



Audit sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures

Synthèse du rapport d'audit

Repenser la gouvernance, harmoniser la
gestion et limiter les risques d'erreurs



Rapport n° 85

Octobre 2024

Le rapport complet sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.cdc-vd.ch.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit du système régional de la taxe au sac « Trier c'est valoriser » ?

La gestion des déchets fait partie intégrante de la politique de développement durable du canton de Vaud. La réduction de la production de déchets, le recyclage et la réutilisation constituent un objectif l'Agenda 2030 cantonal.

La Suisse se classe dans le peloton de tête au niveau mondial pour ce qui est de la production de déchets urbains. En 2021, 113'089 tonnes d'ordures ont été ramassées par les communes vaudoises, soit 137 kg par habitant·e. La collecte, le tri et l'élimination des déchets engendrent des coûts conséquents, pris en charge par les communes (CHF 150 millions en 2021).

Le principe de causalité, communément appelé « principe du pollueur-payeur », est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 74, al. 2). Cela signifie que celui qui est à l'origine des déchets doit supporter les coûts de leur élimination. Ce principe vise notamment à inciter le producteur de déchets à adopter un comportement plus respectueux de l'environnement.

A fin 2023, plus de 85% de la population vaudoise, répartie dans 237 communes, utilise le sac à ordures « Trier c'est valoriser » proposé par le système régional de la taxe au sac (système de la TAS). Introduit en 2013, ce système encaisse annuellement un montant total de plus de CHF 30 millions, destiné à financer l'élimination des ordures.

Les acteurs concernés sont nombreux et le cadre normatif régissant la gestion des déchets est complexe. En outre, la Cour des comptes a reçu plusieurs signalements concernant la gestion des déchets. Pour toutes ces raisons, elle a estimé opportun de lancer un audit sur l'élimination des ordures et en particulier le système de la TAS pour répondre à la question suivante :

Le système régional de la taxe au sac « Trier c'est valoriser » est-il performant ?

La Cour a examiné la gouvernance, la gestion et les coûts administratifs de ce système (efficience) et analysé si le processus de rétrocession permet une répartition équitable des recettes aux communes bénéficiaires (efficacité). La Cour a ensuite contrôlé si les communes veillent à optimiser leurs prestations, à réduire les coûts d'élimination des ordures (économie) et si le mode de taxation des déchets mis en place est conforme aux principes applicables en la matière. La Cour s'est aussi penchée sur le rôle de surveillance de la gestion des déchets exercé par le canton. Les procédures d'audit couvrent la période de 2018 à 2022.



La gestion des déchets urbains

La gestion des déchets est régie par la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED). Les modalités d'application vaudoises sont contenues dans la loi sur la gestion des déchets (LGD) et son règlement d'application (RLGD) qui font actuellement l'objet d'une révision.

La gestion des déchets comprend la limitation de leur production et leur élimination, y compris toutes les étapes préalables (collecte, tri et transport). Les cantons doivent établir pour leur territoire un plan de gestion des déchets (PGD). L'actuel PGD vaudois, adopté par le Conseil d'Etat en 2016 (dernière révision en juin 2024), fixe les objectifs en matière de prévention, recyclage et élimination des déchets.

L'élimination des déchets urbains – un monopole cantonal

Le cadre normatif définit différentes catégories de déchets, déterminant les instances responsables de leur élimination. L'élimination des déchets urbains (DU) constitue un monopole public incombant aux cantons (art. 31b, al. 1 LPE), que Vaud a délégué aux communes. Les DU englobent tous les déchets produits par les ménages, qu'ils soient destinés à l'incinération ou au recyclage, ainsi que les déchets similaires des entreprises de moins de 250 postes à plein temps (EPT) et des administrations publiques (fédérales, cantonales, (inter-) communales) (art. 3, let. a OLED). Ce monopole implique que les ordures doivent impérativement être transportées à l'usine d'incinération (UVTD) de la zone d'apport définie par le PGD. Actuellement, les ordures collectées dans le canton sont incinérées dans quatre UVTD (Saidef SA - Fribourg, Satom SA - Valais, TRIDEL SA - Vaud et Vadec SA - Neuchâtel).

Le financement de la gestion des déchets urbains

Depuis 1997, la LPE impose que l'élimination des DU soit entièrement et exactement financée par des taxes, excluant tout recours à l'impôt. Pour ce faire, la transparence comptable est indispensable à une fixation correcte de ces taxes :

- La taxe à la quantité doit couvrir les coûts variables d'élimination des ordures, tels que le ramassage, le transport et le traitement. Les dispositions vaudoises d'application du droit fédéral (art. 30a LGD) introduisent une particularité : au moins 40% des coûts d'élimination des DU doivent être financés par une taxe à la quantité.
- La taxe de base finance les coûts fixes des infrastructures, l'élimination des déchets collectés séparément pour lesquels aucune taxe spécifique n'est prélevée (comme le papier) et les frais généraux (administration et communication).

Tous les ménages, les entreprises de moins de 250 EPT et les administrations publiques sont assujettis à la taxe de base. Et s'ils produisent des ordures, ils sont également tenus de payer la taxe à la quantité. Des mesures d'accompagnement peuvent être mises en place, notamment en faveur des familles, pour atténuer les effets sociaux des taxes, sans remettre en question le principe de causalité.



Les acteurs

La Direction générale de l'environnement (DGE) rattachée au Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES)

Conformément à la LGD, le DJES détient un pouvoir de haute police et doit veiller à une gestion des déchets conforme au cadre légal et au PGD. La DGE est chargée de l'exécution de l'ensemble du droit de l'environnement dont fait partie la gestion des déchets. Son activité de gestion de la filière d'élimination des DU a été auditée par la Cour des comptes.

Les communes

Sur délégation du canton, les communes vaudoises gèrent les DU. Elles doivent en organiser le ramassage et l'acheminement vers les filières appropriées de recyclage ou d'incinération. Elles doivent établir un règlement pour la gestion des déchets et instaurer un système de taxation pour en financer les coûts. Finalement, elles sont tenues d'établir chaque année un inventaire des quantités de déchets collectés. La Cour a choisi d'auditer six communes parmi les 237 adhérentes au système de la TAS : Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly et Saint-Prex.

Les périmètres de gestion des déchets (périmètres)

Le PGD découpe le canton en neuf périmètres chargés de la coordination entre les communes. Ils représentent dès lors un niveau supplémentaire dans l'organisation cantonale de la gestion des déchets, entre les communes et la DGE. Des organisations différentes ont été choisies :

- quatre périmètres ont choisi la forme d'une société anonyme (Gedrel SA - périmètre Lausanne, SADEC SA - périmètre La Côte, STRID SA - périmètre Nord et VALORSA SA - périmètre Ouest) ;
- quatre autres périmètres ont opté pour une forme différente de collaboration intercommunale selon la loi sur les communes (PGDB - périmètre Broye, Gedechablais - périmètre Chablais, DéchPE - périmètre Pays d'Enhaut et Gederiviera - périmètre Riviera) ;
- le périmètre Oron-Lavaux n'a aucune instance de coordination à ce jour.

La Cour a choisi d'auditer trois périmètres parmi ceux participant au système de la TAS : Gedechabais, Gedrel SA et VALORSA SA.

Les organes du système régional de la taxe au sac (système de la TAS)

L'objectif de ce système est la vente de sacs taxés uniformes à un prix unique et la rétrocession de la taxe aux 237 communes adhérentes par l'intermédiaire de TRIDEL SA et de six périmètres (Gedechablais, Gedrel SA, Gederiviera, SADEC SA, STRID SA, VALORSA SA).

Instituée par convention entre ces six périmètres et TRIDEL SA, la mise en œuvre du système est assurée notamment par trois organes et deux mandataires :

- Le **Collège des président·e·s**, organe décisionnel, est composé des président·e·s des six périmètres. Il est responsable de prendre les décisions stratégiques et d'assurer la pérennité du système.
- La **Cellule financière** est composée des directeur·trice·s des six périmètres. Elle est chargée de calculer trimestriellement la répartition de la taxe en fonction du tonnage déterminant. Il s'agit du poids des ordures « Trier c'est valoriser » collectées par chaque commune.
- L'**Organe de contrôle** doit contrôler l'intégralité des flux financiers à tous les échelons. Il est composé d'un·e représentant·e et d'un·e suppléant·e nommé·e s par chacun des six périmètres, ainsi que d'un·e représentant·e de l'organe de révision de TRIDEL SA.
- **TRIDEL SA**, mandatée en qualité de prestataire de services, a adjugé le marché au fabricant des sacs taxés (Petroplast AG). Elle encaisse le produit de la taxe en provenance de ce fabricant puis le rétrocède aux six périmètres, qui sont responsables de la répartition plus fine de la taxe entre leurs communes. TRIDEL SA assure également le secrétariat de la Cellule financière et de l'Organe de contrôle.
- Depuis 2023, la coopérative romande de sensibilisation à la gestion des déchets **COSEDEC** est mandatée pour assurer le secrétariat du Collège des président·e·s. Elle a également été chargée d'effectuer les contrôles visant à détecter les ordures non contenues dans des sacs taxés, mais dont le poids est compris dans le tonnage déterminant (fraude).

Le Collège des président·e·s (et sa Cellule financière), l'Organe de contrôle ainsi que TRIDEL SA (pour les activités relatives au système) ont été audités.



Les principaux constats

Le système de la TAS a l'avantage d'être économique : il ne nécessite pas d'investissements coûteux pour les communes. Les organes et les six périmètres retiennent moins de 1% de la taxe pour couvrir leurs frais de gestion. La DGE soutient proactivement les périmètres et les communes sur certains aspects de la gestion des déchets. Toutefois, la Cour a identifié trois axes d'amélioration.

1. La gouvernance

Une société simple gère un montant de plus de CHF 30 millions par année

Les six périmètres ont créé une société simple, sans personnalité juridique, pour gérer les revenus de la taxe s'élevant à plus de CHF 30 millions par année. C'est TRIDEL SA qui assume les obligations juridiques. Or, seuls quatre des six périmètres participants au système (Gedrel SA, SADEC SA, STRID SA, VALORSA SA) sont actionnaires de cette société. Cela entraîne diverses conséquences :

- faute de personnalité juridique propre, le système de la TAS ne peut pas ouvrir de compte en banque ou signer des contrats avec des prestataires. En outre, il n'y a aucune obligation légale de réviser les comptes de ce système ;
- risques de conflits d'intérêts : d'une part, le mandataire TRIDEL SA siège au Collège des président-e-s avec voix consultative, alors que plusieurs président-e-s siègent simultanément à son Conseil d'administration. D'autre part, l'indépendance indispensable à la mission de l'Organe de contrôle est compromise en raison des prestations de secrétariat de TRIDEL SA ;
- risques d'asymétrie d'information vis-à-vis de Gedechablais et Gederiviera.

Bien que le Collège des président-e-s soit garant du bon fonctionnement du système de la TAS, il ne se considère pas comme son organe dirigeant, limitant son rôle à la coordination entre les six périmètres. Il en résulte un manque de vision stratégique. De plus, la convention instituant le système n'est plus à jour et le prix du sac n'a jamais été réévalué depuis son introduction en 2013.

Le DJES n'assume pas ses missions légales

Alors qu'il appartient au Département (DJES), chargé de la haute police (art. 6 LGD), de jouer un rôle de régulateur et de contrôler les pratiques, le DJES ne s'assure pas de la bonne application du cadre légal et réglementaire par les communes au travers de contrôles périodiques et n'a aucune visibilité sur le système de la TAS.

Ainsi, bien que les règlements communaux doivent être approuvés par le département (art. 11 LGD), ceux des communes auditées ne sont pas conformes au cadre normatif, notamment s'agissant des déchets des entreprises ainsi que des dispositions portant sur le financement de l'élimination des DU.

Enfin, Les UVTD doivent soumettre à l'approbation du département leurs tarifs d'incinération s'appliquant aux communes (art. 17 LGD). Toutefois, le DJES se contente d'en prendre acte. Pourtant, selon l'OFEV, les cantons doivent les analyser régulièrement puisque les taxes sur les déchets en dépendent.

2. La gestion

La gestion de la TAS n'est pas harmonisée

Le système de la TAS a pour but une taxation harmonisée des ordures : un sac unique à un prix unique pour toutes les communes participantes. La convention vise une gestion harmonisée du système et les six périmètres s'engagent à assurer une égalité de traitement entre communes adhérentes.

Néanmoins la gestion de la TAS reste très hétérogène, générant des inégalités de traitement tant entre périmètres qu'entre communes :

- le système ne garantit pas la rétrocession d'un montant identique par tonne d'ordures. Les périmètres prélèvent des frais de gestion différents et sont libres de créer des réserves ;
- faute de cadre administratif et juridique, le périmètre Oron-Lavaux ne peut pas gérer les tâches inhérentes au système de la TAS alors que la grande majorité de ses communes l'a pourtant adopté (10/11). Un pis-aller a été mis en place : les communes adhérentes sont rattachées au périmètre Gedrel SA. Par conséquent, Oron-Lavaux n'est ni représenté au sein des organes du système, ni n'exécute de tâches administratives pour ses communes ;
- les périmètres se basent sur des sources d'informations différentes pour établir le tonnage déterminant, une donnée indispensable pour la répartition de la taxe entre les communes ;
- depuis 2023 seulement, la surveillance de la fraude a été unifiée pour l'ensemble des 237 communes adhérentes.

Les pratiques communales sont diverses malgré un cadre normatif et un PGD identiques

La DGE devrait clarifier certains principes et étoffer les instructions aux communes afin d'assurer une application homogène du cadre normatif :

- les communes auditées interprètent différemment la définition des DU. Or cela influe sur la portée du monopole public d'élimination ;
- les pratiques de saisie annuelle des statistiques sur les quantités de DU collectées sont diverses. Aujourd'hui, ces statistiques gérées par la DGE ne sont pas fiables, alors qu'elles sont censées fournir des indicateurs de performance permettant une comparaison des résultats entre communes et périmètres ;

- les pratiques comptables sont hétérogènes. Actuellement, les coûts de gestion des DU ne sont pas comparables d'une commune à l'autre. Par exemple, les mesures d'accompagnement doivent être enregistrées dans le compte social communal pour éviter de préteriter les autres administré·e·s.

Enfin, la Cour constate que la DGE ne dispose pas de données sur les coûts de la gestion des DU dans les communes et ne monitore pas les montants des taxes de base en vigueur. Par conséquent, elle ne peut réaliser aucune comparaison des coûts de gestion des déchets entre les communes, alors que le but de réduire les disparités existantes figure dans le PGD depuis plus de dix ans.

3. Les risques d'erreurs

Les risques d'erreurs dans la rétrocession de la taxe aux communes
ne sont pas suffisamment gérés

Les communes sont les ayants droit des recettes de la TAS qui doivent leur permettre de payer les coûts d'élimination des ordures. Trois paramètres principaux déterminent les revenus des communes : le montant de la taxe issu de la vente des sacs, le tonnage déterminant ainsi que les frais de gestion du système. La Cour relève des erreurs ou risques d'erreurs pour chacun d'eux :

- le risque d'un versement incorrect de la taxe par le fabricant des sacs n'est pas géré. Le mandataire TRIDEL SA effectue certes divers contrôles. Cependant ceux-ci reposent uniquement sur des décomptes émanant du fabricant lui-même sans assurance sur leur exactitude. TRIDEL SA n'a jamais consulté la comptabilité ou audité les flux de facturation et de paiements de Petroplast AG alors que le contrat qui les lie le permet ;
- les données de certaines communes utilisées pour établir le tonnage déterminant ne font l'objet d'aucun contrôle. Cela augmente le risque d'erreur dans la clé de répartition de la taxe. Or, le système de la TAS n'a aucune directive interne contenant les règles, appliquées aujourd'hui de manière informelle par la Cellule financière, pour traiter les erreurs de tonnage détectées. Il n'y a pas non plus d'inventaire des erreurs survenues, avec un descriptif et les modalités de corrections choisies, permettant de garantir la transparence, notamment aux communes ;
- les périmètres Gedrel SA et Gedechablais mélangent les flux financiers relatifs à la gestion de la TAS et ceux concernant le périmètre. Ces flux devraient être strictement séparés car ils ne concernent pas les mêmes communes.

De plus, bien que chargé de s'assurer du bon fonctionnement du système, l'Organe de contrôle n'a pas procédé à certaines vérifications pourtant essentielles au bon fonctionnement de la TAS.

Le principe constitutionnel du « pollueur-payeur » n'est pas respecté

Un financement par les taxes, sans recours aux recettes fiscales, présume que les communes connaissent les producteurs de DU (cercle des assujettis), les différentes catégories de déchets ainsi que les coûts de leur élimination.

La Cour constate toutefois que les communes auditées n'appliquent pas correctement les règles s'appliquant aux déchets des entreprises :

- elles facturent la taxe de base aux entreprises de 250 EPT ou plus et leur donnent accès au dispositif de collecte bien qu'elles ne produisent pas de DU ;
- elles laissent la liberté aux entreprises de moins de 250 EPT de gérer leur propre système d'élimination, sans contrôler ni le respect de la zone d'apport, ni le tarif d'incinération payé.

Les administrations publiques sises dans les communes ne sont pas systématiquement tenues de payer des taxes. Dès lors, le principe du pollueur-payeur n'est pas respecté et les coûts d'élimination de ces déchets sont répercutés sur les personnes et entreprises assujetties aux taxes.

Par ailleurs, quatre des six communes auditées ne saisissent pas l'intégralité des coûts générés par la gestion des DU dans les comptes correspondants.

Le taux de couverture des coûts par les taxes est impacté par ces pratiques non conformes aux principes applicables au financement de la gestion des DU. Ainsi, trois communes n'atteignent pas le taux légal vaudois de 40%, et cinq communes recourent au revenu de l'impôt à hauteur de 12% à 31% pour financer cette tâche publique.

La Cour relève également que quatre des six communes auditées n'appliquent pas correctement la loi sur les marchés publics. En effet, les contrats conclus avec leurs transporteurs ne prévoient pas de terme au contrat. Enfin, ce n'est pas toujours la bonne procédure qui a été utilisée dans l'adjudication du marché.



Les recommandations

Pour augmenter la performance de la gestion financière de l'élimination des ordures et garantir l'application du principe de causalité dans le canton, la Cour a formulé 24 recommandations.

I. Recommandations adressées au Collège des président·e·s

Les sept recommandations visent à un meilleur pilotage du système en gérant les risques de conflits d'intérêts, à limiter le risque d'erreurs ainsi qu'à harmoniser le processus de rétrocession de la taxe aux communes et garantir l'égalité de traitement entre les 237 communes affiliées :

- revoir la gouvernance du système de la TAS (refusée) ;
- corroborer les sources d'information pour garantir l'exactitude du tonnage déterminant ;
- mieux traiter les erreurs de tonnage ;
- contrôler le montant de la taxe brute rétrocedée ;
- rétrocéder un montant par tonne identique à toutes les communes ;
- analyser régulièrement l'adéquation du prix des sacs taxés (refusée) ;
- assurer une surveillance du système indépendante et suffisante.

II. Recommandations adressées aux six communes auditées

Les huit recommandations visent à assujettir l'ensemble des producteurs de DU, ainsi qu'à l'exactitude comptable pour garantir le bien-fondé du calcul des taxes :

- libérer les entreprises de 250 EPT ou plus du monopole public d'élimination des DU ;
- appliquer ce monopole public aux entreprises de moins de 250 EPT (refusée par Prilly) ;
- assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets ;
- appliquer la procédure de marchés publics pour l'élimination des DU ;
- saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets ;
- mentionner les mesures d'accompagnement et exemptions dans une base réglementaire ;
- enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal ;
- assurer l'atteinte des taux de couverture des coûts légaux par les taxes sur les déchets.

III. Recommandations adressées à la DGE

La Cour adresse deux recommandations à la DGE pour les tâches relevant de sa compétence :

- vérifier l'exactitude de l'inventaire des quantités de déchets collectés par les communes ;
- mettre en place un monitoring des coûts d'élimination des DU et des taxes de base par commune.

Cinq autres recommandations constituent le pendant de celles adressées aux communes pour s'assurer d'une application dans toutes les communes vaudoises. Elles demandent de clarifier les principes de la gestion des DU devant permettre d'harmoniser les pratiques communales.

IV. Recommendations adressées au DJES

La Cour adresse deux recommandations au DJES portant sur l'application de la LGD. Il devrait en outre saisir l'opportunité de la révision de la LGD pour mieux définir le concept de haute police :

- exiger un cadre administratif et juridique pour les périmètres impliqués dans le système de la TAS ;
- remplir les missions données par la LGD au DJES (refusée).

Dans le rapport d'audit, la Cour des comptes a pris position sur les arguments avancés par le Collège des président·e·s, le DJES et la commune de Prilly pour refuser certaines de ses recommandations.