

Date de dépôt : 16 novembre 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. David Amsler, René Desbaillets, Frédéric Hohl, Michel Ducret, Mario Cavaleri, Guy Mettan, Olivier Wasmer, Stéphane Florey, Anne Mahrer, Damien Sidler, Loly Bolay, Lydia Schneider Hauser, Alberto Velasco et Olivier Sauty : pour une planification à long terme et une gestion transfrontalière des décharges pour matériaux de construction

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 27 mai 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- les grands chantiers prévus dans le canton de Genève ces prochaines années;*
- le manque de décharges pour les matériaux de construction (principalement terreux) sur le territoire du canton de Genève et la quasi impossibilité de créer des nouvelles zones de décharge;*
- le manque de coordination transfrontalière dans la gestion des décharges pour matériaux de construction;*
- l'augmentation incessante des taxes de décharge qui génère une augmentation importante du coût de la construction,*

invite le Conseil d'Etat

- à réunir rapidement un groupe de travail transfrontalier regroupant les responsables politiques et les principaux acteurs de la construction;*
- d'établir un plan des décharges actuelles sur le territoire franco-valdo-genevois et du potentiel des décharges futures;*

- à analyser le montant des taxes de décharge et, le cas échéant, à en fixer les limites;
- de présenter rapidement un rapport de synthèse au Grand Conseil sur les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour résoudre ces problèmes.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

La motion 1875 invite le Conseil d'Etat à se pencher sur différentes problématiques liées à l'activité du bâtiment à Genève. Celles-ci sont complexes et revêtent une importance stratégique pour l'avenir du canton.

La présente réponse s'attache à faire un point de la situation actualisé sous la forme d'un rapport de synthèse suivi par des réponses spécifiques aux différentes invites formulées par le Grand Conseil.

1. Introduction

Les invites formulées par le Grand Conseil dans le cadre de la motion 1875 s'inscrivent dans une problématique bien réelle : le déséquilibre entre l'ampleur des projets constructifs genevois et la place à disposition sur le territoire cantonal pour se débarrasser des déchets produits par ces mêmes projets constructifs, à savoir les matériaux inertes de démolition (béton, briques, tuiles et autres gravats) et les matériaux d'excavation (déblais).

Dans le canton de Genève, les gravières sont les seuls sites disponibles pour la mise en décharge de ces matériaux issus de chantiers. Cela signifie que les volumes disponibles de décharges genevoises sont liés à l'exploitation du gravier : moins on extrait de gravier, moins on se ménage de volume de décharge. Or, les ressources en gravier du canton seront épuisées d'ici quelques dizaines d'années et l'objectif n'est pas de dilapider ces dernières réserves uniquement pour faire de la place pour les déblais. Par conséquent, les volumes de décharge pour les déchets de chantier inertes se raréfient à mesure que les réserves de gravier se tarissent et que l'on cherche à économiser ce dernier.

Ces questions ont fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la commission de l'environnement et de l'agriculture (pas moins de 18 séances entre novembre 2010 et juin 2011) dans le cadre de l'étude des lois 10701 et 10702 modifiant la loi sur la gestion des déchets (LGD) et la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA), qui ont été adoptées le 13 octobre 2011 par le Grand Conseil et ont précisément pour but d'offrir des solutions aux problèmes évoqués dans la motion 1875.

Pour les élus qui le souhaitent, le rapport complet¹ issu de la commission susmentionnée permet aux élus qui le souhaitent d'obtenir de nombreux compléments d'information à la synthèse présentée ci-dessous.

2. Les matériaux minéraux : une ressource qui se raréfie

Les sables et graviers exploités dans les gravières du canton représentent une ressource naturelle indispensable au développement de Genève, car ce sont les principaux constituants utilisés pour l'édification de bâtiments, la construction de routes ou encore le comblement de fouilles. Or, ces matériaux se renouvellent beaucoup plus lentement qu'ils ne sont exploités. En effet, la consommation annuelle suisse de granulats est estimée à 24 millions de tonnes pour la production de béton et à environ 50 millions de tonnes pour la branche de la construction en général, alors que seul 1% de cette quantité se reconstitue naturellement chaque année.

Les réserves de sables et de graviers sont par conséquent en constante diminution et certaines régions de Suisse doivent déjà faire face à une pénurie. A Genève, le plan directeur des gravières estime lesdites réserves à 56 millions de m³. Si l'ensemble de ce gisement était exploité au même rythme qu'actuellement, les entrepreneurs genevois ne trouveraient plus de sables ni de graviers indigènes dans un horizon de quelque 70 ans.

Cependant, seule une fraction de la totalité des réserves connues pourra être exploitée en raison de la difficulté à ouvrir de nouvelles gravières dans un territoire qui se densifie de plus en plus. Cela signifie que les réserves genevoises seront virtuellement épuisées d'ici seulement quelques décennies.

3. Le volume de décharge disponible : une capacité qui se réduit

Actuellement, un très important volume de matériaux minéraux issus d'excavations est mis en décharge sans que leur potentiel de valorisation ne soit exploité. Ces mauvaises habitudes viennent de notre récent passé : il y a une vingtaine d'années, alors que la quantité de matériaux d'excavation produits était moins grande qu'actuellement, les volumes de stockage disponibles dans les anciennes gravières étaient si importants qu'on se demandait s'il serait possible de combler certaines gravières afin de les rendre à leur affectation d'origine, soit bien souvent l'agriculture.

Depuis lors, les choses ont bien changé puisque cela fait plus de 10 ans qu'il y a plus de matériaux d'excavation produits que de graviers. Or à Genève, les seules décharges pouvant reprendre des matériaux d'excavation

¹ PL 10701-A / PL 10702-A

sont les anciennes gravières, ce qui explique qu'elles ont été peu à peu comblées. Les décharges de France voisine ont longtemps constitué et constituent encore une soupape pour les excédents de déblais genevois. Aujourd'hui, environ un tiers des déblais produits à Genève est exporté en France voisine. Malheureusement, là-bas aussi, les sites de stockage se raréfient. La situation est ainsi comparable dans l'ensemble de la cuvette genevoise.

4. Débouchés existants pour les matériaux d'excavation

4.1 La mise en décharge

Actuellement, une grande majorité des matériaux d'excavation non pollués sont stockés définitivement dans des décharges contrôlées, c'est-à-dire, dans le canton de Genève, pour le remblayage de gravières. Les législations réglementant ces flux de déblais, à savoir la loi sur la gestion des déchets (LGD) et la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA), ne laissent en effet jusqu'à présent que peu de marge de manœuvre pour augmenter les volumes de décharge disponibles : tandis que la LGD ne prévoyait pas la possibilité de créer des sites de stockage définitifs hors périmètres de gravières, la LGEA imposait que les gravières soient rendues selon les cotes initiales du terrain naturel, ce qui empêchait d'augmenter le volume de stockage en créant des bosses lors du remblayage.

Comme indiqué plus haut, les volumes de décharge disponibles sont intimement liés aux volumes libérés par l'exploitation des sables et graviers alimentant le marché de la construction. Or aujourd'hui, les exploitants de graviers gagnent beaucoup plus d'argent avec les volumes dont ils disposent pour la mise en décharge qu'avec les matériaux minéraux extraits qu'ils vendent. La situation de crise vécue actuellement renforce à tel point cet état de fait qu'il est de notoriété publique que les graviéristes vendent les sables et graviers naturels quasiment à perte afin de pouvoir disposer de volume de stockage. Cette pratique a pour conséquence que la grave naturelle n'est pas vendue à son juste prix, ce qui rend les matériaux recyclés difficilement compétitifs et tend à gaspiller les dernières ressources de gravier du canton.

4.2 La réutilisation

Les matériaux d'excavation peuvent être valorisés directement au travers de projets d'aménagement constructifs. Ils peuvent par exemple être utilisés dans le cadre d'un terrassement destiné à des aménagements entourant un projet de construction (parcs autour d'un immeuble), à la création d'une butte antibruit, à la création d'une plage ou encore à la réalisation d'une valorisation foncière (remise en état de terrain pour rendre la praticabilité

agricole meilleure). Ce type de réutilisation est soumis à la loi sur les constructions et installations diverses (LCI).

4.3 La valorisation matière

Les entrepreneurs du canton de Genève disposent de deux processus différents de valorisation matière :

- 1) Extraction par lavage et/ou criblage des fractions grossières des moraines limono-argileuses. La grave naturelle obtenue ainsi est utilisée principalement comme constituant du béton;
- 2) Stabilisation à la chaux des moraines argileuses. Cette technique permet d'améliorer les qualités mécaniques de la moraine qui devient ainsi apte à être utilisée dans des parafouilles, divers remblais et des sous-couches routières.

Les installations qui appliquent ces types de traitement aux matériaux d'excavation sont contrôlées par le GESDEC² à travers le processus d'obtention d'une autorisation d'exploiter. Malheureusement, ces filières de recyclage ne sont de loin pas assez utilisées par les entrepreneurs de la place.

5. Coordination transfrontalière

Les considérants de la motion 1875 font mention d'un manque de coordination transfrontalière.

En l'occurrence, un groupe de travail « déblais » a été créé en 2008 sous l'égide de la commission environnement du Comité régional franco-valdo-genevois (CRFG). Ce groupe s'est réuni régulièrement depuis sa création pour traiter spécifiquement de la question de la mise en décharge de déchets inertes (en particuliers les matériaux d'excavation). A ces occasions, il a été rappelé que le canton de Vaud et la France voisine connaissent également des problèmes de manque de sites de stockage définitif. Pour y faire face, les autorités concernées ont ouvert des sites de mise en décharge supplémentaires pour augmenter les volumes alors disponibles dans les anciennes gravières ou carrières.

Ce que nos voisins ont fait, Genève n'a pas pu le faire dans le cadre légal qui prévalait jusqu'alors. Nos partenaires estiment dès lors qu'à travers l'exportation de ses matériaux d'excavation excédentaires, notre canton fait subir aux autres ses problèmes d'aménagement du territoire.

Le groupe de travail « déblais » constitue notamment une plate-forme d'échange d'informations permettant de clarifier l'étendue des capacités de

² Service de géologie, sols et déchets

stockage existantes dans les différentes régions de l'agglomération. Il s'avère à ce propos que la situation est critique. La France voisine ne pourra pas continuer longtemps à absorber les excédents de déblais genevois. Par ailleurs, le canton de Vaud a mis à jour son plan directeur des décharges contrôlées pour matériaux inertes – matériaux d'excavation (DCMI-ME) afin de disposer de nouvelles capacités de stockage. Ces dernières ne pourront en aucun cas suffire pour les déblais genevois.

Les travaux du groupe « déblais » ont ainsi permis de confirmer la nécessité de trouver de nouvelles solutions permettant d'assurer le développement important de la région genevoise. Les solutions évoquées ci-dessous permettront sans aucun doute d'améliorer la coordination transfrontalière en la matière.

6. Mesures appliquées pour détendre la situation

Aujourd'hui, le manque de place pour le stockage définitif des matériaux d'excavation s'élève à environ 400 000 m³ par an (ce n'est rien d'autre que le volume annuellement exporté en France voisine). Des réflexions ont été lancées depuis plusieurs années pour trouver des solutions à cette carence. Les voies détaillées ci-après ont été explorées et sont en cours de concrétisation, voire déjà concrétisées.

6.1 Adaptation du cadre juridique

Le cadre juridique genevois représentait un obstacle à la résolution de la problématique faisant l'objet de la présente synthèse parce que non seulement il limitait les filières de recyclage des matériaux minéraux, mais en plus il ne facilitait en rien l'ouverture de nouveaux volumes de décharge hors remblayage de gravières. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil un projet de modification de la LGD et de la LGEA. A l'issue d'un important travail de la commission de l'environnement et de l'agriculture entre novembre 2010 et juin 2011, les lois 10701 et 10702 ont été votées par le Grand Conseil le 13 octobre 2011.

En ce qui concerne la LGEA, les modifications législatives ont principalement visé son article 15, qui stipulait que les installations de traitement de gravier tout-venant, placées sur les lieux d'exploitation, devaient être mobiles et ne pas traiter des matériaux étrangers à la gravière. Cette prescription péjorait fortement les opportunités de recyclage, en particulier pour les matériaux d'excavation dont une part pourrait être valorisée. En effet, seules quelques installations de traitement de déchets minéraux, situées en zone industrielle, pouvaient procéder aux traitements

(criblage, lavage, stabilisation à la chaux) requis pour valoriser les matériaux d'excavation.

L'objectif de cette récente modification législative est de laisser la possibilité aux exploitants de stocker et/ou de traiter des matériaux minéraux pendant la durée de vie de la gravière. Les modalités de stockage et de traitement seront définies et évaluées lors de l'adoption du plan d'extraction, tout comme les délais de remise en état et de rendu à l'agriculture.

En ce qui concerne la LGD, la loi 10701 prévoit désormais la possibilité de créer des décharges contrôlées pour matériaux d'excavation (DCMI - ME), selon une procédure similaire à celle que prévoit la LGEA pour l'ouverture d'une gravière. Cette procédure permettra d'ouvrir des décharges hors périmètre des gravières. En cas d'absolue nécessité, et après avoir fait la preuve du besoin, notamment auprès du Grand Conseil, un plan directeur des DCMI-ME pourra être adopté, dont les options sont matérialisées par un plan d'affectation du sol spécial dénommé « plan de zones de décharges contrôlées pour matériaux inertes n'accueillant que des matériaux d'excavation non pollués » pour chaque projet, l'autorité compétente en la matière étant le Conseil d'Etat. Avant son adoption, le plan doit cependant être présenté au Grand Conseil, qui peut faire des recommandations.

6.2 Optimiser le recyclage des matériaux minéraux

Le meilleur moyen d'avoir moins de matériaux à mettre en décharge est de maximiser le recyclage des matériaux inertes issus de démolition ainsi que des matériaux d'excavation. En plus de la réutilisation et de la valorisation matière des matériaux d'excavation décrites plus haut, les matériaux minéraux issus de démolition peuvent être concassés afin de produire de la grave recyclée utilisée dans la fabrication du béton. Le recyclage systématique a un autre effet vertueux : le fait d'utiliser plus de grave recyclée dans la construction et l'aménagement permet de préserver les réserves de grave naturelle.

Dans l'optique de promouvoir ces pratiques, le canton de Genève a lancé en 2009 une vaste campagne d'information et d'accompagnement des entreprises baptisée Ecomat^{GE}. Concrètement, pour atteindre l'objectif affiché du projet Ecomat^{GE} de ne mettre en décharge que la part non valorisable des matériaux, il faut ni plus ni moins que les professionnels de la construction modifient substantiellement leurs habitudes : d'une part, la grave naturelle devra être considérée comme une ressource rare et non renouvelable, à n'utiliser qu'en cas de stricte nécessité et pour les applications les plus nobles comme des bétons devant supporter de fortes contraintes (tunnels, ponts, barrages, etc.) et, d'autre part, il faudra remplacer cette précieuse ressource

par des matériaux minéraux recyclés, lorsqu'il est techniquement possible et écologiquement pertinent de le faire.

Pour atteindre cet ambitieux objectif, un groupe de travail composé de représentants des professionnels de la branche du bâtiment a été mis sur pied dans le cadre d'Ecomat^{GE}. Ce groupe s'est notamment attaché à réaliser de nombreux essais de traitement et d'utilisation des matériaux minéraux sur des chantiers pilotes. Ces travaux ont permis de recenser différents procédés de réutilisation et de valorisation des matériaux minéraux qui ont été réunis dans un guide technique distribué à la profession.

6.3 Rechercher des sites potentiels pour DCMI-ME

Le canton de Genève a mis sur pied un groupe de pilotage interdépartemental composé de collaborateurs du service de géologie, sols et déchets (GESDEC-DSPE), de la direction générale de la nature et du paysage (DIM), de l'office de l'urbanisme (DCTI), de la direction générale de l'agriculture (DIM) ou encore de la direction générale de l'eau (DIM) dans le but de mener un programme de recherche de sites potentiels pour le stockage définitif de matériaux d'excavation non pollués.

Les résultats des travaux de ce groupe doivent servir à établir un plan directeur de DCMI-ME qui est destiné à accompagner les modifications de la LGEA et de la LGD votées par le Grand Conseil. Les débats menés en commission dans le cadre des travaux parlementaires ont permis de préciser qu'il ne fallait permettre l'ouverture de nouveaux sites de stockage définitifs pour les matériaux d'excavation qu'en cas d'absolue nécessité, notamment pour qu'un tel plan directeur ne soit pas considéré comme un « oreiller de paresse » qui serait défavorable à une politique active de promotion du recyclage.

6.4 Mettre à disposition des données sur la qualité du sous-sol

Les données issues des forages géotechniques et géothermiques effectués sur le territoire cantonal sont mises à disposition des acteurs concernés au travers du système d'information du territoire genevois (SITG). Elles offrent la possibilité de connaître la qualité du sous-sol sur plus de 15 000 points du canton. Grâce à cet outil, un maître d'ouvrage peut, en observant les forages les plus proches de son projet, estimer quels seront la qualité et le potentiel de valorisation des matériaux qui seront excavés et ainsi minimiser ou maximiser les creuses. Cette source d'information disponible pour les maîtres d'ouvrage n'est cependant que peu exploitée par ces derniers.

6.5 Conclusion

Afin de résoudre la grave problématique à laquelle est confronté le canton de Genève, il est nécessaire de combiner les différentes mesures décrites :

adaptation précitée du cadre juridique, optimisation de la réutilisation et du recyclage, ouverture de nouveaux sites de stockage et information et sensibilisation des différents acteurs concernés.

À vrai dire, le plus grand défi réside dans le changement des mentalités. Depuis des décennies, les entrepreneurs genevois ne se sont pas préoccupés du devenir des déchets issus des projets de construction; il y avait largement assez de place en décharge et, au pire, il était toujours possible d'exporter en France voisine. Or cette situation a changé. Aujourd'hui, le canton de Genève se trouve dans une situation d'urgence. Les gros chantiers planifiés ces prochaines années vont au-devant de graves problèmes si les solutions présentées dans la présente synthèse ne sont pas prises en compte.

Bien que l'Etat de Genève ait pris les mesures décrites plus haut, une prise de conscience généralisée de la profession se fait attendre. Il est notamment indispensable qu'une intense coordination entre les différents projets constructifs soit mise sur pied afin d'optimiser la réutilisation des matériaux d'excavation.

7. Réponses aux invites du Grand Conseil

En plus de répondre directement à la 4^e invite du Grand Conseil, la présente synthèse permet de répondre aux 2 premières :

- Le groupe de travail transfrontalier souhaité dans la première invite existe déjà. Il s'agit du groupe de travail « déblais » créé sous l'égide de la commission environnement du CRFG dont les activités sont décrites au point 5;
- Le plan directeur des décharges est en cours de préparation tel que mentionné au point 6.3.

En ce qui concerne le montant des taxes de décharge (3^e invite), celles-ci ont connu une augmentation d'environ 30% durant les dix dernières années en raison de la raréfaction de la ressource « décharge ». En 2011, ces montants s'élevaient en moyenne à 22 F/m³ pour les matériaux d'excavation et 40 F/m³ pour les matériaux de démolition. Le Conseil d'Etat n'entend pas fixer un plafond à ces taxes : s'agissant d'un marché libre, les prix s'établissent selon le principe de l'offre et de la demande. Cependant, les différentes mesures en cours d'application, si elles sont pleinement adoptées par la profession, devraient permettre de détendre le marché.

En conclusion, les efforts du Conseil d'Etat pour résoudre la situation de crise soulevée par le Grand Conseil sont réels et se concrétisent par les diverses actions complémentaires décrites plus haut. Cependant, il est important de souligner qu'elles se révéleront insuffisantes pour éviter une

crise de l'évacuation des matériaux d'excavation si les protagonistes de la profession du bâtiment ne répondent pas aux actions de l'Etat et ne profitent pas des nouvelles conditions cadre pour changer rapidement leur façon d'appréhender un projet constructif.

Dans le but de favoriser cette évolution, le Conseil d'Etat entend encore suivre les pistes suivantes :

- augmenter, dans la mesure du possible, les ressources du projet Ecomat^{GE} afin de lui donner un second souffle et par là même les moyens de réaliser d'importantes campagnes de sensibilisation dans l'optique de favoriser un changement de mentalité;
- développer une cartographie en trois dimensions de la qualité du sous-sol genevois sur la base des données des plus de 15 000 forages effectués à ce jour afin de tenir à disposition des acteurs de la construction une information plus complète et immédiate;
- intégrer dans la politique d'aménagement du territoire la question des matériaux d'excavation (réflexion sur la valorisation des matériaux d'excavation dès les premières phases d'un projet d'urbanisme);
- imposer à tous les chantiers de l'Etat et des SIG de systématiquement minimiser la quantité de matériaux à excaver et d'étudier toutes les possibilités de réutilisation et de valorisation des matériaux excavés dès la conception des projets de construction;
- utiliser massivement les matériaux recyclés sur les chantiers de l'Etat et des SIG.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER