



Les taxes sur les déchets dans le canton de Vaud

Application du principe de causalité dès 2013

Berne, juin 2013

Auteur : Andrea Zanzi



Table de matières

1. Introduction.....	1
2. Compétence de la Surveillance des prix	2
3. Constat de départ	2
4. Méthodes d'évaluation.....	3
4.1 Méthodes d'évaluation des taxes	3
4.2 Comparaison des tarifs sur les déchets	3
4.3 Benchmarks	4
4.4 Evaluation de l'impact des taxes de base sur différents types de ménages	5
4.5 Faiblesses de l'évaluation fondée sur la comparaison des prix	5
4.6 Critères à la base des recommandations de la Surveillance des prix.....	6
5. Résultats	8
6. Conclusions	9



1. Introduction

Dans son arrêt du 4 juillet 2011 concernant le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Romanel-sur-Lausanne (ATF 137 I 257), le Tribunal fédéral (TF) a précisé les modalités d'application des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement concernant le financement de l'élimination des déchets :

- Le principe de causalité et les dispositions figurant notamment aux articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) imposent que l'élimination des déchets urbains soit financée au moyen de taxes.
- La taxe doit être fonction du type et de la quantité de déchets produits et avoir un effet incitatif.
- Le TF admet la combinaison d'une taxe individuelle fonction de la quantité de déchets (taxe au sac ou au poids) avec une taxe de base.
- Le recours au revenu de l'impôt n'est admis que pour financer les frais de l'élimination de déchets autres que les déchets urbains, tels que les déchets de voirie ou les déchets spéciaux des ménages.
- La mise en œuvre du système est à faire sans délai. En effet, l'article 32a LPE qui régit le financement de la gestion des déchets est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1997. Les cantons, respectivement les communes, ne disposent plus d'aucune latitude à cet égard.

La majorité des communes vaudoises se sont ainsi trouvées dans l'obligation d'introduire ou de modifier le dispositif de financement de la gestion des déchets dans le plus bref délai¹. Les communes qui ne facturaient aucune taxe ont dû introduire un dispositif de financement complet (taxe selon la quantité de déchets et taxe de base), celles qui connaissaient déjà une taxe forfaitaire ont dû compléter leur dispositif par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets (taxe au sac ou au poids) et celles qui ne facturaient qu'une taxe au sac ou au poids ont dû la compléter par une taxe forfaitaire afin d'atteindre le taux de couverture imposé.

Le revenu des taxes devrait ainsi permettre de financer la totalité des frais engendrés par la gestion des déchets urbains (principes de causalité et d'équivalence) sans dépasser, à moyen terme, les coûts totaux (principe de la couverture des frais).

A l'initiative de Lausanne Région, les sociétés GEDERL (12 communes), SADEC (64 communes), VALORSA (101 communes) et STRID (67 communes) chargées de coordonner la gestion des déchets dans quatre périmètres régionaux du canton ont élaboré un système homogène de taxe sur les sacs à ordures et l'ont proposé à leurs membres en vue d'une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2013. Les trois quarts environ des communes de ces périmètres ont adhéré à cette proposition et ont introduit, en début d'année, les taxes au sac. Depuis le mois de janvier, quelque 400'000 habitants payent ainsi les tarifs (toutes taxes comprises) suivants : 1 franc pour le sac de 17 litres, 2 francs pour le sac de 35 litres, 3.80 francs pour le sac de 60 litres et 6 francs pour le sac de 110 litres². La majorité des communes qui n'ont pas adhéré à ce système, l'introduiront le 1^{er} janvier 2014 ou ont opté pour une taxe au poids.

En juillet 2012, la Surveillance des prix a rencontré une délégation du canton Vaud³ pour faire le point sur les compétences du Surveillant des prix en matière de financement causal de la gestion des déchets dans les communes du canton de Vaud. La Surveillance des prix a ainsi informé les autorités vaudoises qu'en ce qui concerne les tarifs pour la gestion des déchets, même dans le cas de

¹ En 2012, seulement 67 des 326 communes du canton de Vaud ont déjà un système associant taxe selon la quantité de déchets et taxe de base et ne sont en principe pas touchées par cet arrêt.

² Source: www.vaud-taxeausac.ch.

³ La délégation était composée de M. Etienne Ruegg du Service des eaux, sols et assainissement (SESA) du canton de Vaud, M. Fadi Kadri, Chef du Service d'assainissement de la Ville de Lausanne et M. Jean-Daniel Lüthi, Municipal de la commune de Bussigny-près-Lausanne et membre du Conseil d'administration de Valorsa SA.



l'introduction d'une nouvelle taxe, elle détient un droit de recommandation envers les communes. Elle peut utiliser ce droit pour proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation des prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement.

Entre octobre 2012 et avril 2013, les tarifs de 174 communes du canton de Vaud ont été soumis, soit par l'intermédiaire du Service des eaux, sols et assainissement du canton (SESA), soit directement par les autorités communales, à l'avis de la Surveillance des prix. Pour la plupart de ces communes, la gestion des déchets est coordonnée par les sociétés GEDERL, SADEC, VALORSA ou STRID.

La Surveillance des prix s'est donnée comme objectif de recommander aux communes qui envisageaient d'appliquer des tarifs présentant des indices d'abus de prix et/ou fortement supérieurs à ceux qui sont généralement facturés ou encore pouvant discriminer certains types de ménages, de baisser ou modifier leurs tarifs.

2. Compétence de la Surveillance des prix

La loi fédérale concernant la Surveillances des prix (LSPr) s'applique aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr). Pour la gestion des déchets sur leur périmètre, les communes disposent d'un monopole et sont donc soumises à la LSPr.

Le rôle de la Surveillance des prix est d'empêcher les augmentations abusives et le maintien de prix abusifs (art. 4, al. 2 LSPr). Selon l'article 14 de la LSPr, lorsqu'une autorité législative ou exécutive est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix elle doit prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix. Pour apprécier si un prix a été augmenté ou maintenu abusivement, le Surveillant des prix tient compte en particulier de l'évolution des prix sur des marchés comparables, de la nécessité de réaliser des bénéfices équitables, de l'évolution des coûts, des prestations particulières des entreprises et de situations particulières inhérentes au marché (art. 13 LSPr).

Dans le cas des tarifs pour la gestion des déchets, la Surveillance des prix détient un droit de recommandation envers les communes. Les projets d'adaptation des taxes des communes du canton de Vaud doivent ainsi être présentés au Surveillant des prix pour prise de position avant leur adoption par les autorités politiques. La Surveillance des prix peut utiliser ce droit pour proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement (art. 14 LSPr).

3. Constat de départ

La Surveillance des prix tient à souligner qu'elle est consciente de la difficulté d'estimer de manière précise les charges et les produits de la gestion des déchets qui découlent d'un changement aussi profond du système de financement. Il est par exemple très difficile d'estimer quel impact le nouveau système aura sur les quantités de déchets urbains et recyclables, ou encore d'évaluer les montants qui seront rétrocedés par les sociétés chargées de coordonner la gestion des déchets (GEDERL, SADEC, VALORSA et STRID). Même si la Surveillance des prix comprend qu'il faudra compter avec une période de « réglage et d'affinage » pour atteindre un véritable équilibre budgétaire, elle ne partage pas l'approche extrêmement prudente adoptée par certaines autorités communales. Souvent, les communes justifient l'application de taxes élevées par la préférence de faire payer un peu plus au début puis de procéder éventuellement à des baisses successives de prix. Selon les observations de la Surveillance des prix, si la tendance générale à augmenter les taxes dès que la couverture des coûts n'est pas pleinement assurée (souvent malgré des réserves qui permettraient de compenser des déficits temporaires), une plus grande réticence se manifeste lorsqu'il s'agit de baisser les tarifs quand les revenus dépassent les charges. La Surveillance des prix, en jugeant compréhensible une certaine dose de prudence dans la définition des budgets, ne peut pas partager une approche excès-



sivement conservatrice amenant à l'introduction de taxes largement plus élevées par rapport à celles appliquées dans la plupart des autres communes.

4. Méthodes d'évaluation

4.1 Méthodes d'évaluation des taxes

Pour son évaluation des tarifs des déchets du canton de Vaud, la Surveillance de prix a procédé à :

- la comparaison des tarifs de chaque commune avec un benchmark (au niveau national pour les communes de plus de 5000 habitants et principalement au niveau cantonal pour les autres communes). Le but était d'identifier les communes qui envisageaient d'appliquer des tarifs fortement plus élevés que la moyenne de l'échantillon utilisé comme benchmark ;
- l'évaluation de l'impact des taxes de base sur différents types de ménage. Le but était d'identifier les tarifs qui pouvaient porter préjudice par exemple aux familles avec enfants par rapport à des personnes seules ;
- L'analyse détaillée de la couverture des coûts. La Surveillance des prix a utilisé cette analyse supplémentaire uniquement dans le cas des communes de plus de 5000 habitants présentant un niveau tarifaire largement supérieur à la moyenne de son échantillon de comparaison.

4.2 Comparaison des tarifs sur les déchets

Les systèmes tarifaires relatifs à l'élimination des déchets appliqués en Suisse sont nombreux et variés. Une comparaison du niveau des taxes est donc très difficile. La Surveillance des prix n'est pas la première à s'être achoppée à cette problématique. Pour s'y retrouver, l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui recense également un échantillon de tarifs, a déterminé cinq types de ménages standards en collaboration avec les associations professionnelles. La Surveillance des prix en a retenu trois, auxquelles il a fallu toutefois ajouter certaines propriétés pour prendre en compte dans la comparaison une grande part des systèmes tarifaires rencontrés. Le tableau ci-dessous montre les caractéristiques attribuées aux trois types de ménages et les hypothèses à la base de l'estimation des tarifs sur les déchets payés annuellement par chaque ménage :



Tableau 1: Modèles de ménages types et hypothèses pour le calcul des tarifs sur les déchets

	Type de ménage 1 / 2	Type de ménage 3 / 4	Type de ménage 4 / 6
	(HHT 1 / 2)	(HHT 3 / 4)	(HHT 4 / 6)
Caractéristiques du logement, du ménage			
Nbre de personnes dans le ménage [#] **	1	3 (2 adultes + 1 enfant)	4 (2 adultes + 2 enfants)
Nbre de pièces [#] **	2	4	6
Surface habitable [m ²] **	55	100	150
Surface brute utilisable / SBU [m ²]*	69	125	188
Nbre de sacs poubelle de 35 l [# / an] **	41	122	162
Nbre de sacs poubelle de 60 l [# / an] **	3	9	12
Masse des déchets [kg / an] **	229	681	904
Caractéristiques du bâtiment, de l'immeuble			
Etages [#] *	5	3	2
Nbre d'appartements [#] **	15	5	1
Total des surfaces habitables [m ²] *	1175	460	150
Volume SIA [m ³]*	5460	2160	750

Les caractéristiques suivies d'un seul astérisque ont été définies par la Surveillance des prix alors que celles suivies de deux astérisques sont des valeurs provenant de l'OFS.

Les taxes sur les déchets pour ces ménages types ont été calculées sur base annuelle par l'application des caractéristiques décrites dans le tableau 1 aux tarifs qui nous ont été fournis directement par les communes ou par le SESA. Plus de détails sur la méthode de calcul sont disponibles sur le site Internet du Surveillant des prix consacré à la comparaison des taxes relatives à l'élimination des déchets⁴. L'annexe 1 fournit un exemple de calcul des taxes sur les déchets sur base annuelle pour les trois ménages types.

4.3 Benchmarks

En ce qui concerne les **communes du canton de Vaud de plus de 5'000 habitants**, les taxes annuelles calculées pour les trois ménages types à l'aide du modèle décrit plus haut, ont été comparées aux taxes des 286 communes suisses de plus de 5'000 habitants répertoriées sur le site Internet du Surveillant des prix consacré à la comparaison des taxes relatives à l'élimination de déchets (situation au 30 novembre 2012)⁵.

Ces derniers mois les taxes sur les déchets de 159 **communes vaudoises de moins de 5000 habitants** ont été soumises à la Surveillance des prix. Le processus d'évaluation de ces tarifs a été plutôt itératif. En effet, dans une première étape, de même que pour les communes de plus de 5000 habitants, l'échantillon des 286 communes suisses de plus de 5000 habitants répertoriées sur le site Internet du Surveillant des prix consacré à la comparaison des taxes relatives à l'élimination de déchets (situation au 30 novembre 2012) a été utilisé. Une fois en possession de plusieurs dizaines de tarifs communaux du canton de Vaud, la Surveillance des prix a utilisé cet échantillon comme benchmark pour la comparaison des tarifs.

⁴ Pour plus d'informations sur la comparaison des prix pour l'élimination des déchets nous vous invitons à consulter le lien suivant : www.preisvergleich.preisueberwacher.admin.ch.

⁵ Ibid.



A la fin avril 2013, la Surveillance des prix avait à sa disposition les taxes pour l'élimination des déchets de 198 communes vaudoises. Elle a ainsi pu procéder à un affinage ultérieur des comparaisons en utilisant des benchmarks définis en fonction de la taille des populations communales⁶.

La plupart des communes qui ont soumis leurs tarifs à la Surveillance des prix ont adhéré au système homogène de taxe au sac proposé par les sociétés GEDERL, SADEC, VALORSA et STRID. La Surveillance des prix a ainsi décidé d'observer de plus près les taxes de base, qui par contre, peuvent varier considérablement d'une commune à l'autre. Elle a ainsi remarqué que la majorité des communes du canton de Vaud appliquent des taxes de bases calculées en fonction du nombre d'habitants qui composent le ménage, en exonérant totalement ou partiellement les mineurs de 18 ou 20 ans. L'observation de ces communes (178) a permis d'obtenir les indications suivantes :

Tableau 2: Taxe de base annuelle pour l'élimination des déchets dans 178 communes du canton de Vaud

Type 1/2: 15 Logements; Ménage 1-personne; Appartement 2-pièces		Type 3/4: 5 Logements; Ménage 3-personnes (2-adultes); Appartement 4-pièces		Type 4/6: 1 Logement; Ménage 4-personnes (2-adultes); Appartement 6-pièces	
Taxe de base annuelle maximale	Pourcentage des communes observées	Taxe de base annuelle maximale	Pourcentage des communes observées	Taxe de base annuelle maximale	Pourcentage des communes observées
Fr. 100	87%	Fr. 200	84%	Fr. 200	77%
Fr. 80	59%	Fr. 160	54%	Fr. 160	49%

La Surveillance des prix a ainsi constaté qu'une grande partie des communes observées appliquent, en parallèle à la taxe au sac, une taxe de base par habitant adulte de 100 francs au maximum.

4.4 Evaluation de l'impact des taxes de base sur différents types de ménages

Dans ses évaluations, la Surveillance des prix a aussi voulu tenir compte du respect du principe d'équité entre les taxes appliquées aux différents types de ménages. Le but de la taxe de base, appliquée en parallèle à la taxe proportionnelle à la quantité de déchets (taxe au sac ou au poids), est de permettre la couverture des coûts fixes (déchetterie, containers, organisation de la collecte des déchets, etc.). Selon la Surveillance des prix, il n'y a pas de relation de causalité parfaite entre les coûts à couvrir par les taxes de base et le nombre d'habitants d'un foyer. Par conséquent, elle est de l'avis qu'il est nécessaire d'appliquer des taxes de base qui ne croissent pas linéairement en fonction du nombre d'habitants d'un ménage. Le but serait d'avoir un système de financement qui ne pénalise ni les ménages composés d'une seule personne, ni les familles nombreuses. Des mesures allant dans ce sens, pourraient par exemple consister en l'application d'une taxe de base par habitant uniquement aux citoyens de plus de 18 ans ou l'introduction d'une clause de dégressivité dans l'application de la taxe de base par habitant, telle qu'une réduction d'un pourcentage du montant à partir du deuxième habitant du ménage.

4.5 Faiblesses de l'évaluation fondée sur la comparaison des prix

La Surveillance des prix est consciente que la standardisation des tarifs nécessaire à une comparaison des taxes sur les déchets est perfectible. En effet, les prestations pour la gestion des déchets des communes ne sont pas toutes semblables. Par exemple, lors de la collecte, les communes ont une grande marge de manœuvre quant à l'offre de services et aux modalités d'application des normes écologiques (circuits de valorisation, équipement des véhicules de collecte de déchets et des points de ramassage).

⁶ Exemple : les tarifs de la commune de Pailly, 470 habitants, ont été comparés à un benchmark composé des tarifs de 126 communes du canton de Vaud avec moins de 1'000 habitants, connus de la Surveillance des prix.



Les différences entre les tarifs des communes peuvent être essentiellement expliquées à l'aide de plusieurs facteurs. Des offres à l'écoute du client sont par exemple des services additionnels qui vont au-delà de l'offre minimale, mais qui sont appréciées par la population. Elles visent une gestion des déchets la moins compliquée possible et respectueuse de l'environnement, telle que par exemple un centre de collecte des déchets avec service au public ou des conteneurs en sous-sol. De même la topographie et la structure de l'espace de l'agglomération et de son réseau de routes jouent un rôle quand il est question de l'efficacité de la collecte des déchets et des matériaux valorisables. De plus, l'influence des frais de transport augmente fortement si les déchets et les matériaux valorisables doivent être transportés sur de longues distances pour leur élimination ou mise en valeur. Des différences considérables existent entre les régions en ce qui concerne les frais d'élimination des déchets (prix facturés par les usines d'incinération des ordures ménagères) et la valorisation des matériaux rassemblés séparément.

Malgré ces remarques, la comparaison des tarifs sur les déchets est un outil adéquat pour identifier des potentiels d'abus de prix. En effet, si d'une part, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que les communes avec des tarifs se situant dans le quartile, voir dans le décile, le plus élevé de leur échantillon de comparaison, appliquent des taxes abusives, de l'autre, ces communes doivent être en mesure d'expliquer les raisons objectives qui les ont amenées à un niveau tarifaire aussi élevé.

4.6 Critères à la base des recommandations de la Surveillance des prix

Pour déterminer les cas pouvant faire l'objet d'une recommandation de modification ou de baisse des taxes sur les déchets, la Surveillance des prix a fixé les critères suivants :

A. Recommandation de baisse des tarifs pour les communes de plus de 5000 habitants

La Surveillance des prix a effectué une analyse approfondie des tarifs des communes dont les taxes étaient, pour au minimum deux types de ménages, dans le quartile des tarifs les plus élevés de la comparaison avec les tarifs recensés sur le site Internet du Surveillant des prix pour la comparaison des taxes relatives à l'élimination des déchets des communes suisses de plus de 5000 habitants (situation au 30 septembre 2012)⁷. Elle a envoyé des recommandations de baisse de tarifs uniquement aux autorités des communes qui, selon ses évaluations, présentaient des indices d'abus de prix, tels que par exemple des estimations excessives des coûts, des sous-estimations des recettes, ou encore la couverture des coûts des tâches qui sont à couvrir de manière exclusive et définitive par la collectivité publique au moyen de l'impôt général (charges de voirie et de surveillance et contrôle du littering).

B. Recommandation de baisse des tarifs pour les communes de moins de 5000 habitants

La Surveillance des prix a envoyé des recommandations de baisse de tarifs aux autorités des communes dont les tarifs étaient largement au-dessus de la moyenne des échantillons de comparaison.

Dans une première étape (jusqu'à la mi-novembre 2012), elle a comparé les tarifs à ceux recensés sur son site Internet pour la comparaison des taxes relatives à l'élimination des déchets des communes suisses de plus de 5000 habitants (situation au 30 septembre 2012)⁸.

⁷ Pour plus d'informations sur la comparaison des prix pour l'élimination des déchets nous vous invitons à consulter le lien suivant : www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch.

⁸ Ibid.



Elle a considéré que les communes qui présentaient des tarifs au niveau du décile des tarifs les plus chers de l'échantillon de comparaison⁹ pouvaient faire l'objet d'une recommandation de baisse de prix.

Depuis la deuxième moitié de novembre, commençant à disposer d'un nombre assez important de tarifs de communes du canton de Vaud, la Surveillance des prix a comparé les tarifs avec ceux des échantillons composés par des communes du canton avec des populations comparables. En ce qui concerne les tarifs des communes appliquant les mêmes taxes au sac (la grande partie des communes observées), la Surveillance des prix a décidé d'envoyer une recommandation de baisse des tarifs aux communes facturant une taxe de base par habitant d'au moins 115 francs. Dans les autres cas, elle a décidé d'envoyer une recommandation uniquement aux communes qui présentaient un niveau de tarif parmi les plus élevés par rapport à leurs échantillons de comparaison.

C. Recommandation d'intégrer des mesures pour éviter de pénaliser les ménages composés de plusieurs personnes

La Surveillance des prix a décidé d'envoyer une recommandation de modification des tarifs aux autorités des communes qui envisageaient d'appliquer des taxes de base par habitant sans aucune mesure dégressive pour les ménages composés de plusieurs personnes. Par exemple, l'application d'une taxe de base par habitant de 100 francs sans aucune exonération pour les mineurs amènerait une famille de deux adultes et trois enfants à payer une taxe de base annuelle de 500 francs, à laquelle s'ajoutent les taxes causales (au sac ou au poids). La Surveillance des prix considère une telle taxation excessive. Dans des situations semblables, elle recommande d'introduire des mesures telles que par exemple la limitation de la taxe de base par habitant aux citoyens de plus de 18 ans ou l'introduction d'une réduction de la taxe par habitant à partir du deuxième habitant du foyer.

D. Recommandation d'intégrer des mesures pour éviter de pénaliser les ménages composés d'une seule personne

La Surveillance des prix a décidé d'envoyer une recommandation de modification des tarifs aux autorités des communes qui envisageaient d'appliquer une taxe de base forfaitaire à tous les ménages quand celle-ci aurait un impact trop important sur les foyers composés de personnes seules. Par exemple, l'application d'une taxe de base de 150 francs par ménage serait en phase avec le niveau tarifaire des foyers composés d'au moins deux personnes, mais elle serait excessive pour les personnes habitant seules. En effet, il ressort du tableau 2 que 87 % des foyers composés d'une seule personne payent une taxe de base sur les déchets de 100 francs au maximum par année. Dans cet exemple, la personne seule payerait une taxe de base sur les déchets d'au moins le 50 % plus élevée par rapport à celle qu'elle payerait dans la grande majorité des autres communes du canton de Vaud. Dans ce type de cas, la Surveillance des prix recommande de modifier la taxe de base, afin que les petits ménages ne soient plus pénalisés.

⁹ Pour les communes avec des populations réduites, l'utilisation de cet échantillon n'était pas optimale. Dans certains cas au lieu d'édicter une recommandation de baisse de tarifs, la Surveillance des prix a ainsi opté pour l'envoi d'une simple lettre, dans laquelle elle invitait les autorités communales à prêter attention à la couverture des coûts et annonçait que l'ouverture d'une analyse approfondie des taxes sur les déchets pourrait être envisagée une fois les chiffres du nouveau système de financement disponibles.



5. Résultats

Entre octobre 2012 et avril 2013, 15 **communes de plus de 5000 habitants** ont soumis leurs tarifs sur les déchets prévus à partir du 1^{er} janvier 2013 à l'avis de la Surveillance des prix: Bourg-en-Lavaux¹⁰, Bussigny-près-Lausanne, Crissier, Echallens, Ecublens, Gland, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Nyon, Payerne, Prévèrenge, Prilly, Pully, Rolle et Saint-Prex. La Surveillance des prix a effectué une analyse plus approfondie des tarifs des communes de Bourg-en-Lavaux, Bussigny-près-Lausanne, Crissier, Echallens, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Nyon, Payerne, Pully et Saint-Prex. A la suite des résultats de ces analyses, la Surveillance des prix a recommandé aux communes de Bourg-en-Lavaux, Le Mont-sur-Lausanne, Pully et Saint-Prex de procéder à une baisse des taxes prévues pour 2013. La commune de Pully a décidé de suivre partiellement la recommandation de la Surveillance des prix et de baisser la taxe de base de 27 à 26 centimes par an par m³ de volume total de l'immeuble admis par l'Établissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud (ECA). La commune de Bourg-en-Lavaux a décidé de procéder à un réexamen de ses taxes et l'espoir demeure qu'en suivant aussi les recommandations de la Surveillance des prix ses tarifs baisseront. Les communes de Le Mont-sur-Lausanne et Saint-Prex ont décidé de ne pas suivre les recommandations de la Surveillance des prix. A noter que la commune de Saint-Prex, avec une taxe de base de 150 francs par habitant (enfants jusqu'à 18 ans et personnes de plus de 80 ans exclus), en parallèle avec la taxe au sac, est l'une des communes suisses de plus de 5000 habitants avec les taxes sur les déchets les plus élevées¹¹.

Entre octobre 2012 et avril 2013, 159 **communes de moins de 5000 habitants** ont soumis à l'avis de la Surveillance des prix les tarifs sur les déchets prévus à partir du 1^{er} janvier 2013. Sur la base de ses analyses comparatives, la Surveillance des prix a recommandé aux onze communes suivantes de baisser la taxe de base par habitant à 100 francs au maximum : Bogis-Bossey, Bougy-Villars, Bretigny-sur-Morrens, Chavannes-de-Bogis, Coppet, Crassier, Founex, Gimel, Montherod, Pailly et Saubraz. Ces communes, parallèlement aux taxes au sac, avaient l'intention d'appliquer des taxes de base de 115 francs par habitant au minimum. A l'exception de la commune de Founex, toutes ces communes exonéraient du paiement de la taxe les enfants de moins de 18 ans. Comme on peut l'observer dans le Tableau 2, ces taxes sont d'au moins le 15 % plus élevées que celles appliquées par plus de 80 % des 178 communes du canton de Vaud observées par la Surveillance des prix et appliquant des tarifs semblables. La Surveillance des prix a aussi remarqué que les taxes au poids appliquées par les communes d'Assens (65 cts/kg) et Bassins (85 cts/kg) étaient beaucoup plus élevées par rapport aux autres communes appliquant le même type de taxes. En effet, sur 14 communes appliquant la taxe au poids, 11 appliquent une taxe de 50 centimes par kg au maximum. La Surveillance des prix a ainsi recommandé à ces deux communes de baisser leur taxe au poids. La commune de Founex a décidé de suivre partiellement les recommandations de la Surveillance des prix et a inséré dans son règlement la règle d'exonération de la taxe par habitant des enfants de moins de 18 ans et a baissé la taxe de base de 130 à 120 francs. Les autres communes ont décidé de ne pas suivre les recommandations de la Surveillance des prix, en affirmant souvent qu'autrement elles n'arriveraient pas à couvrir leurs coûts. Dans leur prise de position plusieurs communes ont assuré que, si la couverture des coûts le permet, elles procéderont à une baisse des tarifs en 2014 déjà.

¹⁰ Bourg-en-Lavaux a une population d'environ 4950 habitants. En étant très proche du seuil, la Surveillance des prix a décidé d'intégrer cette commune dans le groupe de commune avec plus de 5000 habitants.

¹¹ Conformément à l'article 14 de la LSP, les recommandations de la Surveillance des prix devraient être publiées avec les décisions concernant les tarifs des déchets et les explications des autorités communales des raisons pour lesquelles ont décidé de ne suivre pas les indications de la Surveillance des prix. En cas contraire, il est possible demander aux autorités communales de rendre publique ces informations.



La Surveillance des prix a envoyé la recommandation **d'intégrer des mesures pour éviter de pénaliser les ménages composés de plusieurs personnes** aux communes d'Arnex-sur-Orbe, Crans-près-Céligny, Gollion, Mies, Moiry et Premier. En effet, ces communes envisageaient d'appliquer des taxes de base par habitant sans aucune exonération, ou qu'avec de faibles exonérations (par exemple limité uniquement aux enfants de moins de 4 ans). Ces communes ont décidé de ne pas suivre les recommandations de la Surveillance des prix. La commune de Gollion a expliqué qu'elle offre cinq rouleaux de sacs de 35 litres par enfant de 0 à 4 ans et qu'elle a baissé de 5 points le taux d'imposition en 2008. La commune d'Arnex-sur-Orbe nous a informés qu'au moment de la recommandation de la Surveillance des prix, la taxe de base pour 2013 n'était pas encore définie et que selon ses estimations elle devrait se situer aux environs de 50 francs par personne. Ce niveau serait considéré acceptable même sans intégration d'une règle de dégressivité. La commune de Moiry nous a informés qu'elle ne suivrait pas la recommandation, mais que la taxe de base est limitée à quatre personnes par ménage au maximum et que le taux communal d'imposition a été baissé de 2 % du taux cantonal de base. Les autres communes ont décidé d'ignorer les recommandations de la Surveillance des prix¹².

La Surveillance des prix a envoyé la recommandation **d'intégrer des mesures pour éviter de pénaliser les ménages composés d'une seule personne** à la commune de Lavigny. Cette commune envisageait d'appliquer parallèlement à la taxe au poids de 60 centimes par kg d'ordures, une taxe de base par ménage de 180 francs par année. La commune nous a informés qu'elle ne suivrait pas la recommandation de la Surveillance des prix et que l'application de la taxe de base par ménage plutôt que de la taxe de base par habitant était un choix politique et pratique fait en 2008 compte tenu des difficultés et des lourdeurs de la taxe par personne qui était en vigueur avant 2008.

La Surveillance des prix a envoyé une lettre demandant aux autorités communales de prêter attention à la couverture des coûts aux communes d'Aclens, Apples, Bercher, Chavannes-le-Veyron, Cuarnens, Lonay et Romanel-sur-Lausanne. La lettre annonçait également, qu'une fois que les premiers chiffres du nouveau système de financement disponibles, la Surveillance de prix pourrait décider d'effectuer une enquête approfondie des tarifs sur les déchets. La Surveillance de prix a opté pour une lettre, au lieu d'une recommandation, parce que les tarifs de ces communes avaient été soumis au début du projet (novembre 2012). A cette époque, elle ne disposait pas encore d'un échantillon de comparaison suffisamment grand pour envisager une recommandation. De plus, certains tarifs se situaient à des niveaux pas suffisamment élevés pour justifier une recommandation, mais pas suffisamment bas pour renoncer simplement à toute analyse.

6. Conclusions

Entre octobre 2012 et avril 2013, les tarifs de 174 communes du canton de Vaud ont été soumis, soit par l'intermédiaire du Service des eaux, sols et assainissement du canton (SESA), soit directement par les autorités communales, à l'avis de la Surveillance des prix. Sur la base des résultats de ses évaluations, la Surveillance des prix a renoncé à exercer son droit de recommandation dans la plupart des cas (environ 85 %).

En ce qui concerne les communes de plus de 5000 habitants, la Surveillance des prix se montre assez satisfaite des résultats obtenus. Elle a procédé à une analyse plus approfondie des tarifs de dix communes et dans plus de la moitié des cas, elle n'a pas trouvé d'indices d'abus de prix et a décidé

¹² Conformément à l'article 14 de la LSP, les recommandations de la Surveillance des prix devraient être publiées avec les décisions concernant les tarifs des déchets et les explications des autorités communales des raisons pour lesquelles ont décidé de ne suivre pas les indications de la Surveillance des prix. En cas contraire, il est possible demander aux autorités communales de rendre publique ces informations.



de renoncer à exercer son droit de recommandation. Des quatre communes auxquelles elle a envoyé une recommandation de baisse de tarif, une commune a décidé de suivre partiellement la recommandation en baissant son tarif (Pully) et une commune a décidé d'effectuer un réexamen de ses tarifs (Bourg-en-Lavaux).

Les résultats obtenus jusqu'à présent avec les communes de moins de 5000 habitants sont plus mitigés. La Surveillance des prix a envoyé 13 recommandations de baisse des tarifs et 7 recommandations d'introduction de mesures pour éviter de pénaliser certains types de ménages. A l'heure actuelle, seule la commune de Founex a décidé de suivre au moins partiellement les recommandations. La plupart des autres communes ont précisé que, selon leurs estimations, la modification des tarifs ne permettrait pas la couverture correcte des coûts, mais ont aussi manifesté leur volonté d'adapter leurs tarifs à la baisse dès que la couverture des coûts le permettra. A noter que conformément à l'article 14 de la LSPr, les recommandations de la Surveillance des prix devraient être publiées avec les décisions concernant les tarifs des déchets et les explications des autorités communales sur les raisons pour lesquelles elles ont décidé de ne pas suivre les indications de la Surveillance des prix.

Certaines communes ont contesté la formulation des recommandations de baisse de prix fondées sur la comparaison des tarifs avec un échantillon de référence. La Surveillance de prix reste de l'avis que l'application de cette méthode répond de la manière la plus adéquate à l'objectif de traiter un nombre aussi grand de tarifs en une période de quelques semaines. A noter que la baisse de tarifs a été principalement recommandée aux communes avec des niveaux tarifs fortement plus élevés par rapport aux tarifs de leurs échantillons de référence, lesquels étaient constitués de communes du même canton et avec un nombre d'habitants comparable. A ce propos, il faut souligner que bien que les tarifs puissent être influencés par plusieurs facteurs tels que la différence dans la qualité du service ou dans la structure des coûts, le plus haut niveau d'efficacité doit rester l'un des éléments centraux dans la gestion d'un service financé par des taxes causales. Dans ce sens, il est nécessaire que les buts fixés soient atteints à travers l'utilisation optimale des moyens à disposition selon les critères qui seraient adoptés dans un marché en régime concurrentiel. Un effort doit être fait afin de maintenir les charges sous contrôle pour que les taxes nécessaires à la couverture des coûts pèsent le moins possible sur les citoyens et les entreprises.

Enfin, avec son travail des derniers mois, la Surveillance des prix espère aussi :

- avoir encore plus sensibilisé les autorités communales au devoir de réduire les taxes dès que la couverture des coûts le permet et à la nécessité de mettre en place des tarifs qui ne discriminent pas certains types d'usagers ;
- avoir clarifié envers une grande partie des municipalités du canton de Vaud l'obligation légale (LSPr) de soumettre les prix administrés par l'état au droit de recommandation de la Surveillance des prix, avant leur adoption par les autorités politiques ;
- avoir fourni des indications utiles à la définition des tarifs des dizaines de communes qui doivent encore adapter leurs systèmes de financement pour la gestion des déchets.



Annexe 1 : Exemple de calcul des tarifs sur les déchets sur base annuelle pour les trois ménages types

Taxe au sac :

CHF 1.- (17 l.), 2.- (35 l.), 3.80 (60 l.) et 6.- (110 l.)

Taxes de base :

CHF 100.- par habitant de plus de 20 ans

Calcul des taxes - Déchet				
Commune:				
Toutes les valeurs hors TVA				
		HHT_12	HHT_34	HHT_46
Type de ménage		Type 1/2: 15 Logements Ménage 1-personne Appartement 2-pièces	Type 3/4: 5 Logements Ménage 3-personne Appartement 4-pièces	Type 4/6: 1 Logement Ménage 4-personne Appartement 6-pièces
Taxe sur le sac				
Nombre de sac à 35l		41	122	162
Nombre de sac à 60l		3	9	12
35-litre sac à CHF	1.852			
60-litre sac à CHF	3.519			
Taxe de consommation [CHF]		86.48	257.59	342.22
Taxe de base par ménage				
		HHT_12	HHT_34	HHT_46
Forfait [CHF] par habitant de plus de 18 ans	100	100.00	200.00	200.00
Autre :				
Taxe de base par ménage		100.00	200.00	200.00
Total				
		HHT_12	HHT_34	HHT_46
Charge ménage		186.48	457.59	542.22
Kg déchet par ménage		229	681	904
Coût [CHF / kg]		0.814	0.672	0.600
Coût par sac	à 5.05 kg	4.112	3.393	3.029
Hypothèse du modèle	excl. TVA 8.00%			
Prix de la commune				
Résultats calculés				