

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Raphaël Mahaim - Taxe poubelles, dispositif de financement communal et mesures sociales d'accompagnement : le diable se cache dans les détails !

RAPPEL

L'introduction de la taxe poubelles dans le canton a occupé une large place dans la presse ces dernières semaines. Fort logiquement, la problématique des infrastructures de collecte et de tri à disposition des habitants des communes a tenu le haut du pavé. La question des modalités de financement de l'élimination des déchets a également été abordée, mais souvent de manière incomplète.

Les impacts pour la population - sur la facture annuelle "déchets" de chaque ménage - des modalités de calcul des taxes sont importants. Le choix du type de taxe et de son montant peut faire fortement varier son effet incitatif et ses conséquences sur le budget des ménages. Avec cette première phase d'introduction de la taxe poubelle dans la majorité des communes vaudoises, on peut voir apparaître deux sources d'inquiétude : le montant de la taxe dite forfaitaire, d'une part, et les mesures sociales d'accompagnement, d'autre part.

S'agissant de la taxe forfaitaire, tout d'abord, il convient de relever à quel point c'est la forme la moins adéquate de financement de l'élimination des déchets, ceci tant sous l'angle environnemental (absence d'incitation) que social (absence de prise en compte de la capacité financière des ménages). C'est d'ailleurs pour cette raison que le Tribunal fédéral a interdit d'y recourir pour financer l'intégralité des coûts d'élimination des déchets (arrêt de Romanel).

Dans de nombreuses communes, la taxe forfaitaire fixée pour l'année 2013 semble particulièrement élevée ; elle peut atteindre une centaine de francs par personne. Rappelons que, selon la nouvelle loi cantonale sur la gestion des déchets (art. 30a al. 2 LGD), le 40 % des coûts d'élimination des déchets, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains. En outre, le Tribunal fédéral pose certaines limites à l'utilisation de cette forme de taxe.

Au vu de ce qui précède, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat peut-il dresser un tableau complet du montant des taxes forfaitaires dans les communes où un financement causal a été introduit au premier janvier 2013 ?*
- Quels sont les différents critères utilisés pour le calcul de ces taxes forfaitaires ?*
- Le Conseil d'Etat estime-t-il que toutes les taxes forfaitaires respectent les exigences citées ci-dessus ?*
- A combien se chiffre le montant maximum (estimation) de la taxe forfaitaire permettant de respecter les exigences du droit fédéral et du droit cantonal ?*
- Le Conseil d'Etat estime-t-il que tout devrait être entrepris pour maintenir au plus bas niveau possible ces taxes forfaitaires ?*

- *Dans le cadre de l’approbation des règlements communaux, le Conseil d’Etat a-t-il eu des discussions avec les communes à propos du montant de ces taxes forfaitaires ?*

Le dispositif de financement de l’élimination des déchets urbains ne doit pas permettre aux communes de s’enrichir. Il doit uniquement servir à couvrir les coûts d’élimination. A cet égard, la loi fédérale sur la protection de l’environnement précise que les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public (art. 32a al. 4 LPE). Il est certes normal que l’année suivant l’introduction de la taxe poubelles connaisse une phase d’ajustement ; les communes doivent avoir le temps de mettre leur dispositif en place. Il convient toutefois de se pencher dès maintenant sur cette question pour les années à venir, dans un souci de transparence vis-à-vis de la population.

- *Peut-on aujourd’hui dire que les bases de calcul des taxes sont accessibles dans toutes les communes au sens de la loi fédérale ?*
- *Que compte faire le Conseil d’Etat pour favoriser la mise en oeuvre de cette obligation dans les communes à l’avenir ?*
- *Le Conseil d’Etat estime-t-il qu’il existe un risque que le principe de la couverture de coûts ne soit pas respecté dans certaines communes ? Que compte-t-il faire cas échéant ?*

Par ailleurs, afin de ne pas faire supporter aux familles et personnes de condition modeste un nouveau fardeau financier trop lourd, le Grand Conseil a tenu à ancrer dans la loi le principe des mesures sociales d’accompagnement. Lors de la révision de la loi sur la gestion des déchets, le Grand Conseil a accepté une disposition ayant la teneur suivante : Les communes prévoient des mesures d’accompagnement, notamment en faveur des familles (art. 30a al. 3 LGD).

Une lecture attentive des travaux parlementaire révèle que le Grand Conseil, dans sa majorité, n’a pas voulu imposer l’une ou l’autre mesure sociale d’accompagnement. Il a en revanche clairement exprimé l’idée que des mesures sociales d’accompagnement de la taxe poubelle étaient obligatoires. Si l’objectif est clairement défini, les communes disposent du choix des moyens. Le motif de cet amendement du Grand Conseil était simple : l’introduction de la fiscalité écologique ne devait pas se faire en frappant par trop durement les catégories de la population déjà en situation de précarité et les familles.

- *Le Conseil d’Etat peut-il dresser un inventaire des mesures sociales d’accompagnement adoptées par les communes ?*
- *Le Conseil d’Etat a-t-il connaissance d’une commune n’ayant introduit aucune mesure sociale d’accompagnement ? Cas échéant, le Conseil d’Etat estime-t-il qu’une telle manière de faire est conforme au droit cantonal ?*
- *Le Conseil d’Etat a-t-il l’intention d’élaborer une directive à l’intention des communes pour fournir des explications quant aux mesures d’accompagnement possibles et conformes à la loi, notamment pour les communes n’ayant pas encore introduit de financement causal ?*

Nous remercions d’avance le Conseil d’Etat pour ses réponses.

Pampigny, le 22 janvier 2013

(Signé) Raphaël Mahaim

REPONSE

1 REMARQUES PRELIMINAIRES

Les articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement imposent que les communes financent l'entier des frais engendrés par la gestion des déchets urbains au moyen de taxes conformes au principe de causalité. Le dispositif de financement doit comprendre au moins une taxe directement liée à la quantité individuelle de déchets. Ceci ressort notamment du jugement prononcé le 4 juillet 2011 par le Tribunal fédéral à propos du règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Romanel-sur-Lausanne. L'article 30a introduit le 3 juillet 2012 par le Grand Conseil dans la loi sur la gestion des déchets (LGD) confirme cette obligation.

Ces dispositions sont conformes aux objectifs fixés par le Conseil d'Etat dans le programme de législature 2012-2017, et plus particulièrement au 3ème objectif ayant trait à l'engagement de l'Etat de Vaud pour le développement durable : "préservation de l'environnement et utilisation efficace des ressources naturelles". L'un des indicateurs de ce dernier fixe comme but pour 2017 une part des déchets collectés séparément en vue d'un recyclage dans la quantité totale de déchets collectés par les communes vaudoises égale à 56%, contre 44% en 2011.

La taxe proportionnelle à la quantité de déchets est perçue selon le volume ("taxe au sac", vignettes) ou le poids des ordures ménagères. Elle sert en priorité à financer les frais variables de l'élimination de ces déchets. Elle ne suffit pas à couvrir à elle seule la totalité des coûts à la charge des communes, et notamment ceux liés à la collecte séparée et à la valorisation des déchets recyclables. Pour ces derniers, il n'est jusqu'ici pas question de facturer aux particuliers chaque kg de verre, de papier ou de déchets organiques remis dans les points de collecte, car cela irait à l'encontre de la volonté de promouvoir le tri et la valorisation de ces matériaux. Pour cette raison, il est admis que ces frais soient répartis entre les bénéficiaires du service au moyen de taxes forfaitaires. Ces dernières, à considérer comme des taxes de mise à disposition d'une infrastructure, ne constituent donc ni la meilleure ni la moins adéquate des taxes mais, plus simplement, un des outils de financement à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la législation citée ci-dessus.

Les critères admis pour la perception des taxes forfaitaires sont répertoriés dans la Directive "Financement de l'élimination des déchets selon le principe de causalité" publiée en 2001 par l'ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Ils comprennent notamment la personne, le ménage, la surface habitable, le nombre de pièces par logement, le volume bâti ou la valeur assurée des bâtiments. Pour les entreprises, il peut s'agir d'une taxe par unité ou de taxes pondérées selon le secteur et le nombre d'employés, les équivalents-habitants ou la surface de production.

Les pratiques des cantons en matière de taxes forfaitaires varient considérablement. C'est ainsi que les communes du canton de Zurich privilégient des taxes par unité logement et par unité entreprise, alors que des taxes liées aux bâtiments (volume SIA construit, valeur d'assurance) sont courantes dans certains cantons à forte activité touristique, comme les Grisons. Le Tribunal fédéral a également précisé le champ des possibilités dans ce domaine. Il a par exemple jugé que les taxes perçues selon la valeur d'assurance des bâtiments doivent être assorties d'une limite évitant que des montants hors de proportion avec le coût de la prestation soient perçus auprès des détenteurs de bâtiments de valeur particulièrement élevée (arrêt 2P.223/2005). Il a admis que la taxe forfaitaire pouvait être perçue indépendamment de l'utilisation effective de l'infrastructure mise à disposition et considéré en conséquence que même les détenteurs de bâtiments inoccupés pouvaient être soumis à son paiement (arrêt 2C.415/2009).

Par ailleurs, le mode de financement introduit doit respecter plusieurs principes : la causalité, l'équivalence (proportion raisonnable avec la valeur de la prestation fournie), la couverture des frais (produit des taxes ne dépassant pas à moyen terme les coûts de la gestion des déchets) et la transparence.

L'introduction de la taxe proportionnelle à la quantité de déchets a des conséquences majeures sur le comportement des détenteurs de déchets, sur les quantités collectées et sur la répartition entre déchets destinés à l'incinération et, respectivement, au recyclage, avec à la clé de grands points d'interrogation quant à l'évolution des coûts et quant aux revenus de la taxe proportionnelle à la quantité. Les communes ont donc dû estimer les frais à couvrir par les taxes forfaitaires et déterminer le montant de celles-ci avec une grande part d'incertitude. Certaines ont préféré fixer leur montant avec une certaine marge de sécurité pour éviter de devoir les augmenter à court terme. Comme le relève l'intervenant, une phase d'ajustement leur est nécessaire pour mettre le dispositif en place. Par ailleurs, le respect des principes de l'équivalence et de la couverture des frais impose un équilibre des charges et des recettes à moyen terme et non pour chaque exercice annuel.

Les règlements communaux sur la gestion des déchets soumis à l'adoption du législatif communal puis à l'approbation du département fixent en particulier le cercle des assujettis, le mode de calcul et le montant maximal des taxes. Ils délèguent à la Municipalité la compétence d'adapter les montants effectivement perçus aux coûts à la charge de la comptabilité communale, jusqu'à concurrence des plafonds prévus. Les tarifs fixés par les Municipalités sont soumis à la Surveillance fédérale des prix, en application de l'article 14 de la loi concernant la surveillance des prix (LSPr). Il en va de même pour toute modification à la hausse ou à la baisse des montants. Les communes sont tenues d'attendre l'aval de l'instance fédérale avant de collecter les taxes prévues.

L'introduction en quelques mois du dispositif de financement conforme au principe de causalité a demandé l'engagement d'énergies considérables de la part des instances chargées de coordonner la gestion des déchets à échelle régionale ("périmètres"), ainsi que des exécutifs et des législatifs communaux. La charge de travail supplémentaire pour les services municipaux chargés d'assurer la collecte et le tri des déchets est très importante en ce début d'année. L'opération a également eu des incidences sérieuses pour la division concernée de la Direction générale de l'environnement (ci-après : DGE), avec le traitement des règlements de 202 communes, pour la plupart de septembre 2012 à fin janvier 2013, dans le cadre de l'examen préalable des projets (176 règlements), puis de la procédure d'approbation des textes adoptés par les communes (183 règlements). Dite division a également répondu à de nombreuses demandes de renseignements de la part de communes et de particuliers, à de fréquentes sollicitations des médias et à plusieurs interventions parlementaires, sans disposer à cet effet d'aucune force supplémentaire. Le traitement de plusieurs dossiers correspondant à ses tâches usuelles a été différé en conséquence.

La législation actuelle prévoit une répartition claire des tâches. Le choix et l'application des modalités du dispositif de financement, y compris la détermination du type de taxes proportionnelles et forfaitaires, la fixation des tarifs et la définition des mesures d'accompagnement, incombent aux autorités communales. C'est ce que prévoient notamment les alinéa 1er et 3 de l'article 30a introduit le 3 juillet 2012 dans la loi sur la gestion des déchets. L'adoption du règlement communal, qui doit notamment préciser l'objet, le cercle des assujettis, les bases sur lesquelles repose le calcul des taxes, ainsi que leur montant maximum, est du ressort du législatif communal. Le suivi de l'application du règlement, y compris le financement des tâches communales, est assuré par ses organes de contrôle tels que la commission de recours et la commission de gestion. La population peut faire appel aux voies de recours envers les décisions prononcées en vertu du règlement, selon les procédures explicitement rappelées par ce texte. Le canton, par l'intermédiaire du Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après : DSE), est essentiellement chargé d'orienter les autorités communales et de se prononcer sur l'approbation des règlements. Les finances communales sont sous la surveillance du Service des communes et du logement (ASFiCo), alors que les tarifs des taxes sont examinés par la Surveillance fédérale des prix.

2 REPONSES AUX QUESTIONS POSEES PAR L'INTERPELLATEUR

1. Le Conseil d'Etat peut-il dresser un tableau complet du montant des taxes forfaitaires dans les communes où un financement causal a été introduit au premier janvier 2013 ?

Les règlements communaux soumis à l'approbation du département prévoient les montants maximums des taxes. Les tarifs précis n'y figurent pas. Ils sont de compétence municipale et sont en général détaillés dans une directive qui n'est, le plus souvent, pas transmise au département. La DGE a proposé aux communes de regrouper ces informations pour les soumettre par lots à la Surveillance fédérale des prix (ci-après : SPr). Elle est donc au courant des montants prévus par les communes qui ont choisi ce canal (162 au 1er février 2013). Certaines communes préfèrent toutefois transmettre leurs tarifs directement à la SPr. D'autres ne se sont pas encore manifestées. Le Conseil d'Etat n'est ainsi pas en mesure de dresser un tableau complet des montants pratiqués dans les communes concernées.

2. Quels sont les différents critères utilisés pour le calcul de ces taxes forfaitaires ?

Le critère de loin le plus fréquent dans le canton est l'habitant (souvent à partir d'un âge déterminé, tel que 16, 18 ou 20 ans), suivi par le ménage, l'appartement ou l'unité logement, les m³ construits et la valeur ECA des bâtiments.

3. Le Conseil d'Etat estime-t-il que toutes les taxes forfaitaires respectent les exigences citées ci-dessus ?

Tous les critères utilisés sont admis par la directive fédérale sur le financement de l'élimination des déchets urbains conforme au principe de causalité. L'utilisation d'autres critères amènerait le département à refuser d'approuver le règlement.

4. A combien se chiffre le montant maximum (estimation) de la taxe forfaitaire permettant de respecter les exigences du droit fédéral et du droit cantonal ?

La SPr dispose de tables lui permettant de comparer les tarifs annoncés aux valeurs observées dans l'ensemble du pays. La somme de la taxe proportionnelle et de la taxe forfaitaire devrait se situer par exemple entre CHF 113.- et 165.- pour une personne et entre CHF 356.- et 456.- pour un ménage de 4 personnes. La SPr intervient si elle constate des tarifs sortant de ces fourchettes.

Il s'agit toutefois de barèmes théoriques. Pour respecter les exigences du droit fédéral et du droit cantonal, la taxe forfaitaire doit permettre aux communes de financer les frais non couverts par la taxe proportionnelle à la quantité d'ordures ménagères. La plupart d'entre-elles ont adopté un dispositif régional de taxes sur les sacs à ordures, avec montants uniques pour chaque volume. Par conséquent, les communes avec des coûts par habitant faibles pourront se contenter d'une taxe forfaitaire limitée, alors que celles dont les coûts sont plus élevés devront percevoir une taxe forfaitaire supérieure. Estimer un montant maximum ne fait donc pas sens.

5. Le Conseil d'Etat estime-t-il que tout devrait être entrepris pour maintenir au plus bas niveau possible ces taxes forfaitaires ?

Le Conseil d'Etat est surtout d'avis que les pratiques communales disposent d'un potentiel non négligeable d'optimisation et d'économies. En effet, le coût de la gestion des déchets pour les communes vaudoises avoisine CHF 150.- par habitant et par an (source Statistique Vaud, 2011), alors qu'il se situe entre CHF 100.- et 110.- par habitant et par an dans des cantons qui appliquent depuis plusieurs années de manière stricte des modes de financement conformes au principe de causalité,

comme ceux de Lucerne ou Zurich. L'introduction du système de financement causal amènera certainement les communes à mieux appréhender les différents postes de coûts et les possibilités d'économies. Une réduction des frais les amènera à diminuer en conséquence le montant de la taxe forfaitaire.

6. Dans le cadre de l'approbation des règlements communaux, le Conseil d'Etat a-t-il eu des discussions avec les communes à propos du montant de ces taxes forfaitaires ?

Les communes ont reçu des instructions claires sur la manière de comptabiliser les frais de gestion des déchets et de calculer les taxes à introduire, de la part notamment de l'ancien Service des eaux, sols et assainissement (SESA) et des organismes des périmètres régionaux. Une information a aussi été diffusée par le canal de l'Association vaudoise des boursiers communaux. Les questions posées ensuite par quelques communes à ce propos avaient surtout trait à l'application du 2ème alinéa du nouvel article 30a LGD (taux de couverture de 40% à assurer par la taxe proportionnelle à la quantité de déchets).

7. Peut-on aujourd'hui dire que les bases de calcul des taxes sont accessibles dans toutes les communes au sens de la loi fédérale ?

L'article 11 du règlement type sur la gestion des déchets proposé aux communes prévoit explicitement que la Municipalité communique les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes. Lors de l'examen des règlements communaux soumis à l'approbation du DSE, la DGE s'assure que cette disposition y figure bien. Pour le surplus, il appartient aux organes de contrôle en place dans les communes de veiller au respect de cette obligation.

8. Que compte faire le Conseil d'Etat pour favoriser la mise en oeuvre de cette obligation dans les communes à l'avenir ?

Le Conseil d'Etat prend cette thématique au sérieux. Il ne dispose cependant pas aujourd'hui d'éléments établissant que cette obligation n'est pas respectée. En cas de réclamation, il interviendra auprès des Municipalités concernées pour leur rappeler leurs devoirs en la matière.

9. Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il existe un risque que le principe de la couverture de coûts ne soit pas respecté dans certaines communes ? Que compte-t-il faire cas échéant ?

Le Conseil d'Etat considère ce risque comme limité. En effet, l'introduction des taxes causales a été la source de débats nourris dans les législatifs communaux. Il est fort probable que les organes de contrôle de ces derniers veilleront de près au respect des principes régissant la perception de ces taxes, et notamment à celui de la couverture des coûts. Cas échéant, le Conseil d'Etat interviendra auprès des Municipalités concernées en cas de réclamation pour leur rappeler leurs devoirs en la matière.

10. Le Conseil d'Etat peut-il dresser un inventaire des mesures sociales d'accompagnement adoptées par les communes ?

Les règlements communaux mentionnent généralement le principe des mesures sociales d'accompagnement. Ses modalités d'application, de compétence municipale, n'y figurent pas et sont en général détaillées dans une directive municipale, qui n'est pas soumise du département. Le Conseil d'Etat n'est donc pas en mesure de dresser un inventaire exhaustif de ces dispositions, qui comprennent par exemple :

- L'exemption du paiement de la taxe forfaitaire accordée aux jeunes de moins de 16,

18 ou 20 ans, voire aux personnes en formation jusqu'à 25 ans.

- La remise gratuite de sacs taxés ou la ristourne du montant correspondant à un certain nombre de kg de déchets en cas de naissance et pour les enfants en bas âge. Une telle mesure est aussi souvent prévue en faveur des personnes incontinentes.
- La restitution à la population du montant des recettes générales qui ne doivent plus être utilisées pour financer la gestion des déchets, par exemple sous forme d'un montant forfaitaire équivalent pour chaque habitant (Lausanne) ou d'un supplément sur un complément communal AVS et de bons d'achats pour les familles à faire valoir dans les commerces locaux (Sainte-Croix).

11. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance d'une commune n'ayant introduit aucune mesure sociale d'accompagnement ? Cas échéant, le Conseil d'Etat estime-t-il qu'une telle manière de faire est conforme au droit cantonal ?

Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de cas de communes ne respectant pas cette obligation. Si tel était le cas, il s'agirait d'un non respect du 3ème alinéa du nouvel article 30a LGD et le Conseil d'Etat interviendrait comme indiqué ci-dessus, pour que la loi soit respectée.

12. Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention d'élaborer une directive à l'intention des communes pour fournir des explications quant aux mesures d'accompagnement possibles et conformes à la loi, notamment pour les communes n'ayant pas encore introduit de financement causal ?

Une telle directive sera effectivement mise en oeuvre s'il apparaît que les pratiques en matière de taxes forfaitaires, de mesures d'accompagnement et de transparence du dispositif de financement ne sont pas respectées par un nombre important de communes. Dans le contexte actuel, le Conseil d'Etat ne considère pas cette mesure comme urgente car les communes ont surtout besoin d'un peu de calme et de temps pour mettre au point le nouveau système. Cet avis est notamment partagé par les organismes régionaux constitués par les communes pour coordonner la gestion de leurs déchets ("périmètres"). En parallèle, la DGE tient compte de l'expérience de ces derniers mois dans les instructions données aux communes qui n'ont pas encore introduit de financement causal. Une nouvelle version du règlement communal type sera prochainement mise à disposition, avec une place accrue consacrée aux thèmes évoqués par l'interpellateur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 mai 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean