitement des déchets urbains.

Les autres ordonnances règlent la gestion de déchets spécifiques.

En principe, l'exécution de la LPE incombe aux cantons (art. 36), sous réserve de l'art. 41 qui définit les compétences d'exécution de la Confédération. L'article 37 précise que les dispositions cantonales d'exécution d'un certain nombre de prescriptions sont soumises à approbation par la Confédération.

⁴ Ce chapitre s'inspire largement de celui consacré à la législation fédérale dans le Concept cantonal de gestion des déchets 2002, pages 35 à 36

En ce qui concerne les mouvements de déchets transfrontaliers, ceux-ci sont réglés par les textes suivants:

- La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination du 29 mars 1989.
- La décision de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) du 30 mars 1992 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation.

La Confédération peut également préciser comment gérer certains déchets par le biais de **directives fédérales**. Celles-ci sont des aides à l'exécution élaborées par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) en tant qu'autorité de surveillance, qui s'adressent en premier lieu aux autorités d'exécution. Elles concrétisent des notions juridiques indéterminées de lois et d'ordonnances et doivent permettre ainsi une pratique uniforme. Elles garantissent dans une grande mesure l'égalité devant la loi et la sécurité du droit tout en permettant de trouver des solutions flexibles et adaptées aux cas particuliers. Si les autorités les prennent en considération, elles peuvent partir du principe qu'elles agissent conformément au droit fédéral. Toutefois, ces directives n'ont pas force obligatoire et les cantons peuvent s'en écarter dans la mesure où leur action reste conforme au droit fédéral. On peut citer notamment:

- Directive pour la valorisation des déchets de chantier minéraux, 1997.
- Directive pour la valorisation, le traitement et le stockage des matériaux d'excavation et de déblais, 1999.
- Directive sur le financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, 2001 ⁵.

Depuis 2011, les travaux sur la révision de l'OTD ont débuté. Le 10 juillet 2014, le DETEC a ouvert la procédure d'audition relative à la révision de l'OTD. Elle fait l'objet d'une révision totale afin de répondre aux exigences d'une gestion moderne des déchets. Il s'agit d'adaptations dictées par les changements sociaux, économiques et techniques intervenus ces vingt dernières années. Cette refonte vient compléter la révision en cours de la loi sur la protection de l'environnement, qui constitue la base légale pour la mise en place d'une économie verte.

La motion Fluri⁶, adoptée en mars 2014 par le Parlement fédéral, est mise en œuvre simultanément à la révision de l'OTD. Elle signifie que les déchets urbains provenant de petites et moyennes entreprises - soit la majeure partie des entreprises - resteront soumis au monopole d'élimination de l'État.

3.2.2 La législation cantonale

Sur le plan cantonal, l'action des autorités est basée sur la loi sur la gestion des déchets du 20 mai 1999⁷ et son règlement d'application⁸. Cette législation précise notamment :

- Commission de gestion globale des déchets (art. 7 RGD) « *La commission de gestion globale des déchets est composée de 17 membres, désignés par le Conseil d'État sur proposition de chacun des milieux concernés* » (art 6b LGD) « *La commission de gestion globale des déchets :*
a) élabore le concept cantonal de gestion des déchets;

⁵ Concept cantonal de gestion des déchets 2002 (pp.35-36)

⁶ [11.3137 « Pas de libéralisation complète du marché des déchets d'entreprise »](#)

⁷ Loi sur la gestion des déchets (LGD, L 1 20)

⁸ Règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD, L 1 20.01)

- b) propose un plan cantonal de gestion des déchets et ses mises à jour;
- c) gère le fonds cantonal pour la gestion des déchets;
- d) propose au Conseil d'État le montant de la redevance prévue à l'article 35 de la présente loi;
- e) établit des recommandations, suscite des filières de valorisation;
- f) fait toutes propositions utiles en matière de priorités, coordination et financement de projets;
- g) répond à toute consultation du département. »

- Fonds cantonal pour la gestion des déchets (art 34 LGD) « Il est constitué un fonds cantonal pour la gestion des déchets, géré par la commission de gestion globale des déchets. Ce fonds est alimenté par une redevance calculée en fonction de la quantité de déchets incinérés ou stockés en décharge contrôlée. »
- Surveillance générale (art.4 LGD) « Le Conseil d'État désigne le département chargé de l'application de la présente loi (ci-après : département).
À ce titre, le département exerce la surveillance générale de la gestion des déchets et veille plus particulièrement à ce que la récupération et l'élimination des déchets s'effectuent conformément à la législation fédérale et cantonale en la matière. Il prend des mesures pour réduire la production de déchets, favoriser leur recyclage ou leur valorisation et veille à ce que les déchets soient éliminés de manière respectueuse de l'environnement. Il peut imposer la valorisation de certains déchets. Il coordonne les activités cantonales, communales et privées en matière de gestion des déchets.
Pour atteindre les objectifs précités, le département établit et tient à jour l'inventaire des déchets et le plan cantonal de gestion des déchets au sens des articles 15 et 16 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets, du 10 décembre 1990 (OTD, ci-après : l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets). Il collabore avec les communes ».
- Informations et conseils (art.8 LGD) : « Le département informe et conseille les particuliers et les communes notamment sur les possibilités de réduire les déchets, sur la collecte, le tri, le recyclage, la valorisation et l'élimination des déchets.
Le département établit chaque année des inventaires des déchets produits et éliminés dans le canton. À cet effet, les communes et les détenteurs d'installations d'élimination fournissent les renseignements nécessaires sur la quantité et les types de déchets éliminés ainsi que toutes les données utiles. Le département collabore avec les communes et les entreprises exerçant des activités dans le domaine des déchets pour promouvoir la formation ».
- Collaboration avec les communes (art.3 RGD) : « Le département et les communes collaborent quant à la gestion des déchets, en particulier en ce qui concerne la diminution à la source et la valorisation des déchets.
Le département collabore également avec les communes pour la formation des personnes employées dans le domaine de la gestion des déchets et pour établir et mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation de la population ».
- Information et formation (art.4 RGD) : « Le département informe le public, les communes genevoises, les autres collectivités publiques concernées et les entreprises. Cette information porte sur la gestion des déchets, en particulier sur la diminution à la source et la valorisation des déchets. Le département peut déléguer, sous sa surveillance, tout ou partie de cette tâche à un organisme de droit public ou privé.

Le département tient une liste des installations d'élimination des déchets dûment autorisées, des types de déchets éliminés et, si possible, leurs heures d'ouverture. Le département et le département de l'instruction publique, de la culture et du sport collaborent en vue de sensibiliser les jeunes, à différents niveaux de la vie scolaire ».

- Inventaire des déchets (art.6 RGD) : « *Le département établit chaque année durant le premier semestre au plus tard l'inventaire des déchets produits, réceptionnés ou éliminés sur le territoire cantonal avec les détails suivants :*
 - a) *le type de déchets et la quantité y relative;*
 - b) *le mode et les filières d'élimination pour chaque type de déchets.**Pour ce faire, les communes, les groupements intercommunaux, les exploitants d'installations d'élimination des déchets, les transporteurs et les producteurs de déchets transmettent au département leurs données sous une forme définie durant le premier trimestre de l'année en cours. Les résultats de l'inventaire sont rendus publics sous une forme définie par le département. »*

Par ailleurs, deux concepts cantonaux qui ont été approuvés par le Grand Conseil contiennent des dispositions concernant les déchets. Il s'agit du concept cantonal de la protection de l'environnement du 6 avril 2001 (RD 367-A) et du concept de l'aménagement cantonal du 8 juin 2000 (RD 394-A).

De même, comme indiqué dans le Concept cantonal de gestion des déchets 2002, les autorités tiennent compte également de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21) du 23 mars 2001 (A 2 60).

3.2.3 La réglementation communale

L'article 17 RGD précise que les communes peuvent édicter des règlements communaux sur le bon fonctionnement de leurs infrastructures de collecte et sur leur gestion des déchets ménagers, comportant un système de sanctions.

Dans la pratique, à ce jour, 30 communes genevoises disposent d'un tel règlement.

3.3. Définitions et classifications des déchets

Selon le glossaire des déchets de l'OFEV, est considéré comme déchet « *toute chose meuble dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public* ». Le GESDEC a repris cette définition dans son corpus documentaire.

Au-delà des définitions générales, il est nécessaire de distinguer les différents types de déchets (fractions). La loi sur la gestion des déchets définit 5 types de déchets⁹ :

- *« déchets ménagers, les déchets provenant de l'activité domestique, y compris les déchets organiques devant faire l'objet de collectes sélectives ;*
- *déchets industriels, les déchets provenant de l'exploitation d'une entreprise du secteur secondaire ou tertiaire, y compris les déchets hospitaliers et médicaux ;*

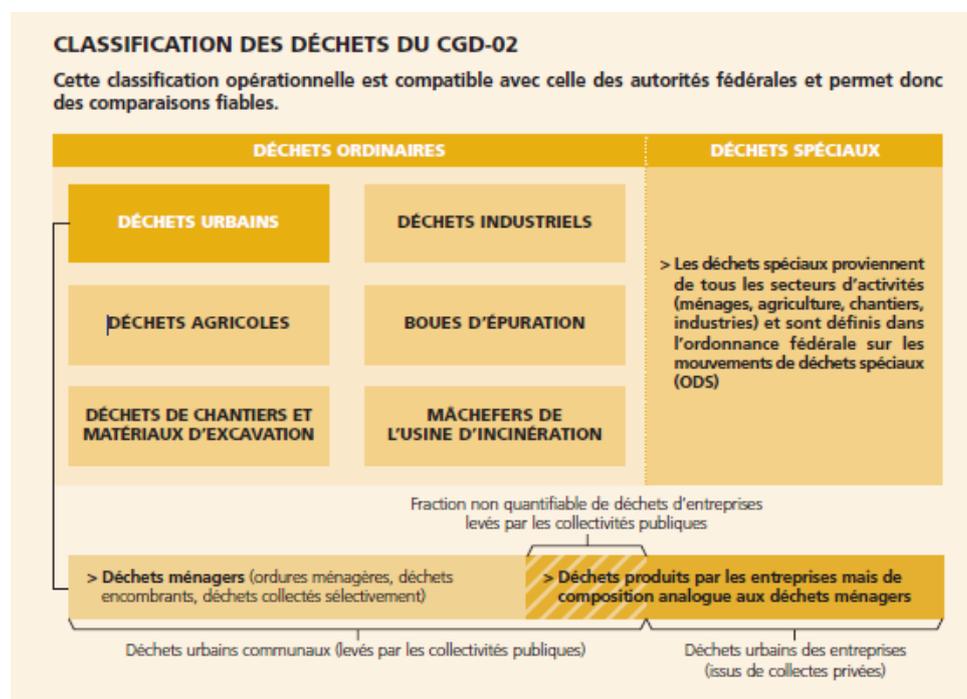
⁹ Art. 3 al. 2 LGD

- déchets agricoles, les déchets provenant de la culture du sol et de l'élevage et ne pouvant pas être utilisés ou traités sur place, à l'exclusion des déchets carnés ;
- déchets de chantier, les déchets provenant des travaux de construction, de transformation, de démolition ou d'excavation de matériaux non pollués ;
- déchets carnés, les déchets animaux provenant d'une activité industrielle ou agricole ainsi que les cadavres d'animaux de compagnie, qui doivent être traités conformément aux législations fédérale et cantonale en matière de lutte contre les épizooties ».

Les déchets mentionnés ci-dessus entrent dans les trois catégories suivantes¹⁰ :

- « déchets ordinaires, les déchets provenant de l'activité domestique, artisanale, commerciale, industrielle ou agricole qui ne constituent pas des déchets spéciaux ou organiques ;
- déchets spéciaux, tous les déchets définis comme tels par l'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets spéciaux, du 12 novembre 1986 (ODS, ci-après : ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux) ;
- déchets organiques, déchets végétaux, déchets de cuisine, déchets de jardin et autres déchets compostables ou bioconvertibles (biomasse) ».

Par ailleurs, le canton de Genève a adopté, dans le cadre de la planification et de l'inventaire des déchets, une classification plus opérationnelle que celle définie par la loi sur la gestion des déchets. Cette classification est davantage basée sur les qualités physico-chimiques des déchets, lesquelles conditionnent leur valorisation et leur élimination. Elle est reprise sur le schéma suivant¹¹ :



¹⁰ Art. 3 al. 3 LGD

¹¹ Concept cantonal de gestion des déchets 2002, p. 13

3.4. La stratégie et la politique cantonales

3.4.1. Contexte genevois en termes de population, d'emploi et d'urbanisme¹²

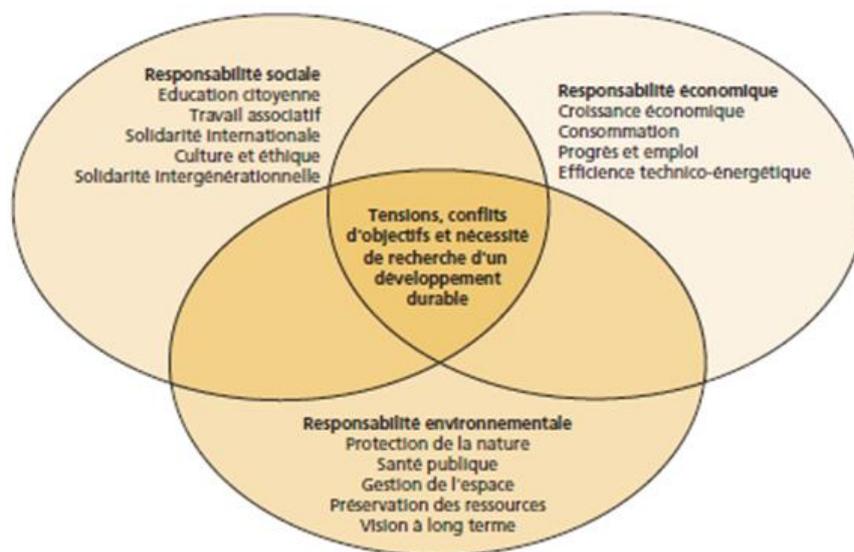
Au 31 décembre 2013, 476'006 habitants résidaient dans le canton de Genève. Selon les différents scénarios démographiques envisagés, la population devrait atteindre entre 576'000 et 619'000 personnes en 2040.

Les zones urbaines accueillent, en plus des logements, une bonne part des activités économiques du canton, notamment celles du secteur tertiaire. Les déchets urbains sont donc produits principalement par les ménages et les entreprises localisées dans la partie urbanisée du territoire. La seule Ville de Genève, qui abrite environ 41 % de la population et 52 % des emplois du canton, produit 40 % des déchets urbains communaux incinérés du canton.

3.4.2. Les principes généraux

La stratégie cantonale en matière de gestion des déchets repose avant tout sur la réglementation fédérale et cantonale y relative. La gestion des déchets doit s'inscrire dans une démarche plus générale en matière de développement durable et ainsi intégrer l'axe social, l'axe environnemental et l'axe économique.

SCHEMA ILLUSTRANT DIVERS RESPONSABILITES EN MATIERE DE GESTION DES DECHETS EN PERSPECTIVE DES 3 AXES DU DEVELOPPEMENT DURABLE



13

En matière de gestion des déchets, il est désormais nécessaire de réfléchir aux impacts en termes de bénéfices ou de pertes globales pour la société dans son ensemble. Cette stratégie repose principalement sur :

¹² Source : Projet de plan de gestion des déchets (PGD) 2014-2017

¹³ Concept cantonal de gestion des déchets 2002, p30

- **La nouvelle loi sur l'action publique en matière de développement durable (Agenda 21)¹⁴** : Ses buts sont d'inscrire l'ensemble des activités des pouvoirs publics dans la perspective d'un développement durable et de rechercher la convergence et l'équilibre durable entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité écologique. Certains objectifs spécifiques de la loi concernent directement la gestion des déchets. Ce sont la mise en place d'un système de management environnemental pour l'État, dont la gestion des déchets est naturellement un des piliers, ainsi que le projet Ecosite, soit la recherche de synergies entre activités économiques en vue de minimiser leur impact sur l'environnement, notamment en tentant de mettre les entreprises en réseau, de sorte que les déchets des unes puissent servir de ressources aux autres.
- **La stratégie de la Confédération¹⁵** : « diminuer l'ensemble des charges polluantes, c'est-à-dire la pollution du sol, de l'air et de l'eau ainsi que la consommation d'énergie et le volume des décharges en veillant à produire le moins possible de déchets. »
Pour atteindre ce but, quatre stratégies sont poursuivies :
 - La prévention des déchets à la source ;
 - La diminution des polluants au niveau de la production et des biens de consommation ;
 - La diminution des déchets par une meilleure valorisation ;
 - La diminution de la pollution par un traitement écologique des déchets, effectué dans le pays même.
- **La stratégie de la Communauté européenne** au travers du programme d'action pour l'environnement¹⁶ proposé par la Commission des communautés européennes au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. La communication propose cinq axes prioritaires d'action stratégique :
 - améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur;
 - intégrer l'environnement dans d'autres politiques;
 - collaborer avec le marché;
 - impliquer et modifier les comportements des citoyens; et
 - tenir compte de l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et la gestion du territoire.

3.4.3. Les documents stratégiques (CGD et PGD)

La stratégie cantonale de gestion des déchets a, à la fois, été décrite de façon générale dans un document intitulé « Concept cantonal de gestion des déchets » et de façon plus détaillée, dans le « plan de gestion des déchets » qui donne les orientations de mise en œuvre opérationnelle de cette stratégie.

- **Le concept cantonal de gestion des déchets (CGD)¹⁷**

Le CGD est un document de portée générale qui trouve son fondement dans la législation cantonale et qui définit les grands axes de la politique de gestion des

¹⁴ Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (agenda 21) (LDD, A 2 60)

¹⁵ Stratégie de gestion des déchets en Suisse (1986)

¹⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_fr.htm

¹⁷ Concept cantonal de gestion des déchets 2002 (pp. 5-7)

déchets à Genève. Il constitue le cadre dans lequel le plan de gestion des déchets (*PGD*) est élaboré.

Le CGD s'inscrit dans une conception plus large que le simple respect de la législation fédérale relative à la protection de l'environnement. Il intègre pleinement les notions du développement durable, notamment celles liées à la préservation des ressources. Le CGD n'est pas mis à jour régulièrement, mais seulement en cas de modification importante dans la législation fédérale ou dans la politique de gestion des déchets à Genève.

Le CGD contient :

- un état de la situation et le bilan de la gestion des déchets à Genève. Les résultats genevois y sont comparés aux performances moyennes réalisées en Suisse,
- le cadre stratégique,
- le cadre normatif qui est essentiellement constitué des lois et ordonnances fédérales relatives à la protection de l'environnement,
- les objectifs principaux et les principes généraux de la politique de gestion des déchets à Genève.

L'actuel concept de gestion des déchets, élaboré en 2002 (CGD-02) et toujours en vigueur, énonce que le canton entend promouvoir une attitude responsable des autorités, des milieux économiques et des citoyens en matière de gestion des déchets. Pour y parvenir, les six objectifs principaux (« principes directeurs ») suivants ont été fixés :

1. Diminuer à la source la charge polluante des déchets et leurs quantités.
2. Augmenter significativement la proportion de recyclage des déchets et inciter la population (ménages et entreprises) à les trier.
3. Choisir des procédés d'élimination qui protègent l'environnement dans son ensemble et qui ne reportent pas la pollution sur les générations suivantes ou à l'extérieur des limites cantonales.
4. Garantir la vérité des coûts et faire en sorte que chaque génération supporte l'intégralité des coûts de l'élimination des déchets qu'elle produit.
5. Étudier au sein de l'administration les questions de la consommation des matières premières et de la production de déchets en favorisant, chaque fois que cela est possible, la diminution à la source, la récupération et le recyclage.
6. Réprimer systématiquement l'élimination sauvage des déchets.

Ces objectifs découlent naturellement des principes directeurs en matière de protection de l'environnement¹⁸ adoptés par le Grand Conseil.

• **Le plan cantonal de gestion des déchets (*PGD*)**

La législation fédérale, en particulier l'art. 16 OTD, oblige les cantons à réaliser un plan cantonal de gestion des déchets. Le *PGD* genevois, qui fait l'objet d'une décision d'approbation par le Conseil d'État, définit les quantités de déchets et leur évolution future. En rapport avec des objectifs chiffrés, il propose un catalogue de mesures en vue de réduire les différents déchets, notamment en les valorisant.

Le *PGD* a également pour but de définir les filières pour les différents types de déchets et de fixer des zones d'apport pour les déchets urbains.

¹⁸ Concept cantonal de la protection de l'environnement, constitue le document fondateur de la politique environnementale du Canton de Genève pour la période 2014-2030. Il fait suite aux deux éditions qui l'ont précédé (1995 et 2001)

Le PGD détermine encore les besoins en termes d'infrastructures, d'outils d'information, d'études scientifiques et d'instruments légaux ou financiers. Le PGD est donc un outil opérationnel définissant les filières de traitement des déchets par des recycleurs spécialisé (papier, verre,...), les objectifs à court terme et les mesures à prendre dans une période considérée alors que le CGD est un document de portée stratégique contenant les objectifs principaux et les principes généraux qui régissent la gestion des déchets à Genève.

Le PGD est mis à jour tous les quatre ans. À cette occasion, les résultats obtenus sont évalués et de nouveaux objectifs sont proposés. Le nouveau PGD 2014-2017, reprenant le bilan du précédent PGD 2009-2012, sera adopté prochainement par le Conseil d'État.

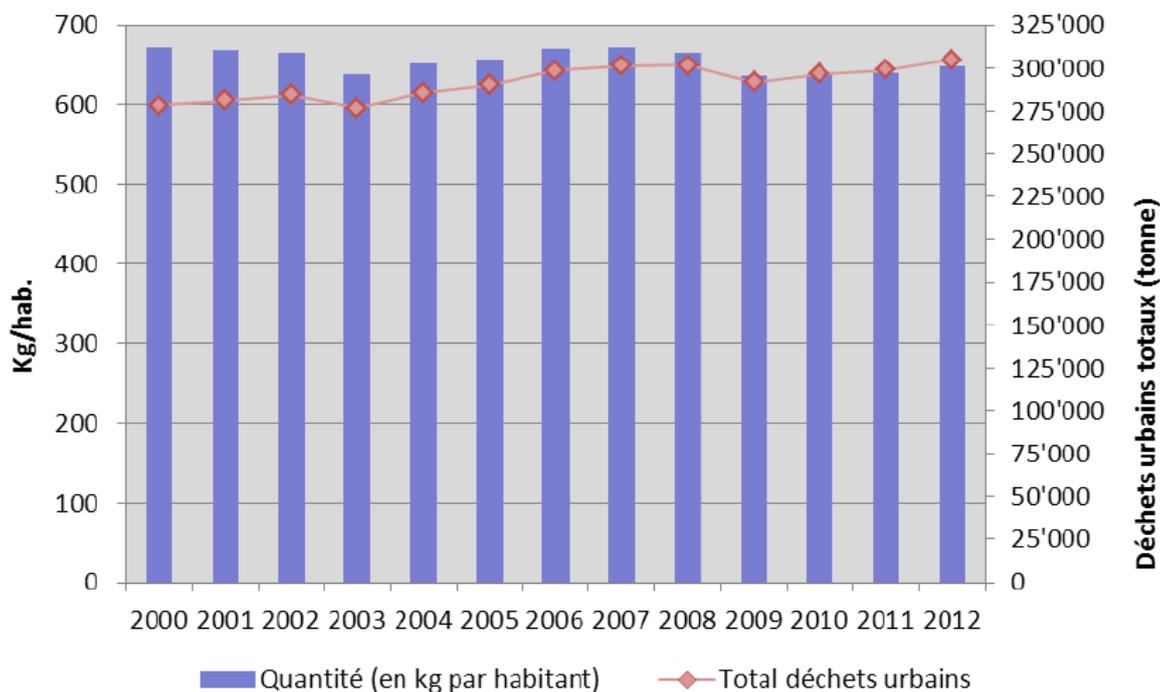
Le PGD fait l'objet d'une analyse spécifique de la Cour au chapitre 4.4

3.5. Chiffres-clés

Ce chapitre présente les principaux chiffres et indicateurs de la gestion des déchets au niveau du canton de Genève.

- **Les déchets urbains**

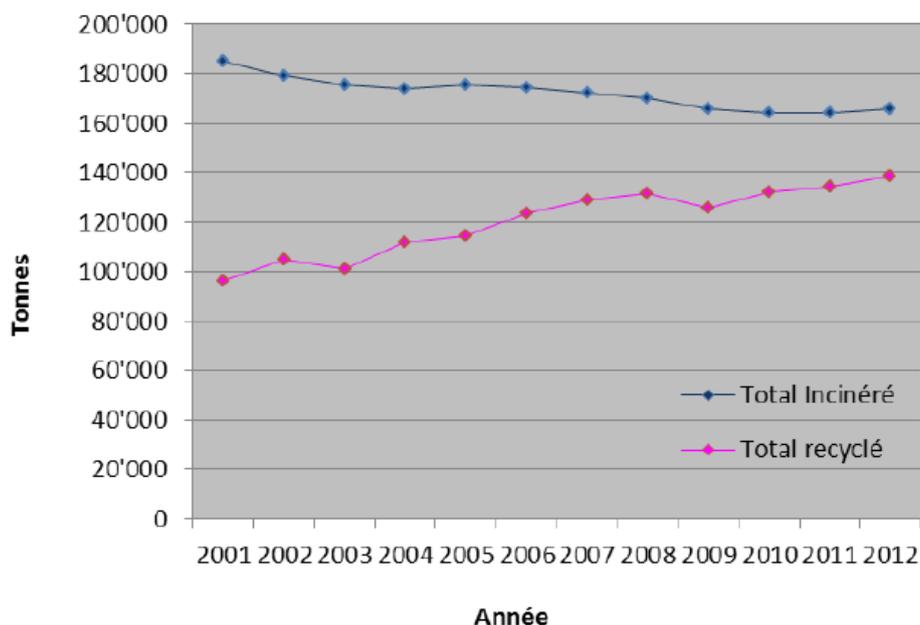
Évolution des quantités de déchets urbains produits entre 2000 et 2012 (en kg/hab [barres] et en tonnes [lignes])¹⁹ :



Les quantités de déchets urbains n'ont que peu varié au cours des 10 dernières années, se maintenant autour de 300'000 tonnes. Exprimées en kilogramme par habitant, elles ont atteint 648 kg/hab en 2012, soit une valeur comparable à l'année 2003.

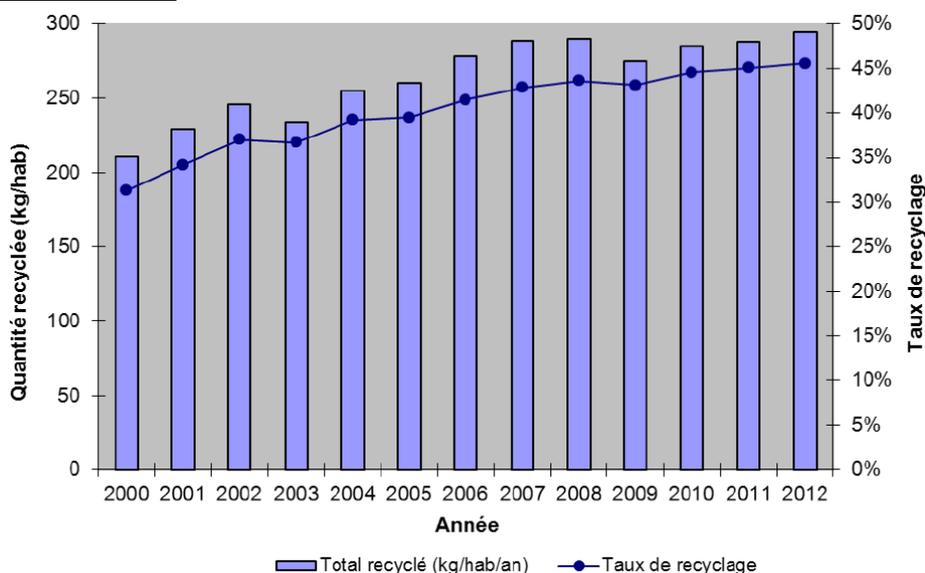
¹⁹ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 27 et PGD 2009-2013, p. 16

Évolution des déchets urbains incinérés et valorisés entre 2001 et 2012²⁰ :



Les déchets urbains incinérés ont été en baisse régulière au cours des 10 dernières années, compensée par la quantité de déchets recyclés. Exprimées en kilogramme/hab, les quantités de déchets incinérés ont diminué de 404 kg/hab en 2003 à 353 kg/hab en 2012, alors que les quantités de déchets recyclés sont passées de 233 kg/hab en 2003 à 295 kg/hab en 2012.

Évolution des quantités de déchets urbains recyclés et taux de recyclage²¹ de 2000 à 2012²² :



Le taux de recyclage est en constante augmentation. Il est passé de 32% en 2000 à 45.5% en 2012.

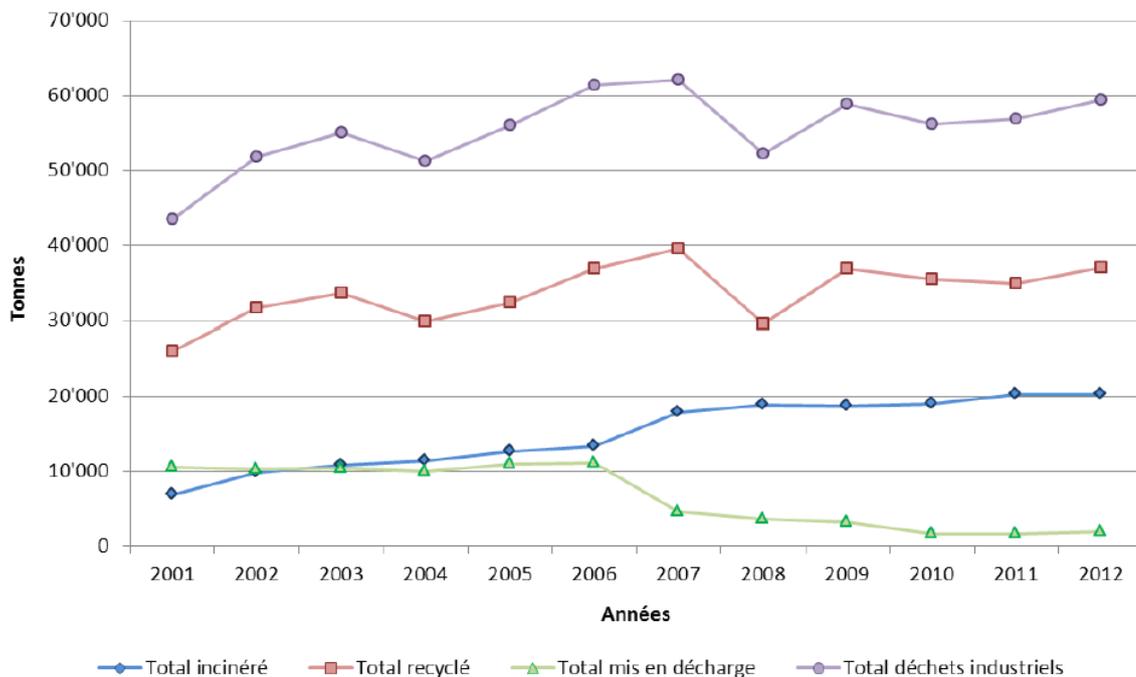
²⁰ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 27 et PGD 2009-2013, p. 16

²¹ Taux de recyclage des déchets en % = tonnage total de déchets recyclés / tonnage total de déchets produits * 100

²² Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 28

• **Les déchets industriels**

Évolution des déchets industriels selon le mode d'élimination, 2001-2012²³ :

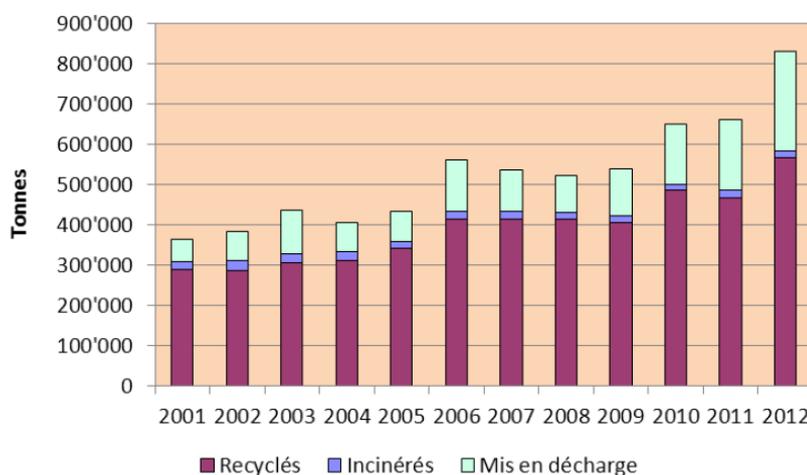


Depuis 2007, les quantités mises en décharge diminuent sensiblement alors que les quantités incinérées augmentent. Ces tendances peuvent être dues à plusieurs changements de pratiques : meilleur tri des bois usagés et augmentation de la part à incinérer, transfert des balayures vers l'incinération en fonction de leur composition, mise en décharge des résidus minéraux des balayures dans d'autres sites que celui de Châtillon. Le taux de recyclage observé reste quant à lui assez stable depuis 2001. Il oscille entre 56 et 64%.

²³ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 46

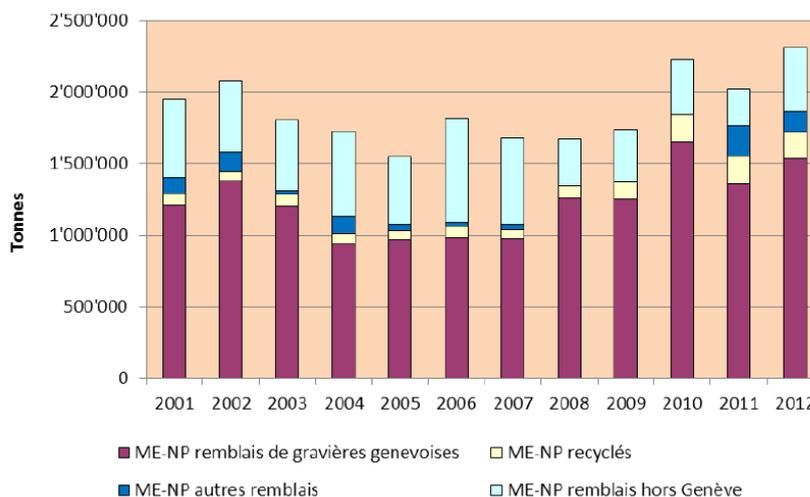
• **Les déchets de chantier**

Évolution des quantités de déchets de chantier (hors matériaux d'excavation non pollués, ME-NP) 2001-2012²⁴ :



De façon globale, les quantités de déchets de chantier ont fortement augmenté entre 2009 et 2012 (+ 54%). L'augmentation importante des quantités de déchets tant recyclés (+ 40%) que mis en décharge (+ 107%) s'explique notamment par une forte activité de construction.

Évolution des quantités de matériaux d'excavation non pollués (ME-NP) et destinations depuis 2001²⁵ :



« Le stockage des matériaux d'excavation non pollués (ME-NP) en décharge est devenu au cours de ces dernières années de plus en plus problématique. En effet, depuis 2000 on remblaye à Genève environ 1,6 fois plus que l'on n'extrait de graviers et les volumes disponibles se raréfient. Une partie de ces matériaux

²⁴ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 52

²⁵ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 53

font l'objet d'exportation en France voisine au travers d'une convention de transfert de compétence signée entre Genève et l'OFEV ».

- **Les charges publiques**

Sur la base des estimations fournies par les communes, le tableau ci-dessous présente les charges de fonctionnement communales en matière de gestion des déchets, également exprimées par rapport à l'ensemble des charges de fonctionnement.

Coûts totaux de la prestation gestion des déchets			
Coût total pour les 45 communes en 2013	Min. % des charges totales de la commune	Max. % des charges totales de la commune	Médiane des charges totales de la commune
environ 80 millions	3.20%	10.00%	6.04%

Afin d'obtenir une vision plus complète, il convient d'ajouter également la prestation cantonale F01.02 – Gestion des déchets, dotée d'un budget de plus de sept millions de francs²⁶ (dont 5 millions pour le fonds cantonal de gestion des déchets), qui figure dans les comptes du DETA.

Sauf retraitements comptables impliquant une durée de travail disproportionnée dans le cadre du présent audit, il n'a pas été possible d'ajouter à ces 82 millions annuels la part des charges ou revenus des SIG (incinération et autres installations de traitement) qui n'aurait pas déjà été facturée entre SIG, les communes et l'État.

²⁶ En vision consolidée, il serait nécessaire de déduire de ce montant les taxes payées par les communes qui alimentent le fonds cantonal de gestion des déchets.

3.6. Organisation du dispositif et principaux acteurs

3.6.1. Cadre général

Dans le cadre fixé par la Confédération, l'activité de gestion des déchets est répartie entre la Confédération, le canton, les communes et des entreprises spécialisées.

Selon le concept cantonal de gestion des déchets²⁷, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de gestion des déchets peut être défini en fonction des thèmes suivants :

- Diminution à la source.
- Valorisation et recyclage.
- Élimination.

En matière de diminution à la source des déchets, les compétences sont essentiellement dans les mains de la Confédération. Les cantons ne sont pas habilités à imposer quoi que ce soit aux fabricants ou aux commerçants. Dans le cadre de la diminution à la source, le Conseil fédéral a compétence pour intervenir sur le marché par voie d'ordonnance. Les modalités d'interventions sont définies dans l'article 30 de la LPE. Ainsi, le Conseil fédéral est habilité à (art. 30a LPE) :

- interdire la commercialisation d'un produit destiné à un usage unique et de courte durée, si les avantages liés à cet usage ne justifient pas les atteintes à l'environnement qu'il entraîne ;
- interdire l'utilisation de substances ou d'organismes qui compliquent notablement l'élimination ou qui peuvent constituer une menace pour l'environnement lors de leur élimination ;
- obliger les fabricants à prévenir la formation de déchets de production pour lesquels aucune méthode d'élimination respectueuse de l'environnement n'est connue.

À première vue, les compétences cantonales en la matière sont dès lors limitées, la diminution à la source des déchets ne figurant pas parmi les mesures qui peuvent être mises en œuvre directement par l'autorité cantonale.

Cependant, l'ordonnance sur le traitement des déchets prévoit à son article 4 que "les services spécialisés de la protection de l'environnement informent les particuliers et les autorités sur les possibilités de réduire les déchets, notamment d'éviter leur production et de les valoriser, en les conseillant le cas échéant."

Les services cantonaux peuvent ainsi avoir une influence sur la conception et la production de biens au travers des conseils qu'ils peuvent prodiguer aux acheteurs privés et publics.

Par ailleurs, l'article 16 de l'OTD prévoit que les cantons doivent définir "les mesures qui seront prises en vue de réduire les différents déchets, et notamment en vue de les valoriser" dans le cadre du PGD.

En matière de valorisation et de recyclage, les compétences sont partagées entre la Confédération et les cantons. La Confédération détient des compétences normatives dans de nombreux domaines et délègue souvent aux cantons des compétences d'exécution.

²⁷ Concept cantonal de gestion des déchets 2002 (pp. 37-38)

Ainsi, la Confédération peut ordonner que certains déchets soient valorisés et peut également décider de l'obligation de reprise ou de consigne pour certains produits (30b LPE). Dans le domaine des taxes d'élimination anticipées, la Confédération reste la seule autorité compétente.

Les cantons veillent quant à eux à ce que les déchets urbains valorisables, tels le verre, le papier, les métaux et les textiles, soient dans la mesure du possible collectés séparément et valorisés (art. 6 OTD). Ils encouragent la valorisation des déchets compostables par les particuliers eux-mêmes, notamment par le biais d'informations et de conseils. Si les particuliers n'ont pas la possibilité de valoriser eux-mêmes leurs déchets compostables, les cantons veillent à ce que les déchets soient dans la mesure du possible collectés séparément et valorisés (art. 7 OTD).

Concernant les déchets de chantier, l'autorité cantonale peut exiger un tri plus poussé que les quatre classes usuelles (matériaux d'excavation et déblais non pollués, déchets stockables en DCMI²⁸, déchets incinérables, et autres déchets) si cette opération permet la valorisation d'une partie de ces déchets (art. 9 OTD).

L'autorité cantonale peut aussi demander aux entreprises industrielles, artisanales ou de prestations de services de déterminer si des possibilités de valorisation existent pour leurs déchets. Elle peut demander aux détenteurs de déchets qu'ils veillent à ce que certains de ces déchets soient valorisés si cela est techniquement possible et économiquement supportable, et si cette opération est plus respectueuse de l'environnement que ne le seraient l'élimination desdits déchets et la production de biens nouveaux (art. 12 OTD).

L'élimination des déchets est le seul domaine dont l'exécution est principalement déléguée aux cantons. Ceci comprend également la planification de la gestion des déchets. Les cantons ont encore des compétences d'information, de conseil et de contrôle (autorisations) dans ce domaine. De plus, le canton est compétent pour éliminer lui-même les déchets urbains. Selon le principe de subsidiarité, le canton peut déléguer aux communes la gestion opérationnelle des déchets urbains. Il est ainsi de la compétence des communes d'élaborer des stratégies d'élimination et de collecte des déchets notamment en fournissant les infrastructures de collecte adéquates (art. 12 LGD). La Confédération contrôle quant à elle directement les mouvements des déchets spéciaux et les mouvements transfrontaliers de déchets (à l'exception des déchets de chantier).

En résumé, la situation en matière de compétences d'exécution est la suivante :

SITUATION EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES D'EXÉCUTION	
THÈMES	COMPÉTENCES D'EXÉCUTION
> Diminution à la source	Principalement de la compétence de la Confédération
> Valorisation et recyclage	Compétences partagées entre la Confédération et les cantons
> Élimination des déchets	Compétences principalement déléguées aux cantons

²⁸ DCMI : décharge contrôlée pour matériaux inertes

3.6.2. Les différents acteurs

Le canton de Genève

Le canton a pour rôle de définir le cadre général de gestion des déchets et d'en assurer la surveillance et le contrôle, au travers de deux intervenants principaux :

- Le GESDEC

Le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) est le service en charge notamment de la gestion des déchets au niveau cantonal. Il est rattaché à la direction générale de l'environnement, au sein du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA). Il est composé de 22 personnes.

Le GESDEC, et plus précisément le secteur déchets composé de 7 personnes, a pour rôle la planification, l'organisation et le contrôle de la gestion des déchets et notamment :

- La délivrance des autorisations d'exploiter pour les entreprises actives dans l'élimination des déchets (art.19 LGD). À l'heure actuelle, le GESDEC a délivré environ 100 autorisations d'exploiter.
- Le contrôle des décharges sauvages et autres incivilités en matière de déchets sur l'ensemble du canton ;
- Le suivi/contrôle des autorisations d'exploiter octroyées aux entreprises spécialisées dans la gestion des déchets ;
- Le contrôle des déchets minéraux (terre, excavation du sous-sol, déblaiement propre, etc.) sur délégation de la Confédération, effectué parfois en collaboration avec les douanes lors d'exportation.

- La commission de gestion globale des déchets

À teneur de l'art.5 de la LGD, le canton de Genève dispose d'une commission de gestion globale des déchets, dont les membres sont nommés par le Conseil d'État. Cette commission est composée de :

- 6 représentants des communes, dont 2 représentants de la Ville de Genève;
- 2 représentants des milieux de la protection de l'environnement;
- 1 représentant des milieux de l'agriculture;
- 1 représentant des milieux de l'énergie;
- 1 représentant des milieux de la défense des consommateurs;
- 1 représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation;
- 1 représentant des milieux de la distribution et du commerce;
- 1 représentant des industries;
- 1 représentant des milieux de la construction;
- le directeur de l'usine des Cheneviers.

Cette commission, représentant la société civile, se réunit 5 à 6 fois par an. Elle a notamment pour mission d'élaborer le concept cantonal de gestion des déchets (voir au chapitre 3.4.3.), de proposer le plan cantonal de gestion des déchets (voir aux chapitres 3.4.3 et 4.4.) et de gérer le fonds cantonal pour la gestion des déchets (voir au chapitre 4.3).

Elle donne son avis et des conseils en matière de gestion des déchets. Pour certains sujets/problématiques, la commission peut créer des groupes de travail ad hoc ou faire appel à des mandataires externes le cas échéant.



- **Les communes genevoises**

Les communes ont pour responsabilité de collecter et traiter à leur niveau les déchets produits sur leur sol (déchets ménagers et des petites entreprises). Pour cela, elles doivent :

- utiliser les services internes de voirie ou externaliser certaines tâches comme la collecte,
- mettre en place des équipements communaux pour le recyclage ou le compostage,
- utiliser les infrastructures mises en place par le canton comme les ESREC pour le recyclage, les décharges pour certains déchets, l'usine des Cheneviers pour l'incinération.

Les communes ont une totale autonomie pour s'organiser afin de couvrir leurs obligations, en fonction de leur territoire et de leurs moyens financiers. De ce fait, à Genève, il peut donc y avoir autant de modes d'organisation différents que de communes. Les différentes activités peuvent être effectuées directement par les collaborateurs communaux ou déléguées à un prestataire privé (ex. : Serbeco SA, Transvoirie SA, etc.), partiellement ou totalement.

- **Les SIG**

- **L'usine des Cheneviers** : Afin de se conformer à la législation fédérale, obligeant les cantons à incinérer certains déchets, le canton de Genève a créé en 1966 l'usine d'incinération des Cheneviers. Depuis sa création, elle a subi des travaux en 1984 (Cheneviers II) et en 1993 (Cheneviers III). L'exploitation et le personnel de l'usine ont été transférés aux SIG en 2000 et le canton a fait racheter les actifs du secteur par les SIG le 1^{er} janvier 2008 (les terrains restants propriété du canton qui les loue aux SIG). À ce jour, il est prévu la construction d'une nouvelle usine Cheneviers IV sur le même site que l'usine actuelle, pour une mise en œuvre dès 2022. La capacité théorique prévue est de 160'000 tonnes par an et le budget d'investissement est estimé à 255 millions de F (à plus ou moins 25% à ce stade de définition du projet, selon la norme SIA applicable).
- **Le centre de traitement des déchets spéciaux** : ce centre est une solution de traitement et d'élimination des déchets spéciaux des entreprises et des particuliers de la région. L'exploitation et le personnel du CTDS ont été transférés aux SIG en 2000 en même temps que l'usine d'incinération et le canton a fait racheter les actifs du secteur par les SIG le 1^{er} janvier 2008 (les terrains restants propriété du canton qui les loue aux SIG). Cette activité a été sous-traitée en 2009 à l'entreprise CTDS SA pour une durée de quinze ans, suite à un appel d'offres international. Les actifs restent propriété des SIG.
- **Le site de Châtillon** : la gestion des installations du site de Châtillon, méthanisation, compostage des déchets verts, décharge cantonale et installation de traitement des déchets de routes (ITMR), ainsi que le personnel du secteur, ont été transférée le 1^{er} janvier 2008 par le canton aux SIG par convention. Les actifs restent propriété du canton.
- **Les espaces de récupération** (ESREC²⁹) : la gestion des trois ESREC du canton (les Chânavats, à Bellevue ; Châtillon, à Bernex ; la Praille, à Carouge) a été déléguée aux SIG le 1^{er} janvier 2008, en même temps

²⁹ Espace aménagé, clôturé et gardienné, où le particulier peut apporter ses déchets encombrants, ses déchets spéciaux ainsi que d'autres déchets en les répartissant dans des conteneurs spécifiques en vue d'une élimination ou d'une valorisation adéquate. (source : Projet de plan cantonal de gestion des déchets 2014-2017).

que l'exploitation du site de Châtillon, qui ont eux-mêmes sous-traité l'exploitation à une société privée. Les actifs restent propriété du canton.

- **Les entreprises privées intervenant dans la collecte et le transport des déchets**

Plusieurs types d'entreprises offrent ainsi des services de collecte et de transport des déchets pour :

- Les déchets urbains, industriels et spéciaux ;
- Les déchets du secteur tertiaire (papier, confidentiel, etc.) ;
- Les déchets de chantier.

- **Les entreprises privées intervenant dans le traitement des déchets**

Toute entreprise qui souhaite avoir une activité en lien avec le traitement de déchets, y compris par le biais d'une installation mobile, ou qui désire exercer des activités de stockage provisoire, de tri, de conditionnement, de neutralisation, de valorisation ou de recyclage des déchets doit déposer une requête en autorisation d'exploiter auprès du service cantonal de géologie, sols et déchets (GESDEC).

À l'heure actuelle, environ 100 installations sont au bénéfice d'une autorisation d'exploiter sur le canton de Genève³⁰.

Ces entreprises opèrent dans le traitement (recyclage ou élimination) des déchets comme le verre, les métaux, les déchets de chantier, la déconstruction automobile, le papier, le carton, le bois, les pneus, etc.

À noter que les SIG sont également au bénéfice d'autorisations d'exploiter pour l'usine des Cheneviers, le site de Châtillon et les ESREC délivrées et renouvelées selon les mêmes procédures que les entreprises privées. L'autorisation d'exploiter le CTDS est détenue par CTDS SA.

³⁰ La liste des entreprises disposant d'une autorisation d'exploiter délivrée par le GESDEC est consultable en utilisant le lien suivant <http://ge.ch/dechets/adresses-utiles/4-les-recupereurs-du-canton>

4. ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DES DÉCHETS À L'ÉCHELON CANTONAL

4.1. Application cantonale de la réglementation : la taxe au sac

4.1.1. Contexte

Cadre constitutionnel et légal

Selon l'art. 74 al. 1^{er} et 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.

En d'autres termes, en adoptant la Constitution le 18 avril 1999, le peuple et les cantons suisses ont exprimé l'idée selon laquelle celui qui est à l'origine d'une atteinte à l'environnement doit en assumer les conséquences. Dans un arrêt du 7 juillet 2003 déjà, rendu en matière de déchets urbains³¹, le Tribunal fédéral a considéré qu'une partie des frais de traitement des déchets urbains devait dépendre de la quantité produite en application du principe pollueur/payeur.

Conformément à l'art. 2 LPE, ce principe implique que *celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais*.

Concernant le financement de l'élimination des déchets urbains, la LPE prévoit en conséquence de ce principe de causalité que *les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets* (art. 32a al. 1 LPE). *Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits* (art. 32a al. 2 LPE).

En vertu du droit fédéral et du droit cantonal d'application, les communes doivent respecter le principe de causalité selon l'art 32a LPE. Cependant, elles peuvent y déroger, mais sont toutefois tenues de motiver et justifier l'usage de l'exception, à tout le moins par des données d'expérience en relation avec leur situation concrète et doivent en réexaminer le bien-fondé périodiquement, afin de donner priorité à l'application du principe prévu par l'art. 32a al. 1 LPE³².

Il ressort de ces considérations que la seule prise de mesures afin d'augmenter le pourcentage de déchets recyclés ne constitue pas une alternative à la taxe causale, ce que l'Office fédéral de l'environnement a également confirmé.

Par ailleurs, un financement par l'impôt général n'exerce aucun effet incitatif sur les contribuables puisque la quantité de déchets qu'ils produisent n'a aucune influence sur le montant des impôts à payer. Le principe de causalité selon l'art. 32a LPE comprend impérativement la prise en compte de la quantité de déchets, que cela soit au travers de l'enregistrement du poids ou du volume des déchets.

³¹ ATF 129 I 290

³² ATF 137 I 257

Il est ainsi contraire au droit fédéral que les communes financent le coût d'élimination des déchets urbains au moyen de l'impôt général, hormis les exceptions prévues par l'art. 32a al. 2 LPE. L'objectif de la Confédération reste, à terme, d'atteindre 100% de taux de couverture de l'élimination des déchets urbains par la taxe causale.

Situation des communes genevoises

À ce jour, la taxe au sac n'est pas mise en place dans les communes genevoises, les différents PGD 2003-2007, 2009-2012 et le projet de PGD 2014-2017 indiquant tous que « la question du financement par la taxe poubelle ne sera pas abordée durant ces quatre ans ». De même, le programme d'actions 2014-2018 du département se réfère à un objectif de 50% de taux de recyclage en 2017, sans introduction de taxe au sac³³. Le département se réfère à cet égard à l'exception prévue à l'art. 32a al. 2 LPE.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Usage de l'exception non documenté

Pour pouvoir motiver et justifier l'usage de l'exception au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, la doctrine³⁴ citée dans l'arrêt susmentionné du Tribunal fédéral, est d'avis que les collectivités publiques doivent récolter les données d'expérience permettant de ne pas donner priorité à l'application du principe prévu par l'art. 32a al. 1 LPE, et en réexaminer périodiquement le bien-fondé.

Or, ni les communes ni l'État n'ont établi à ce jour de telles données, ce qui place Genève dans une situation juridique délicate par rapport aux exigences fédérales.

Par ailleurs, si le Conseil fédéral indiquait en 1996 « *lorsque l'application rigide du principe de causalité ne fait qu'encourager une élimination anarchique, peu souhaitable au demeurant, le recours aux impôts est admissible* »³⁵, il a mentionné quatre ans plus tard que l'usage de l'exception était, en pratique, limité dans l'espace et le temps³⁶. Aucune autre prise de position du Conseil fédéral n'est intervenue depuis lors sur ce sujet.

³³ « L'objectif visé a pour but de maintenir une progression significative du recyclage dans les ménages genevois sans introduire de taxe poubelle » (Programme d'actions 2014-2018, DETA, avril 2014, www.ge.ch/deta, ad page 6, « Développer »)

³⁴ Brunner et al., Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Schulthess, 2004 ; Favre et al., L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, RDAF 2012 I

³⁵ Message du 4 septembre 1996 du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, pages 1233-1234 (96.072)

³⁶ Réponse du 24 mai 2000 du Conseil fédéral à la motion 00.3113 « Taxe sur les sacs poubelles. Alternative. »

4.1.3. Risques découlant des constats

En l'absence de documents justifiant l'exception à une élimination des déchets urbains conforme au principe de causalité, le **risque de conformité** à la LPE est avéré, car le financement de cette élimination n'est pas conforme au principe de causalité et le régime d'exception ne fait pas l'objet d'une documentation adéquate.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 : [cf. constat 1]

La Cour recommande **au GESDEC** de déterminer les données d'expérience justifiant l'application de l'exception prévue à l'art. 32a al. 2 LPE.

Dans un deuxième temps, il convient que le **GESDEC** s'assure périodiquement de leur bien-fondé.

Par ailleurs, la **DGE** est invitée à préparer un document de synthèse des conditions-cadres (niveau de la taxe, modalités de facturation/distribution des sacs, aspects logistiques, mesures de surveillance, etc.) visant à la mise en place d'une élimination des déchets conforme au principe de causalité, si d'aventure les autorités fédérales venaient à durcir leur position quant au régime d'exception que connaît le canton de Genève.

4.1.5. Observations du DETA

Le projet de PGD 2014-2017 envisage un certain nombre de mesures pour atteindre l'objectif de 50 % de tri correspondant à la moyenne suisse sans mettre en place la taxe poubelle. Si cet objectif n'est pas atteint, alors le canton étudiera la possibilité d'introduire un système de taxation conforme au principe de causalité. À ce moment-là seulement, il examinera les risques éventuels pour l'environnement et documentera le cas échéant les données d'expérience permettant de continuer de justifier l'application de l'exception prévue à l'art 32A LPE, c'est-à-dire s'il décide de ne pas introduire la taxe poubelle malgré la non-atteinte de l'objectif.

4.2. Application cantonale de la réglementation : les zones d'apport

4.2.1. Contexte

Concernant les déchets urbains, dont l'élimination est un monopole du canton, la LPE prévoit à son article 31b al. 2 que « *les cantons définissent des zones d'apport pour ces déchets et veillent à l'exploitation économique des installations d'élimination des déchets* ».

Concernant les déchets non urbains, la LPE prévoit à son article 31c al. 2 que « *dans la mesure où cela est nécessaire, les cantons prennent des mesures propres à faciliter l'élimination de ces déchets. Ils peuvent notamment définir des zones d'apport* ». À ce jour, il n'y a pas de zones d'apport définies pour les déchets non urbains.

Pour les déchets urbains, le canton a ainsi décidé de créer des zones d'apport pour les déchets **incinérables** et les déchets **organiques**.

Concernant les déchets **incinérables**, la zone d'apport de l'usine des Cheneviers a été définie d'entente avec le canton de Vaud dans le cadre d'une harmonisation des planifications cantonales respectives³⁷. Elle correspond au territoire cantonal genevois et aux communes vaudoises utilisant la société anonyme pour le traitement des déchets de la Côte (SADEC). Cette zone d'apport concerne l'ensemble de ces déchets, à savoir les déchets urbains incinérables provenant des ménages, des commerces, des industries et des administrations, les balayures de routes, les déchets de dégrillages, les plastiques d'entreprises (dans la mesure où ils ne sont pas recyclables), le bois à problème, les déchets de chantier incinérables et les déchets agricoles incinérables. Les pneus et les boues d'épuration ne sont pas concernés par cette zone d'apport.

Il en résulte que tous les déchets urbains incinérables du canton sont éliminés à l'usine des Cheneviers.

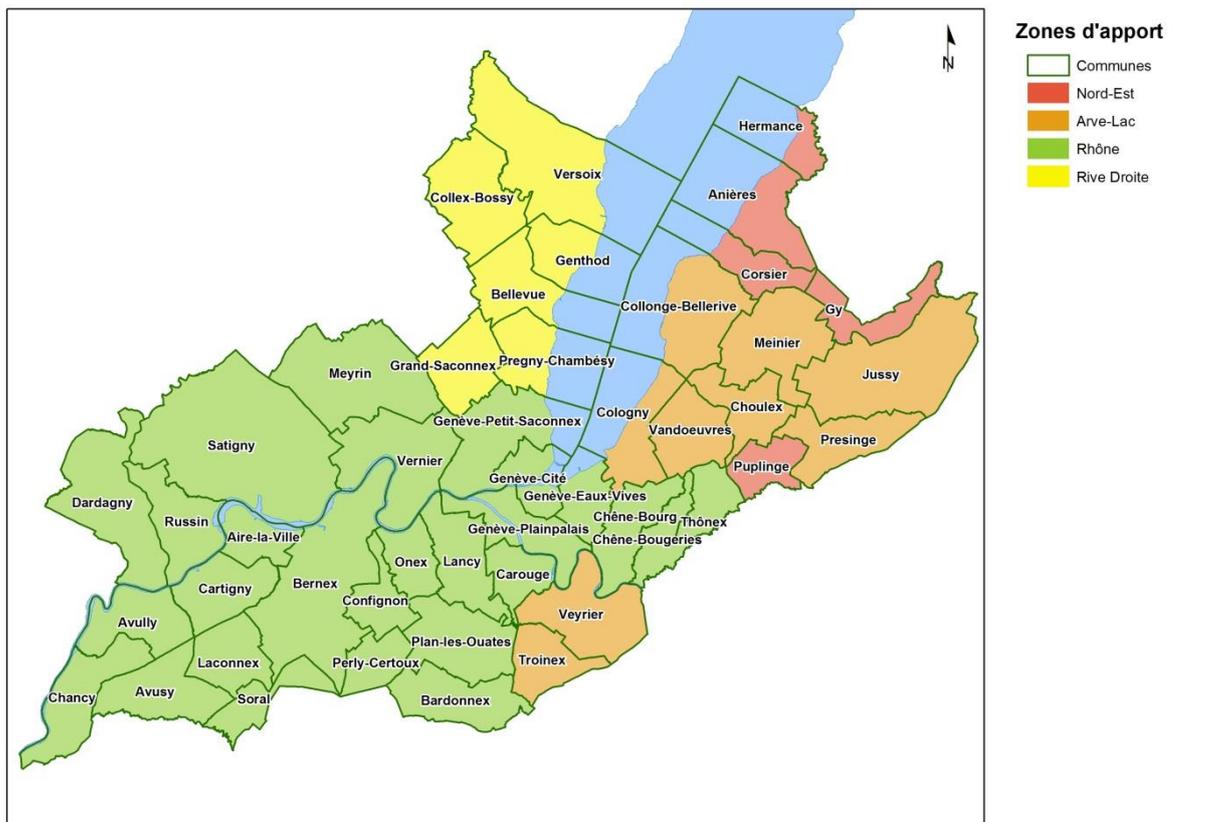
Pour les déchets urbains **organiques**, 4 zones d'apport ont été définies :

- Rhône : La zone d'apport « Rhône » regroupe l'ensemble des communes urbaines et suburbaines à l'exception du Grand-Saconnex et de Versoix. Les déchets verts sont apportés au Pôle Vert de Châtillon, qui est propriété de l'État et exploité par SIG.
- Nord-Est : regroupe les quatre communes du nord-est du canton et la commune de Puplinge. Les déchets verts sont apportés à la compostière Rive Gauche³⁸;
- Rive droite du lac : regroupe les six communes de la rive droite de Versoix jusqu'au Grand-Saconnex. Les déchets verts sont apportés à GICORD³⁹;
- Arve Lac : Sur cette zone, de petites installations de compostage en bord de champs sont gérées par trois groupements d'agriculteurs qui couvrent la zone.

³⁷ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p. 53

³⁸ Installation de compostage exploitée par une entreprise privée

³⁹ Groupement intercommunal de compostage des communes de la rive droite. Cette installation est destinée à l'élimination des déchets de jardins (feuilles, branchages, gazon) compostables.



1:120'000

Ces zones ont été définies dans les PGD successifs.

4.2.2. Constats

Constat 2 : Absence de cadre tarifaire

La Cour a constaté que, à l'exception de la zone Rhône où l'État prescrit le prix maximum de traitement par les SIG, les rapports juridiques entre l'État et les exploitants des zones d'apport de déchets urbains organiques sont régis par des autorisations d'exploiter, sans mention des tarifs.

Les différents exploitants fixent leurs tarifs de manière individuelle, ce qui a comme conséquence des tarifs multiples peu cohérents sur le plan de la stratégie cantonale de gestion des déchets.

Constat 3 : Modification du cadre législatif pour les exploitations privées de déchets verts n'ayant pas encore produit d'effets

L'attribution des quatre zones d'apport susmentionnées s'est faite une première fois par l'adoption du PGD 2003-2007.

Concernant la zone Arve et Lac, le PGD attribuait une zone au groupement intercommunal de compostage Arve et Lac (GICAL) qui n'a jamais construit son installation. En conséquence, le Conseil d'État a attribué le 29 juin 2005 cette zone aux composteurs en bord de champs, composés de trois groupements.

Ainsi, il existe actuellement pour le traitement des déchets urbains organiques six exploitants dont quatre sont privés et pour lesquels les autorisations d'exploiter suivantes ont été octroyées :

- Une autorisation a été émise en 2005 avec une durée initiale de 5 ans et renouvelable de 5 ans en 5 ans.
- Deux autorisations ont été émises en 2006 avec une durée initiale de 5 ans et renouvelables tacitement d'année en année.
- Une autorisation a été émise en 2007 avec une durée initiale de 5 ans et renouvelable tacitement de 5 ans en 5 ans.

Or, concernant la liberté d'accès aux marchés monopolistiques, une nouvelle disposition de la Loi sur le marché intérieur (LMI)⁴⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. L'art. 2 al. 7 LMI précise en effet que « la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse ».

Considérant la fin d'exploitation prévue à Châtillon pour les déchets organiques (voir chapitre 6.5), la zone « Rhône » a été réattribuée en 2014 à la société PôleBio SA à la suite d'un appel d'offres conforme aux dispositions de la LMI.

En revanche, rien n'a été entrepris au sujet des quatre exploitants privés bénéficiant des attributions effectuées lors de l'adoption du PGD 2003-2007 ou par décision du Conseil d'État du 29 juin 2005.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle et d'image** est lié d'une part à l'absence de cadre tarifaire et d'autre part à l'attribution de zones d'apport hors procédures de type LMI.

Par ailleurs, cette situation crée également un **risque de conformité** en cas de nouvel arrivant sur le marché des déchets urbains organiques et réclamant une procédure conforme à la LMI.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 2 : [cf. constat 2]

La Cour recommande **au GESDEC** de définir avec chaque exploitant le contenu de la « concession » en précisant notamment le cadre tarifaire, la durée de celle-ci et les modalités de sa fin. Cet acte administratif ne se substituerait pas à l'autorisation d'exploiter, qui demeurerait une décision distincte.

Recommandation 3 : [cf. constat 3]

La Cour recommande **au GESDEC** de contacter chacun des quatre exploitants privés concernés afin de préparer la mise en œuvre coordonnée de la nouvelle disposition de la LMI. Pour ce faire et afin de limiter les risques de litiges judiciaires, il conviendrait :

⁴⁰ Loi sur le marché intérieur (LMI) du 06.10.1995 (RS 943.02)

- dans un premier temps, de déterminer les investissements consentis et le calendrier des amortissements ;
- dans un deuxième temps, d'adapter les durées de renouvellement des autorisations aux durées résiduelles d'amortissements ;
- dans un troisième temps, de procéder à des appels d'offres conformes à la LMI pour les zones ou sous-zones considérées, sur la base de la concession décrite ci-avant.

4.2.5. Observations du DETA

Basées sur une analyse pertinente des dispositions légales en vigueur, les recommandations de la Cour des comptes méritent d'être considérées sur le fond. Avant, cas échéant, de pouvoir être mises en œuvre, il convient cependant d'analyser sur le plan juridique les éventuelles modifications légales ou réglementaires à effectuer afin de pouvoir envisager l'introduction des nouvelles concessions. Le délai de réalisation de ces deux recommandations indiqué en fin de document ne peut concerner que cette analyse juridique. Le DETA ne peut en effet pas présupposer du sort réservé par le Grand Conseil à une proposition éventuelle de modification légale.

4.3. Fonds cantonal de gestion des déchets

4.3.1. Contexte

Le fonds cantonal pour la gestion des déchets est géré par la commission de gestion globale des déchets. Son utilisation est précisée dans le RGD :

« Art.36 Utilisation

¹ *Le fonds sert à financer l'élimination des déchets ménagers spéciaux et autres déchets provenant de détenteurs inconnus ou insolvables, les études et frais pour le suivi et la mise à jour du plan cantonal de gestion des déchets et autres études pour réduire la production de déchets ou pour favoriser la valorisation de déchets, les coûts d'exploitation des espaces de récupération du canton, les activités d'information, de sensibilisation et de formation.*

² *Le fonds peut également servir à subventionner :*

a) *des études et des travaux de planification dans le domaine de la gestion des déchets s'ils contribuent à leur diminution ou à leur valorisation;*

b) *des projets pilotes dans le domaine de la valorisation des déchets;*

c) *des campagnes ponctuelles d'information ou de formation et des actions conformes aux objectifs du plan cantonal de gestion des déchets.*

³ *L'octroi de subventions est soumis à des charges ou des conditions, dont les règles sont fixées par la commission du fonds ».*

Conformément à cet article, l'activité des trois ESREC actuels est financée par le fonds cantonal de gestion des déchets. Actuellement, le GESDEC désire mettre en service un quatrième ESREC mais les communes concernées par sa localisation pressentie s'opposent à son implantation.

Ce fonds est alimenté par une redevance calculée en fonction de la quantité de déchets incinérés ou stockés en décharge contrôlée, dont les montants sont fixés dans le RGD :

« Art. 53 Redevance sur l'incinération ou la mise en décharge

¹ *La redevance prévue par l'article 35 de la loi est perçue sur les déchets ménagers, les déchets agricoles, les déchets industriels ordinaires et les déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle incinérés en four à grille ainsi que sur les déchets de chantier minéraux – hors matériaux d'excavation non pollués – stockés en décharge contrôlée au sens de l'article 30, alinéa 5, de la loi.*

² *La redevance sur l'incinération est fixée à 8 F par tonne pour les déchets de bois usagés bénéficiant du code 30 figurant en annexe et à 25 F par tonne pour tous les autres déchets incinérés à l'usine des Cheneviers.*

³ *La redevance sur la mise en décharge contrôlée est fixée à 2 F par tonne pour les déchets de chantier minéraux hors matériaux d'excavation non pollués.*

⁴ *Les détenteurs d'installations d'incinération et de décharges contrôlées sont tenus de restituer chaque semestre au département les redevances qu'ils ont facturées au nom et pour le compte de l'État auprès de leurs clients.*

⁵ *Ils remettent une fois par année au département les relevés des tonnages de déchets facturés et sont responsables à l'égard de ce dernier de l'exactitude des relevés.*

⁶ *D'entente entre le département et les détenteurs, la redevance peut être versée par acomptes.*

⁷ *La redevance est mentionnée sur les factures et quittances remises aux particuliers. »*

4.3.2. Constats

Constat 4 : Mécanique d'alimentation non cohérente du fonds

À la lecture des articles du RGD, il en ressort que la mécanique d'alimentation du fonds de gestion des déchets est en contradiction avec son objectif et sa pérennité à moyen terme. En effet :

- le fonds est alimenté par une taxe sur les déchets incinérés, alors que son principal objectif est d'augmenter les déchets recyclés et donc de diminuer les déchets incinérés. Les moyens du fonds ne sont donc pas en cohérence avec les installations financées par le fonds et ressortant du PGD qui nécessitent des dotations en augmentation (ESREC) ;
- les entreprises paient également la taxe permettant d'alimenter le fonds alors qu'elles ne bénéficient pas des actions financées par ce dernier. En effet, la principale utilisation du Fonds est de financer les ESREC et ceux-ci ne sont pas ouverts aux entreprises.

Ce point a déjà été identifié par le GESDEC qui envisage de remédier à cette situation.

Constat 5 : Risques de doublons budgétaires pour le même but

Le fonds peut permettre de financer des opérations de communication et des études pour réduire la production de déchets ou pour favoriser la valorisation. Cependant ces études peuvent également être financées par le GESDEC sur son propre budget lorsque celui-ci a encore des disponibilités. Cela est de nature à créer des doublons budgétaires pour le même but et rend moins lisibles les objectifs de financement du fonds.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et financier** tient à des moyens en diminution qui ne permettent plus de financer les actions prévues par le PGD.

Le **risque de conformité** est avéré, car le mode de financement contrevient au principe du pollueur-payeur.

Le **risque financier et de contrôle** tient au manque de lisibilité des financements pour les différentes prestations et leurs bénéficiaires.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 4 : [cf. constat 4]

À moyen terme la Cour recommande au **GESDEC** d'effectuer une analyse quant au financement des activités actuellement supportées par le fonds. Dans ce cadre, cette analyse devra s'interroger sur la nécessité de maintenir le fonds actuel et sur les autres possibilités de financement.

Il pourra être utile de distinguer les différentes utilisations et les différents bénéficiaires du fonds afin de concevoir éventuellement des modes de financement différents, par exemple :

- Mettre en place une redevance cantonale prise sur la taxe d'incinération afin d'asseoir la stratégie cantonale en matière de gestion des déchets (communication, réflexions, études, contrôle) ;
- Mettre en place une redevance communale pour couvrir les besoins spécifiques comme les ESREC ou autres démarches de mutualisations communales.

Recommandation 5 : [cf. constat 5]

À court terme, la Cour recommande au **GESDEC** de soumettre à la Commission de gestion des déchets un projet de décision de séparer les actions devant être financées par le fonds et celles devant être financées par le GESDEC sur son budget propre (notamment en ce qui concerne les études) afin de déterminer et de contrôler les ressources nécessaires en lien avec les objectifs de la Commission (utilisation du fonds) et du GESDEC.

4.3.5. Observations du DETA

Le DETA est conscient, depuis plusieurs années, des réflexions exposées dans le rapport de la Cour des comptes dans la recommandation N° 4. Un groupe de travail a d'ores et déjà été mis en place dans le cadre de la Commission de gestion globale des déchets.

Concernant la recommandation N° 5, celle-ci est de facto déjà réalisée. En effet, le GESDEC rend compte chaque année à la Commission des études réalisées sur le fonds cantonal de gestion des déchets. La commission peut ainsi contrôler que les études réalisées sont bien en lien avec les objectifs du fonds. Indiquer ces informations à l'avance semble en revanche plus difficile à réaliser. En effet, la limite n'est pas toujours facile à déterminer entre ce qui relève du PGD et ce qui relève de la gestion courante des déchets. Au final, les études ont toutes pour objectif d'améliorer la gestion des déchets sur le canton. De surcroît, trop d'étanchéité entre les budgets limite la flexibilité en cours d'année, ce d'autant plus qu'il y a parfois des études urgentes et non prévues à réaliser. Il faut donc pouvoir garder un maximum de réactivité.

4.4. Plan de gestion des déchets

4.4.1. Contexte

Le plan de gestion des déchets (PGD) est l'outil opérationnel qui décrit l'organisation et les infrastructures mises en place pour maîtriser la problématique des déchets à Genève.

Il définit les différentes catégories de déchets et leurs filières d'élimination. Il énumère et planifie les installations de traitement et fixe les zones d'apports pour certaines catégories de déchets. Enfin, il précise les objectifs de la gestion des déchets et les mesures permettant de les atteindre.

- **Les principaux axes du projet de PGD 2014-2017⁴¹**

Les principaux axes du projet de PGD 2014-2017 reprennent les trois domaines liés à la diminution à la source, à la valorisation et à l'élimination des déchets.

- Diminution à la source

La diminution à la source des quantités de déchets est toujours placée au sommet de la hiérarchie des objectifs de la gestion des déchets. En effet, comme il a déjà été signalé dans les PGD précédents, il n'est de meilleure opération en termes de gains économiques et écologiques (préservation des ressources naturelles) que celle consistant à éviter l'apparition des déchets.

Cependant, la lutte à la source est principalement liée à notre mode de vie et nos choix en tant que consommateurs. À ce titre, la politique cantonale n'a que peu d'influence, car pour que les producteurs de biens se conforment à des exigences plus strictes, il faut d'abord prendre des mesures au niveau fédéral. Les actions menées lors du PGD-09 confirment que la marge de manœuvre reste faible au niveau cantonal et communal.

À Genève, des actions visant à prévenir la production de déchets ont été tentées, en particulier par des conseils aux entreprises et aux ménages, en les incitant à prendre en compte des critères environnementaux lors de leurs achats. Ces mesures de communication et de sensibilisation en ce qui concerne la prévention des déchets doivent être poursuivies. Ponctuellement, d'autres actions concrètes permettant d'éviter le gaspillage, par exemple la création de « Ressourceries » peut également être développée sur le site des ESRECs, sur le modèle de la déchetterie d'Yverdon dont le site abrite une recyclerie qui restaure les objets déposés et les revend directement sur place.

Enfin, pour la période 2014-2017, le projet Ecomat⁴² - dont l'objectif est de remédier durablement à la pénurie annoncée de gravier tout en réduisant la masse des déchets inertes destinés à la mise en décharge – devra également être redynamisé.

- Recyclage

En matière de recyclage, il convient de poursuivre les efforts fournis précédemment. Les résultats genevois sont toujours inférieurs aux performances

⁴¹ Source : Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, pp.19 et 20

⁴² En recommandant une utilisation efficiente des matériaux de construction, la démarche ECOMAT^{9e} apporte des solutions durables aussi bien à la pénurie annoncée des ressources qu'à l'engorgement des lieux de stockage.

suisses, notamment pour les déchets urbains. Il y aura donc encore des campagnes de sensibilisation pour la population et la formation dans les écoles sera poursuivie. La question du financement par la taxe poubelle ne sera pas abordée durant ces quatre ans.

L'accent principal sera porté sur le recyclage des déchets urbains des entreprises et des ménages (objectif 2017 : au moins 50 % de recyclage de l'ensemble des déchets urbains).

Concernant les entreprises, le travail de mise en place d'infrastructures de collecte, de logistique et de leur sensibilisation doit être poursuivi. Cependant, au regard du bilan mitigé de la collecte sélective des déchets urbains des entreprises suite aux mesures de sensibilisation et d'accompagnement mises en place durant la période du PGD-09, le PGD-14 adopte une démarche plus contraignante afin d'augmenter la valorisation des déchets urbains des entreprises. La suppression, par les communes, de la collecte gratuite (« tolérance communale ») des déchets incinérables des entreprises est planifiée. Les communes ne l'ayant pas déjà fait doivent rapidement prévoir une stratégie envers les entreprises sises sur leur territoire en cohérence avec le principe du pollueur-payeur.

S'agissant des ménages, l'accent sera mis sur la collecte des déchets organiques. En effet, l'enjeu est doublement important. Il s'agit d'une part d'augmenter le taux de recyclage des déchets organiques⁴³ par un travail de collaboration avec les communes, les régies, les propriétaires d'immeuble et les récupérateurs. D'autre part, une réflexion sur le mode de collecte des déchets organiques doit être engagée. En effet, les sacs en plastique verts utilisés actuellement par les ménages pour la collecte de ces derniers entraînent des problèmes en fin d'exutoire, car les installations de traitement ne peuvent pas éliminer l'ensemble de ces sacs. De nombreux résidus de sacs plastiques subsistent et polluent le compost. Ces résidus se retrouvent ensuite dans les champs lors de l'épandage du compost. Les incidences de cet état de fait ne sont pas encore connues. Toutefois, le principe de précaution implique que l'on étudie la possibilité d'une collecte sans sacs plastiques ou avec des sacs biodégradables auprès des habitants.

- Élimination

Dans ce domaine, les principaux outils sont en place : une loi et un règlement, un service cantonal pour les appliquer et des procédures bien établies (inventaire des déchets, autorisations d'exploiter et contrôles des installations autorisées, contrôle des déchets de chantier, contrôle des mouvements de déchets spéciaux, amendes administratives, travaux d'office). Toutefois, les capacités de traitement des déchets organiques sont toujours insuffisantes à Genève et des solutions restent à trouver dans ce domaine. L'obsolescence de l'installation de Châtillon augmente l'urgence et la complexité de ce dossier prioritaire.

La planification et les études relatives à la nouvelle usine des Cheneviers IV construite par les SIG seront également suivies avec attention par le canton dans les prochaines années.

⁴³ L'analyse de la composition des déchets ménagers menée en 2011 a permis de démontrer que le potentiel de valorisation des déchets organiques est encore élevé. En effet, 33% de la poubelle genevoise est encore constituée de déchets de cuisine.

• **Les objectifs 2017⁴⁴**

Pour chaque type de déchets, l'ensemble des objectifs du projet de PGD-2014-2017 est présenté ci-après de manière synthétique. Ces objectifs ont été définis sur la base du bilan 2009-2012 et en accord avec les principes directeurs de la gestion des déchets énoncés dans le CGD-02.

Type de déchets	Objectifs 2017	Thèmes
Déchets urbains	<ul style="list-style-type: none"> Sensibiliser la population, les entreprises et les administrations à la problématique des ressources lors de l'achat, de l'utilisation et de l'élimination des biens de consommation 	Diminution à la source
	<ul style="list-style-type: none"> Recycler 50 % de l'ensemble des déchets urbains en 2017 Recycler 70 % des déchets de l'État de Genève en 2017 Recycler 70 % des déchets urbains des entreprises en 2017 Construire un 4^{ème} ESREC 	Valorisation
	<ul style="list-style-type: none"> Délivrer l'autorisation de Cheneviers IV d'ici à 2017 Réaliser une installation de traitement des déchets organiques sur la zone Rhône 	Élimination
Déchets industriels	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter les quantités de déchets industriels valorisés, en particulier les fractions issues du tri des déchets urbains (plastiques, bois, métaux, etc.) Réaliser le projet de CCF pour le bois usagé 	Valorisation
Déchets de chantier	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la gestion du tri sur les chantiers sur les chantiers de faible importance Promouvoir la valorisation des matériaux d'excavation par d'autres moyens que le comblement de sites d'extraction Poursuivre la promotion de l'utilisation des matériaux recyclés dans la construction 	Diminution à la source et valorisation
Déchets agricoles	<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir et contrôler l'application de la législation cantonale en matière de valorisation et d'élimination des déchets issus de la branche agricole Promouvoir la valorisation énergétique des sous-produits de l'agriculture 	Valorisation et élimination
Mâchefers	<ul style="list-style-type: none"> Réduire la quantité de mâchefers mis en décharge et en valoriser les sous-produits et notamment les métaux précieux Commencer les travaux d'aménagement de la nouvelle décharge bioactive 	Élimination
Déchets spéciaux	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer le tri à la source des déchets spéciaux Généraliser le tri et l'élimination des déchets médicaux par les professionnels de la santé conformément à la législation fédérale 	Diminution à la source et élimination

⁴⁴ Projet de plan de gestion des déchets 2014-2017, p.21

4.4.2. Constats

Constat 6 : Absence d'analyses de faisabilité en complément du PGD

Le PGD est un document structurant grâce aux objectifs définis et aux mesures proposées, ce qui permet de comprendre les orientations et objectifs voulus pour la gestion des déchets dans le canton.

Cependant, certaines mesures peuvent engendrer des investissements importants, des choix de technologies et d'organisation différents. À titre d'exemple, la mise en place de la collecte des déchets de cuisine (pour laquelle un groupe de travail a été créé postérieurement au PGD concerné) ou la suppression effective de la tolérance communale pour les entreprises vont demander aux communes un effort important afin de mettre en œuvre les mesures proposées.

Or à ce stade, de façon générale et systématique, il n'existe pas lors de l'élaboration du PGD, d'analyse détaillée de la faisabilité technique, financière et organisationnelle pour les mesures le nécessitant. Ce type d'analyse pourrait aussi permettre de coordonner en amont les démarches au sein des communes voire de proposer des approches mutualisées.

Constat 7 : Fréquence de suivi quadriennale du PGD à augmenter

Un bilan des objectifs du PGD est réalisé tous les quatre ans, mais il n'y a pas de suivi régulier et formalisé des objectifs pouvant être présenté à la Commission, ce qui est de nature à entraîner un délai supplémentaire pour la prise de mesures correctives.

Constat 8 : Une communication ambiguë en matière de taux de recyclage

Il n'y a pas d'information dans le PGD sur les différents modes de calcul des taux de recyclages et des différences qu'il y a entre le taux de recyclage au niveau cantonal et le taux de recyclage communal. Dès lors, la communication faite autour du taux de recyclage communal peut être ambiguë (PGD, statistiques GESDEC). En effet, un taux de recyclage communal de 50 % ne veut pas dire que 50% des matériaux seront recyclés et non incinérés, mais que 50% des déchets produits ont été triés à la source pour a priori être recyclés⁴⁵. Or, au niveau cantonal, voire fédéral, un taux de recyclage de 50% se traduit par un recyclage de 50% des matériaux, la différence étant l'incinération.

De manière plus générale, ces modes de calcul des taux de recyclage ne sont pas précisés dans les différents documents publiés par le GESDEC.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel, financier et de contrôle** tient à l'absence de traduction opérationnelle du PGD, ce qui peut engendrer des dépenses d'investissements qui auraient pu être évitées en cas d'analyses préalables. Les mêmes risques sont liés au manque de suivi documenté du PGD pendant sa durée d'utilisation.

⁴⁵ En effet, si la qualité des déchets recyclés ne permet pas une valorisation par l'entreprise de recyclage, ils peuvent au final être incinérés.

Le **risque d'image** tient à la communication sur les taux de recyclage qui ne sont pas comparables entre le taux communal et le taux cantonal voire fédéral.

4.4.4. Recommandations

Recommandation 6 : [cf. constats 6 et 7]

La Cour recommande au **GESDEC**, en complément du PGD, de :

- Mettre en place un suivi annuel formalisé des objectifs et des mesures du PGD,
- Présenter chaque année à la Commission de gestion des déchets les résultats de ce suivi, afin que des mesures correctrices ou complémentaires puissent être prises,
- Élaborer, pour les mesures pour lesquelles cela est pertinent, un plan d'action distinct du PGD. Ce plan d'action, plus opérationnel, devrait comporter une analyse de faisabilité technique et financière ; il pourra permettre de valider la faisabilité économique et opérationnelle de certains objectifs à inscrire dans le PGD et d'anticiper le cas échéant les difficultés de mise en œuvre d'une mesure, notamment au sein des communes.

Recommandation 7 : [cf. constat 8]

La Cour recommande au **GESDEC** de proposer à la Commission de gestion des déchets d'inclure dans les statistiques cantonales des précisions sur le mode de calcul des taux de recyclage cantonal et communal.

4.4.5. Observations du DETA

Le DETA remarque que la recommandation N° 6 est déjà prévue dans le projet de PGD 2014-2017.

La recommandation N° 7 est pertinente et sera mise en œuvre dès la première année d'exercice du nouveau PGD.

4.5. Organisation du secteur déchets

4.5.1. Contexte

L'organisation du GESDEC / secteur Déchets

Les activités de gestion des déchets sont regroupées dans un seul et même secteur au sein du GESDEC. Ce secteur est composé de 7 personnes (6.2 ETP au 01.04.2014), sous la responsabilité d'un chef de secteur.

Chaque collaborateur du secteur est responsable d'une activité ou des activités en lien avec une typologie de déchet. Une réunion est organisée hebdomadairement afin de faciliter les échanges et la transmission d'informations au sein du secteur.

Les différents types d'activités du secteur Déchets

- Délivrer des autorisations d'exploiter

Le GESDEC délivre les autorisations d'exploiter (4 autorisations en 2013) et effectue des contrôles pour les renouvellements d'autorisation des entreprises actives dans le traitement des déchets (5 renouvellements en 2013). Les contrôles d'une demande d'autorisation d'exploiter portent essentiellement sur les aspects environnementaux et techniques. Pour le GESDEC, la viabilité économique d'une activité n'est pas un critère pour l'octroi ou non d'une autorisation. Cependant, lors des entretiens avec les demandeurs, l'aspect économique est abordé sous l'angle du conseil.

- Apporter des conseils aux entreprises productrices de déchets

Le GESDEC assure également une prestation de conseil auprès des entreprises produisant des déchets. Dans ce cadre, le fonds cantonal de gestion des déchets dispose d'un budget pouvant permettre d'effectuer des audits des entreprises demandeuses. Ces audits sont généralement confiés à des tiers et doivent aider les entreprises à mieux gérer leurs déchets. Ces audits sont financés à 90 % par le fonds cantonal et à 10 % par l'entreprise privée. À ce jour, 60 diagnostics ont été réalisés depuis 2012 représentant environ un coût de 50'000 F pour le fonds.

- Gestion des mouvements de déchets spéciaux

Au niveau des déchets spéciaux, le GESDEC délivre l'ensemble des « numéros OMoD »⁴⁶ nécessaires au transport de ce type de déchets.

- Apporter conseil et appui aux communes pour la gestion des déchets ménagers

Au niveau des déchets ménagers, le GESDEC assure une prestation d'appui et de conseil sur demande des communes. Dans ce cadre, il intervient notamment sur demande du Service de surveillance des

⁴⁶ Ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD RS 814.610)

Toute entreprise d'élimination qui réceptionne des déchets spéciaux et doit disposer pour cela d'une autorisation est tenue de déclarer à l'OFEV et à l'autorité cantonale la réception de déchets spéciaux accompagnés de documents de suivi ou pour lesquels l'entreprise remettante doit conserver une pièce justificative, en fournissant notamment son propre numéro d'identification et celui de l'entreprise remettante.

communes afin de valider les règlements ou les modifications des règlements communaux relatifs à la gestion des déchets.

- Élaborer les statistiques cantonales en matière de gestion des déchets

Le GESDEC est en charge des statistiques cantonales. Ce travail consiste en la récolte des données des différents intervenants de chaque filière de déchets. Ce travail de statistiques permet une meilleure compréhension de l'évolution des pratiques en matière de gestion des déchets.

- Gestion des déchets minéraux et des sites de stockage

Le GESDEC est en charge de la gestion des déchets minéraux (déchets d'excavation) et du contrôle de l'ensemble des sites de construction sur le territoire cantonal.

Le GESDEC contrôle également les gravières qui sont les principaux lieux de stockage des déchets minéraux. Sous certaines conditions, les déchets minéraux peuvent être stockés temporairement sur les chantiers.

De par ses activités de construction, l'État est un producteur et un consommateur important de déchets minéraux du canton (chantier du CEVA, tranchées couvertes...) et souhaite être un « modèle/prescripteur » dans l'utilisation de déchets minéraux recyclés. Il a notamment pour cela mis en place le programme « Ecomat » visant à donner des orientations pour favoriser l'utilisation des déchets minéraux recyclés. L'objectif final est double, le programme devant permettre à la fois d'économiser les ressources naturelles et de ne pas encombrer les décharges de matériaux qui pourraient être recyclés.

Par ailleurs dans ce domaine, le GESDEC a participé récemment au processus de réflexion ayant conduit à des modifications légales de :

- la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA⁴⁷), dont les dernières modifications sont entrées en vigueur le 07.11.2012 ;
- la loi sur la gestion des déchets (LGD⁴⁸), dont les dernières modifications sont entrées en vigueur le 07.11.2012, notamment en lien avec les lieux de stockage définitif de matériaux d'excavation propres en zone agricole.

- Gestion des déchets de chantier hors matériaux minéraux

Le GESDEC est en charge également de la gestion des déchets de chantier hors matériaux minéraux. Chaque construction doit faire l'objet d'une déclaration mentionnant une estimation des déchets qui seront produits durant la construction par les différents intervenants. À réception de ces documents, le GESDEC effectue des contrôles de cohérence sur ces déclarations et effectue des contrôles sur site.

- Gestion des déchets pour les grands projets

Le GESDEC intervient dans la planification de la gestion des déchets des grands projets. Cette planification s'effectue selon deux axes :

- la gestion des déblais de chantier dans le cadre des plans localisés de quartier (PLQ) et des demandes d'autorisations (DD). Cette gestion doit

⁴⁷ Loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA, L 3 10)

⁴⁸ Loi sur la gestion des déchets (LGD, L 1 20)



permettre de limiter la création de déchets et de renforcer la réutilisation des déchets dans la phase d'élaboration des projets de construction (exemple : ne pas évacuer les déchets minéraux en décharge, mais rehausser la hauteur du terrain...);

- la gestion des déchets ménagers des futurs habitants.

- Inspection des déchets

Le GESDEC réalise une activité d'inspection des déchets consistant à surveiller et à sanctionner (financièrement) notamment :

- les décharges sauvages ;
- les feux de déchets.

Cela consiste notamment à identifier les propriétaires des déchets sauvages afin de pouvoir établir une amende et de les contraindre à récupérer leurs déchets. Si aucune identification n'est possible, le GESDEC organise une levée et le traitement de ces déchets aux frais de l'État.

En 2013, une seule amende a été dressée pour un montant de 4'000 F.

Contributions du GESDEC dans le cadre du PGD

Dans le cadre de l'élaboration du PGD, le GESDEC effectue dans un premier temps un bilan des actions et mesures du PGD précédent. Dans un deuxième temps, le nouveau plan est élaboré en version projet pour consultation et discussion avec la commission de gestion des déchets. Le nouveau plan reprend normalement les actions et mesures non réalisées du plan précédent si celles-ci sont toujours pertinentes et les nouvelles actions et mesures en fonction des objectifs poursuivis par le nouveau plan.

Le GESDEC est également fortement impliqué dans la mise en œuvre des mesures proposées pour atteindre les objectifs fixés dans le PGD. Le GESDEC sera soit l'acteur principal de la mesure soit l'initiateur lorsqu'une impulsion ou une coordination cantonale est nécessaire.

Interactions du GESDEC avec les autres parties prenantes

Les principales interactions du secteur déchets du GESDEC avec les autres acteurs portent notamment sur :

- la participation à la Commission de gestion des déchets où sont représentées toutes les parties prenantes publiques et privées intervenant dans ce domaine. Au-delà des discussions pour l'élaboration du PGD, cette instance permet d'échanger régulièrement sur l'ensemble des problématiques du moment en matière de gestion des déchets ;
- le travail en commun avec les autres services de la DGE dans le processus de demande d'autorisation de construire. La DGE se doit en effet de donner son avis notamment en matière de respect des règles liées à l'environnement. La gestion des déchets est un des éléments à considérer dans ce processus ;
- l'interaction limitée et ponctuelle avec les autres services de la DGE dans le cadre des contrôles sur site du respect de la gestion des déchets notamment pour les chantiers de construction ;
- l'organisation de groupes de travail avec les communes dans le cadre de réflexions sur la gestion des déchets (p.ex. le traitement des déchets de cuisine).

Redevances et émoluments

Le règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD) précise, aux articles 55, 56, 58, 60 et 62, comment les redevances, émoluments revenant au département pour la gestion des déchets sont fixés et perçus ainsi que les montants.

Ainsi et de manière succincte, les émoluments sont facturés sur la base de tarifs horaires variant entre 80 F et 150 F selon les fonctions concernées, auxquels s'ajoutent des émoluments selon la nature de l'acte à effectuer, à savoir :

- | | |
|---|------------------------|
| a) pour l'enregistrement d'une demande préalable | 200 F |
| b) pour l'enregistrement d'une demande définitive | 300 F |
| c) pour la délivrance de l'autorisation d'exploiter, selon la complexité du dossier | de 1 000 à
12 000 F |
| d) pour le renouvellement de l'autorisation d'exploiter, selon la complexité du dossier | de 500 à
12 000 F |
| e) pour la modification d'une autorisation d'exploiter, selon la complexité du dossier | de 50 à 6 000 F |

Concernant les contrôles d'une installation d'élimination des déchets au bénéfice d'une autorisation d'exploiter, l'émolument varie, selon la complexité du contrôle, de 200 à 5 000 F. Les autres contrôles et expertises exécutés en application de la loi ou du règlement donnent lieu à la perception d'un émolument facturé selon le tarif horaire.

Finalement, les conseils dispensés aux professionnels et aux particuliers, dans le cadre d'une procédure de requête en autorisation d'exploiter une installation de traitement des déchets ou au sujet de la gestion des déchets, donnent lieu à la perception d'un émolument facturé selon le tarif horaire.

4.5.2. Constats

Constat 9 : Absence de stratégie de contrôle et de couverture des risques

La Cour a constaté une réalisation de contrôles par les collaborateurs du GESDEC sans réelle stratégie ni « systémique », qui découle d'une sélection des sites plus ou moins aléatoire sur une base plutôt intuitive. Il n'existe pas de hiérarchisation des risques et des contrôles associés pouvant permettre de guider les collaborateurs (manque de stratégie de contrôle, absence de cartographie des risques) dans leur sélection.

Ainsi, il est difficile d'avoir l'assurance que les risques les plus importants ont réellement été couverts.

Par ailleurs, il existe au sein du GESDEC un nombre important d'informations qui pourraient, si elles étaient utilisées et analysées, permettre de cibler les contrôles sur des points critiques (par exemple, les volumes et types de déchets spéciaux traités par les entreprises prenant en charge ces déchets).

Constat 10 : *Contrôle des chantiers non coordonné au niveau de l'ensemble de la DGE et au-delà*

Il existe peu de coordination avec les autres services de la DGE ou de l'État qui interviennent également sur le contrôle des chantiers. Si des problèmes particuliers sont identifiés par un service, ils peuvent être transmis à d'autres services, mais sur base volontaire des collaborateurs concernés.

Constat 11 : *Répartition des rôles et des tâches partiellement adaptée aux compétences à disposition*

La Cour a constaté que la répartition des tâches des collaborateurs du GESDEC est historique et empirique suite aux différentes réorganisations du service sans suivre forcément une logique opérationnelle ou de couverture des risques. Le travail effectué aujourd'hui est guidé par une volonté de bien faire sur la base des tâches qui étaient faites dans le passé, et ceci au mieux des disponibilités de chacun.

Dans ce cadre, la Cour a constaté que les collaborateurs scientifiques réalisent beaucoup de tâches administratives à faible valeur ajoutée au regard de leurs compétences techniques.

La réalisation des tâches administratives limite fortement le temps disponible restant aux collaborateurs scientifiques pour des interventions de contrôle sur le terrain, la réalisation d'analyses techniques sur des problématiques de gestion des déchets ou des activités de conseil.

Constat 12 : *Lacunes dans la formalisation de certains contrôles*

La Cour a constaté que la formalisation des contrôles effectués dans le cadre des activités du GESDEC n'est pas toujours suffisante, voire absente de certains dossiers. Ainsi, il est difficile de savoir quels points de contrôle ont été testés et quels risques ont été couverts, notamment lorsqu'aucun problème n'a été décrit dans les comptes-rendus.

Il est à noter cependant qu'une documentation des problèmes relevés est effectuée en cas de manquement important aux règles.

Constat 13 : *Support insuffisant pour les outils informatiques*

La Cour a constaté qu'une application sur smartphone de suivi de la gestion des chantiers n'est plus utilisée depuis 2012, l'application n'étant plus maintenue par la DGSi. Cette application permettait un partage simple et immédiat d'informations avec les autres services de la DGE effectuant aussi des contrôles sur les chantiers (STEB, SABRA, etc.).

De plus, l'application « chantier » utilisée par le secteur Déchets n'est pas synchronisée avec l'application de gestion des demandes d'autorisation de construire. Il en résulte une ressaisie des informations par le GESDEC et un retard quant à la disponibilité de ces dernières pouvant nuire à la pertinence des contrôles.

Constat 14 : Long délai de renouvellement des autorisations

La Cour a constaté que le délai de renouvellement des autorisations des entreprises exploitantes peut prendre plusieurs mois, voire même une année. Le délai est souvent lié au délai d'obtention des documents à fournir par les demandeurs.

De plus, dans la logique actuelle, les demandes de modification des autorisations se font généralement après la mise en œuvre effective des opérations faisant l'objet d'une demande de modification de l'autorisation et non de manière anticipée. Dès lors, l'entreprise au bénéfice d'une autorisation a pendant un certain temps une activité non conforme à l'autorisation qu'elle possède.

Constat 15 : Absence de règles systématiques envers les contrevenants

La Cour a constaté une absence de règles systématiques dans les actions et la position du GESDEC vis-à-vis des producteurs et des exploitants de déchets, notamment en cas de manquement à la réglementation. Ainsi, le GESDEC a une approche très réservée en tant qu'autorité de surveillance en ne mettant pas ou peu d'amendes aux contrevenants et laissant un délai important avant d'intervenir.

À titre d'illustration, dans la pratique le GESDEC ne met généralement pas d'amende dépassant les 1'000 F alors que l'art. 43 LGD prévoit des amendes de 200 F à 400'000 F. Ces montants ne sont pas en rapport avec les économies ou gains que certains contrevenants peuvent réaliser du fait de ne pas respecter la loi.

Constat 16 : Facturation non systématique des émoluments

La Cour a constaté que les émoluments relatifs aux autorisations d'exploiter ne couvrent pas les frais directs encourus, à savoir le temps passé par les collaborateurs au sein du GESDEC (principe de l'émolument). Cela est dû au fait qu'en l'absence de règles précises, les collaborateurs se basent sur l'historique pour facturer les entreprises, ce qui ne permet pas d'assurer une équité de traitement ni de respecter le principe de calcul de l'émolument.

En outre, les collaborateurs du GESDEC offrant des prestations externes comme le contrôle ou le conseil ne facturent pas ce travail alors que des tarifs horaires sont prévus à l'article 55 du RGD.

Constat 17 : Conformité partielle au cadre réglementaire

La Cour a relevé les points suivants qui constituent une absence d'application de la réglementation fédérale et cantonale de la part du GESDEC sans pour cela engendrer des risques majeurs pour la gestion des déchets :

- les statistiques concernant l'inventaire des quantités de déchets produites sur le territoire en 2012 ne sont que partiellement produites et celles de 2013 ne sont pas disponibles à la date de l'audit (art. 4 al. 3 LGD, art. 6 RGD) ;
- le canton n'a pas agréé les véhicules pour la collecte et le transport des déchets, notamment quant à leur fonction et leur gabarit (art. 13 LGD, art. 20 RGD) ;
- la surveillance biennale de la décharge contrôlée et de l'usine d'incinération n'est pas formalisée (art. 42 OTD) ;

- la formation du personnel des sociétés au bénéfice d'une autorisation d'exploiter ne fait pas l'objet d'un contrôle (art. 3 al. 2 RGD) ;
- les conteneurs à piles situés dans des points de collecte non surveillés ne sont pas fermés (art. 37 RGD).

4.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au temps passé par les collaborateurs scientifiques sur des tâches administratives eu égard à leurs compétences et à des outils informatiques insuffisants.

Le **risque financier** est avéré de par les émoluments qui ne couvrent pas les frais engagés et les amendes qui ne sont pas en lien avec les risques liés.

Le **risque de contrôle** réside dans l'absence de stratégie de contrôle et à une formalisation aléatoire des contrôles qu'effectue le GESDEC : il est difficile d'avoir l'assurance que les risques les plus importants ont réellement été couverts.

Le **risque de conformité** est avéré, car les activités des sociétés au bénéfice d'une autorisation d'exploiter s'éloignent des activités mentionnées dans l'autorisation octroyée. De même, le **risque de conformité et opérationnel** existe notamment si l'inventaire des déchets n'est pas réalisé annuellement, si les véhicules et le matériel pour la collecte des déchets ne sont pas validés par le canton, si la formation du personnel des sociétés au bénéfice d'une autorisation d'exploiter n'est pas contrôlée par le canton.

4.5.4. Recommandations

Recommandation 8 : [cf. constat 9]

La Cour recommande à la **DGE** de définir une démarche commune et coordonnée de contrôle et de surveillance des chantiers entre tous les services concernés de la DGE, en invitant également les services d'autres départements de l'État (p.ex. l'OCIRT). Cette démarche permettrait d'éviter une succession d'interventions alors qu'un premier niveau de contrôle plus complet par l'un des services serait suffisant.

Dans ce cadre, la DGE devra proposer les outils appropriés à cette nouvelle démarche en mutualisant et consolidant l'ensemble des informations utiles à chacun dans l'exercice de ses fonctions.

Recommandation 9 : [cf. constat 10]

La Cour recommande au **GESDEC** d'élaborer, sur la base des risques encourus en matière de déchets, des acteurs du traitement des déchets ou des producteurs de déchets, la stratégie de contrôle afin de couvrir les principaux risques.

Cette stratégie devra ainsi permettre d'identifier les contrôles prioritaires et de définir une logique d'intervention pour les collaborateurs.

Pour les déchets de chantiers, à défaut ou dans l'attente de la nouvelle démarche de contrôle au niveau de la DGE (voir recommandation précédente), la Cour

recommande au GESDEC de mettre en place des échanges d'information avec les autres services de l'État qui interviennent sur les chantiers pour que chaque service profite du passage d'un collaborateur de l'État sur un chantier.

Recommandation 10 : [cf. constat 11]

La Cour recommande au **GESDEC** d'élaborer, sur la base du nouveau PGD, les objectifs et tâches prioritaires qui vont incomber au secteur déchets en matière de conseil, de contrôle et d'opérations administratives.

Le GESDEC pourra entre autres profiter de l'arrivée récente du nouveau responsable de secteur pour redéfinir les tâches et rôles de chacun, par exemple dans le cahier des charges, en fonction notamment :

- De la hiérarchie des tâches à accomplir eu égard aux priorités données à l'action du GESDEC et aux risques encourus en matière de gestion des déchets ;
- Du rôle et des tâches qui seront réalisés par le responsable de secteur ;
- Des tâches à valeur ajoutée devant être réalisées par les conseillers scientifiques ;
- D'une distribution différente des tâches administratives.

Cela permettra de définir les ressources administratives et techniques nécessaires.

Ces adaptations organisationnelles devront également tenir compte de la démarche et de la stratégie de contrôle retenues par la DGE et le GESDEC (voir recommandations ci-avant).

Recommandation 11 : [cf. constats 10 et 13]

La Cour recommande au **GESDEC** de revoir, avec le SGOI et la DGSI, les besoins en matière informatique nécessaires pour la réalisation des tâches de façon plus globale en fonction de la stratégie et démarche de contrôle retenue par la DGE comme évoqué ci-avant.

Recommandation 12 : [cf. constat 12]

La Cour recommande au **GESDEC** de mettre en place une formalisation systématique des contrôles, tant en termes de « programme de tests » (check-list p.ex.) en amont qu'en matière de compte-rendu en aval même si le contrôle n'a pas relevé d'anomalie. Cette formalisation viendra compléter la démarche de SCI mise en œuvre au sein du département.

Les « programmes de tests ou de contrôles » seront à définir en fonction de la stratégie de contrôle retenue et de la cartographie des risques à couvrir.

Recommandation 13 : [cf. constat 14]

La Cour recommande au **GESDEC** de revoir le processus de suivi des autorisations afin notamment de :

- Définir un calendrier applicable systématiquement aux actions à réaliser et aux demandes de documents, afin de diminuer le temps de délivrance des autorisations et des renouvellements ;

- Revoir les règles de demande de modification dans une logique d'autorisation « a priori » plutôt qu'une correction « a posteriori ». Lors des renouvellements, il pourrait ainsi être utile d'obtenir un tableau des volumes prévisionnels (par fraction) afin d'anticiper les modifications et d'utiliser les données statistiques existantes au sein du GESDEC pour identifier les dépassements potentiels de volume.

Recommandation 14 : [cf. constat 15]

La Cour recommande au **GESDEC** de définir et mettre en œuvre des règles systématiques dans ses actions et sa position vis-à-vis des producteurs et des exploitants de déchets notamment en cas de manquement aux règles (délai d'intervention du GESDEC, délai laissé au contrevenant pour s'exécuter, procédure d'escalade, etc.).

Il sera également nécessaire de préciser les principes de fixation des amendes (critères) à appliquer en fonction de la nature de la contravention et du comportement du contrevenant.

Recommandation 15 : [cf. constat 16]

La Cour recommande au **GESDEC** de revoir le principe de facturation des émoluments et de définir des règles précises entre la prestation fournie et le montant des émoluments à facturer.

Recommandation 16 : [cf. constat 17]

La Cour recommande également au GESDEC de profiter de la nouvelle version de l'OTD pour revoir les articles de la législation cantonale (LGD, RGD) qui n'ont plus de raison d'être dans leur forme actuelle, et le cas échéant de proposer les modifications à l'approbation des autorités compétentes.

4.5.5. Observations du DETA

Le DETA partage les constats et accepte les recommandations N° 8 à 15 dont la plupart faisaient déjà l'objet de réflexions. Concernant la recommandation N° 11, les besoins informatiques sont depuis longtemps établis mais leur réalisation ne dépend pas du DETA.

La recommandation N° 16 va de soi.

5. ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DES DÉCHETS À L'ÉCHELON COMMUNAL

5.1. Chiffres-clés et organisation générale

La Cour a réalisé dans le cadre de cet audit une enquête auprès des 45 communes genevoises afin de récolter un ensemble d'informations sur les pratiques communales en matière de gestion des déchets. Cette enquête a permis notamment d'obtenir les informations présentées de façon synthétique ci-après.

Évolution démographique et volume de déchets

Une augmentation de la population dans les 5 à 10 ans à venir est prévue par 36 communes sur 45 (soit 80%). En nombre d'habitants, cette augmentation est estimée au total à environ 75'000 habitants ce qui produirait entre 6'000 et 7'000 tonnes de déchets incinérables en plus par an.

	Nombre de communes concernées	Min. par commune	Max. par commune	Augmentation totale prévue par les communes
Evolution de la population (dans 5 à 10 ans)	36	+100 habitants	+10'000 habitants	environ +75'000 habitants
Evolution du volume des déchets incinérés (dans 5 à 10 ans)	11	+10 tonnes	+2'300 tonnes	environ +7'000 tonnes

Il est à noter que ces prévisions d'augmentation de la population effectuées par les communes sont légèrement supérieures à celles prévues par l'OCSTAT à 10 ans. En effet, l'OCSTAT prévoit une augmentation d'environ 50'000 habitants entre 2014 et 2024 dans son scénario le plus dynamique en termes d'augmentation de la population (*estimation effectuée en 2011*).

Taux de recyclage des communes

Calculé par le GESDEC, le taux de recyclage moyen des communes en 2012 est de 41.8%. À noter que les quantités de déchets apportées aux ESREC par les communiens sont considérées comme des déchets recyclés à intégrer dans le taux communal. Le taux moyen de l'ensemble des communes intégrant les ESREC est de 44%.⁴⁹

Commune	Ordures ménagères en tonnes	Déchets comp/méth en tonnes	Verre en tonnes	Papier en tonnes	Divers ¹ en tonnes	Ferraille + OREA en tonnes	Bois en tonnes	Total valorisé en tonnes	Taux de recyclage	Taux 2011
Genève	45'580	5'107	4'690	11'242	1'169	976	2'242	25'426	35.8%	35.9%
Aire-la-Ville	234	72	34	49	9	4	0	167	41.7%	42.1%
Anières	683	834	82	122	24	31	14	1'107	61.9%	59.6%
Avully	453	102	61	103	27	2	4	297	39.6%	31.3%
Avusy	352	182	59	84	18	10	5	357	50.4%	47.7%
Bardonnex	627	203	89	121	14	71	12	510	44.9%	42.1%
Bellevue ²	899	111	25	41	5	40	2	225	20.0%	17.7%
Bernex ²	2'442	922	352	495	83	78	113	2'043	45.5%	44.2%
Carouge ²	5'426	1'611	637	1'639	129	147	671	4'834	47.1%	48.4%
Cartigny	182	156	39	54	14	8	9	279	60.5%	60.5%
Céligny	225	355	27	28	1	12	0	424	65.3%	68.6%
Chancy	272	120	44	62	17	2	0	245	47.4%	47.8%
Chêne-Bougeries	2'519	1'657	324	613	90	24	71	2'780	52.5%	48.9%
Chêne-Bourg	2'190	558	227	505	72	48	80	1'489	40.5%	39.0%
Choulex	331	184	45	59	14	8	13	323	49.4%	51.0%
Collex-Bossy	347	287	51	62	13	0	0	412	54.2%	50.3%
Collonge-Bellerive	2'164	2'281	225	428	56	62	78	3'131	59.1%	56.9%
Cologny	1'621	1'241	123	213	25	15	13	1'630	50.1%	47.7%
Contignon	992	523	100	205	24	22	45	919	48.1%	46.8%
Corsier	569	558	78	96	21	5	15	774	57.6%	56.8%
Dardagny	437	105	64	63	17	5	0	255	36.8%	36.9%
Genthod	677	29	31	42	3	1	0	106	13.5%	12.4%
Grand-Saconnex	2'917	754	249	555	112	41	4	1'715	37.0%	40.4%
Gy	156	138	20	28	9	8	9	212	57.6%	55.7%
Hermance	312	208	31	33	7	4	13	295	48.7%	47.9%
Jussy	440	265	66	76	13	16	22	458	51.0%	49.6%
Lacornex	143	110	32	46	8	0	0	196	57.8%	57.6%
Lancy	6'826	1'734	774	1'854	293	73	213	4'941	42.0%	42.2%
Meinier	657	171	93	169	25	10	64	533	44.8%	43.8%
Meyrin	5'068	1'562	618	1'513	235	270	488	4'687	48.0%	46.7%
Onex	4'227	885	400	921	147	76	114	2'542	37.6%	38.1%
Pertuis	1'057	326	111	102	43	22	9	612	36.7%	37.6%
Plan-les-Ouates	2'489	1'039	319	479	99	56	104	2'096	45.7%	44.5%
Pregny-Chambesey	968	619	107	160	35	0	10	931	49.0%	48.4%
Presinge	264	32	23	20	3	5	4	87	24.7%	23.1%
Puplinge	554	275	77	123	30	12	27	544	49.5%	47.5%
Russin	149	7	63	23	3	0	0	96	39.3%	39.9%
Saligny	1'094	291	180	184	25	22	35	737	40.2%	39.3%
Soral	179	108	40	33	6	0	0	186	51.1%	50.4%
Thônex	3'562	1'247	430	771	124	94	161	2'827	44.2%	43.6%
Troinex	699	217	67	104	18	5	16	428	37.9%	39.4%
Vandoeuvres	797	978	56	106	12	22	27	1'201	60.1%	60.6%
Vernier	8'009	1'850	869	1'614	265	276	610	5'483	40.6%	39.4%
Versoix	3'443	770	361	532	73	68	82	1'886	35.4%	36.0%
Veyrier	2'505	1'559	315	603	104	44	67	2'693	51.8%	51.6%
Total communes	115'738	32'341	12'709	26'375	3'531	2'698	5'464	83'119	41.8%	41.4%
ESRECs	1'591	2'050	214	914	391	2'046	3'620	9'236	85.3%	85.3%
Total global	117'328	34'392	12'923	27'289	3'922	4'744	9'084	92'355	44.0%	43.5%
<i>Total 2011</i>	<i>116'904</i>	<i>32'350</i>	<i>12'843</i>	<i>27'202</i>	<i>4'026</i>	<i>4'820</i>	<i>8'864</i>	<i>90'105</i>	<i>43.5%</i>	

¹ Divers: PET, alu, fer-blanc, textiles, piles et huiles.

² Communes abritant un ESREC sur leur territoire.

⁴⁹ Inventaire des déchets urbains communaux : statistique relative aux collectes sélectives

Il est à noter que ce taux de recyclage au niveau communal de 44% ne correspond pas au taux cantonal de 45.5%. En effet et comme évoqué au chapitre 4.3.2, un taux de recyclage de 50% au niveau communal ne veut pas dire que 50% des matériaux seront recyclés et non incinérés, mais que 50% des déchets produits ont été triés à la source pour a priori être recyclés. Or, au niveau cantonal, un taux de recyclage de 50% se traduit par un recyclage de même taux des matériaux, la différence étant l'incinération.

De fortes disparités entre communes sont constatées en matière de taux de recyclage. En effet, en fonction de la densité de population, du caractère urbain, de la topologie, de la présence de déchets verts et de la pratique en matière de collecte, le taux pourra varier de manière significative. Ainsi, le fait que certaines communes aient un taux nettement plus faible que la moyenne s'explique notamment par l'absence de collecte des déchets verts, en raison de la proximité d'un ESREC par exemple.

28 communes utilisent également pour leur suivi d'autres indicateurs en matière de gestion des déchets, tels que le nombre de kilogrammes de déchets produits par habitant ou le nombre de kilogrammes de déchets incinérés par habitant. Ces informations sont publiées par le GESDEC sur le site internet de l'État.

Mesures envisagées pour améliorer le taux de recyclage des communes

29 communes estiment que leur taux de recyclage va varier dans un proche avenir. La variation moyenne du taux de recyclage pour ces 29 communes représente une augmentation d'environ 6.8 points.

Selon le questionnaire de la Cour, la majorité des communes mentionne avoir fixé comme cible à moyen terme un taux de recyclage égal ou supérieur à 50%, 6 communes visant même plus de 60 %.

En toute logique, 39 communes envisagent d'investir dans les années à venir afin d'atteindre ces objectifs d'amélioration de leur taux de recyclage. En effet, les mesures envisagées vont majoritairement concerner :

- Le renforcement de la communication auprès de la population pour 22 d'entre elles,
- Le développement du nombre des points de récupération pour 21 d'entre elles, dont deux envisagent de supprimer les levées en porte-à-porte,
- La mise en œuvre de collecte des déchets de cuisine pour 11 d'entre elles,
- Le renforcement des contrôles et la mise en place d'une taxation des entreprises pour 4 d'entre elles,
- L'augmentation de la fréquence des levées, notamment pour les déchets encombrants et les déchets verts, pour 2 d'entre elles,
- L'optimisation du recyclage lors de manifestations et au sein de l'administration communale pour 2 d'entre elles,
- L'apport d'un conseil auprès des PME pour une d'entre elles.

Sur les 39 communes envisageant ces investissements, 32 ont fourni une estimation des coûts associés :

Coûts des mesures envisagées		
Nombre de communes concernées	Investissement (en millions F)	Fonctionnement (en millions F)
32	20	4

Le montant total d'investissement pour les 32 communes (dont l'ensemble des villes) ayant répondu s'élève à environ 20 millions F et un coût de fonctionnement annuel supplémentaire d'environ 4 millions F.

Réglementations communales

- Règlement communal

Nombre de communes disposant d'un règlement	Délibéré au Conseil Municipal	Communiqué au GESDEC	Faisant mention de sanctions	Nombre de communes ayant notifié des sanctions
30	18	20	29	16

L'article 12 de la LGD indique que « *les communes peuvent édicter des règlements particuliers* », ce que 30 communes ont fait. À défaut de règlement, le personnel communal n'est pas habilité à prononcer des sanctions et doit faire appel au GESDEC en cas de découverte de situations illégales.

Sur les 29 communes ayant mentionné dans leurs règlements communaux la possibilité de mettre des sanctions, seules 16 l'ont déjà fait pour des montants d'amendes allant de 150 F à 3'000 F.

Il est à noter que la majorité des règlements communaux sont rendus publics par l'intermédiaire généralement du site internet de la commune.

- Tolérance pour les déchets d'entreprise

30 communes ont déclaré réaliser la collecte des déchets d'entreprise sur leur commune.

Tolérance communale pour les déchets des professionnels		
Nombre de communes concernées	Gratuit	Payant (forfaitaire et/ ou par container)
30	23	7

Cette collecte se traduit le plus fréquemment (23 communes sur 30) par une levée et une élimination gratuites des déchets (« tolérance »). Cette tolérance peut exister pour l'ensemble des déchets urbains ou pour certaines fractions de déchets comme le papier, le verre ou les déchets organiques.

Il est à noter également que de nombreuses communes n'ont pas à ce jour identifié toutes les entreprises potentiellement concernées par la suppression de la tolérance ni estimé les fractions de déchets et les volumes concernés.

Organisation générale de la gestion des déchets dans les communes

- Type d'organisation

Il existe deux types d'organisation pour la collecte des déchets communaux :

- internalisation par la mise en place d'un service dédié. 4 communes sont concernées (Ville de Genève, Carouge, Meyrin et Onex),
- externalisation par la mise en place d'un contrat avec une entreprise privée, pour l'ensemble des autres communes.

- Fractions de déchets collectées

La majorité des communes collecte l'ensemble des fractions pour lesquels des filières de traitement existent comme les ordures ménagères, le verre, les encombrants, les déchets verts, le papier/carton, le PET, l'Alu/fer blanc, le textile, les piles.

Par ailleurs, 18 communes organisent la collecte des déchets de cuisine.

- Mode de collecte des déchets

Il existe deux modes de collecte de déchets : le porte-à-porte et les points de récupération. Certaines communes peuvent avoir mis en place les deux modes de collecte des déchets en parallèle soit pour la même fraction de déchets soit pour des fractions différentes.

	Type de levée	
	Porte à porte (nbre de communes)	Point de récupération (nbre de communes)
Ordures ménagères	38	35
Verre	13	45
Encombrants	43	10
Déchets verts	31	27
Déchets de cuisine	15	18
Papier/carton	27	45
PET	2	45
Alu/Fer blanc	-	44
Textiles	-	44
Piles	-	45

Globalement on constate que les communes organisent des collectes mixtes à :

- 65% pour les ordures ménagères et le papier/carton ;
- 40% pour les déchets de cuisine ;
- 40% pour les déchets verts ;
- 30% pour le verre ;
- 25% pour les encombrants.

La tendance actuelle rencontrée au sein des communes est la mise à disposition de points de récupération en supprimant progressivement le porte-à-porte (notamment pour certaines fractions).

	Fréquence des levées au porte à porte	
	Min/an	Max/an
Ordures ménagères	52	156
Verre	7	52
Encombrants	3	sur demande
Déchets verts	19	104
Déchets de cuisine	52	104
Papier/carton	6	156
PET	52	52
Alu/Fer blanc	-	-
Textiles	-	-
Piles	-	-

Les fréquences de levée des déchets peuvent être sensiblement différentes d'une commune à l'autre. Pour les points de récupération, la fréquence de levée est généralement fonction du remplissage et dépend ainsi de la densité des points de collecte/bennes à disposition. Pour les levées en porte-à-porte, la fréquence dépend du volume de déchets, mais également des moyens à disposition ou de la volonté politique d'offrir une prestation plus importante en matière de collecte à la population.

À titre d'exemple, la majorité des communes font plus d'une collecte d'ordures ménagères par semaine (deux ou trois) alors que 7 communes (rurales) n'en font qu'une par semaine.

La levée des encombrants est également organisée de manière très différente d'une commune à l'autre :

- De manière générale cette collecte est réalisée au porte-à-porte, mais la fréquence de passage est très variable (entre 3x par an à 12x par an ou sur demande).
- Aucune levée des encombrants n'est réalisée dans deux communes.

- Collaborations intercommunales

Nbre de communes utilisant le quai des Péniches	Collaborations intercommunales			
	Pour la levée des déchets	Pour l'infrastructure	Pour les sites de traitement	Pour les achats de biens et services
11	11	13	11	6

Les transporteurs de 11 communes sur 45 utilisent les installations du quai des Péniches, dont 5 de manière prépondérante.

Il est à relever par ailleurs un ensemble d'initiatives en matière d'intercommunalité :

- collecte des déchets verts par un prestataire commun ;
- mise en place d'une structure de traitement des déchets verts ;
- utilisation d'un dépôt commun pour les services de voirie pour y entreposer les déchets encombrants retrouvés sur des « dépôts sauvages » ;
- mise en place d'un point de récupération commun ;
- mise en place d'un appel d'offres commun pour la levée des déchets en porte-à-porte et sur les points de récupération ;
- pour les communes de Lancy et Plan-les-Ouates : future mise en place d'un point de récupération commun dans des quartiers limitrophes ;
- mise en place d'un lieu de stockage commun pour les déchets verts.

Infrastructures à disposition

Les communes mettent à disposition des habitants de plus en plus de points de récupération. En 2013, il y avait près de 2'200 containers et 1'700 terriers.

Coûts et revenus potentiels relatifs à la gestion des déchets

- Coût de fonctionnement (yc amortissement des installations) de la gestion des déchets pour les communes

Coûts totaux de la prestation gestion des déchets			
Coût total pour les 45 communes en 2013	Min. % des charges totales de la commune	Max. % des charges totales de la commune	Médiane des charges totales de la commune
environ 80 millions	3.20%	10.00%	6.04%

Sur la base des informations récoltées, les ressources financières engagées pour la gestion des déchets correspondent à une fourchette allant de 3.2 % à 10% du total des charges de la commune. D'après les informations fournies, le montant total des coûts pour les 45 communes s'élève à plus de 80 millions F par an. Il est à noter que dans ces charges peuvent être déduits des revenus issus de la vente des certains déchets.

Ces coûts totaux peuvent être répartis entre différentes rubriques :

- Coûts internes pour la collecte, le transport, l'entretien et l'administration

Pour les quatre communes possédant leur propre service de collecte des déchets, les coûts internes sont principalement les coûts de personnel réalisant la collecte, l'entretien des installations et l'organisation administrative de la prestation.

Pour les autres, les coûts internes sont principalement des coûts administratifs et des charges liées au contrôle, à la communication et à l'entretien des infrastructures.

- Coûts externes pour la collecte et le transport

Les coûts externes correspondent majoritairement à des prestations de collecte et de transport des déchets. Les marchés passés avec les transporteurs sont pour de nombreuses communes réalisés de gré à gré.

Le coût, pour les communes, des collectes effectuées par les prestataires externes s'élève à environ 13 millions de F par an dont

- 53% pour les ordures ménagères ;
- 12% pour le verre ;
- 10% pour le papier ;
- 9% pour les encombrants ;
- 9% pour les déchets organiques ;
- 4% pour le PET.

Il est à noter une forte disparité des coûts de collecte d'une commune à l'autre, les écarts de prix à la tonne pouvant aller d'un ratio de 1 à 5 pour

une même fraction. De même, pour une même fraction, le prix de collecte en porte-à-porte sera supérieur à la collecte en point de récupération pour une commune et inférieur pour une autre commune.

Le nettoyage des installations et la communication représentent également un coût important pour les communes.

- Coûts et revenus externes pour le traitement des déchets

Le verre est généralement une source de revenus pour les communes, cependant en fonction de la qualité de tri, l'exutoire peut facturer des frais supplémentaires.

Généralement, il n'y a pas de contrat conclu entre la commune et l'entreprise en charge du traitement des déchets, le transporteur se chargeant de l'ensemble des relations avec cette dernière.

Les coûts de traitements des déchets sont variables d'une commune à l'autre et peuvent varier comme pour la collecte dans un ratio de 1 à 5 pour une même fraction de déchets.

Les revenus des matériaux récoltés par les communes représentent en moyenne 6% des coûts de l'élimination. Les principales fractions qui rapportent un revenu « net » aux communes sont le verre et le papier/carton, dans une moindre mesure il peut y avoir aussi le PET et l'alu/fer blanc.

5.2. Dispositif communal de gestion des déchets

5.2.1. Contexte

Le cadre légal et réglementaire

La LGD mentionne un ensemble d'éléments en lien avec les obligations des communes en matière de gestion des déchets.

Art. 12 Collecte, transport et élimination

1 La collecte, le transport et l'élimination des déchets ménagers sont organisés et assurés par les communes, sans taxes pour les ménages. Demeurent réservées les prestations particulières des communes.

2 Les communes définissent l'infrastructure de collecte et fixent la fréquence des levées en fonction des besoins.

3 Les communes organisent également des collectes sélectives des autres déchets ménagers valorisables ou nuisibles pour l'environnement, selon les besoins et aux emplacements appropriés, et veillent à leur élimination.

4 Les communes peuvent édicter des règlements particuliers.

Art. 15 Dépenses des communes

Les dépenses relatives à la collecte, au transport et à l'élimination des déchets ménagers sont couvertes par les recettes générales des communes.

En complément, le RGD précise comment les communes peuvent s'organiser pour la collecte, le transport et le traitement des déchets.

Art. 5 Information communale

1 Les communes sont tenues d'informer la population sur les emplacements et les horaires des collectes sélectives et sur les modes d'élimination des déchets ménagers en vigueur sur leur territoire.

2 À cet effet, elles sont habilitées à édicter des règlements ou directives communaux.

Art. 16 Principes

1 Les communes sont tenues de collecter, de transporter et d'éliminer les déchets ménagers conformément au plan cantonal de gestion des déchets.

2 Elles organisent des infrastructures et la logistique des collectes sélectives des déchets ménagers de manière à couvrir l'ensemble du territoire communal et à desservir toute la population. Elles peuvent également procéder à des collectes spéciales au porte-à-porte pour les déchets encombrants ou compostables ou d'autres déchets collectés séparément.

3 Elles assurent la propreté des voies publiques ainsi que des parcs publics. Elles installent à cet effet des corbeilles à déchets en nombre suffisant – notamment dans les zones commerçantes – et les vident régulièrement, y compris durant les fins de semaine et les jours fériés. Elles installent également des distributeurs de sacs-poubelle pour déjections canines en nombre suffisant et les approvisionnent régulièrement. Elles enlèvent systématiquement les déchets encombrants.

4 Les communes sont chargées de l'information nécessaire auprès de la population.

Le RGD mentionne également que les communes ont la possibilité de rédiger leur propre règlement afin de reprendre notamment des spécificités communales comme la localisation des infrastructures, les horaires des collectes ou les sanctions applicables aux contrevenants.

Art. 17 Règlements communaux

1 Les communes peuvent édicter des règlements communaux sur le bon fonctionnement de leurs infrastructures de collecte et sur leur gestion des déchets ménagers.

2 Les règlements communaux peuvent prévoir les sanctions et les mesures prévues dans la loi.

Art. 19 Caractéristiques du matériel de collecte

1 Les conteneurs doivent être adaptés aux véhicules utilisés pour le transport des déchets vers les centres d'élimination.

2 Les communes fixent le type et la contenance des récipients pour la collecte.

3 Les communes ne peuvent pas imposer de fournisseur pour les récipients.

Art. 21 Points de récupération

1 Les communes organisent les levées sélectives des déchets ménagers aux points de récupération désignés par elles. Demeurent réservées les levées au porte-à-porte.

2 On entend par point de récupération un lieu aménagé, muni de plusieurs conteneurs permettant de récupérer de manière sélective les déchets ménagers triés à domicile.

3 Dans la mesure du possible, les points de récupération doivent s'intégrer au paysage.

4 Les communes exploitent leurs points de récupération de manière adéquate, notamment en assurant leur propreté.

5.2.2. Constats

Constat 18 : Faibles collaborations intercommunales

L'article 13 LGD précise que « le département peut encourager le regroupement de communes en vue de l'organisation rationnelle de la collecte et du transport des déchets ménagers ».

Or, seules quelques actions intercommunales ont été mises en œuvre : l'intercommunalité GICORD pour le traitement des déchets verts, l'élaboration d'un appel d'offres commun pour la collecte des ordures ménagères entre plusieurs communes d'Arve-Lac ou encore la mise en commun d'un lieu de stockage temporaire.

Constat 19 : Non-respect du règlement sur la passation des marchés publics

Une majorité de communes n'ont pas réalisé d'appel d'offres sur invitation ou en procédure ouverte pour la collecte et le traitement des déchets et attribuent souvent les marchés de gré à gré. Or, plusieurs communes ont atteint les seuils qui auraient nécessité de faire des procédures d'appel d'offres sur invitation ou ouvertes.

Au-delà de la conformité réglementaire, la mise en place de procédures d'appel d'offres conformes à la loi peut permettre de faire baisser les prix. À titre d'exemple, suite à un appel d'offres en procédure ouverte, une commune a vu le coût à la tonne de la collecte en porte-à-porte des déchets incinérables diminuer de 39% (soit une réduction de la facture annuelle de plus de 130'000 F) et le coût à la tonne de la collecte du verre en point de récupération diminuer de 41% (soit une réduction de la facture annuelle de plus de 10'000 F).

Par ailleurs, au travers de son questionnaire, la Cour a pu également constater que les prix de collecte à la tonne pouvaient varier entre les communes d'un ratio de 1 à 5 pour un même type de collecte (porte-à-porte ou point de récupération) et pour une même fraction de déchets. Sur la base du prix médian de chaque fraction de déchets (p.ex. le verre, le papier, etc.), la Cour a estimé que la généralisation d'appel d'offres (sur invitation ou en procédure ouverte), au niveau des communes payant un tarif supérieur au prix médian pour les prestations de collecte, pourrait apporter des économies de charges communales pour un minimum de 1'100'000 F par an.

Constat 20 : Pratique d'une tolérance communale à l'égard des entreprises contraire à la LPE

Sur la base du questionnaire envoyé aux communes, actuellement 23 communes pratiquent une « tolérance » communale vis-à-vis des entreprises en effectuant gratuitement la levée de leurs déchets urbains.

Cette pratique contrevient au principe de causalité de la LPE et engendre des coûts supplémentaires pour les communes.

Il est à noter que le projet de PGD 2014-2017 prévoit la suppression de cette tolérance.

Constat 21 : Absence d'évaluation précise de l'impact de la suppression de la tolérance communale

La Cour constate qu'à ce jour de nombreuses communes n'ont pas identifié toutes les entreprises potentiellement concernées par la suppression de la tolérance ni estimé les fractions de déchets et les volumes concernés.

De même, ces communes n'ont pas encore défini quelles pourraient être les modalités pratiques de facturation des entreprises en question.

Constat 22 : Collecte et traitement des déchets de cuisine insuffisamment définis

Dans le cadre du projet de PGD 2014-2017, le GESDEC souhaite introduire un accroissement de la levée des déchets de cuisine. Sur la base du questionnaire envoyé aux communes, actuellement 24 communes collectent séparément cette fraction de déchets et 5 communes envisagent de développer cette activité.

Si la mise en œuvre de cette mesure devait intervenir rapidement pour l'ensemble des communes, il est certain que la seule installation de traitement de ce type de déchets du canton (« Pôle vert » de Châtillon) ne soit pas en mesure d'absorber les quantités collectées.

Par ailleurs, il n'existe pas à ce jour de plan d'action précis pour les communes définissant les modalités pratiques de mise en œuvre de ce type de collecte et les investissements nécessaires. Il est à noter cependant la mise en place récente par le GESDEC d'un groupe de travail pour couvrir cette problématique.

Constat 23 : Peu de contrôle sur la valeur des déchets recyclés

La maîtrise des filières de valorisation en termes de revenus et de charges n'est pas systématique, certaines communes dépendant totalement du transporteur quant à ces informations et ne demandant pas des comptes détaillés à ce dernier.

De même, le tarif de valorisation de la matière peut différer de manière importante d'une commune à une autre. À titre d'exemple, le tarif moyen de reprise du papier carton peut varier du simple au double (20 F la tonne pour certaines communes contre 40 F pour d'autres communes).

5.2.3. Risques découlant des constats

En ce qui concerne la collecte des déchets de cuisine et la fin de la tolérance communale à l'égard des entreprises, il existe un **risque opérationnel et financier** lié aux difficultés et à l'hétérogénéité possibles de mise en œuvre des actions du projet de PGD 2014-2017 sans accompagnement ou coordination intercommunale.

Le **risque de conformité et financier** tient au non-respect d'une part de la réglementation en matière des marchés publics, d'autre part du principe de causalité en raison de la tolérance communale pour les déchets de certaines entreprises.

5.2.4. Recommandations

Recommandation 17 : [cf. constats 18, 19 et 23]

La Cour recommande **au comité de l'ACG** de constituer un groupe de travail intercommunal permettant d'identifier les regroupements ou synergies possibles des différentes actions ou activités liées aux déchets au sein des communes afin de mutualiser les compétences et les ressources.

À titre d'exemple, des réflexions pourraient être menées en lien avec la mise en commun de ressources ou de compétences, la réalisation d'appel d'offres en commun ou encore la possibilité de grouper des achats afin de bénéficier de tarifs plus intéressants en fonction des volumes.

Ce groupe de travail aura également pour objectif de collecter toute information utile en matière de gestion des déchets comme les tarifs pratiqués pour la collecte et la valorisation de la matière afin que le comité de l'ACG puisse communiquer cette information à l'ensemble des communes.

Recommandation 18 : [cf. constats 19]

La Cour recommande **au comité de l'ACG** de diffuser à l'ensemble des communes un rappel des principales dispositions légales en matière de marchés publics⁵⁰, et de mettre à disposition un support juridique (guide de bonnes pratiques, cahier des charges type, ...) dans ce domaine.

Les procédures d'appel d'offres devront tenir compte, dans la rédaction du cahier des charges, des spécificités liées au traitement des déchets par les exutoires et les revenus associés. De même, il sera important que le cadre proposé permette une homogénéité dans l'application des procédures, notamment en matière de critères d'attribution des marchés.

Recommandation 19 : [cf. constats 20 et 21]

Dans le cadre de la suppression de la tolérance, la Cour recommande **au GESDEC**, avec l'appui du comité de l'ACG, d'étudier différentes méthodes afin d'identifier les entreprises concernées sur les territoires des communes et de proposer une méthodologie de facturation (contrat avec la commune ou avec un prestataire externe). Pour ce faire, il serait envisageable d'utiliser les données issues de la taxe professionnelle.

Recommandation 20 : [cf. constat 22]

Dans le cadre du groupe de travail sur les déchets de cuisine, mis en place par le GESDEC avec la collaboration de certaines communes, la Cour invite le **GESDEC** à sonder les intentions des communes en la matière et à estimer l'impact opérationnel et financier de ce type de collecte en fonction des technologies à disposition.

En parallèle, le GESDEC devra s'assurer que les capacités des exutoires présents sur le canton seront suffisantes pour absorber ces volumes supplémentaires de déchets de cuisine.

5.2.5. Observations du comité de l'ACG

Recommandation 17

L'implication locale de cette démarche ne relève pas de l'ACG, notamment pour des questions de respect de l'autonomie communale. Un groupe de travail existe déjà, qui se réunit régulièrement avec le GESDEC. Nous proposons qu'il étudie les remarques soulevées dans votre rapport.

L'ACG serait ensuite prête à diffuser une information à l'ensemble des communes ou à accueillir une présentation à l'occasion de l'une de nos AG extraordinaires.

En tout état de cause, il nous semble que le GESDEC est plus légitimé que notre groupement à collecter toute information utile en matière de gestion des déchets.

⁵⁰ À ce titre, le [rapport no 56](#) de la Cour des comptes contient le rappel des principales dispositions légales en matière d'attribution de marché de fournitures et services.

Recommandation 18

À ce jour, l'ACG n'est pas en mesure de dispenser un appui juridique d'importance aux communes, toutefois nous pouvons diffuser des documents déjà existants ou des bonnes pratiques que vous auriez déjà identifiées. Il est par ailleurs à souligner qu'un certain nombre de prestataires privés (avocats) se sont spécialisés dans ce domaine et apportent, d'ores et déjà, leur appui aux communes.

Recommandation 19

L'ACG ne dispose pas de l'expertise pour l'élaboration de typologies différenciées par territoires, toutefois nous pourrions participer à l'élaboration d'une méthodologie de facturation.

5.2.6. Observations du DETA

S'agissant d'une mesure nouvelle du prochain plan de gestion des déchets 2014-2017, le DETA envisagerait volontiers de mener les travaux relatifs à la recommandation 19. Il s'agit en effet de décharger au plus vite les finances communales des coûts de l'élimination des déchets des entreprises tout en donnant un coup de fouet bienvenu à l'augmentation du taux de recyclage des déchets urbains.

La recommandation 20 va de soi et le DETA travaille d'ores et déjà en ce sens.

6. ANALYSE DES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

6.1. Introduction

6.1.1. Principe général

Conformément aux principes du CGD-02, les déchets genevois sont en principe éliminés à Genève. Des exceptions sont possibles dans les cas suivants :

- compte tenu de leur usage intermédiaire ou final, les matériaux recyclables sont transportés et réutilisés dans des marchés suisses, européens, voire mondiaux dans certains cas ;
- les déchets produits en petites quantités ou pour lesquels une installation uniquement approvisionnée par les déchets genevois ne serait pas rentable (par exemple : les piles, les carcasses d'automobiles) ;
- les déchets devant être mis en décharge en grande quantité et pour lesquels les volumes de décharge sont insuffisants sur le territoire genevois (par exemple : les déblais, les mâchefers) ;
- les capacités de traitement sont provisoirement insuffisantes sur le canton (problèmes techniques, pannes, etc.).

Dans ces cas, les déchets ne peuvent être exportés que vers des installations, agréées par le canton ou le pays d'accueil, qui respectent des exigences en matière de préservation de l'environnement au moins équivalentes à celles qui s'imposent à Genève.

De plus, chaque fois que cela est possible, les déchets transportés sur de longues distances le sont en priorité par le rail, par exemple une partie des mâchefers est transportée à Berne par le train. Ce principe de réduction des impacts environnementaux dus aux transports concerne également les livraisons de déchets cantonaux : environ 50 % des déchets incinérables genevois sont acheminés par une barge sur le Rhône à l'usine d'incinération des Cheneviers,

6.1.2. Localisation des opérations pour les différents types de déchets produits à Genève

En fonction du type de déchets produits à Genève, le traitement pourra se faire sur le canton ou à l'extérieur. Le projet de PGD 2014-2017 précise la localisation et la nature du traitement par type de déchets :



Type de déchets	Opérations effectuées à Genève	Opérations effectuées hors du canton (CH, UE, autres)	Changements prévus à l'horizon 2017 à Genève
Déchets urbains incinérables	Collecte et élimination (valorisation énergétique)	-	Élaboration du dossier en vue de la construction de Cheneviers IV
Déchets organiques	Tri, collecte et valorisation	Valorisation (CH situation transitoire) ⁵¹	Remplacement de l'installation de compostage et méthanisation de Châtillon
Carton et papier	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE)	-
Verre	Tri, collecte, conditionnement	Valorisation (CH, UE)	-
Piles	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation et élimination (CH)	-
PET	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE, autres)	-
PE	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation matière et/ou énergétique (CH)	Renforcement de la filière de valorisation matière
Déchets électriques et électroniques (OREA)	Tri, collecte, démontage et conditionnement	Valorisation et élimination (CH, UE)	-
Aluminium	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (UE)	-
Fer-blanc	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE)	-
Textiles	Tri, collecte, conditionnement et valorisation	Valorisation et élimination (CH, UE, autres)	-
Bois usagé	Tri, collecte, conditionnement et valorisation énergétique	Valorisation (CH, UE)	Réalisation de la centrale chaleur force (CCF)
Ferraille et métaux non ferreux	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE, autres)	-
Polystyrène expansé (sagex)	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE, autres)	-
Plastiques souples (PSE)	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE, autres)	-
Autres plastiques d'entreprises	Tri, collecte et conditionnement	Valorisation (CH, UE, autres)	Développement du tri et de la collecte
Déchets de chantier	Tri, collecte, conditionnement, valorisation, élimination et stockage définitif	Valorisation (CH, UE) et stockage définitif (CH)	Développement de la valorisation des matériaux d'excavation et des déchets minéraux. Promotion de l'utilisation de matériaux recyclés
Déchets agricoles	Valorisation et élimination	-	Développement de la valorisation du potentiel énergétique de la biomasse issue de l'agriculture
Boues d'épuration	Conditionnement, valorisation (méthanisation), stockage définitif	Valorisation énergétique (CH)	Étude d'une unité de valorisation des phosphores et des métaux
Mâchefers	Valorisation des métaux contenus dans les mâchefers, conditionnement et stockage définitif	Stockage définitif (CH)	Développement et pérennisation des expériences de valorisation des métaux contenus dans les mâchefers
Déchets spéciaux	Tri, conditionnement et élimination	Élimination (CH, UE)	Poursuite du partenariat public-privé entre SIG et le consortium CTDS SA d'une durée de 15 ans, commencé en 2008

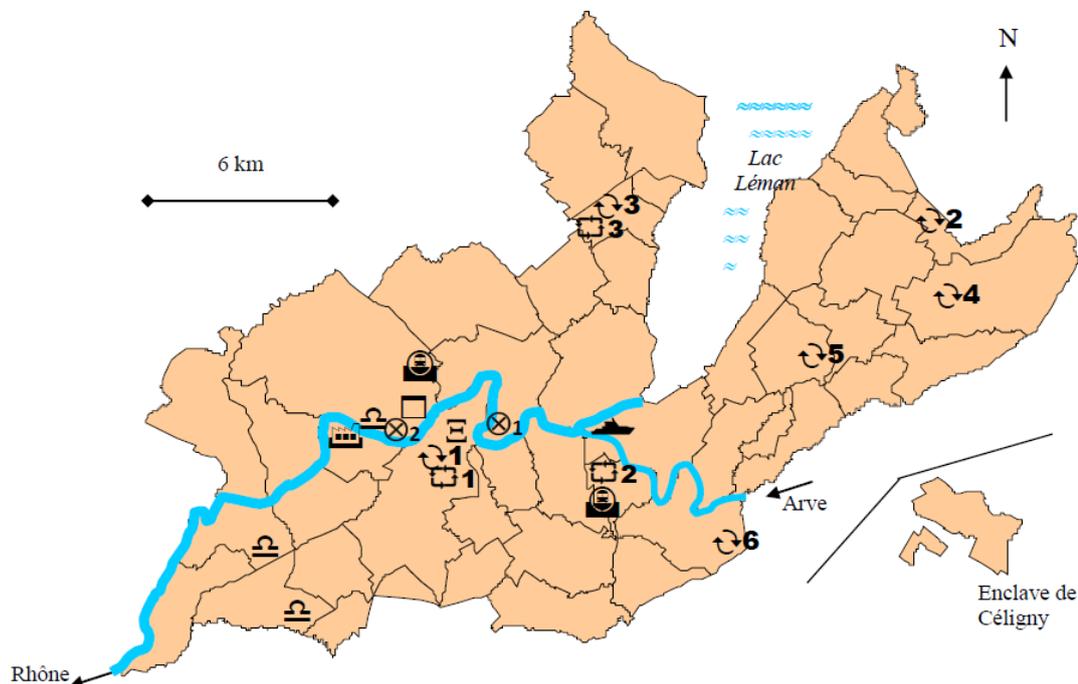
⁵¹ « La gestion et le traitement des déchets organiques se trouvent actuellement dans une phase transitoire, avant la fin programmée des installations du site de Châtillon et la mise en route d'un nouveau projet » projet de PGD 2014-2017.

6.1.3. Installations existantes sur le canton

Un ensemble d'installations de traitement des déchets, a été déployé sur le canton de Genève. Soumises à autorisation préalable par le GESDEC, ces installations peuvent être regroupées comme suit⁵² :

- Des installations de traitement et de stockage définitif :
 - o Usine d'incinération des Cheneviers
 - o Station d'épuration d'Aïre
 - o Pôle Vert (compostage et méthanisation) du site de Châtillon
 - o Installations de compostage (GICORD, Compostière Rive-gauche, équipements de compostage en bord de champs)
 - o Décharges contrôlées (DCMI, ITMR)
 - o Centre de traitement des déchets spéciaux
- Des espaces de récupération et logistique de transport :
 - o Quai de chargement de la jonction (ordures ménagères à destination des Cheneviers)
 - o ESREC (Châtillon, La Praille, Les Chânets)
 - o Plateformes d'échanges Rail-Route
 - o Centre de séparation métaux des mâchefers du Bois-de-Bay
- Des installations privées de tri, de conditionnement et de récupération soumises à autorisation d'exploiter par l'État :
 - o Métaux, encombrants, déchets de chantier, déconstruction auto, papier, carton, déchets industriels, déchets ménagers, bois, pneus, piles, néons, huile, mâchefers ...

⁵² Liste exhaustive à jour sur www.ge.ch/dechets.



Installations de traitement publiques, soumises à zone d'apport ou de stockage définitif

-  SIG - Usine des Cheneviers (UTVD et CTDS SA)
- 1  SIG - STEP d'Aire + 2  STEP du Bois de Bay
-  1 SIG - Pôle vert (compostage et méthanisation) du Site-de-Châtillon
-  2 Installation de compostage « Compostière Rive-Gauche »
-  3 Installation de compostage du GICORD

Places de réception pour compostage en bord de champs du GCBC (groupement des composteurs en bord de champs) :

-  4 GCBC Meyer & Walter
-  5 GCBC Stalder & Favre
-  6 GCBC Rosset & Bidaux
-  7 Agrinex

-  Décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI)
-  Décharge contrôlée bioactive du Site-de-Châtillon et installation de traitement des matériaux extraits des sacs de route (ITMR)

Espace récupération et logistique de transport

-  SIG - Quai de chargement de la Jonction, lieu de déversement des camions-bennes d'ordures ménagères à destination des Cheneviers
-  1 Espace récupération du site de Châtillon
-  2 Espace récupération de la Praille
-  3 Espace récupération des Chânets
-  Plate-formes d'échange rail-route
-  SIG-Bois-de-Bay (séparation des métaux contenus dans les mâchefers)

6.2. Usine d'incinération des Cheneviers (Cheneviers III)

6.2.1. Contexte

Historique de l'usine des Cheneviers III

La première usine d'incinération des Cheneviers a été inaugurée en 1966. Lors de sa mise en production, cet incinérateur avait une capacité de traitement des déchets de 110'000 tonnes par an. Très rapidement, l'usine a été saturée du fait de l'arrêt progressif de la mise en décharge des ordures ménagères.

En 1978, des travaux ont permis de créer une usine plus grande (Cheneviers II) pouvant traiter 220'000 tonnes de déchets par an.

Cette usine s'est elle aussi trouvée saturée au bout de deux ans déjà et, en 1993, l'État a décidé la construction d'une nouvelle extension Cheneviers III afin d'augmenter encore la capacité d'incinération pour atteindre une capacité totale de 350'000 tonnes par an de déchets urbains répartie sur trois fours (plus un four rotatif pour l'incinération des déchets spéciaux).

Les prévisions ayant conduit à ce dernier dimensionnement n'ayant pas été réalisées, Cheneviers III s'est retrouvé en surcapacité. En décidant, en 2008, de limiter l'importation de déchets à la région française frontalière et aux autres cantons suisses suite aux oppositions à l'importation de déchets étrangers (affaire dite des « déchets napolitains »⁵³), le Conseil d'État a indirectement contraint les SIG à fermer le four numéro 3 destiné à l'incinération des déchets ménagers afin de réduire la capacité de l'usine. Le four rotatif 4 destiné à l'incinération des déchets spéciaux, non conforme et non rentable parce que surdimensionné, a pour sa part été arrêté en 2006. Ces opérations ont été accompagnées de la suppression de 32 postes de travail.

Fonctionnant depuis avec deux fours, la capacité actuelle de l'usine est de 250'000 tonnes, ce qui couvre un peu plus des besoins d'incinération actuels.

À la fin des années 90, le conseiller d'État en charge de l'environnement a commandé une étude afin de proposer des améliorations dans la gestion de l'usine. Ce rapport proposait notamment une reprise de l'activité de l'usine des Cheneviers par les SIG en lien avec leurs compétences de production et de distribution d'énergie. Les SIG ont ainsi repris en 2001 l'exploitation de l'usine.

En 2008, suite à une votation populaire, les actifs de l'usine des Cheneviers ont été transférés aux SIG. L'arrêté du Conseil d'État du 28 novembre 2007 fixait le prix de l'usine des Cheneviers, y compris la halle du Bois-de-Bay⁵⁴ à 141'481'838 F. L'exposé des motifs du projet de loi de bouclage (PL 11551) mentionne une valeur de 171'768'424 F. La différence est due à la prise en compte dans ce PL de bouclage des valeurs des bâtiments, équipements et aménagements du centre de traitement des déchets spéciaux (21'067'012 F) et de la station de réalimentation de la nappe souterraine du Genevois (9'070'000 F).

⁵³ Au début de l'année 2008, les SIG envisageaient d'importer des déchets d'Italie. Suite à différentes interventions parlementaires, liées à l'origine et à la qualité supposée de ces déchets, le gouvernement a décidé de s'opposer à cette démarche et donc de limiter l'importation des déchets.

⁵⁴ La halle du Bois-de-Bay est utilisée pour extraire les métaux des mâchefers produits par l'usine des Cheneviers.

Suite à la reprise des actifs, les SIG ont calculé une correction de valeur (« impairment ») de 133 millions. Ce calcul, réalisé par les SIG, a consisté à valoriser l'usine des Cheneviers sur la base des revenus nets futurs et de déduire le prix d'achat. Cette méthodologie de calcul a déjà fait l'objet d'un audit de la part de l'Inspection cantonale des finances (ICF) en février 2009.

Les SIG sont désormais propriétaires de l'usine, à l'exception des terrains qui restent la propriété de l'État, et bénéficient à ce titre d'une autorisation d'exploiter délivrée par le GESDEC.

Volumes traités et production d'énergie⁵⁵

		2009	2010	2011	2012	2013
Déchets urbains, industriels et spéciaux incinérés en fours à grilles	tonnes	261 224	231 799	234 286	241 251	224 903
Production de vapeur	tonnes	935 242	835 799	845 030	877 603	815 619
Production d'énergie électrique	MWh	142 607	125 653	129 958	131 629	110 472
Production d'énergie thermique	MWh	134 297	138 722	117 493	146 133	202 448
Consommation d'énergie électrique prélevée sur la production de l'usine	MWh	38 092	31 995	31 557	29 346	26 091
Achat d'énergie électrique à SIG	MWh	227	794	200	588	74
Consommation d'énergie électrique totale	MWh	38 319	32 789	31 757	29 934	26 165
Vente d'énergie électrique à SIG	MWh	104 515	93 658	98 601	102 283	84 382
Prix de vente moyen	ct/kWh	9,50	9,50	10,39	10,39	10,45
Produit de la vente d'énergie électrique à SIG	CHF	9928941	8897530	10244644	10627196	8817895

Principales charges et revenus de l'usine des Cheneviers III⁵⁶

Une vue synthétique du compte de résultat de l'usine est présentée ci-dessous.

(en 1'000F)	2012	2013
Produits	64'939	61'575
Charges d'exploitation	-33'603	-37'186
Charges du personnel	-14'715	-15'284
Honoraires et mandats externes	-2'070	-1'904
Fournitures et consommables	-9'879	-13'663
Frais d'évacuation déchets	-5'583	-5'013
Frais généraux d'exploitation	-1'357	-1'322
Autres charges	-13'210	-12'429
dont engagement de retraite	-1'745	-1'090
Amortissements	-13'799	-20'225
RESULTAT OPERATIONNEL	4'326	-8'265
Charges et produits financiers	-3'259	-2'573
Redevances aux collectivités	-1'244	-1'471
RESULTAT NET	-177	-12'310
Capacité d'autofinancement	13'622	7'915
Investissements bruts	-5'345	-6'320
Flux de trésorerie de gestion	8'278	1'595

⁵⁵ Source : Rapport d'exploitation 2013 « Valorisation des déchets »

⁵⁶ Source : comptabilité des SIG

En matière de « charges de personnel », il faut souligner qu'un protocole d'accord conclu entre l'État de Genève, les SIG, le personnel de l'usine des Cheneviers et le syndicat SSP/VPOD en date du 22 juin 2000 prévoit qu'en compensation des inconvénients résultant de l'horaire de travail 3x8, l'horaire de travail contractuel des équipes soumises à cet horaire. Cela contraint l'usine des Cheneviers à avoir 6 équipes au lieu de 5 pour assurer l'activité continue en 3/8. De même, le protocole prévoit également pour le personnel travaillant en 3x8 une possibilité de retraite anticipée, à partir de 57 ans révolus⁵⁷, assortie d'un complément de pension.

La partie « autres charges » se compose notamment des charges suivantes :

- **Activité fluviale** : cette activité correspond aux frais des équipements utilisés pour le transport fluvial des déchets par barge entre le site de la Jonction et l'usine de Cheneviers.
- **Redevance de pompage** : l'usine des Cheneviers paie actuellement une redevance⁵⁸ correspondant à l'utilisation de l'eau pompée dans le Rhône pour le refroidissement de l'usine.
- **Engagements de prévoyance « IFRS »** : le fait d'être soumis aux normes IFRS oblige les SIG à comptabiliser les engagements de caisses de pension différemment qu'une entreprise soumise au code des obligations. En effet, sous IFRS, la charge de prévoyance d'une entreprise correspond aux cotisations employeurs de l'année et la variation de l'engagement de l'employeur pour les actifs (issu d'un calcul actuariel).
- **Charges de structures SIG** : les frais généraux de structure (ressources humaines, état-major, qualité des processus, communication, finances,...) des SIG sont imputés à l'usine des Cheneviers comme pour toutes les autres activités des SIG. L'imputation est faite selon des clefs de répartition par type de charges.

Les « charges financières » englobent notamment les intérêts de la dette occasionnée par la cession de l'usine par l'État aux SIG et par le financement interne des déficits d'exploitation.

En matière de revenus, les principales sources de revenus de l'usine des Cheneviers III se composent de :

- La taxe d'incinération
- La vente d'énergie sous forme de chaleur et d'électricité

⁵⁷ À cet égard, des mises à niveau en fonction du droit fédéral de la prévoyance professionnelle (modification de l'âge de la retraite anticipée à 58 ans) ont été faites et d'autres mesures internes à SIG sont en cours (modification de l'âge de la retraite traditionnelle à 64 ans).

⁵⁸ La redevance de pompage est issue de l'art. 33 de la loi sur les eaux (LEaux - L 2 05).

Le tableau ci-dessous reprend les montants des revenus pour les années 2012 et 2013 :

Produits (en 1'000 F)	2012	2013
Produits électricité	10'693	8'773
Produits thermiques	2'489	5'253
Produits traitements des déchets	50'999	46'880
Autres produits d'exploitation	573	517
Produits des prestations de type services	112	80
Prestations de support	73	73
Total	64'939	61'575

Actuellement, l'énergie électrique est vendue à la branche interne SIG. La production thermique est vendue à CADIOM SA dont l'activité est le chauffage à distance de logements individuels et collectifs dans le territoire qui lui est attribué par concession du canton, et en interne aux SIG⁵⁹ pour substituer une partie de la chaleur produite jusqu'ici à partir de gaz naturel pour leur réseau de chauffage à distance.

Tarifs et taxe d'incinération

Bien que cela ne soit pas imposé par la loi, les tarifs de traitement des déchets sont actuellement proposés par la commission de gestion globale des déchets et approuvés par le Conseil d'État.

Les tarifs doivent couvrir au plus juste l'ensemble des charges d'incinération déduit des revenus potentiels liés à la valorisation énergétique. Le règlement sur la gestion des déchets (RGD) précise le mode de calcul des tarifs dans son article 51 :

« Art. 51 Mode de calcul

¹ Les taxes d'élimination des déchets sont fixées sur la base des charges d'exploitation de l'installation dans laquelle le déchet visé est traité, à savoir :

- a) la main-d'œuvre et les charges sociales;
- b) le coût d'entretien des installations et les frais d'exploitation;
- c) les intérêts des capitaux investis et leur amortissement;
- d) les frais généraux d'administration.

² La taxe d'élimination des déchets ménagers incinérables, ordinaires et volumineux, à l'usine des Cheneviers tient compte en outre des recettes engendrées par le produit de la valorisation énergétique du traitement des déchets à l'usine des Cheneviers, des taxes d'élimination des déchets industriels et spéciaux et des autres déchets soumis à contrôle, et des taxes perçues auprès d'usagers externes au canton. Toutefois, en cas de livraison non conforme aux conditions de livraison des déchets industriels spéciaux et autres déchets soumis à contrôle, les taxes d'élimination peuvent être majorées jusqu'à 10 fois la taxe de base mentionnée dans l'annexe.

³ La taxe d'élimination des déchets ménagers et des déchets industriels ordinaires à l'usine des Cheneviers est diminuée de 40 F par tonne par rapport au tarif donné en annexe pour les usagers externes au canton, lorsque les déchets doivent être transbordés avant leur transport.

⁴ Dans des cas particuliers, relatifs à des usagers externes au canton et liés notamment à la conclusion de contrats permettant d'accroître considérablement le rendement de l'usine, l'exploitant peut déroger au tarif mentionné en annexe, sur préavis du comité de l'Association des communes genevoises et avec l'accord du département.

⁵⁹ À ce sujet, les SIG informent que la liaison entre le réseau de Cadiom SA et celui des SIG au travers du pont Butin a permis, depuis l'automne 2013, d'augmenter sensiblement la valorisation de la chaleur produite par l'usine (augmentation de la couverture de la demande de mi-saison et d'été)

⁵ La taxe d'élimination des déchets organiques à l'installation de compostage et de méthanisation du site de Châtillon tient compte en outre des recettes résultant de la vente du compost et de l'électricité »

Le règlement demande que les prix soient calculés par type de déchet. Une grille de 24 codes tarifaires a ainsi été établie pour chaque type de déchet. Il est à noter que pour certains tarifs il est possible d'octroyer des remises pouvant aller jusqu'à 80 %.

Une analyse de la Cour des quantités incinérées par code tarifaire pour les années 2012 et 2013 montre qu'il peut cependant exister des écarts entre le tarif et le prix moyen d'incinération pratiqué. À titre d'exemple, pour les déchets urbains, les tarifs 2013 étaient compris entre 266 F et 421 F selon le règlement alors que le prix moyen pratiqué en 2013 a été de 218 F par tonne. Pour les déchets industriels ordinaires, les tarifs étaient compris entre 191 F et 434 F alors que le prix moyen pratiqué en 2013 a été de 167 F par tonne.

	2012			2013		
	Revenus (1'000 F)	Volume (tonnes)	Prix moyen (F/tonnes)	Revenus (1'000 F)	Volume (tonnes)	Prix moyen (F/tonnes)
Taxe - Déchets urbains	32'051	145'731	220	27'075	123'981	218
Taxe - Déchets industriels ordinaires	15'404	92'166	167	15'906	95'479	167
Taxe - Déchets spéciaux	939	4'029	233	790	4'326	183
Produit des taxes	48'393	241'926	200	43'771	223'786	196

Les écarts s'expliquent notamment :

- Pour les déchets urbains, par des tarifs préférentiels octroyés dans le cadre des déchets sous contrats avec le canton de Vaud.
- Pour les déchets industriels, dont le marché est libre (pas de zone d'apport), les principaux écarts sont liés aux rabais pratiqués afin d'obtenir le mandat de les traiter. Le règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD) prévoit que « La taxe de traitement des déchets issus de centres de tri de déchets mélangés au bénéfice d'une autorisation d'exploiter délivrée par le département (codes 30, 40 et 41) peut être diminuée par l'usine des Cheneviers de 80 % au maximum pour le code 30 (ex. bois usagé) et de 20 % au maximum pour les codes 40 et 41 (ex. déchets industriels banals), en fonction de critères de qualité et/ou de quantité de déchets livrés. L'usine des Cheneviers informe préalablement le département des rabais accordés. »
- De même, l'État a octroyé historiquement certaines gratuités (incinération des déchets urbains communaux d'Aire-la-Ville et des organisations caritatives) dont le total atteint plus de 650'000 F/an. Ces montants viennent se soustraire aux revenus potentiels des Cheneviers.

Mesures d'optimisation de Cheneviers III

En 2013, dans le cadre du projet de Cheneviers IV, une série de mesures immédiates ont été décidées par les parties prenantes (Conseil d'État, DETA, SIG) afin d'améliorer les conditions d'exploitation de Cheneviers III.

Ces mesures consistent principalement à :

- Diminuer progressivement les effectifs par les départs naturels à la retraite et les coûts des prestations internes des SIG.
- Augmenter le prix de vente de la chaleur fournie au réseau de chauffage à distance CADIOM.

- Augmenter dès 2014 le montant des tarifs d'incinération de 5% (augmentation unique jusqu'en 2022).

La hausse de 5% des taxes d'incinération décidée en 2013 et la mise en œuvre de ce paquet de mesures devront conduire d'ici 2022 à un amortissement total de l'usine et à un remboursement de la dette. Il a été convenu également que l'augmentation des taxes d'incinération ne couvrira pas les coûts nécessaires à la déconstruction de l'usine des Cheneviers III. Ces coûts seront pris sur le montant de la construction de la future usine.

À noter qu'initialement, Cheneviers III devait être en service jusqu'en 2025. Or le 26 juin 2013, le Conseil d'État a validé le remplacement anticipé de Cheneviers III en 2022. Les raisons évoquées tiennent certes au vieillissement des installations mais surtout au fait de se séparer le plus vite possible d'une usine qui génère des pertes pour la remplacer par un projet d'usine moderne aux coûts de fonctionnement optimisés.

Couverture des frais et principe de causalité

Selon les directives de l'OFEV⁶⁰, les coûts de construction et d'exploitation des installations et des services qui ne sont pas directement liés à l'élimination des déchets urbains ne doivent pas être couverts par les taxes sur les déchets selon l'article 32a LPE. Les coûts respectifs sont mis en évidence dans le tableau ci-dessous :

À financer par des taxes selon le principe de causalité	
Oui	Non
Coûts d'élimination imputables à des services	
<ul style="list-style-type: none"> - Information relative à l'élimination des déchets urbains (peut aussi être financée par le produit des impôts) - Frais administratifs en relation directe avec l'élimination des déchets urbains - Collecte, transport et traitement des ordures - Collecte, transport et valorisation ou traitement des déchets valorisables (papier, verre, déchets végétaux, etc.) et des déchets spéciaux produits par les ménages 	<ul style="list-style-type: none"> - Frais administratifs à la charge des communes, sans rapport avec l'élimination des déchets urbains - Collecte, transport et élimination de déchets autres qu'urbains - Nettoyage des routes et vidage des poubelles publiques, y compris l'élimination des déchets - Participation aux coûts des collectes sélectives déjà financées par d'autres instruments (p. ex. la taxe d'élimination anticipée)
Coûts d'élimination imputables à l'exploitation d'installations	
<ul style="list-style-type: none"> - Construction, exploitation et entretien (y compris amortissement et intérêts) 	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure en faveur de services qui ne servent pas à l'élimination des

⁶⁰ Source : Directive « Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité » de l'office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage de 2001

<p>d'installations et d'infrastructures, tels</p> <ul style="list-style-type: none">• les UTVD et autres installations de traitement thermique des ordures• les stations de transbordement des ordures ménagères• les décharges pour résidus d'incinération• les installations de compostage et de fermentation• les postes de collecte- les véhicules collecteurs d'ordures (selon l'art. 32a, al. 1, let. b, c, d, LPE) <p>- Constitution de réserves pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations de leur exploitation (art. 32a, al. 1, let. e, LPE)</p>	<p>déchets urbains</p> <ul style="list-style-type: none">- Réseaux de chauffage à distance⁶¹- Frais destinés à réparer des erreurs de gestion (p. ex. des investissements non amortis pour des installations qui ne sont plus en service) ou à corriger les conséquences de décisions politiques (p. ex. le blocage de la capacité d'une installation)- Constitution de réserves pour l'agrandissement d'installations- Constitution de réserves pour être en mesure de respecter d'éventuelles normes futures
--	--

⁶¹ Financer des réseaux de chauffage à distance en utilisant le produit des taxes prévues dont le mode de financement n'est pas conforme au principe de causalité, car seule une partie de la population soumise aux taxes peut en bénéficier.

6.2.2. Constats

Constat 24 : Charges de l'usine non liées directement à une activité d'incinération

La Cour a constaté que certaines charges imputées à l'usine ne sont pas directement liées à une activité d'incinération « en tant que telle », mais à des décisions de nature politique. Ces charges s'élèvent pour 2013 à 12.7 millions F et correspondent aux problématiques suivantes :

- Protocole d'accord lié au fonctionnement en 3x8 (horaires et pension). La contrainte actuelle liée au protocole d'accord historique entre l'État de Genève, les SIG, le personnel de l'usine des Cheneviers et le syndicat SSP/VPOD en date du 22 juin 2000 contraint l'usine des Cheneviers à avoir 6 équipes au lieu de 5 pour assurer l'activité continue en 3/8. Le protocole prévoit également pour le personnel travaillant en 3x8 une possibilité de retraite anticipée assortie d'un complément de pension. Le surcoût annuel est estimé à 1.3 million F (base 2013).
- Charges de structures SIG. Le rattachement de l'usine des Cheneviers aux SIG fait que les frais généraux de structure des SIG sont imputés à l'usine comme pour toutes les autres activités des SIG. L'imputation est faite selon des clefs de répartition par type de charges. Ces frais de structures sont importants et jugés supérieurs à la fois par des experts externes mais également par la DGFE à ceux généralement rencontrés pour une usine d'incinération de cette taille et ne possédant pas un siège important (environ 5 millions F de surcoût annuel).
- Activité fluviale. Cette activité correspond aux frais des équipements utilisés pour le transport fluvial des déchets par barge entre le site de la Jonction et l'usine des Cheneviers. Cette activité est liée à une problématique de logistique cantonale en matière de transport des déchets permettant notamment de diminuer le trafic routier et non à une activité d'incinération au sens strict. Les charges relatives à cette activité se sont élevées à 3.1 millions F en 2013 (y compris les charges de personnel)⁶².
- Anticipation de la fermeture de Cheneviers III. La fermeture initialement prévue en 2025 a été ramenée à 2022 afin de profiter le plus tôt possible de la diminution des coûts de fonctionnement découlant d'une nouvelle usine, mieux conçue et nécessitant moins de personnel. Cela a augmenté les charges d'amortissement en matière d'immobilisation et de stocks de 3.3 millions F en 2013.
- Intérêts de la dette. Les charges financières englobent notamment les intérêts de la dette occasionnée par la cession de l'usine par l'État aux SIG. À la base de ces frais financiers, il y a une divergence entre les SIG et les experts de la DGFE quant à l'assiette de calcul des intérêts de la dette. Les frais financiers sont calculés « sur un montant de dette correspondant à l'investissement de SIG pour acquérir les actifs (160 millions), quand bien même le financement externe de SIG n'a porté que sur 116 millions. Par conséquent, les charges d'intérêts rémunèrent à la fois les fonds propres (coût du capital) et les fonds étrangers ». Cette différence d'assiette augmente les charges financières d'environ 0.7

⁶² Toutes les communes ne bénéficient pas de ce service qui est, cependant, financé par l'ensemble de celles-ci.

million de F en 2013. Il est à noter que la DGFE n'est également pas entrée « en matière concernant la demande de SIG de prise en compte des intérêts sur les flux de trésorerie négatifs cumulés au 31.12.2011 (40 millions) ». Cependant, des intérêts sur ces 40 millions étaient comptabilisés jusqu'en 2011.

- Redevance de pompage. La redevance pour le pompage de l'eau du Rhône par l'usine s'est montée en 2013 à 0.4 million F. Cette redevance n'était pas chargée dans les comptes de l'usine des Cheneviers avant la reprise de l'activité par les SIG. De plus, bien que l'alinéa 5 de l'article 33 prévoit que : « Le département peut renoncer à prélever des redevances annuelles pour des autorisations ou concessions concernant des projets d'intérêt général présentés par le canton, les communes ou la Confédération ou pour le prélèvement d'eau dans les eaux superficielles destiné à la production d'eau potable ainsi que pour des usages agricoles, pour autant que ce prélèvement soit accompagné de mesures d'utilisation parcimonieuse de l'eau. », la taxe est facturée.

En conséquence, les clients des Cheneviers - les communes et les entreprises privées – contribuent, pour 53/F la tonne au tarif moyen de 2013 soit 24 % du coût moyen total par tonne. Cela correspond à la couverture de charges ne découlant pas d'un fonctionnement « standard » d'une activité d'incinération, mais de décisions directes du Conseil d'État ou approuvées par ce dernier en lien avec cette prestation d'incinération.

De plus, ces éléments montrent la difficulté de comparer des usines entre elles sur la base du seul tarif moyen, les structures détaillées des coûts sous-jacents n'étant pas disponibles publiquement.

Constat 25 : Revenus des Cheneviers péjorés par des décisions politiques

La Cour a constaté que le niveau de revenus des Cheneviers ne résulte pas uniquement de décisions de l'exploitant mais est péjoré par des décisions politiques dans les domaines suivants :

- Des pratiques tarifaires historiques de « gratuités ». Lors du transfert d'activité, les pratiques particulières de tarification de l'État ont été reprises par le nouvel exploitant SIG :
 - Gratuité de la taxe pour la commune d'Aire-la-Ville.
 - Gratuité de la taxe pour les œuvres caritatives.

Le montant d'incinération correspondant à ces gratuités s'est élevé en 2013 à 0.7 million F y compris TVA.

- Vente de la chaleur (CADIOM). La quasi-totalité de la production thermique est vendue à CADIOM SA et aux SIG en interne. Les contrats historiques avec CADIOM SA fixaient le prix à 1.5 ct le MWh. À partir du 1^{er} juillet 2013, le prix est passé à 3.5 cts le MWh. Il est à noter pour information que ce montant reste inférieur aux prix des autres énergies thermiques (mazout et gaz) dans le canton de Genève et a un impact direct sur la marge de la société CADIOM SA détenue majoritairement par les SIG (pour information, la société CADIOM disposait de près de 6 millions de résultats reportés au 31.12.2013 mais n'a versé aucun dividende à ses actionnaires depuis sa création, l'ensemble des produits

de la société ayant été investis dans la construction du réseau de distribution de chaleur⁶³).

- Grille tarifaire complexe et non représentative des coûts. Actuellement la grille est validée par le Conseil d'État sur proposition de la commission. Elle comporte 24 codes tarifaires. Les différents tarifs ne sont pas établis sur la base d'une étude ou analyse récente permettant de s'assurer de leur cohérence par rapport aux coûts engendrés pour l'incinération des déchets correspondants.

Au-delà de la grille tarifaire, il existe des possibilités de remises pouvant aller de 20% à 80%. Par exemple, la grille prévoit une remise de 80 % sur le traitement du bois usagé aux Cheneviers. Cela permet de collecter un combustible à haut pouvoir calorifique et pouvant être stocké. Or, cela peut en effet être intéressant sur une période de l'année (l'hiver en raison des besoins de chauffage) et beaucoup moins à d'autres moments.

- L'affaire des « déchets napolitains » a conduit à un arrêté du Conseil d'État en mai 2008 afin de limiter l'importation à la région française frontalière et aux autres cantons suisses. Suite à cette décision, l'usine n'a pas pu optimiser les installations en augmentant les quantités incinérées à la hauteur de la capacité de l'usine et ainsi avoir des revenus supplémentaires pour des charges fixes identiques.

Constat 26 : Incertitude quant à l'assainissement de la situation financière des Cheneviers III

Lors des discussions sur l'augmentation de la taxe d'incinération en 2013, il avait été retenu par les parties prenantes (État, ACG et SIG) une augmentation de 5% de la taxe d'incinération (augmentation unique jusqu'à la mise en service de Cheneviers IV) et un ensemble de mesures pour l'usine des Cheneviers III, notamment :

- Une réduction du personnel (une vingtaine d'ETP) en plus des réductions déjà effectuées depuis 2000 d'environ 60 ETP (de 172 ETP à 110),
- Une réduction des frais de structure SIG imputés aux Cheneviers III (modification des clefs de répartition à appliquer),
- Un amortissement total des immobilisations et des stocks.

L'ensemble de ces mesures visait à amortir totalement l'usine et à rembourser une dette estimée alors à près de 150 millions F grâce à des flux nets de trésorerie sur la période 2014-2022.

Or, le plan d'affaires 2014-2022 des SIG pour l'usine des Cheneviers III ne tient pas compte de l'intégralité des engagements ci-dessus :

- La quote-part des frais de structure SIG imputés aux Cheneviers III n'est pas réduite autant que le prévoyait l'engagement ci-dessus,
- La projection des flux de trésorerie devant permettre le remboursement de la dette par l'usine fait ressortir une dette résiduelle d'environ 60 millions F à l'échéance 2022.

De plus, les revenus de la taxe d'incinération suite à l'augmentation de 5 % sont inférieurs à ceux escomptés, ce relèvement du prix des déchets urbains ayant probablement conduit à trier et livrer des déchets comme déchets industriels

⁶³ Selon les SIG, ces investissements ont permis de raccorder, au bénéfice de l'environnement grâce à la substitution du mazout, plus du double de la puissance prévue dans la concession.

banals moins coûteux. À ce sujet, le GESDEC a lancé une analyse dont le résultat n'est pas encore connu à la date du présent rapport.

La Cour constate ainsi qu'il existe une incertitude quant à la capacité des SIG à respecter les engagements pris en 2013 par les différentes parties prenantes afin d'assainir la situation financière de l'usine avant 2022. Si les engagements ne sont pas respectés, des charges supplémentaires devront être transférées sur Cheneviers IV.

Constat 27 : Arrêt anticipé a priori coûteux de Cheneviers III

La décision du Conseil d'État d'anticiper l'arrêt de Cheneviers III a été motivée par la volonté de se séparer le plus vite possible d'une usine qui réalise des pertes d'année en année. Or sur les derniers exercices, l'usine a produit des flux nets de trésorerie. Le plan d'affaires 2014-2022 des SIG prévoit même que l'usine réalisera près de 10 millions de flux nets de trésorerie par an et ce sans que toutes les mesures prévues et décrites ci-dessus soient effectives.

Dans ce nouveau contexte, la décision d'anticiper l'arrêt des Cheneviers III de 2025 à 2022 n'est plus aussi évidente d'un point de vue purement financier. D'un point de vue technique, à ce jour il est difficile de démontrer que les coûts de maintenance future seront supérieurs aux flux de trésorerie prévus même si la probabilité d'avoir un risque industriel augmente avec le vieillissement des installations.

6.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité et de contrôle** est avéré et dû au non-respect des principes de causalité et de pollueur-payeur du dispositif actuel.

Le **risque financier** tient aux décisions politiques qui ont été prises et qui péjorent les revenus des Cheneviers III et en augmentent les charges. Par ailleurs, le plan d'affaires 2014-2022 ne prévoit pas le remboursement à terme de la dette, ce qui pourrait faire porter une charge supplémentaire sur Cheneviers IV.

6.2.4. Recommandations

Recommandation n° 21 : [cf. constat 25]

La Cour recommande aux **SIG** :

- De suivre annuellement les prix de référence applicables à la vente de chaleur à CADIOM en respectant les principes d'équité et de causalité ; il est important que le juste prix soit appliqué sans qu'il puisse y avoir de potentiel subventionnement croisé entre activités. Cela permettra d'être conforme au principe de causalité tel que recommandé par les directives de l'OFEV.
- De proposer un système de tarification plus simple et permettant d'adapter au mieux l'offre à la demande (ex. tarif aligné avec les coûts réels d'incinération, tarif saisonnier en fonction des besoins de l'usine).
- De revoir avec le GESDEC, afin de respecter le principe du pollueur-payeur, le principe des gratuités afin de définir si elles doivent être imputées sur le résultat d'exploitation de l'usine ou être considérées comme une subvention. Cela permettra de décider si les gratuités

doivent être supprimées ou si le manque à gagner doit être refacturé aux entités qui souhaitent les offrir (État, communes).

Au même titre que pour les éléments de charges, ces modifications devraient permettre d'obtenir une taxe causale la plus juste possible. De même, il est possible d'estimer un manque à gagner potentiel de l'ordre de 5 millions F par an dû aux particularités de la grille tarifaire actuelle, remises et gratuités octroyées (codes 10, 11, 30 et 40).

Recommandation n° 22 : [cf. constat 26]

La Cour recommande aux **SIG** de revoir le plan d'affaires 2014-2022 afin d'intégrer, si ce n'est le plein impact des mesures décidées en 2013, à tout le moins une réduction supplémentaire de la quote-part des frais de structure et des charges financières liées au financement du transfert d'actifs. Cela devra permettre de s'assurer que les hypothèses retenues seront tenues à échéance 2022 et permettre le remboursement intégral de la dette via la trésorerie ainsi constituée.

Recommandation n° 23 : [cf. constats 26 et 27]

La Cour recommande au **GESDEC** d'apprécier, à l'approche de l'échéance 2022, dans quelle mesure l'état technique de Cheneviers III pourrait permettre de prolonger d'un à trois ans la fermeture de l'usine afin de bénéficier d'un flux de trésorerie potentiellement important.

Cette appréciation devra tenir compte à la fois, et en priorité, du risque industriel potentiel et des coûts de maintenance supplémentaires éventuels pour exploiter l'usine quelques années de plus. Pour cela, la Cour invite la Commission à demander aux SIG de documenter en continu les risques majeurs potentiels encourus par l'usine.

Pour information, le plan d'affaire 2014-2022 des SIG prévoit un flux de trésorerie de 10 millions F par an en 2022, ce qui pourrait représenter sur 3 années supplémentaires de fonctionnement une constitution de fonds d'environ 30 millions F. Ce montant pourrait même être de plus de 50 millions F si toutes les mesures prévues lors de l'engagement de 2013, et mentionnées ci-dessus, étaient mises en œuvre comme souhaité par les différentes parties prenantes.

Ces montants permettraient potentiellement de couvrir les frais de déconstruction de Cheneviers III estimés à près de 14 millions F sans impact sur les coûts de construction de la future usine.

6.2.5. Observations du DETA

Concernant la recommandation N° 21, la question des gratuités est de la compétence de l'État et non des SIG. Cette gratuité, accordée aux œuvres caritatives opérant dans le domaine des déchets, a été décidée d'entente avec les communes, ces dernières se voyant déchargées de la collecte d'une bonne partie des encombrants. Ce système ne sera pas remis en question mais fera l'objet d'une évaluation quant à la qualité des déchets apportés par les caritatifs à l'incinération, l'objectif étant de maximiser leur recyclage et d'en minimiser le coût.

6.2.6. Observations des SIG

Recommandation 21

Les tarifs d'achat de chaleur à SIG par Cadiom SA comme ceux de vente de chaleur par Cadiom SA à ses clients sont régis par la concession octroyée à Cadiom SA par l'État, le principe directeur du projet étant de découpler la chaleur fournie par les Cheneviers du marché de la thermique mazout/gaz naturel. Dans ce cadre, des engagements approuvés par l'État ont été pris par Cadiom SA vis-à-vis de ses clients lors de la commercialisation de la chaleur à distance d'une part, et le prix de la chaleur ne peut être adapté régulièrement et facilement à d'éventuelles fluctuations du marché de la chaleur d'autre part (la validation des tarifs de Cadiom SA au Conseil d'Etat, sur recommandation de la Commission Consultative Cadiom, pour autant qu'elle soit conforme aux textes de la concession acceptés par le Grand Conseil).

Il faudrait donc que l'État et les partenaires de SIG dans Cadiom SA acceptent de remettre en cause devant le Grand Conseil les contrats liés à la concession Cadiom SA et la concession elle-même. La mise en place d'une adaptation systématique et la maximisation des revenus de la chaleur en fonction du marché semble donc difficile voire impossible avant le terme de la concession.

SIG proposera à l'État, qui a le pouvoir de décision, une simplification tarifaire et une proposition d'abandon des gratuités pour les institutions caritative. SIG ne pourra toutefois pas proposer de solution pour une prise en charge de remplacement de ces gratuités qui relèvent de la politique sociale du canton.

Recommandation 22

Les plans d'affaires de SIG sont revus chaque année.

La problématique du niveau et de la répartition des coûts de structure de SIG sur ses activités sera adressée dès 2015 par le projet « leviers de Performance » dont l'objectif est de poursuivre les efforts déjà entrepris pour permettre une réduction de 5 % d'ici à fin 2018, et 10% d'ici 2020.

La répartition des coûts entre les secteurs de SIG fera l'objet d'une nouvelle réflexion. Elle ne pourra pas se faire à l'avantage de la seule usine d'incinération des Cheneviers à moins d'admettre un subventionnement croisé de ce secteur par les autres secteurs de l'entreprise.

Recommandation 23

Cheneviers III a été conçue dans les années 1980 et aura plus de 30 ans d'exploitation en 2022, ce qui est considérable pour une installation fonctionnant en feu continu. SIG ne pourra alors probablement plus s'engager sur la fiabilité de Cheneviers III et sur sa capacité de prendre en charge tous les déchets incinérables cantonaux.

Les conséquences sociales et financières d'une panne majeure de l'usine devront donc être évaluées par rapport au gain potentiel d'une prolongation de l'exploitation, ceux-ci ne pouvant être estimés à ce stade que sur la base d'hypothèses incertaines sur, par exemple, les prix de l'électricité et des énergies à l'horizon de 8 – 10 ans.

La décision de prolonger l'exploitation de l'usine Cheneviers III jusqu'à 2025 au lieu de 2022 et, par conséquent, de différer la construction de Cheneviers IV, ne pourra être prise qu'à la fin des études détaillées de cette dernière, sur comparaison des plans d'affaires correspondant à chaque solution. Pour être réellement représentatifs des hypothèses envisagées, ces plans devront en effet pouvoir tenir compte d'éléments qui ne seront pas connus avant 2017 :

- *Projection de coût de Cheneviers IV la plus précise possible.*
- *Projection de coût de la maintenance prolongée de Cheneviers III aussi précise que possible.*
- *Planification la plus précise possible de l'évolution des ressources humaines jusqu'au changement d'usine, formation à Cheneviers IV comprise.*
- *Résultats du projet « Leviers de performances ».*
- *Etc.*

6.3. Le projet de la nouvelle usine d'incinération (Cheneviers IV)

6.3.1. Contexte

Comme indiqué au chapitre précédent, le tarif moyen d'incinération des Cheneviers III, bien qu'important, ne couvrait pas totalement dans le passé toutes les charges d'exploitation. Il en résultait des pertes d'exploitation pouvant atteindre 10 millions de francs par an.

Dans ce contexte, une réflexion approfondie sur la situation actuelle et l'avenir de l'incinération des déchets à Genève a été menée en étroite collaboration entre l'État, les représentants des communes et les SIG. À cet effet, de nombreuses études et analyses ont été menées de l'été 2011 au printemps 2013.

Ainsi, différents scénarios ont été évalués, pour au final retenir la construction à horizon 2022 d'une usine constituée de deux fours d'une capacité nominale de 160'000 tonnes de déchets par an pouvant atteindre selon la nature du déchet, 180'000 tonnes par an. Cette capacité devrait correspondre en 2022 à la production du canton de Genève en déchets incinérables en faisant comme hypothèse l'atteinte d'un taux de recyclage cantonal de 60%. Il ne devrait ainsi ne pas y avoir besoin d'exporter des déchets à traiter.

Les éléments ci-dessous ont été retenus pour le futur projet :

- Construction de l'usine Cheneviers IV sur le même site que Cheneviers III. La construction de la nouvelle usine se réalisera sans interruption de service de Cheneviers III durant la phase de travaux.
- Capacité d'incinération totale nominale de 160'000 tonnes par an sur la base des deux fours qui seront installés.
- Maintien du transport fluvial des déchets par barge depuis la Jonction.
- Coûts du projet Cheneviers IV évalués à 255 millions F (plus ou moins 25%), dont près de 14 millions F pour la déconstruction de Cheneviers III. Cet investissement sera assuré par les SIG, propriétaire et exploitant de l'installation.

Ce projet devrait permettre d'avoir une usine à la pointe de la technologie en matière d'incinération et d'optimiser les coûts d'exploitation à comparer à l'usine actuelle. Un coût moyen de traitement de 205 F/tonne a été estimé pour la future usine correspondant à une baisse d'environ 7% à comparer au taux actuel (220 F/tonne).

Le dossier a désormais été transféré aux SIG en tant que maître d'ouvrage pour la construction de l'usine.

Un comité de suivi a été créé afin de suivre le projet. Il est constitué du conseiller d'État en charge du DETA, de représentants de l'ACG, de la Ville de Genève, de la DGE, de l'OCEN (DALE) et des SIG.

6.3.2. Constats

Constat 28 : Charges et revenus de Cheneviers IV non revus sous l'angle du principe de causalité

Les hypothèses retenues pour la nouvelle usine en termes de nature de charges et de revenus restent identiques à celles de Cheneviers III. Or, comme pour l'usine actuelle (voir chapitre 6.2), la Cour constate que le principe de causalité n'est pas strictement respecté.

Constat 29 : Non-prise en compte adéquate de certaines charges dans les hypothèses Cheneviers IV

La Cour a constaté que les hypothèses de calcul des charges futures de Cheneviers IV ne tiennent pas compte des éléments suivants :

- La contrainte actuelle liée au protocole d'accord historique qui contraint l'usine des Cheneviers à avoir 6 équipes au lieu de 5 pour assurer l'activité continue en 3/8.
- Les hypothèses de réduction des frais de structures SIG imputés à l'usine des Cheneviers III sur base des engagements pris par les SIG lors de la discussion de juin 2013 sur l'augmentation de la taxe d'incinération.

Ces éléments pourraient avoir un impact sur le coût final moyen à la tonne. La contrainte des 3/8 viendrait alourdir les charges alors que la réduction des frais de structure serait bénéfique et réduirait les coûts d'incinération.

Constat 30 : Les hypothèses de revenus futurs de Cheneviers IV ne tiennent pas compte de modifications récentes

La Cour constate que les hypothèses retenues à ce jour pour déterminer le prix moyen d'incinération prennent en compte un tarif de vente d'électricité correspondant au tarif actuel. Or, le tarif actuel bénéficie d'une tarification bonifiée en tant qu'énergie renouvelable. Il n'est pas garanti que des conditions aussi favorables soient possibles dans 10 ans d'autant que le contrat historique des SIG pour la vente de cette énergie est échu.

À noter que le plan d'affaire 2014-2022 des SIG pour de Cheneviers III intègre déjà une baisse de 2 cts de ce tarif unitaire de vente d'électricité, mais cette diminution n'a pas été intégrée dans les projections de Cheneviers IV.

Constat 31 : Coût moyen d'incinération encore élevé pour la nouvelle usine Cheneviers IV

L'État a décidé de renouveler l'usine actuelle des Cheneviers III le plus tôt possible. Cette décision était motivée par le fait que la future usine serait beaucoup moins coûteuse à l'exploitation que l'actuelle.

Or, la Cour constate sur base des analyses financières menées par la DGE et la DGFE que le coût d'incinération des Cheneviers IV estimé à 205 F/tonne est très proche du coût actuel de Cheneviers III fixé à 220 F/tonne. Il est à noter que le

coût actuel est impacté pour environ 10 F/tonne⁶⁴ par la décision d'anticiper la fermeture de Cheneviers III.

Par ailleurs, même si la comparaison est difficile, ce coût à la tonne reste aussi supérieur aux différents coûts d'autres usines (moyenne de 170 F/tonne⁶⁵), mais inférieur à un scénario visant à exporter l'ensemble des déchets vers d'autres cantons.

6.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité et de contrôle** tient à l'absence de règle définissant les charges et revenus qui doivent être inclus pour respecter le principe de causalité.

Le **risque financier** tient aux hypothèses de travail retenues pour la construction de Cheneviers IV et à la décision de renouvellement anticipé de l'usine actuelle, qui pourraient se traduire par une diminution de revenus.

6.3.4. Recommandations

Actions

Recommandation n° 24 : [cf. constats 24 et 28]

La Cour recommande au **Comité de suivi** de définir les éléments de charges et de revenus qui doivent être pris en compte dans le principe de causalité. Cette étape doit être faite en amont du processus de fixation des tarifs permettant de couvrir les frais.

Recommandation n° 25 : [cf. constats 29 à 31]

La Cour recommande au **Comité de suivi** de revalider les hypothèses initiales de Cheneviers IV notamment à l'issue de la phase d'analyse technique du projet de construction (mi-2016).

Il sera important de :

- Vérifier si les engagements SIG sur Cheneviers III sont tenus,
- Reconsidérer si besoin l'anticipation de la fermeture de Cheneviers III. (2022 plutôt que 2025) en fonction de sa capacité à générer de la trésorerie. La vétusté de l'usine devra être prise en compte et une évaluation continue des risques de pannes majeures devra être faite (technique, sécurité,...).
- Confirmer les revenus initialement estimés pour le tarif de vente d'électricité et la taxe d'incinération suite à l'adaptation de la grille.
- Sécuriser les revenus issus de la vente de chaleur par rapport à l'apparition de nouveaux producteurs de chaleur concurrents et de l'interdépendance avec la société CADIOM SA

⁶⁴ Cela ne prend pas en compte les coûts induits par la maintenance d'une usine en fin de vie, non estimés à ce jour.

⁶⁵ Source : Analyse comparative DGE, 15 avril 2013

Recommandation n° 26 : [cf. constats 29 à 31]

La Cour recommande au **GESDEC** de s'assurer, lors de la mise en exploitation de l'usine, du respect du principe de causalité (montant de la taxe, charges d'exploitation). Ces contrôles pourraient être réalisés si nécessaire en mandatant des experts (DGFE,...).

6.3.5. Observations du DETA

Le DETA est d'accord avec la recommandation N° 24.

La recommandation N° 25 va de soi.

Quant à la recommandation N° 26, les contrôles relatifs aux charges d'exploitation et aux montants des taxes relèvent effectivement du GESDEC qui, au besoin, fera appel à tout autre service utile à cette opération.

6.3.6. Observations des SIG

Recommandation 24

La responsabilité des comptes de SIG appartient à son Conseil d'administration, conseil au sein duquel siègent des représentants des Communes et de l'État. C'est donc au travers de cet organe que l'État, conseillé par la Commission Globale de Gestion des Déchets s'il le souhaite, pourrait donner des instructions particulières concernant les charges pouvant être prises en charge par l'usine d'incinération.

Recommandation 25 (voir prise de position sur recommandations 21 et 23)

Le Conseil d'administration de SIG est et demeurera l'organe de pilotage et de contrôle de l'entreprise.

Les revenus de la chaleur sont liés à la concession octroyée à Cadiom SA par l'État et ne dépendent que très indirectement de SIG et/ou du marché.

6.3.7. Observations de l'ACG

Recommandation 21 et suivantes

Dans le cadre du Comité de suivi de Cheneviers IV et de la Commission de gestion globale des déchets, l'ACG veillera à ce que la future taxe d'incinération de Cheneviers IV soit la plus juste possible (respect du principe de causalité). Elle participera aussi aux réflexions concernant la fermeture de l'usine actuelle en 2022.

6.4. Les ESREC

6.4.1. Contexte

Organisation et fonctionnement

Le premier espace de récupération (ESREC) a été inauguré en 1995 (Châtillon), afin de compléter les centres de récupération communaux et les collectes en porte-à-porte. Actuellement, il y en a trois sur le territoire genevois.

1. ESREC des Chênats
 Chemin des Chênats
 1293 Bellevue

Lundi - vendredi : 14h30 19h30
 Samedi : 9h30 17h00
 Fermé dimanche et jours fériés.



2. ESREC du Site de Châtillon
 Route d'Aire-la-Ville
 1233 Bernex

Lundi - vendredi : 14h30 19h30
 Samedi - dimanche : 9h30 17h00

3. ESREC de la Praille
 Avenue de la Praille 47
 1227 Carouge

Lundi - vendredi : 14h30 19h30
 Samedi - dimanche : 9h30 17h00

L'ESREC constitue un lieu de tri, de dépôt et de stockage des déchets, aucun traitement ne se faisant sur place.

Les ESREC sont réservés aux particuliers qui peuvent y déposer gratuitement les déchets suivants dont certains ne sont pas acceptés dans les déchetteries communales (ex. : déchets spéciaux, gravats, ...) :



L'État reste propriétaire des installations et des terrains et l'exploitation des ESREC est assurée depuis le 1^{er} janvier 2008 par les SIG qui sous-traitent la surveillance et l'accueil sur site à une société privée.

Les SIG ont passé un contrat d'exploitation, suite à un appel d'offres, avec une société privée. Les gardiens sont présents pour renseigner les utilisateurs sur les bennes à utiliser pour chaque type de déchets et contrôler qu'il n'y ait pas de dépôts sauvages. Ils contrôlent également que les professionnels ne déposent pas leurs déchets dans les ESREC qui sont réservés exclusivement aux particuliers. Selon les SIG, cette mission est particulièrement délicate du fait que certains professionnels essayent, en utilisant les ESREC, d'éviter de devoir payer pour déposer leurs déchets.

Les SIG ont passé un contrat suite à un appel d'offres avec le consortium PROESREC pour le transport et le traitement des déchets déposés sur les ESREC.

Les SIG informent devoir assurer en partie à leurs frais :

- la surveillance et la gestion du secteur,
- le lancement périodique des appels d'offres et l'attribution des mandats de surveillance et d'évacuation des déchets,
- la supervision des ESREC et de leur fonctionnement,
- l'application des règles pour le transport des matières dangereuses,
- le reporting au canton sur le secteur, etc.

En effet, les revenus des ESREC ne permettent de financer chez les SIG qu'un demi-poste, ce qui est insuffisant pour couvrir toutes ces activités.

▪ Aspects financiers

Le financement de la gestion des ESREC est assuré par le fonds cantonal qui est lui-même alimenté par une redevance prélevée lors de l'incinération.

Les charges d'exploitation se sont élevées à 3'909'000 F en 2013. Les principaux éléments de charges sont :

- Les frais d'évacuation et de traitement (1'934 KF)
- Les frais de transport (652 KF)
- Les honoraires et mandats (619 KF)

Les frais d'évacuation comprennent le prix de traitement des déchets moins le prix de revente de la marchandise qui a une valeur commerciale (PET, verre blanc, couleur, etc.). Les charges de transport et de traitement correspondent au contrat passé avec PROESREC. Les honoraires et mandats correspondent au contrat passé avec la société de gardiennage.

6.4.2. Constats

Constat 32 : Mode de financement non adapté

Le financement des ESREC repose sur le fonds de gestion des déchets. Or ce mode de financement n'est pas adapté :

- à l'augmentation des activités de recyclage comme évoqué au chapitre 4.3 du rapport.

- au principe de causalité car l'évacuation des déchets par les particuliers est en partie financée par les entreprises qui déposent leurs déchets aux Cheneviers.

Constat 33 : Exploitation non satisfaisante des différents ESREC

Les différents acteurs de la gestion des déchets rencontrés par la Cour considèrent que la qualité de la prestation d'exploitation sur les différents sites est insuffisante. En effet, il a notamment été relevé :

- Une prestation de gardiennage plutôt qu'un réel support au tri des déchets,
- Une mauvaise qualité des déchets triés engendrant notamment un manque à gagner lors de la revente des matériaux ou des coûts d'élimination plus élevés (verre mélangé, papier souillé, fer mélangé) ; les SIG estiment aujourd'hui que la mauvaise qualité du tri effectué dans les ESREC pèse sur le prix de vente des déchets revendus à PROESREC d'un montant compris entre 281'000 CHF/an et 433'000 CHF/an,
- Des contrôles jugés insuffisants sur les accès aux sites pour les professionnels non autorisés à se rendre sur les ESREC et un manque de moyens « de police » pour empêcher les professionnels indécents de déposer leurs déchets au lieu de les faire incinérer à leurs frais comme la loi le prévoit (les SIG n'ont pas la compétence de sanctionner les contrevenants),
- De nombreux vols avec effraction de matières premières (métaux, batteries, etc.) sur les différents sites après les heures d'ouverture.

Ces appréciations sont partagées par les SIG qui souhaitent revoir les conditions d'exploitation des ESREC à l'occasion du renouvellement du marché prévu au 1^{er} trimestre 2015.

Constat 34 : Absence de stratégie formalisée en matière d'ESREC

Le PGD mentionne la volonté de l'État d'implanter un nouvel ESREC sur la zone Arve-Lac. Au-delà des problématiques de financement et d'exploitation évoquées ci-dessus, le GESDEC reconnaît l'absence de stratégie formalisée et détaillée en matière d'implantation d'ESREC précisant la logique poursuivie par l'État dans ce domaine.

Il n'existe pas d'étude récente permettant de déterminer si l'offre correspond aux besoins, considérant le nombre croissant de points de récupération communaux.

Dans le cas d'Arve et Lac, il est à noter les difficultés rencontrées par le GESDEC pour l'implantation de ce nouvel ESREC. En effet, les communes sont plutôt réticentes à accueillir un ESREC étant donné les nuisances potentielles de l'ouvrage, essentiellement de par le trafic routier engendré.

6.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré quant à la difficulté d'implanter un nouvel ESREC, aux difficultés d'exploitation des sites existants et à la qualité non satisfaisante des prestations rendues sur site.

Le **risque financier** est avéré quant au manque à gagner résultant d'une mauvaise qualité du tri, au mode de financement non adapté des ESREC et à la non-optimisation financière des moyens déployés.

Le **risque de contrôle** est avéré quant aux vols opérés et à une insuffisance en matière de contrôle des accès et du tri.

6.4.4. Recommandations

Recommandation n° 27 : [cf. constats 32 et 33]

La Cour recommande au **GESDEC** de formaliser une stratégie complète en matière d'ESREC. Cette stratégie devra notamment contenir une formalisation des besoins et proposer un plan de déploiement et les modèles d'exploitation et de financement à retenir.

Pour cela le GESDEC pourrait porter à l'ordre du jour de la Commission globale des déchets les points suivants :

- Quels sont les réels besoins des communes en matière d'ESREC notamment avec le déploiement de points de récupération (encombrants ? déchets spéciaux ?) ?
- Quelles sont les raisons économiques et opérationnelles d'avoir 4 ESREC sur le territoire et non pas plus ou moins ?
- Quelles sont les mesures prises pour éviter les réticences des communes pour l'installation de ce type de structure ?
- Quelle organisation et quel fonctionnement pour l'exploitation de ces entités? Faut-il conserver la propriété et l'exploitation des ESREC au niveau de structures publiques ?
- Faut-il donner accès aux professionnels ; si oui sur quelle base tarifaire et pour quels types de déchets (ensemble des déchets recyclables et/ou pour les déchets spéciaux) ? Donner accès aux professionnels peut-il être considéré comme une source de revenus intéressante notamment pour pérenniser le financement des ESREC ?
- Quel mode de financement faut-il définir afin de pérenniser le financement des ESREC et de respecter le principe du « pollueur-payeur » ? Doit-on demander aux communes de financer directement les ESREC sans passer par la taxe actuelle basée sur l'incinération aux Cheneviers dont s'acquittent également les entreprises non utilisatrices des ESREC ?
- Comment intégrer et gérer l'impact d'un ESREC sur le taux de recyclage notamment des communes environnantes ?
- Peut-on envisager de déployer le concept de « Ressourcerie » dans les ESREC ?

Recommandation n° 28 : [cf. constats 33 et 34]

Sur la base des recommandations de la commission, la Cour recommande aux **SIG** d'adapter, lors du prochain appel d'offres, les règles d'exploitation et de contrôle des sites afin d'accroître la qualité du tri.

Il faudra éventuellement revoir dans ce cadre :

- le cahier des charges du personnel présent sur site,
- le recours ou non à de la sous-traitance de gardiennage ou d'une autre nature (professionnels du recyclage),
- les procédures de contrôle sur la qualité du tri.



6.4.5. Observations du DETA

La construction d'un 4ème ESREC sur la rive gauche dans la région Arve-Lac est incontournable. Une fois ce 4ème ESREC réalisé, les questions posées par la Cour des comptes seront abordées. Pour le reste, ces réflexions rejoignent la question du financement du fonds cantonal de gestion des déchets (cf. observations du DETA à la recommandation N° 4).

6.4.6. Observations des SIG

Recommandation 28

Cette recommandation est conditionnée par la recommandation 27. Par ailleurs, le GESDEC valide les appels d'offres établis par SIG d'une part, et SIG n'est que l'exploitante déléguée et ne peut changer les conditions d'exploitation qui sont fixées par le canton d'autre part.

La refonte complète de la mission de gardiennage fait partie du processus de renouvellement des contrats actuellement en cours et tiendra compte des recommandations de la Cour.

6.5. Le site de Châtillon (Pôle vert)

6.5.1. Contexte

Le Pôle vert (site de Châtillon)

Le pôle de traitement des déchets organiques (« pôle vert »), rattaché à la zone d'apport « Rhône », est constitué de deux installations distinctes, propriété de l'État :

- L'installation de compostage, datant de 1988 et agrandie en 1993 ;
- L'unité de biométhanisation, mise en service en 2000.

Ces deux procédés de traitement des déchets verts sont complémentaires, et non exclusifs. Les déchets humides, tels que les déchets de cuisine ou le gazon, sont en effet plus appropriés à la biométhanisation, alors que les déchets de jardin et les branches sont mieux dégradés par le compostage.

La biométhanisation constitue plutôt une valorisation énergétique (production de biogaz), alors que le compostage est une valorisation matière (production de compost). En raison de la mise en place d'infrastructures par les communes, les apports ont fortement progressé ces dernières années.

- **L'installation de compostage**

Dans les années quatre-vingts, des études ont été menées afin de déterminer les moyens susceptibles d'enrayer l'accroissement de la production des déchets urbains. Le compostage s'est alors imposé comme une solution intéressante, les déchets de jardin et de cuisine représentant encore plus de 30% du contenu des poubelles⁶⁶. Le compostage évite de devoir incinérer les déchets verts, dont le pouvoir calorifique est très faible en raison de leur forte teneur en eau (jusqu'à 90%). Les tarifs de traitement des déchets verts sont maintenus par le canton entre 174 F et 218 F la tonne, soit à un niveau inférieur à l'incinération, afin d'encourager cette forme de traitement.

L'installation de compostage est semi-automatique : les déchets sont déchargés dans un broyeur, puis passés dans un crible et introduits dans un premier « champ » grâce à des tapis. La halle possède 6 champs sur une longueur totale de 70 mètres. Chaque champ est avancé d'une place une fois par semaine grâce à une machine de retournement automatique. Une aération automatique est effectuée et de l'eau peut être rajoutée en cas de besoin. Les lixiviats sont drainés et acheminés à la station d'épuration d'Aïre via une station de pompage. Deux bio-filtres aspirent l'air de la halle semi-fermée afin de traiter au mieux les odeurs dégagées par le tas en décomposition.

Une fois compostée, la matière est sortie de la halle, puis criblée afin de séparer les plastiques et les gros morceaux de bois du compost fin. Deux qualités de compost sont produites : 0 à 10 mm et 10 à 40 mm. Le compost est vendu aux entreprises et aux particuliers. La qualité du compost est altérée par la présence de petits morceaux de plastique issu des sacs utilisés par les particuliers et qui ne peuvent être totalement séparés de la matière organique.

L'ensemble des opérations implique de nombreuses manipulations lourdes au moyen d'une chargeuse sur pneus.

⁶⁶ Étude « composition des déchets ménagers du canton de Genève », 2002

- **L'usine de biométhanisation**

Dès 1997, l'augmentation du tonnage de déchets à traiter chaque semaine dans l'installation de compostage a entraîné des problèmes récurrents d'odeurs. Afin de faire face à ces nuisances, et suite à des plaintes des habitants des communes avoisinantes, différentes mesures ont été envisagées. La plus significative d'entre elles a été la construction, en 2000, d'une installation de biométhanisation, dimensionnée pour traiter 10'000 tonnes de déchets organiques par an tout en absorbant les fluctuations saisonnières. En raison de divers problèmes techniques et de certains défauts de construction, elle ne traite finalement que 7'000 tonnes par année.

Par tonne de déchets organiques, entre 50 et 120 m³ de biogaz sont produits, avec une moyenne de 75 m³. Ces variations dépendent du type de substrat et des conditions physico-chimiques du digesteur. Le biogaz non traité est valorisé sur place par combustion dans deux couplages chaleur-force (moteurs à explosion). Il y a ainsi production d'électricité et de chaleur. L'électricité est en partie consommée sur le site lui-même, le surplus est vendu aux SIG. La chaleur est également utilisée sur place pour chauffer les locaux. Le surplus de chaleur ne peut pas être utilisé par manque d'utilisateurs proches pour cette chaleur basse température et est ainsi perdu.

Lors de la digestion, environ 1/3 du carbone est transformé en biogaz. Les 2/3 restants sont pressés afin d'en extraire une partie de l'eau. Globalement, 40 à 45% de la matière introduite au départ est ensuite compostée dans l'installation de compostage.

La fraction non valorisable du compost est incinérée aux Cheneviers en même temps que la fraction du compost trop chargée en plastiques.

Le projet Pôle Bio

Le projet Pôle Bio devrait à terme remplacer le site de Châtillon. Une société mixte (publique/privée) a été créée afin de projeter une nouvelle installation sur un nouveau site. Les parts publiques sont détenues par les SIG.

Pôle Bio recevrait trois types de déchets, respectivement :

- du bois usagé,
- des biodéchets : déchets de cuisine des ménages, lavures de restaurant, industries agroalimentaires,
- des déchets verts : jardins des ménages et des entreprises, espaces verts des communes.

Les modes de traitement pressentis mettraient en œuvre les trois filières classiques de valorisation de la biomasse, à savoir respectivement :

- la valorisation énergétique du bois usagé par sa combustion dans un four adapté équipé d'une épuration des fumées produisant électricité et chaleur livrées aux réseaux des SIG : il s'agit de l'unité de valorisation énergétique (UVE);
- la valorisation énergétique des biodéchets par méthanisation produisant, après épuration, du gaz naturel livré au réseau des SIG, suivi d'une valorisation matière après mélange avec les déchets verts et compostage : il s'agit de l'unité de valorisation organique (UVO).
- La valorisation matière par compostage, le compost étant ensuite vendu aux agriculteurs pour amender leurs sols et, pour une fraction moindre, aux privés.

Ainsi, en plus du compost, le site produira de la chaleur, de l'électricité, du biométhane (issu de biogaz épuré) et du compost.

Le site identifié se trouve sur la commune de Satigny, dans la zone industrielle du Bois-de-Bay. Le site de Châtillon, vu sa situation proche de la future extension de la ville de Bernex, devrait être abandonné à terme.

6.5.2. Constats

Constat 35 : Pérennité non assurée de l'installation de compostage et de méthanisation du site de Châtillon

Comme relevé par les SIG, les installations de Châtillon sont vétustes et loin d'être optimales sur le plan du rendement et des désagréments. Il est prévu de fermer le site de Châtillon en 2016. La capacité pour la méthanisation et pour le compost est déjà toute utilisée.

Si Pôle Bio ne voit pas le jour rapidement, des investissements devront être faits en 2016 sur le site de Châtillon pour maintenir l'installation en exploitation. Ces investissements ne seraient probablement pas amortis sur une durée de vie normale, mais sur une durée d'utilisation plus courte. Il en résulterait une perte d'exploitation ou une augmentation des tarifs.

Constat 36 : Capacités de traitement des déchets organiques potentiellement insuffisantes pour couvrir les objectifs du PGD

La stratégie cantonale cherche à augmenter le taux de recyclage en diminuant la part des déchets de cuisine qui sont incinérés. Un projet permettant de collecter les déchets de cuisine a pris forme en 2014. Étant donné la vétusté du site de Châtillon, et si Pôle Bio ne voit pas le jour avant que les effets escomptés du projet sur la collecte de déchets de cuisine ne débutent, le canton devra exporter une partie de ses déchets de cuisine, ce dont les principaux acteurs sont informés. Il en résulterait des coûts de transport supplémentaires dans l'attente du remplacement des infrastructures de Châtillon.

Pour information, sur les 146'000 tonnes de déchets urbains incinérés en 2012, 1/3 se composait encore de déchets verts, soit près de 50'000 tonnes dont une partie substantielle pourrait être collectée.

Constat 37 : Utilisation de sacs non biodégradables pour les déchets verts

Comme l'ont relevé les SIG et le GESDEC, les sacs utilisés pour collecter les déchets verts (jardin et cuisine) sont des sacs non biodégradables. Le traitement effectué ne permet pas d'éliminer 100% des sacs et des fragments se retrouvent dans le compost et in fine dans les champs. Cela engendre une pollution des zones agricoles.

6.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel, financier et d'image** tient d'une part à l'incapacité à traiter les déchets organiques ou à mettre en œuvre la politique cantonale quant au traitement des déchets de cuisine, d'autre part à la présence de plastique dans le compost.

6.5.4. Recommandations

Recommandation 29 : [cf. constats 35 et 36]

La Cour recommande au **GESDEC** de coordonner le projet de collecte des déchets de cuisine qui est à un niveau communal et celui du renouvellement de l'installation de compostage et de méthanisation du site de Châtillon qui est un partenariat public/privé. Ceci permettrait de contribuer à limiter l'exportation ou l'incinération des déchets organiques.

Recommandation 30 : [cf. constat 37]

La Cour recommande au **GESDEC** de proposer à la commission de gestion de nouveaux types de sac ou un mode de collecte spécifique afin de limiter le traitement du plastique présent dans les déchets verts et donc sa présence dans le compost final. Cette modification de pratique devrait s'accompagner d'une campagne de communication afin de sensibiliser au mieux la population sur cette problématique.

6.5.5. Observations du DETA

Le DETA est d'accord avec la recommandation N° 29. C'est la raison pour laquelle le GESDEC travaille actuellement sur les deux projets simultanément. Si d'aventure un recours retardait l'inauguration de l'installation PôleBio, il serait évidemment difficile d'interrompre le processus compliqué de mise en place des nouvelles collectes sélectives dans les communes. Par conséquent, l'exportation serait temporairement inévitable.

Le DETA est d'accord avec la recommandation N° 30 qui est légitime. Le travail est déjà en cours.

6.6. Autres installations

6.6.1. Contexte

Décharge bioactive

Les décharges contrôlées bioactives sont équipées de systèmes d'étanchéification et de dégazage spécifiques permettant le stockage définitif de déchets particuliers comme les mâchefers provenant des usines d'incinération ou les déchets de chantier inertes dont les caractéristiques ne permettent pas un stockage en décharge contrôlée pour matériaux inertes (DCMI). À Genève, la décharge cantonale bioactive du site de Châtillon absorbe environ la moitié des mâchefers de l'usine des Cheneviers, le solde étant exporté dans d'autres cantons.

Cette décharge dispose en outre d'un compartiment « boues et imputrescibles » réceptionnant les déchets industriels en vue d'un stockage définitif : sables de STEP, boues minérales, déchets imputrescibles et déchets de curage de canalisations.

Considérant les volumes d'apport actuels, la capacité de la décharge contrôlée bioactive du Site de Châtillon sera pratiquement épuisée à l'horizon 2019.

Gravières – Matériaux inertes – Matériaux d'excavation

Les décharges cantonales pour **matériaux inertes** (DCMI) peuvent contenir des matières minérales avec une teneur maximale de 5 % en matière organique (déchets de chantier tels que béton, tuiles, verre, déblais provenant de la réfection des routes et terres non souillées ne se prêtant à aucun autre usage). Leurs émissions de substances polluantes sont négligeables.

Deux décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI), aménagées dans des gravières situées au sud-ouest du canton, sont actuellement exploitées par les milieux privés. Leur capacité de stockage est suffisante pour les 20 prochaines années.

Concernant les **matériaux d'excavation** (les roches meubles, les rochers concassés, les matériaux provenant de constructions antérieures, etc.), la capacité actuelle de stockage dans les gravières du canton est insuffisante. La situation est jugée critique, car les nouveaux chantiers comme le CEVA produisent d'importantes quantités de déchets d'excavation.

Le Conseil d'État se préoccupe depuis plusieurs années de la pénurie annoncée des sites de stockage pour les matériaux d'excavation non pollués à Genève. Afin d'enrayer ce phénomène, des projets d'adaptations législatives ont été lancés et ont abouti à l'adoption par le Grand Conseil des modifications de la LGD et de la LGEA le 13 octobre 2011.

Ces lois modifiées, ainsi que leurs règlements d'application, sont entrés en vigueur le 7 novembre 2012. Le nouvel article 30A LGD permet la création de décharges contrôlées pour matériaux inertes n'accueillant que des matériaux d'excavation non pollués (DCMI-ME) en dehors des gravières.

Le plan directeur des DCMI-ME en cours d'élaboration doit être finalisé par le GESDEC et adopté par le Conseil d'État. Il précisera notamment le plan de zones pour chaque site. Des autorisations d'exploiter pourraient par la suite être délivrées.

Installation de traitements des matériaux liquides en provenance des dépotoirs de route (ITMR)

Les eaux qui ruissellent sur les routes transitent par des sacs de routes, avant d'être évacuées dans les canalisations d'égouts ou les réseaux d'eaux claires. Les sacs de route, situés sous les grilles qui jalonnent les rues, permettent de retenir les poussières issues du trafic, les résidus d'hydrocarbures et divers déchets. Le contenu des sacs de route, en partie sous forme liquide, est régulièrement aspiré par des camions-citernes et acheminé au site de Châtillon.

L'installation, en fonction depuis 1992, peut recevoir 12'000 tonnes de déchets par année. La composition des déchets est :

- 73% d'eau
- 19% de matériaux grossiers
- 8% de boues fines

La teneur en métaux lourds et hydrocarbures, globalement inférieure aux valeurs limites retenues, est conforme aux normes pour boues d'épuration et n'implique pas de mesure particulière.

Les autres installations du site de Châtillon (décharge bioactive, ITMR) sont exploitées par les SIG pour le compte de l'Etat dans le cadre de la même convention que celle qui règle l'exploitation du compostage, de la méthanisation et des ESREC.

6.6.2. Constats

Constat 38 : Une décharge bioactive bientôt saturée

Actuellement, aucune décision n'a été prise ni de rétroplanning établi concernant l'implantation de la prochaine décharge bioactive alors que l'actuelle ne devrait plus avoir de capacité à compter de 2019.

À ce jour, le GESDEC a procédé à des analyses géologiques en vue de déterminer les sites sur lesquels il serait possible de construire une décharge bioactive. Par ailleurs, il n'a pas encore été décidé qui serait l'exploitant du futur site. Au vu de ces éléments, l'échéance de 2019 semble difficile à tenir, d'autant plus en cas de recours.

Il en résulte que le canton de Genève risque d'être contraint d'exporter en 2019 l'ensemble des mâchefers et des déchets non inertes, ce qui augmenterait le coût à charge des Cheneviers.

Constat 39 : Un cadre légal offrant peu de maîtrise de l'État sur l'activité des DCMI-ME

À ce jour, le plan directeur des DCMI-ME institué par la modification légale de la LGEA et de la LGD, entrée en vigueur en novembre 2012, a été établi par le GESDEC mais pas encore transmis pour approbation par le Conseil d'État. Dès lors aucune ouverture de DCMI-ME n'est possible.

D'autre part, les modifications légales qui ont été apportées à la LGEA et à la LGD n'octroient pas à l'État la gestion de ces décharges et ne lui permettent donc pas de réguler cette activité en termes de prix et de cadence d'ouverture selon les zones géographiques. Cela aurait permis de pouvoir contrôler plus facilement les ouvertures des zones de chalandise et la tarification en évitant

notamment une distorsion concurrentielle entre les constructeurs/terrassiers possédant une décharge et les autres opérateurs, tributaires du bon vouloir et des tarifs des exploitants.

De plus, l'État, en tant que premier « producteur » de déchets d'excavation, va se trouver dépendant des pratiques mises en œuvre par les futurs exploitants de DCMI-ME notamment en matière de tarif et de disponibilité.

6.6.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité et financier** tient à la création potentielle de distorsions concurrentielles pour les DCMI-ME et par la non-maîtrise par l'État de leurs ouvertures et de leurs tarifications, pouvant aboutir à des atteintes à l'environnement contraires au but de la LPE.

Le **risque financier** tient pour l'État en l'absence de mise en œuvre de la LGEA et en la faible capacité du canton à absorber les déchets d'excavation.

6.6.4. Recommandations

Recommandation 31 : [cf. constat 38]

La Cour recommande au **GESDEC** de réunir les parties prenantes à la création de la future décharge bio-active et de définir un rétroplanning de mise en œuvre.

Recommandation 32 : [cf. constat 39]

La Cour recommande à la **DGE** de soumettre au Conseil d'État une modification de la LGEA visant à constituer un monopole en matière de décharge. L'État n'aurait pas à exploiter lui-même les gravières en vue de leur remblayage, mais à confier cette activité à des tiers concessionnaires, selon des solutions législatives éprouvées, par exemple en matière de ramonage : cette tâche, considérée comme d'intérêt public, est confiée à des ramoneurs qui l'exercent en respectant un ensemble de conditions et un tarif fixé par l'État⁶⁷.

Classiquement, la création d'un monopole de droit doit satisfaire trois conditions : reposer sur une base légale formelle, être d'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

En matière de DCMI-ME, la première de ces trois conditions n'est pas satisfaite à l'heure actuelle et il conviendrait de modifier la LGEA pour confier un monopole à l'État, ce qui lui permettrait de fixer les prix et les conditions que les concessionnaires devraient respecter. L'intérêt public à un monopole de droit réside dans la nécessité d'exploiter de manière optimale les capacités du canton à absorber les déchets d'excavation et de minimiser les impacts sur l'environnement. Faute d'un tel monopole, les matériaux minéraux seraient susceptibles d'être stockés selon une logique de prix et non de réduction des atteintes à l'environnement. L'atteinte aux intérêts privés des exploitants de gravière ne saurait être qualifiée de grave, car la fixation des prix en matière de

⁶⁷ Loi sur le ramonage et les contrôles spécifiques des émanations de fumées du 17 décembre 1981 (LRam — L 5 25) et son règlement d'application du 24 mars 1982 (L 5 25.01).

remblayage des gravières au moyen de matériaux inertes ne porte pas atteinte à leur droit d'obtenir une autorisation une fois les conditions remplies, ni d'exploiter une gravière. En outre, l'intérêt public à une gestion optimale de ces déchets l'emporte sur l'intérêt public de l'exploitant d'une gravière à fixer les prix du remblayage au moyen de matériaux inertes. Enfin, il n'existe pas de mesure moins incisive qui permettrait de contrôler les tarifs de la mise en décharge des matériaux inertes. Le principe de la proportionnalité serait ainsi respecté.

6.6.5. Observations du DETA

Concernant la recommandation N° 32, il paraît difficile de modifier la LGEA alors qu'elle n'est pas complètement mise en œuvre et qu'on n'a pas encore pu en vérifier les effets réels sur le terrain.

Après son application, il conviendra de vérifier si les mesures mises en place sont susceptibles de répondre au problème posé, à savoir le manque de place de stockage des déblais. Cas échéant, on pourra à ce moment envisager une modification légale.

Cela étant, indépendamment des questions de tarifs, le simple fait d'ouvrir des nouveaux lieux de stockage permettra de détendre la situation par le mécanisme de la concurrence.

7. CONCLUSION

L'audit de la Cour a permis de mettre en évidence une maîtrise générale des activités opérationnelles liées à la gestion des déchets sur le territoire genevois.

Toutefois, il a aussi été constaté que cette maîtrise générale était hétérogène pour les différentes parties prenantes à ce dispositif à la fois cantonal, communal et impliquant plusieurs entreprises publiques et privées.

Sur le plan cantonal, les filières de gestion et traitements des déchets sont en place, fonctionnent et permettent de mettre en œuvre la stratégie cantonale qui, depuis le début des années 2000, vise à la diminution de déchets incinérés par le développement du recyclage et la diminution des déchets à la source.

Ces efforts ont déjà produit un certain nombre de résultats positifs, tels que la réduction des déchets urbains incinérés en baisse moyenne de 0.7% par an entre 2003 et 2013 et un taux de recyclage en hausse de 36.7% à 45.5% sur la même période.

Par ailleurs, l'audit relève la qualité du concept cantonal en matière de gestion des déchets. En place depuis 2002, ce document précise les lignes directrices du domaine et prévoit un plan de gestion des déchets qui définit pour quatre années les objectifs à atteindre et les mesures à mettre en œuvre.

En termes de surveillance exercée par le canton, l'audit a montré qu'un processus d'octroi et de suivi des autorisations des entreprises de traitement des déchets a été mis en place, ce qui permet d'avoir des filières contrôlées en lien avec les besoins de la population et la stratégie cantonale.

Toutefois, il reste à couvrir les risques les plus importants de manière plus systématique et à allouer, dans un premier temps sur la base de la dotation budgétaire existante, les moyens humains et financiers à même de réaliser ce type de tâches. De même, l'audit a relevé une politique insuffisante de facturation des prestations de même qu'une posture peu active en matière de sanctions des contrevenants.

D'un point de vue légal, l'audit a mis en évidence que le canton va devoir justifier et documenter sa position vis-à-vis de la non-application de la taxe au sac répondant au principe pollueur-payeur et encourageant le recyclage des déchets. L'exception par rapport au droit fédéral doit être documentée sans quoi la mise en place d'une taxe au sac serait inéluctable. Or, ni les communes ni l'État n'ont établi à ce jour de telles données, ce qui place Genève dans une situation juridique délicate par rapport aux exigences fédérales.

Sur le plan communal, les communes se sont organisées depuis des années afin d'apporter les prestations nécessaires pour la collecte des déchets. Le développement du recyclage a demandé des investissements importants afin d'adapter les infrastructures pour offrir la possibilité à tout un chacun de trier les déchets. Toutefois, il a été constaté que les initiatives en matière d'intercommunalité restent rares et très locales alors que des gains financiers et le partage de compétences seraient bénéfiques.

En outre, la mise en place de nombreux points de récupération a permis de remplacer de multiples levées en porte-à-porte généralement coûteuses et induisant un trafic routier important. Cette tendance se développe encore, faisant

du citoyen un acteur majeur à la fois dans le tri, mais également dans la collecte de déchets valorisables pour les communes.

L'audit a mis en évidence deux enjeux importants inscrits dans le PGD 2014-2017, à savoir le tri des déchets de cuisine et la suppression de la levée gratuite pour les entreprises. Leur mise en œuvre obligera les communes à trouver les moyens opérationnels et financiers pour développer la collecte des déchets de cuisine et organiser la collecte et la facturation des déchets des petites et moyennes entreprises.

D'un point de vue légal, l'audit a relevé que peu de communes réalisent des appels d'offres sur invitation ou en procédure ouverte en matière de collecte et traitement de déchets alors que la réglementation l'exige.

En matière d'installation de traitement des déchets, le canton a mis en place ou organisé les filières nécessaires à la fois pour les communes, les entreprises et les citoyens. Cela permet de couvrir le besoin immédiat et d'accompagner la stratégie cantonale en matière de recyclage. Toutefois, certaines de ces installations ont atteint leurs limites de capacité ou de viabilité technique, voire nécessitent une révision de leur modèle contractuel ou juridique.

Ainsi, l'audit a mis en évidence, concernant l'usine d'incinération des Cheneviers, que son résultat est fortement influencé par des décisions politiques et historiques qui causent des charges supplémentaires et péjorent certains revenus, avec une application à géométrie variable du principe de causalité.

Cela dit, la situation financière de l'usine n'a cessé de s'améliorer depuis une dizaine d'années avec des gains d'exploitation importants permettant aujourd'hui d'envisager la constitution de trésorerie qui pourrait atteindre, d'après les projections d'affaires, près de 10 millions de francs annuels à échéance 2022. Or, il est prévu qu'une nouvelle usine soit construite pour une mise en service à cette même échéance. Face à cette situation, l'audit a montré qu'une poursuite de l'exploitation de l'usine actuelle de une à trois années supplémentaires, comme cela était initialement prévu, permettrait de financer largement le coût de sa déconstruction. Ce point devra encore être apprécié en fonction de la confirmation des flux de trésorerie positifs du plan d'affaires de l'usine et la prise en compte des risques industriels propres à une fin d'exploitation.

Par ailleurs, l'audit a également permis de constater que les limites de capacité en matière de traitement des déchets organiques et de stockage des matériaux bioactifs et des déblais pouvaient offrir une occasion de modifier les modèles contractuels entre l'État et les exploitants privés, de manière à permettre à l'État un meilleur contrôle des tarifs, des dates d'ouverture et in fine de réduire les atteintes à l'environnement.

8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1	<p>Recommandation n°1</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de déterminer les données d'expérience justifiant l'application de l'exception prévue à l'art. 32a al. 2 LPE.</p> <p>Dans un deuxième temps, il convient que le GESDEC s'assure périodiquement de leur bien-fondé.</p> <p>Par ailleurs, la DGE est invitée à préparer un document de synthèse des conditions-cadres (niveau de la taxe, modalités de facturation/distribution des sacs, aspects logistiques, mesures de surveillance, etc.) visant à la mise en place d'une élimination des déchets conforme au principe de causalité, si d'aventure les autorités fédérales venaient à durcir leur position quant au régime d'exception que connaît le canton de Genève.</p>	1	DETA	31.12.2018	
4.2	<p>Recommandation n°2</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de définir avec chaque exploitant le contenu de la « concession » en précisant notamment le cadre tarifaire, la durée de celle-ci et les modalités de sa fin. Cet acte administratif ne se substituerait pas à l'autorisation d'exploiter, qui demeurerait une décision distincte.</p>	1	DETA	30.06.2016 (pour l'analyse juridique)	
4.2	<p>Recommandation n°3</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de contacter chacun des quatre exploitants privés concernés afin de préparer la mise en œuvre coordonnée de la nouvelle disposition de la LMI. Pour ce faire et afin de limiter les risques de litiges judiciaires, il conviendrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dans un premier temps, de déterminer les investissements consentis et le calendrier des amortissements ; • dans un deuxième temps, d'adapter les durées de renouvellement des autorisations aux durées résiduelles d'amortissements ; • dans un troisième temps, de procéder à des appels d'offres conformes à la LMI pour les zones ou sous-zones considérées, sur la base de la concession décrite ci-avant. 	1	DETA	30.6.2016 (pour l'analyse juridique)	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3	<p>Recommandation n°4</p> <p>À moyen terme la Cour recommande au GESDEC d'effectuer une analyse quant au financement des activités actuellement supportées par le fonds. Dans ce cadre, cette analyse devra s'interroger sur la nécessité de maintenir le fonds actuel et sur les autres possibilités de financement.</p> <p>Il pourra être utile de distinguer les différentes utilisations et les différents bénéficiaires du fonds afin de concevoir éventuellement des modes de financement différents, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une redevance cantonale prise sur la taxe d'incinération afin d'asseoir la stratégie cantonale en matière de gestion des déchets (communication, réflexions, études, contrôle) ; • Mettre en place une redevance communale pour couvrir les besoins spécifiques comme les ESREC ou autres démarches de mutualisations communales. 	3	DETA	30.06.2016	
4.3	<p>Recommandation n°5</p> <p>À court terme, la Cour recommande au GESDEC de soumettre à la Commission de gestion des déchets un projet de décision de séparer les actions devant être financées par le fonds et celles devant être financées par le GESDEC sur son budget propre (notamment en ce qui concerne les études) afin de déterminer et de contrôler les ressources nécessaires en lien avec les objectifs de la Commission (utilisation du fonds) et du GESDEC.</p>	1	DETA	Déjà mise en œuvre partiellement de facto. Ne sera pas complétée.	
4.4	<p>Recommandation n°6</p> <p>La Cour recommande au GESDEC, en complément du PGD, de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un suivi annuel formalisé des objectifs et des mesures du PGD, • Présenter chaque année à la Commission de gestion des déchets les résultats de ce suivi, afin que des mesures correctrices ou complémentaires puissent être prises, • Élaborer, pour les mesures pour lesquelles cela est pertinent, un plan d'action distinct du PGD. Ce plan d'action, plus opérationnel, devrait comporter une analyse de faisabilité technique et financière ; il pourra permettre de valider la faisabilité économique et opérationnelle de certains objectifs à inscrire dans le PGD et d'anticiper le cas échéant les difficultés de mise en œuvre d'une mesure, notamment au sein des communes. 	1	DETA	31.12.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4	<p>Recommandation n°7</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de proposer à la Commission de gestion des déchets d'inclure dans les statistiques cantonales des précisions sur le mode de calcul des taux de recyclage cantonal et communal.</p>	1	DETA	30.06.2016	
4.5	<p>Recommandation n°8</p> <p>La Cour recommande à la DGE de définir une démarche commune et coordonnée de contrôle et de surveillance des chantiers entre tous les services concernés de la DGE, en invitant également les services d'autres départements de l'État (p.ex. l'OCIRT). Cette démarche permettrait d'éviter une succession d'interventions alors qu'un premier niveau de contrôle plus complet par l'un des services serait suffisant.</p> <p>Dans ce cadre, la DGE devra proposer les outils appropriés à cette nouvelle démarche en mutualisant et consolidant l'ensemble des informations utiles à chacun dans l'exercice de ses fonctions.</p>	1	DETA	30.06.2016	
4.5	<p>Recommandation n°9</p> <p>La Cour recommande au GESDEC d'élaborer, sur la base des risques encourus en matière de déchets, des acteurs du traitement des déchets ou des producteurs de déchets, la stratégie de contrôle afin de couvrir les principaux risques.</p> <p>Cette stratégie devra ainsi permettre d'identifier les contrôles prioritaires et de définir une logique d'intervention pour les collaborateurs.</p> <p>Pour les déchets de chantiers, à défaut ou dans l'attente de la nouvelle démarche de contrôle au niveau de la DGE (voir recommandation précédente), la Cour recommande au GESDEC de mettre en place des échanges d'information avec les autres services de l'État qui interviennent sur les chantiers pour que chaque service profite du passage d'un collaborateur de l'État sur un chantier.</p>	3	DETA	30.06.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.5	<p>Recommandation n°10</p> <p>La Cour recommande au GESDEC d'élaborer, sur la base du nouveau PGD, les objectifs et tâches prioritaires qui vont incomber au secteur déchets en matière de conseil, de contrôle et d'opérations administratives.</p> <p>Le GESDEC pourra entre autres profiter de l'arrivée récente du nouveau responsable de secteur pour redéfinir les tâches et rôles de chacun, par exemple dans le cahier des charges, en fonction notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • De la hiérarchie des tâches à accomplir eu égard aux priorités données à l'action du GESDEC et aux risques encourus en matière de gestion des déchets ; • Du rôle et des tâches qui seront réalisés par le responsable de secteur ; • Des tâches à valeur ajoutée devant être réalisées par les conseillers scientifiques ; • D'une distribution différente des tâches administratives. <p>Cela permettra de définir les ressources administratives et techniques nécessaires. Ces adaptations organisationnelles devront également tenir compte de la démarche et de la stratégie de contrôle retenues par la DGE et le GESDEC (voir recommandations ci-avant).</p>	3	DETA	31.12.2015	
4.5	<p>Recommandation n°11</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de revoir, avec le SGOI et la DGSI, les besoins en matière informatique nécessaires pour la réalisation des tâches de façon plus globale en fonction de la stratégie et démarche de contrôle retenue par la DGE comme évoqué ci-avant.</p>	/	Le DETA n'a pas la compétence de réalisation de cette recommandation. Les besoins sont établis.	La mise en œuvre est liée au nouveau système de priorisation du Conseil d'État	
4.5	<p>Recommandation n°12</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de mettre en place une formalisation systématique des contrôles, tant en termes de «programme de tests» (check-list p.ex.) en amont qu'en matière de compte-rendu en aval même si le contrôle n'a pas relevé d'anomalie. Cette formalisation viendra compléter la démarche de SCI mise en œuvre au sein du département.</p> <p>Les « programmes de tests ou de contrôles » seront à définir en fonction de la stratégie de contrôle retenue et de la cartographie des risques à couvrir.</p>	2	DETA	31.12.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.5	<p>Recommandation n°13</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de revoir le processus de suivi des autorisations afin notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir un calendrier applicable systématiquement aux actions à réaliser et aux demandes de documents, afin de diminuer le temps de délivrance des autorisations et des renouvellements ; • Revoir les règles de demande de modification dans une logique d'autorisation « a priori » plutôt qu'une correction « a posteriori ». Lors des renouvellements, il pourrait ainsi être utile d'obtenir un tableau des volumes prévisionnels (par fraction) afin d'anticiper les modifications et d'utiliser les données statistiques existantes au sein du GESDEC pour identifier les dépassements potentiels de volume. 	1	DETA	31.12.2015	
4.5	<p>Recommandation n°14</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de définir et mettre en œuvre des règles systématiques dans ses actions et sa position vis-à-vis des producteurs et des exploitants de déchets notamment en cas de manquement aux règles (délai d'intervention du GESDEC, délai laissé au contrevenant pour s'exécuter, procédure d'escalade, etc.).</p> <p>Il sera également nécessaire de préciser les principes de fixation des amendes (critères) à appliquer en fonction de la nature de la contravention et du comportement du contrevenant.</p>	2	DETA	31.12.2015	
4.5	<p>Recommandation n°15</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de revoir le principe de facturation des émoluments et de définir des règles précises entre la prestation fournie et le montant des émoluments à facturer.</p>	1	DETA	31.12.2015	
4.5	<p>Recommandation n°16</p> <p>La Cour recommande également au GESDEC de profiter de la nouvelle version de l'OTD pour revoir les articles de la législation cantonale (LGD, RGD) qui n'ont plus de raison d'être dans leur forme actuelle, et le cas échéant de proposer les modifications à l'approbation des autorités compétentes.</p>	2	DETA	Dès promulgation de la révision de l'OTD	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.2	<p>Recommandation n°17</p> <p>La Cour recommande au comité de l'ACG de constituer un groupe de travail intercommunal permettant d'identifier les regroupements ou synergies possibles des différentes actions ou activités liées aux déchets au sein des communes afin de mutualiser les compétences et les ressources.</p> <p>À titre d'exemple, des réflexions pourraient être menées en lien avec la mise en commun de ressources ou de compétences, la réalisation d'appel d'offres en commun ou encore la possibilité de grouper des achats afin de bénéficier de tarifs plus intéressants en fonction des volumes.</p> <p>Ce groupe de travail aura également pour objectif de collecter toute information utile en matière de gestion des déchets comme les tarifs pratiqués pour la collecte et la valorisation de la matière afin que le comité de l'ACG puisse communiquer cette information à l'ensemble des communes.</p>		Recommandation rejetée, voir observations de l'ACG au chapitre 5.2.5		
5.2	<p>Recommandation n°18</p> <p>La Cour recommande au comité de l'ACG de diffuser à l'ensemble des communes un rappel des principales dispositions légales en matière de marchés publics⁶⁸, et de mettre à disposition un support juridique (guide de bonnes pratiques, cahier des charges type, ...) dans ce domaine.</p> <p>Les procédures d'appel d'offres devront tenir compte, dans la rédaction du cahier des charges, des spécificités liées au traitement des déchets par les exutoires et les revenus associés. De même, il sera important que le cadre proposé permette une homogénéité dans l'application des procédures, notamment en matière de critères d'attribution des marchés.</p>		Recommandation rejetée, voir observations de l'ACG au chapitre 5.2.5		

⁶⁸ À ce titre, le [rapport no 56](#) de la Cour des comptes contient le rappel des principales dispositions légales en matière d'attribution de marché de fournitures et services.

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Décal au	Fait le
5.2	Recommandation n°19 Dans le cadre de la suppression de la tolérance, la Cour recommande <u>au GESDEC</u> , avec l'appui du comité de l'ACG, d'étudier différentes méthodes afin d'identifier les entreprises concernées sur les territoires des communes et de proposer une méthodologie de facturation (contrat avec la commune ou avec un prestataire externe). Pour ce faire, il serait envisageable d'utiliser les données issues de la taxe professionnelle.	3	DETA	31.12.2015	
5.2	Recommandation n°20 Dans le cadre du groupe de travail sur les déchets de cuisine, mis en place par le GESDEC avec la collaboration de certaines communes, la Cour invite le <u>GESDEC</u> à sonder les intentions des communes en la matière et à estimer l'impact opérationnel et financier de ce type de collecte en fonction des technologies à disposition. En parallèle, le GESDEC devra s'assurer que les capacités des exutoires présents sur le canton seront suffisantes pour absorber ces volumes supplémentaires de déchets de cuisine.	2	DETA	En cours	
6.2	Recommandation n°21 La Cour recommande aux <u>SIG</u> : <ul style="list-style-type: none"> De suivre annuellement les prix de référence applicables à la vente de chaleur à CADIOM en respectant les principes d'équité et de causalité ; il est important que le juste prix soit appliqué sans qu'il puisse y avoir de potentiel subventionnement croisé entre activités. Cela permettra d'être conforme au principe de causalité tel que recommandé par les directives de l'OFEV. De proposer un système de tarification plus simple et permettant d'adapter au mieux l'offre à la demande (ex. tarif aligné avec les coûts réels d'incinération, tarif saisonnier en fonction des besoins de l'usine). De revoir avec le GESDEC, afin de respecter le principe du pollueur-payeur, le principe des gratuités afin de définir si elles doivent être imputées sur le résultat d'exploitation de l'usine ou être considérées comme une subvention. Cela permettra de décider si les gratuités doivent être supprimées ou si le manque à gagner doit être refacturé aux entités qui souhaitent les offrir (État, communes). 	1 2 2 3	Troisième puce: DETA Responsable activité Valorisation des Déchets Responsable activité Valorisation des Déchets Responsable activité Valorisation des Déchets (GESDEC pour décision et mise en œuvre)	31.12.2015 Annuel 31.12.2015 31.12.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.2	<p>Recommandation n°22</p> <p>La Cour recommande aux SIG de revoir le plan d'affaires 2014-2022 afin d'intégrer, si ce n'est le plein impact des mesures décidées en 2013, à tout le moins une réduction supplémentaire de la quote-part des frais de structure et des charges financières liées au financement du transfert d'actifs. Cela devra permettre de s'assurer que les hypothèses retenues seront tenues à échéance 2022 et permettre le remboursement intégral de la dette via la trésorerie ainsi constituée.</p>	4	Direction Finances, Direction générale et Conseil d'administration pour la décision	31.12.2017 (projet leviers de performances)	
6.2	<p>Recommandation n°23</p> <p>La Cour recommande au GESDEC d'apprécier, à l'approche de l'échéance 2022, dans quelle mesure l'état technique de Cheneviers III pourrait permettre de prolonger d'un à trois ans la fermeture de l'usine afin de bénéficier d'un flux de trésorerie potentiellement important.</p> <p>Cette appréciation devra tenir compte à la fois, et en priorité, du risque industriel potentiel et des coûts de maintenance supplémentaires éventuels pour exploiter l'usine quelques années de plus. Pour cela, la Cour invite la Commission à demander aux SIG de documenter en continu les risques majeurs potentiels encourus par l'usine.</p>	2	DETA, en accord avec les SIG et l'ACG	2018	
6.3	<p>Recommandation n°24</p> <p>La Cour recommande au Comité de suivi de définir les éléments de charges et de revenus qui doivent être pris en compte dans le principe de causalité. Cette étape doit être faite en amont du processus de fixation des tarifs permettant de couvrir les frais.</p>	1	DETA	31.12.2021	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.3	<p>Recommandation n°25</p> <p>La Cour recommande au Comité de suivi de revalider les hypothèses initiales de Cheneviers IV notamment à l'issue de la phase d'analyse technique du projet de construction (mi-2016). Il sera important de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vérifier si les engagements SIG sur Cheneviers III sont tenus, • Reconsidérer si besoin l'anticipation de la fermeture de Cheneviers III. (2022 plutôt que 2025) en fonction de sa capacité à générer de la trésorerie. La vétusté de l'usine devra être prise en compte et une évaluation continue des risques de pannes majeures devra être faite (technique, sécurité,...). • Confirmer les revenus initialement estimés pour le tarif de vente d'électricité et la taxe d'incinération suite à l'adaptation de la grille. • Sécuriser les revenus issus de la vente de chaleur par rapport à l'apparition de nouveaux producteurs de chaleur concurrents et de l'interdépendance avec la société CADIOM SA. 	1	DETA	31.12.2017	
6.3	<p>Recommandation n°26</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de s'assurer, lors de la mise en exploitation de l'usine, du respect du principe de causalité (montant de la taxe, charges d'exploitation). Ces contrôles pourraient être réalisés si nécessaire en mandatant des experts (DGFE,...).</p>	3	DETA	À la mise en exploitation de l'usine	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.4	<p>Recommandation n°27</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de formaliser une stratégie complète en matière d'ESREC. Cette stratégie devra notamment contenir une formalisation des besoins et proposer un plan de déploiement et les modèles d'exploitation et de financement à retenir.</p> <p>Pour cela le GESDEC pourrait porter à l'ordre du jour de la Commission globale des déchets les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les réels besoins des communes en matière d'ESREC notamment avec le déploiement de points de récupération (encombrants ? déchets spéciaux ?) ? - Quelles sont les raisons économiques et opérationnelles d'avoir 4 ESREC sur le territoire et non pas plus ou moins ? - Quelles sont les mesures prises pour éviter les réticences des communes pour l'installation de ce type de structure ? - Quelle organisation et quel fonctionnement pour l'exploitation de ces entités? Faut-il conserver la propriété et l'exploitation des ESREC au niveau de structures publiques ? - Faut-il donner accès aux professionnels ; si oui sur quelle base tarifaire et pour quels types de déchets (ensemble des déchets recyclables et/ou pour les déchets spéciaux) ? Donner accès aux professionnels peut-il être considéré comme une source de revenus intéressante notamment pour pérenniser le financement des ESREC ? - Quel mode de financement faut-il définir afin de pérenniser le financement des ESREC et de respecter le principe du « pollueur-payeur » ? Doit-on demander aux communes de financer directement les ESREC sans passer par la taxe actuelle basée sur l'incinération aux Cheneviers dont s'acquittent également les entreprises non utilisatrices des ESREC ? - Comment intégrer et gérer l'impact d'un ESREC sur le taux de recyclage notamment des communes environnantes ? - Peut-on envisager de déployer le concept de «Ressourcerie» dans les ESREC ? 	1	DETA	Dès la pose de la première pierre du 4 ^{ème} ESREC	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
6.4	<p>Recommandation n°28</p> <p>Sur la base des recommandations de la commission, la Cour recommande aux SIG d'adapter, lors du prochain appel d'offres, les règles d'exploitation et de contrôle des sites afin d'accroître la qualité du tri.</p> <p>Il faudra éventuellement revoir dans ce cadre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le cahier des charges du personnel présent sur site, - le recours ou non à de la sous-traitance de gardiennage ou d'une autre nature (professionnels du recyclage), - les procédures de contrôle sur la qualité du tri. 	4	Responsable exploitation activité Valorisation des Déchets (GESDEC pour décision)	31.12.2015	
6.5	<p>Recommandation n°29</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de coordonner le projet de collecte des déchets de cuisine qui est à un niveau communal et celui du renouvellement de l'installation de compostage et de méthanisation du site de Châtillon qui est un partenariat public/privé. Ceci permettrait de contribuer à limiter l'exportation ou l'incinération des déchets organiques.</p>	2	DETA	En cours	
6.5	<p>Recommandation n°30</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de proposer à la commission de gestion de nouveaux types de sac ou un mode de collecte spécifique afin de limiter le traitement du plastique présent dans les déchets verts et donc sa présence dans le compost final. Cette modification de pratique devrait s'accompagner d'une campagne de communication afin de sensibiliser au mieux la population sur cette problématique.</p>	1	DETA	31.12.2015	
6.6	<p>Recommandation n°31</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de réunir les parties prenantes à la création de la future décharge bio-active et de définir un rétroplanning de mise en œuvre.</p>	3	DETA	31.12.2015	
6.6	<p>Recommandation n°32</p> <p>La Cour recommande à la DGE de soumettre au Conseil d'État une modification de la LGEA visant à constituer un monopole en matière de décharge. L'État n'aurait pas à exploiter lui-même les gravières en vue de leur remblayage, mais à confier cette activité à des tiers concessionnaires, selon des solutions législatives éprouvées, par exemple en matière de ramonage : cette tâche, considérée comme d'intérêt public, est confiée à des ramoneurs qui l'exercent en respectant un ensemble de conditions et un tarif fixé par l'État.</p>	3	Recommandation rejetée, voir observation du DETA au chapitre 6.6.5	/	

9. DIVERS

9.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

9.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs des départements et services du DETA, des SIG et des communes genevoises qui lui ont consacré du temps.

Elle remercie en outre particulièrement l'association des recycleurs de Genève qui lui a consacré une journée entière, englobant une visite de leurs installations et des explications sur le marché du recyclage genevois particulièrement pertinentes pour cet audit.

La Cour remercie également les responsables des usines SATOM, TRIDEL, IWB et REAL qui lui ont permis d'obtenir des informations fort utiles sur l'activité d'incinération et les niveaux de coûts qui en découlent.

L'audit a été terminé le 5 décembre 2014. Le rapport complet a été transmis aux entités auditées le 19 décembre 2014. Leurs observations remises entre le 9 et le 30 janvier 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 5 février 2015

Isabelle Terrier
Présidente

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

François Paychère
Magistrat titulaire

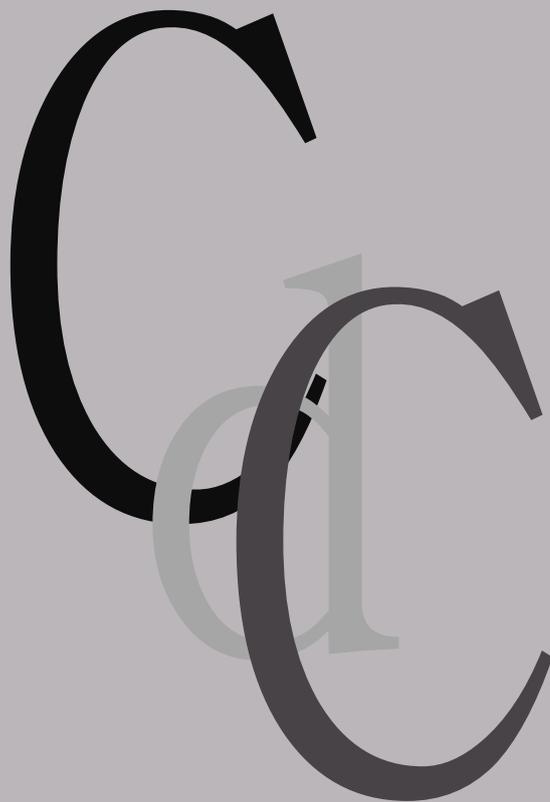
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>