

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse au postulat 16.105 du groupe socialiste « Déchets et introduction de la taxe au sac : l'heure du bilan ? », du 22 janvier 2016

(Du 8 février 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le Grand Conseil a adopté le 21 mars 2016 un postulat du groupe socialiste demandant l'établissement d'un bilan global du système de taxes causales, introduit suite aux modifications de la loi sur le traitement des déchets de 2010 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Le système de financement de la gestion des déchets urbains par taxes causales visait principalement l'augmentation du taux de valorisation des déchets, la diminution de la production globale de déchets urbains, l'amélioration de l'offre d'infrastructure de collecte et l'harmonisation des pratiques comptables des communes.

Au niveau quantitatif, les résultats obtenus sont très satisfaisants. On enregistre une progression de 33% à 53% du taux de valorisation des déchets et une diminution d'environ 13% de la production globale.

Les coûts globaux ont baissé de presque 10% en 4 ans. Autrement dit, le coût moyen par habitant est passé de 177 francs en 2012 à 159 francs en 2015.

Depuis l'introduction du principe de causalité, concrètement de la taxe au sac, toutes les communes ont repensé leur gestion des déchets urbains : mise en place de l'infrastructure de collecte, mode de collecte, offre de collecte, information, etc. Il en résulte une optimisation qui se traduit dans les chiffres cités précédemment, en faveur des citoyens.

Bien évidemment un tel système présente également certains aspects négatifs. Ce sont une baisse de la qualité du tri et une augmentation des incivilités ou des infractions. Dans le premier cas, la surveillance des lieux de collecte, une bonne information, voire la modification du mode de collecte permettent de retrouver une bonne qualité de tri. Dans le cas des infractions et des incivilités, les outils de sanction mis à disposition des communes devraient être adaptés pour plus d'efficacité, mais dans ce cas aussi, l'information du citoyen joue un rôle prépondérant.

La gestion des déchets est un domaine en rapide évolution, les techniques, la législation, le marché sont très dynamiques et exigent de constantes adaptations. Le canton veille à suivre ces évolutions et en tient compte dans la mise en œuvre de la gestion des déchets sur le territoire, l'introduction de la collecte des flaconnages dès 2016 le démontre bien.

1. CONTEXTE CANTONAL

En décembre 2010, le Grand Conseil neuchâtelois s'est doté d'une loi introduisant un système de financement de la gestion des déchets urbains par taxes causales applicable à l'ensemble des communes du canton au 1^{er} janvier 2012.

Cette modification légale entérinait au niveau cantonal le principe du pollueur-payeur figurant dans la législation fédérale. Elle visait également à améliorer la situation neuchâteloise en matière de gestion des déchets urbains par une augmentation du taux de valorisation des déchets et une diminution de la production globale de déchets. En outre, elle cherchait à induire un renouvellement de la gestion des déchets urbains dans les communes à différents niveaux : par l'amélioration de l'offre de collecte des déchets urbains, par l'optimisation de la gestion financière et par l'uniformisation des pratiques comptables (utilisation dans toutes les communes du plan comptable MCH1 pour la rubrique déchets à partir de 2012).

Dans le respect de l'autonomie communale, sachant que la gestion opérationnelle des déchets incombe aux communes, les textes légaux assurent une certaine souplesse d'application du système. Ainsi, la participation de l'impôt au financement peut varier dans une fourchette de 20 à 30%, plusieurs modes de calculs de la taxe de base sont possibles et l'expérimentation de la taxe au poids est conduite au Val-de-Travers.

Concrètement, cela signifie que chaque commune conduit de manière autonome la gestion des déchets urbains produits sur son territoire. L'offre de collecte, l'organisation des collectes, les informations, le mode de financement, la comptabilisation varient d'une commune à l'autre. Ces différences étaient encore plus importantes avant l'introduction du système de financement par taxes causales.

Dès lors, une comparaison de la gestion des déchets urbains entre les communes ne paraît pas pertinente. À cela s'ajoute le fait que beaucoup de communes recourent à des déchèteries régionales, ce qui rend difficile une évaluation quantitative par commune.

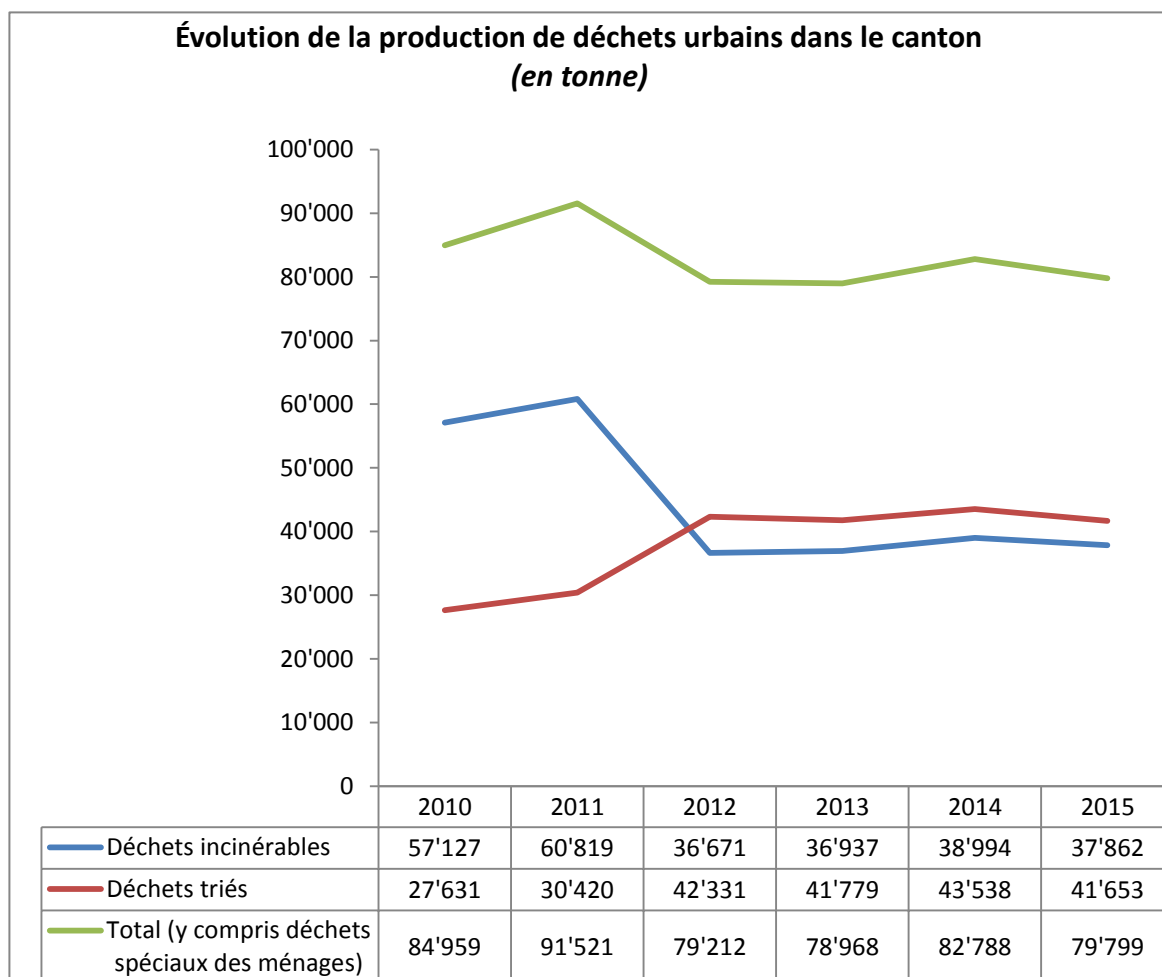
En conséquence, le bilan de l'introduction du système de taxes causales exposé ci-après a été établi à l'échelle cantonale. Cependant, pour certains aspects, il précise des particularités au niveau communal, notamment pour distinguer l'évolution des coûts entre les communes qui appliquent la taxe au sac et celles qui ont introduit la taxe au poids.

2. ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DES DÉCHETS URBAINS

2.1. Aspects quantitatifs

L'introduction d'un système de taxes causales visait d'une part, l'augmentation du tri des déchets urbains valorisables et, d'autre part, la diminution de la production totale de déchets.

Les chiffres présentés dans le graphique ci-dessous montrent que ces deux objectifs ont été atteints et que ces deux variables ont suivi l'évolution souhaitée. Le taux de valorisation des déchets est passé d'environ 33% à 53% en 2012, puis environ 52% les années suivantes. Et la quantité globale de déchets produits a, quant à elle, diminué de 12,8% entre 2011 et 2015.



Dans le détail, entre 2011 et 2012, la quantité de déchets incinérables a baissé de 39.7% et celle des déchets valorisables a augmenté de 39.2%.

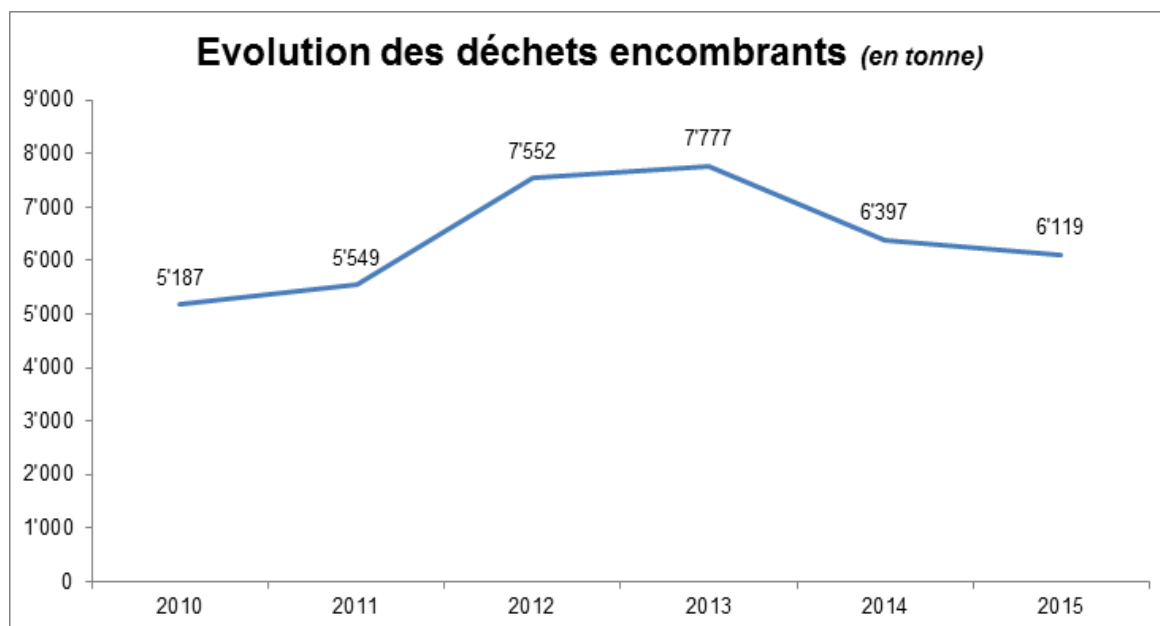
Les variations de production des déchets urbains dépendent fortement de la situation économique du moment et de l'évolution de la population. Ces influences expliquent des différences annuelles qui peuvent être importantes.

Lors de l'introduction d'un système de « taxe au sac », il se produit systématiquement une forte diminution de la production de déchets urbains et une forte augmentation du tri dans l'année qui suit ce changement. Les exemples d'autres cantons avaient déjà mis en évidence cette évolution. Dans les années qui suivent, l'effet « taxe au sac » diminue et la courbe des quantités de déchets valorisables se tasse, voire fléchit. De même, la production totale de déchets, après quelques années, repart à la hausse, mais la part de variation due à l'augmentation de la population et celle due à la situation économique restent prépondérantes quant à l'évolution de cette variable.

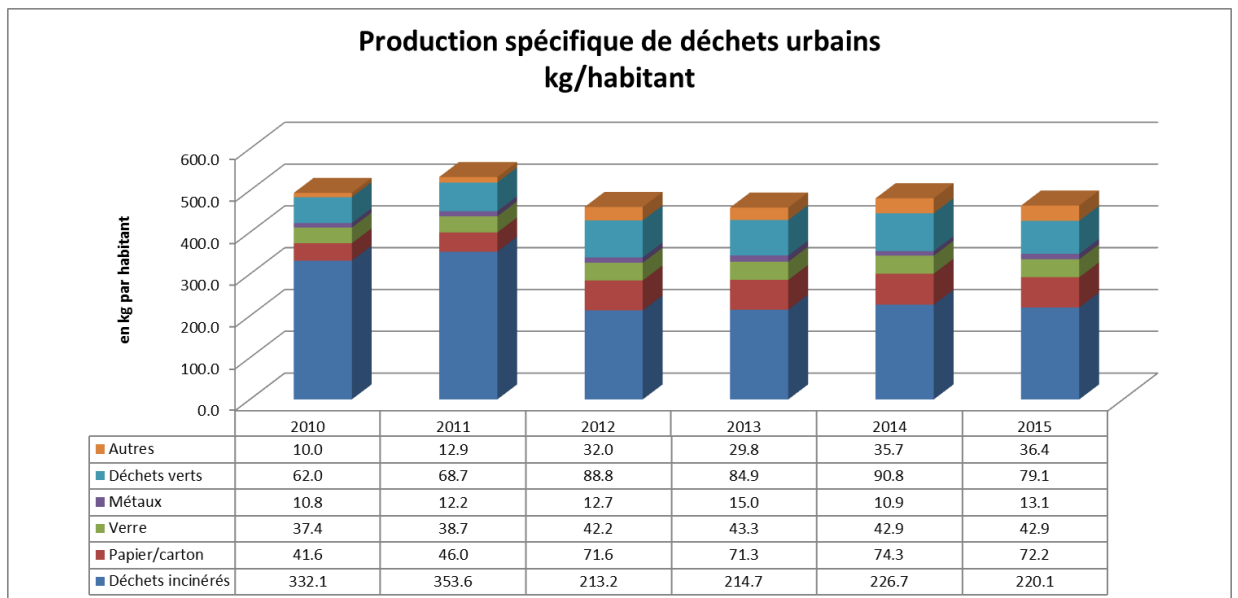
À noter également qu'en ce qui concerne la fraction incinérable des déchets urbains, un transfert notable du sac poubelle aux déchets encombrants intervient lors de la mise en œuvre d'un système avec taxes causales (graph. ci-dessous). Il perdure malgré

l'acceptation du système par les citoyens, pour une part d'environ 10% supérieure aux quantités collectées avant l'introduction du nouveau système. Afin de limiter ses coûts directs, le citoyen évite de remplir son sac avec des objets volumineux et léger, sans savoir qu'en terme financier il s'agit d'un report de charge de la taxe causale sur la taxe de base.

Dans le canton, chaque commune étant équipée d'une infrastructure propre, limitant parfois l'utilisation des sacs poubelles à certains volumes (par ex. utilisation des seuls sacs de 17l et 35l en raison du système d'ouverture des conteneurs enterrés), le déchet encombrant a été défini comme celui dont le volume est supérieur au plus gros volume de sac en utilisation sur le territoire communal.



En ce qui concerne les déchets valorisables, la production spécifique de déchets urbains par type de déchets illustre clairement l'évolution du tri après l'introduction de la taxe au sac. Il est à relever que le papier-carton montre la plus forte progression de tri. La valorisation du verre et des métaux augmente encore, même si ce n'est pas de façon spectaculaire. Malgré une hausse de la production spécifique des biodéchets, la progression se situe en dessous des simulations réalisées dans la phase de préparation à l'introduction du nouveau système. Les biodéchets restent le type de déchets présentant un potentiel encore important d'augmentation de tri et de valorisation. Actuellement, ce sont environ 80 kg de biodéchets par habitant qui sont collectés dans le canton, alors que l'objectif visé s'élève à 100 kg/hab.



2.2. Aspects qualitatifs

L'introduction d'une taxe causale pour le financement de l'incinération des déchets urbains entraîne également quelques effets secondaires négatifs. Dans un premier temps, la qualité des matériaux valorisables collectés diminue parfois drastiquement.

C'est le cas des conteneurs pour le PET mis à disposition par les communes dans leurs points de collecte sans surveillance. Ces conteneurs réceptionnaient un pourcentage élevé d'autres déchets entraînant le déclassement de ces matériaux et obligeant à leur élimination par incinération. Les communes ont dû supprimer cette offre de collecte du PET hors des déchèteries.

Le problème existe également pour les biodéchets parmi lesquels se trouvent toutes sortes d'autres déchets qui posent de gros problèmes aux entreprises qui les compostent ou les méthanisent. La présence de matériaux étrangers entraîne un surplus de travail de tri à la réception des déchets et un surcoût de traitement à la collectivité qui en assume les frais. Pour pallier la présence de ces déchets exotiques dans les biodéchets, plusieurs communes ont introduit avec succès une collecte par conteneurs nominatifs, contrôlés au moment du ramassage et laissés sur place si la qualité du contenu n'est pas satisfaisante.

La collecte du papier et du carton a aussi subi une baisse de la qualité du tri, là également en particulier dans les points de collecte non surveillés.

Avec le temps, l'adaptation du mode de collecte, de l'information et la présence de personnel à même de renseigner les utilisateurs des déchèteries, la qualité du tri a retrouvé le niveau souhaité, sauf en ce qui concerne les biodéchets pour lesquels de l'information-sensibilisation, voire une modification du mode de collecte sont à envisager.

Le maintien de la qualité des matériaux collectés sélectivement dépend d'une sensibilisation continue du public à l'importance du tri, que ce soit par un contrôle sur les lieux de collecte ou de l'information à proprement parler.

2.3. Gestion des déchets plastiques ménagers

2.3.1. Situation pour les ménages dans le canton

Une étude approfondie a été réalisée par le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) en 2015 pour aboutir à la directive entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Celle-ci étend la collecte sélective des bouteilles de boisson en PET à celle de tous les flaconnages, car avec les techniques actuelles, le taux de valorisation de matière plastique de ces flaconnages est très bon (entre 80 et 90%).

Les déchèteries ont également la possibilité de collecter séparément les plastiques encombrants.

Le SENE suit avec attention l'évolution de l'état de la technique dans le secteur de la valorisation des déchets plastiques. La situation n'a pas évolué depuis cette récente étude.

La technique ne permet pas de tout valoriser : les plastiques souillés et les plastiques de composition mixte ne sont toujours pas recyclables.

La valorisation du plastique reste problématique à plusieurs niveaux :

- 1) un degré élevé de la qualité du tri est indispensable pour la valorisation ultérieure ;
- 2) les transports des plastiques sur de très grandes distances, alors que leur densité est très basse, génère des coûts et une charge environnementale importants ;
- 3) un coût élevé du traitement de ces déchets par rapport à une valorisation thermique locale ;
- 4) le recyclage est réalisé en grande partie hors du pays (en Europe).

La plupart des associations suisses concernées par la gestion des déchets urbains (Infrastructures communales ; SwissRecycling ; L'ASED, association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets) admettent que seul le flaconnage présente un intérêt pour la valorisation matière. Il en est de même des grands distributeurs qui pratiquent déjà la collecte sélective des flacons plastiques.

La directive neuchâteloise se conforme entièrement aux recommandations de l'OFEV sur le tri des plastiques mélangés des ménages, y compris celle de décembre 2016.

2.3.2. Autres systèmes de collecte

En ce qui concerne la collecte par le secteur privé, des entreprises alémaniques, dont Innorecycling, recourent à un système de sacs taxés dédiés à la collecte des plastiques mélangés des ménages. Le prix de ces sacs « privés » est légèrement inférieur à celui des sacs taxés officiels locaux (lequel varie d'un canton à l'autre).

Le tri de ces sacs de plastiques mélangés ne permet d'en valoriser qu'environ 40%. À savoir que ces déchets plastiques, après avoir sillonné la Suisse, sont triés en Autriche ou en Allemagne, qu'une partie revient en Suisse pour être valorisée alors que la plus grande partie est valorisée en Allemagne, mais le mode de traitement n'est pas connu : valorisation matière, valorisation thermique, enfouissement ?

Ce type de prise en charge soulève les problèmes suivants :

- la charge environnementale est importante en raison des transports ;
- les périmètres d'apport aux usines d'incinération ne sont pas respectés. Pour information, à chaque usine d'incinération est lié un territoire, ou périmètre d'apport, et les communes s'y situant ont l'obligation de livrer leurs déchets incinérables à cette usine. Ces périmètres ont été définis par l'OFEV en charge de la coordination de l'incinération en Suisse. Dans le cas des plastiques collectés par les entreprises privées, ils ne sont pas respectés ;
- la taxe perçue sur les sacs officiels est partiellement restituée aux communes du canton pour assumer les coûts de gestion des déchets urbains, ce qui n'est pas le cas lors de collecte des plastiques par une entreprise privée. Cela représente un manque à gagner pour les communes qui est relativement important : l'étude du cas de la ville de Neuchâtel, qui collectait tous les déchets plastiques mélangés et les envoyait hors du canton, a mis en évidence une diminution de 8% de la restitution de la taxe au sac, soit environ 170.000 francs annuels.

3. INFRACTIONS, INCIVILITÉS, LITTERING

A l'instar des autres cantons ayant introduit un système de taxes causales pour financer la gestion des déchets urbains, le canton de Neuchâtel subit les aspects négatifs entraînés par l'introduction de la taxe au sac que sont les infractions à la loi : utilisation de sacs non taxés, dépôts de sacs au bord des routes ou dans la nature, fraude à la pesée, etc., et les incivilités : dépôt à côté des conteneurs, devant la porte des déchèteries hors des heures d'ouvertures, dépôt de petits sacs de déchets urbains dans les poubelles publiques, etc.

Le littering est défini comme étant l'abandon de déchets, intentionnellement ou par négligence, dans les rues, sur les places, dans les parcs et dans les transports publics. Il n'est pas une conséquence des taxes causales sur les déchets urbains. Les quantités de détritiques qui jonchent le sol restent limitées. En revanche, la population est gênée par ce problème. Le littering altère la qualité de vie, il renforce le sentiment d'insécurité dans les lieux publics et nuit à la réputation d'un lieu. Le littering occasionne des coûts supplémentaires de nettoyage qui entrent dans les coûts de gestion des déchets urbains, il est donc également traité dans ce chapitre.

3.1. Infractions et incivilités

Selon les informations transmises par les communes, les infractions et les incivilités liées à l'élimination des déchets urbains représentent environ 4-5% des quantités collectées par les communes. Les infractions et les incivilités semblent toutefois plus nombreuses en milieu urbain. Les communes rurales n'ont pas noté d'augmentation significative de dépôts illégaux de déchets dans la nature et la présence de petits sacs contenant des ordures provenant de ménages dans les poubelles publiques n'a été relevée que récemment. Même dans la gestion des déchets, le citoyen agit en fonction de phénomène de « mode », en l'occurrence les pratiques décrites dans les villes se sont étendues aux villages environnants.

Il faut aussi relever que la mise en place de conteneurs enterrés facilite les infractions au sac que ce soit par l'utilisation d'un sac non taxé ou le dépôt de déchets en vrac dans les conteneurs. La mise en place d'une infrastructure de collecte par quartier, via l'installation

de conteneurs enterrés, a été réalisée dans la majorité des communes après 2012. Avec pour conséquence une augmentation des infractions depuis peu seulement dans ces communes. L'abolition du ramassage en porte-à-porte abaisse le niveau de contrôle social et facilite l'apparition des incivilités et des infractions.

3.2. Littering

Seules les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds ont fait une estimation en 2015 de ce que représentent les déchets ramassés dans les espaces publics. Neuchâtel indique entre 200 et 300 tonnes de déchets ramassés sur les espaces publiques, mais cela inclut aussi les ramassages après les manifestations et les jours de marché. La ville de La Chaux-de-Fonds en a pesé 350 tonnes provenant des espaces et des poubelles publiques.

Aucune commune n'a pour l'instant évalué le coût généré par le littering, soit les frais de nettoyage et d'élimination des déchets collectés sur les lieux publics et le long des routes. Comme relevé par l'importante étude de l'OFEV ces coûts sont bien réels. L'OFEV les estime pour l'ensemble de la Suisse à environ 200 millions de francs par an. Mais le littering est un problème principalement parce qu'il gêne la population, altère la qualité de vie et renforce le sentiment d'insécurité dans les lieux publics.

La lutte contre le littering fera donc l'objet d'une attention plus importante à l'avenir. En collaboration avec les communes, le canton interviendra selon trois axes :

- l'information et la sensibilisation
- l'éducation, la formation de la jeunesse
- la répression par une amende d'ordre sanctionnant le littering.

Cette problématique fera l'objet d'un rapport en réponse au postulat 16.151 des Verts'Libéraux "Lutte contre le fléau du littering ».

3.3. Amendes et dénonciations au Ministère public

Lors de l'élaboration de la modification légale à l'appui de l'introduction du système de financement de la gestion des déchets urbains par des taxes causales, les communes ont émis le souhait d'avoir à leur disposition les outils nécessaires à faire respecter le nouveau système, autrement dit de pouvoir agir en cas d'infraction. En effet, les communes ayant la charge de la gestion des déchets sur leur territoire, il leur semblait indispensable de pouvoir sanctionner les infractions sans passer par les dénonciations au Ministère public, procédure lourde au niveau administratif et longue jusqu'à la résolution des cas à traiter.

Le Ministère public a mis en œuvre une procédure qui permet aux collaborateurs assermentés de sanctionner les contrevenants pris sur le fait par une amende tarifée. La pratique a mis en évidence quelques difficultés d'application.

Les communes appliquent diversement les modes de sanction existants. Certaines ne sanctionnent pas du tout et se contentent d'informer les contrevenants, d'autres appliquent la procédure de l'amende tarifée et recourent également à la dénonciation au Ministère public pour les cas graves ou les récidives, certaines pratiquent uniquement la dénonciation au Ministère public.

Dans le cas des communes qui sanctionnent systématiquement, le nombre de sanctions va en diminuant avec les années. Il semble que la répression présente tout de même un pouvoir dissuasif et influe de manière positive le comportement des citoyens.

Les communes ont la charge d'assurer les contrôles et les interventions lors d'infractions, mais aucune procédure n'a encore été définie et n'est applicable à l'échelle du canton. Dès lors, la situation d'une commune à l'autre varie tant en ce qui concerne la fréquence de contrôle, que le mode de contrôle et la nature de la sanction appliquée. Là aussi, aucune comparaison entre communes ne peut être établie.

À court terme, une adaptation de l'arrêté sur les amendes tarifées est envisagée pour mieux répondre aux besoins. Cela fera l'objet d'un rapport ad hoc en 2017 pour exposer la politique du Conseil d'État en la matière, en lien avec le postulat 16.151 du groupe Vert'Libéral « Lutter contre le fléau du littering » du 21 juin 2016.

Il conviendra notamment de mieux définir les notions d'incivilité et de littering, de préciser les sanctions tarifées pour chaque contravention et d'essayer d'alléger la procédure, sur le modèle de l'amende d'ordre

4. INFRASTRUCTURE DE COLLECTE DANS LES COMMUNES

La collecte des déchets et l'infrastructure qui lui est liée constituent l'élément clé de la gestion des déchets urbains. La mise à disposition d'un système de désapprovisionnement des déchets incinérables et valorisables efficient, rationnel et pratique impacte positivement d'une part les coûts de collecte et d'autre part la qualité et la quantité des collectes au niveau des communes.

La meilleure offre de collecte pour notre population comprend des infrastructures de proximité pour les déchets urbains courants et une infrastructure intercommunale ou régionale pour tous les types de déchets produits par les ménages.

La perspective, puis l'introduction d'un système de taxes causales dans le canton a incité toutes les communes à repenser leur système de collecte des déchets urbains. Qu'il s'agisse des déchets incinérables ou valorisables soit le mode de collecte (au porte-à-porte ou conteneur), l'infrastructure (benches, points de collecte, déchèteries) et l'organisation (heures d'ouverture des déchèteries, recours à des prestataires internes ou externes) ont été examinés et modifiés dans le but d'optimiser les prestations et de réduire les coûts de gestion des déchets urbains.

La majorité des communes a installé des conteneurs enterrés pour la collecte des incinérables. Cette solution permet une réduction des passages des transporteurs, réduisant ainsi le coût du ramassage, tout en offrant aux citoyens la possibilité de déposer leurs poubelles à toute heure et tous les jours dans les conteneurs, ce qui facilite l'évacuation des déchets des ménages.

À l'exception de deux communes qui ont supprimé l'infrastructure de proximité, toutes les communes ont mis en place au moins un point de collecte, pour le désapprovisionnement des déchets valorisables les plus courants.

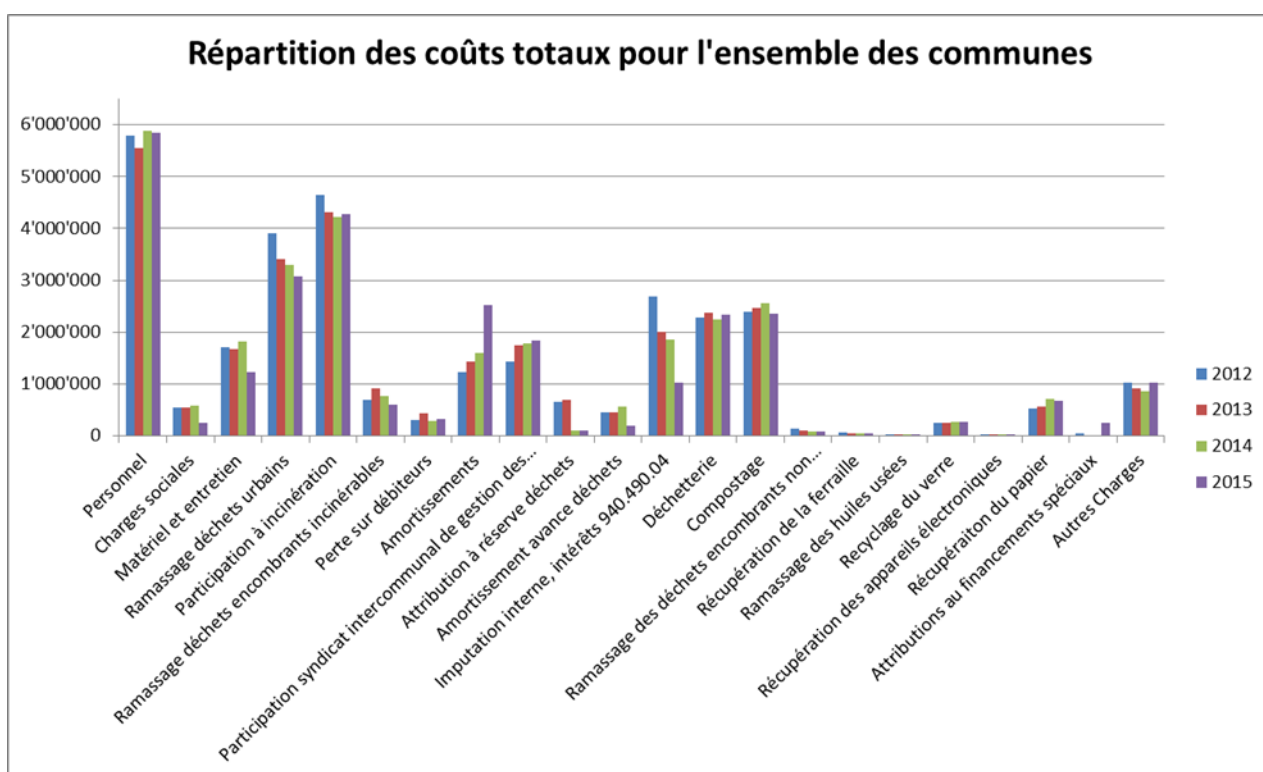
À l'exception de trois communes qui gèrent leur propre déchèterie, les autres communes sont rattachées à une déchèterie intercommunale ou régionale pour compléter l'offre de collecte. Depuis 2012, deux nouvelles déchèteries régionales ont été inaugurées pour satisfaire au mieux le désapprovisionnement des déchets urbains valorisables (Crêt-du-Locle et La Croix, Cortaillod). L'augmentation de plus de 40% de la quantité de déchets triés nécessitait une adaptation conséquente de l'infrastructure de collecte qui a été réalisée en réponse à la problématique des nouveaux volumes de déchets valorisables à collecter, plutôt qu'en prévision de celle-ci.

5. BILAN FINANCIER

5.1. Analyse de l'évolution des coûts de la gestion de déchets urbains

Pour cette étude, nous avons traité les données de trois sources différentes, soit les chiffres issus de la comptabilité financière des communes, les chiffres fournis par Vadec SA, qui nous a permis d'inclure les coûts d'incinération, ainsi que les chiffres issus du service de statistique de la République et Canton de Neuchâtel, pour le recensement cantonal de la population.

Afin de permettre une analyse et une comparaison entre les différentes communes, il a été retenu comme base de travail le plan comptable MCH1, encore en application dans la plupart des communes. Celles-ci devront présenter leurs comptes selon les normes MCH2, conformément à l'article 77 de la Loi sur les finances de l'État et des communes, pour l'exercice 2017.



Afin d'obtenir une situation des coûts aussi juste que possible, il a été rajouté aux chiffres issus de la comptabilité des communes, pour le poste « Participation à incinération » (charge) les coûts d'incinération comptabilisés par Vadec SA. Pour rappel, ces derniers sont couverts par les montants se trouvant sur le compte « taxe au sac », géré par Vadec SA, et dont le solde est rétrocédé aux communes chaque début d'année.

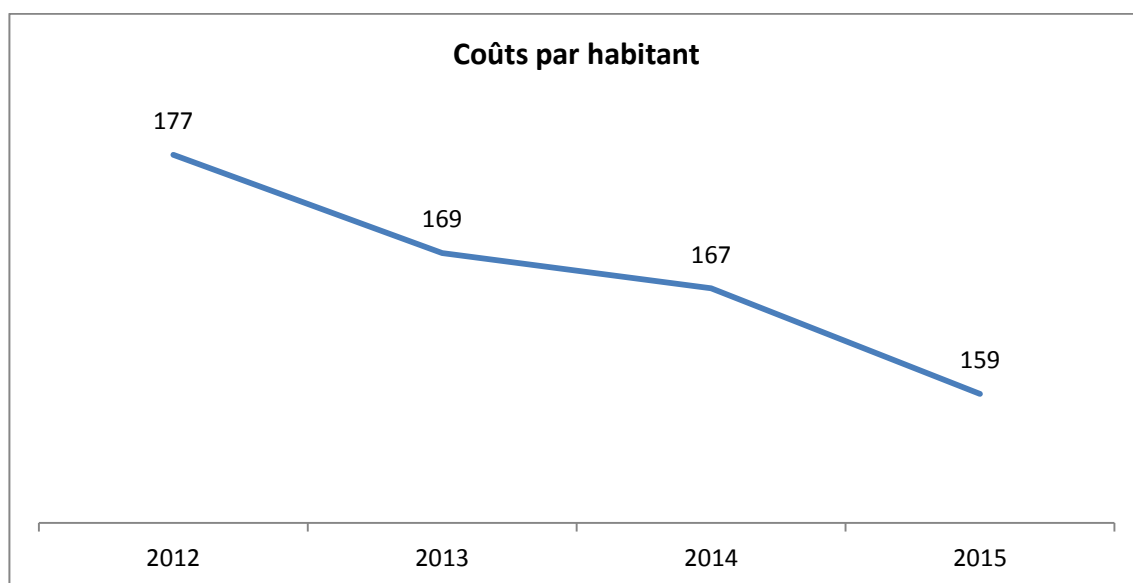
Ce même montant a été rajouté en produit sur le poste « Dédommagement de tiers, Vadec SA ».

Pour les communes n'ayant pas adopté en tous points les postes prévus par le plan MCH1, la répartition s'est faite avec la même logique. Cette interprétation des chiffres n'a aucune incidence sur le total des charges.

Le total des charges est en diminution constante, il est passé de 30'790'168 francs à 28'364'287 francs entre 2012 et 2015, soit une baisse de 2'425'881 francs qui représente une diminution de presque 8%.

Il est à noter une grande disparité entre les trois villes du canton, car si Neuchâtel enregistre une baisse de 25% (1'898'051 francs) sur la même période, elle n'est plus que de 10.5% (223'799 francs) pour le Locle et de 3.6% (264'146 francs) pour La Chaux-de-Fonds. Cela provient vraisemblablement des différences d'investissement et d'amortissement de l'infrastructure, en particulier liées à la construction récente d'une déchèterie régionale par la ville de La Chaux-de-Fonds.

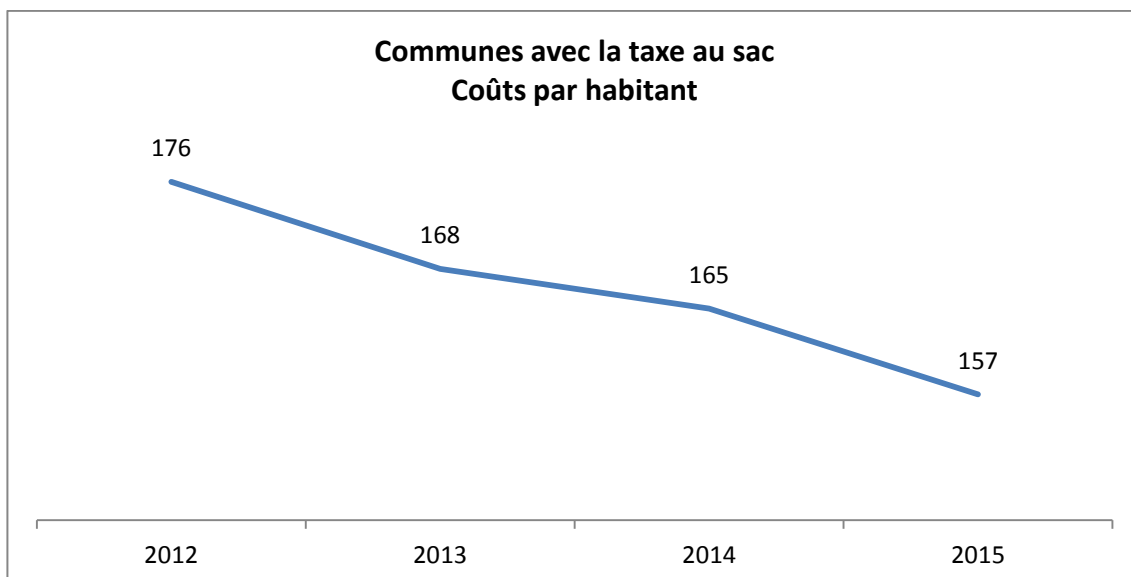
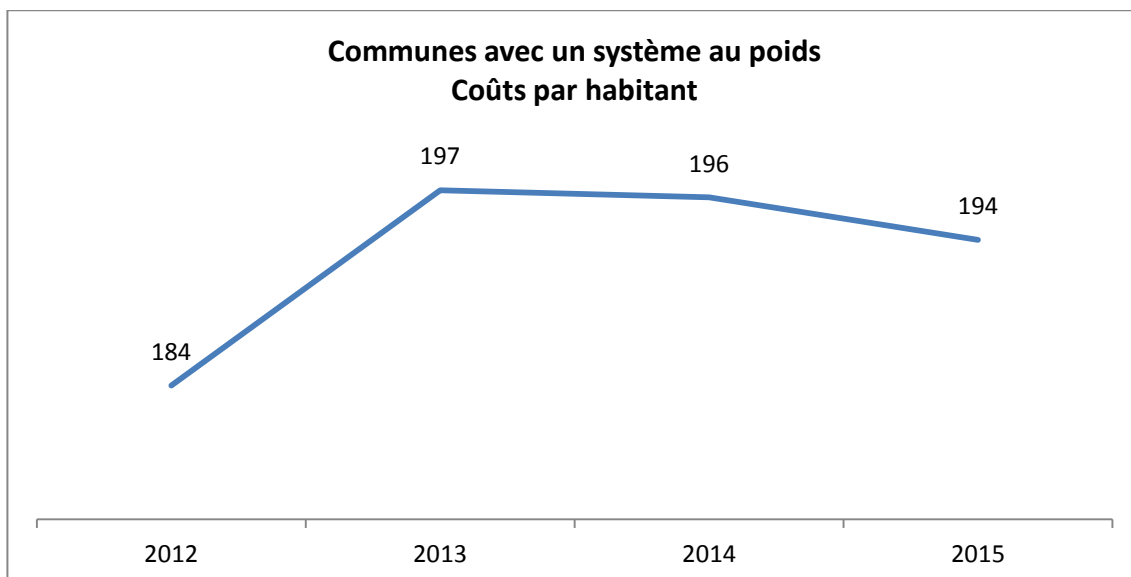
Les communes ayant fusionné au cours des exercices 2012-2015 restent dans la moyenne cantonale, soit une baisse de 8.5% (114'668 francs) pour Milvignes et 7.2% (161'551 francs) pour Val-de-Ruz.



Quant aux coûts par habitant, en moyenne cantonale, la diminution est de 9.8% (17 francs). Si l'on ne tient compte que des trois villes (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle), la diminution est de 15.2% soit 32 francs par habitant. Pour les autres communes, elle n'est plus que de 2.9% (4 francs).

Cet exemple de variation de la diminution des coûts liée au type de communes, soit urbaines ou rurales, met en évidence l'impact réel du seuil quantitatif dans le cadre du traitement des déchets. Plus les quantités à traiter sont grandes, plus la gestion peut être rationalisée et les coûts minimisés. En outre, le prix de vente des matières premières peut être négocié lorsqu'il s'agit de quantités plus importantes, au profit du vendeur.

Les villes qui gèrent des quantités plus grandes de déchets sont avantagées au niveau des charges par rapport aux autres communes dont la production de déchets est moindre. Répondant à cette même logique, les communes rattachées à une déchèterie régionale enregistrent des coûts de gestion des déchets inférieurs à celles qui ont une déchèterie communale.

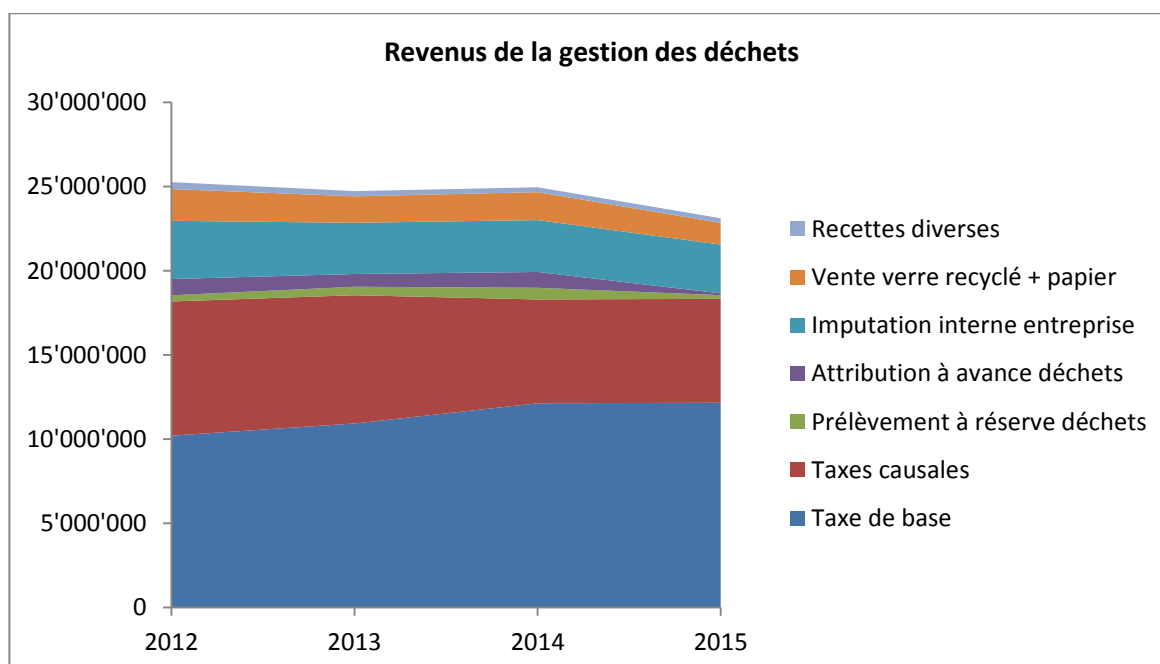


Pour les communes pratiquant la taxation au sac, la baisse des coûts par habitant est de 10.8% (-19 francs) entre 2012 et 2015, alors que pour celles pratiquant un système au poids, le coût par habitant est en augmentation de 5.4% (+10 francs) pour la même période. De plus, le coût de base du système de taxe au poids est plus élevé que celui de la taxe au sac.

5.2. Analyse de l'évolution des produits de la gestion de déchets urbains

L'article 22, al. 1 de la loi concernant le traitement des déchets (LTD) définit le mode de couverture des coûts d'élimination des déchets urbains :

« Sous déduction d'une part de 20 à 30% financée par l'impôt, les communes sont tenues de couvrir la totalité des coûts d'élimination des déchets urbains, y compris les déchets spéciaux provenant des ménages, ainsi que les autres frais dus à la gestion de ces déchets, par la perception d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets. »



Composition des revenus en francs	2012	2013	2014	2015
Taxe de base	10'201'681	10'926'040	12'128'633	12'156'838
Taxes causales	7'977'613	7'622'381	6'168'576	6'175'504
Prélèvement à réserve déchets	365'438	501'875	693'547	219'266
Attribution à avance déchets	966'025	759'645	939'586	107'554
Imputation interne entreprise	3'459'069	3'042'756	3'082'354	2'897'614
Vente verre recyclé + papier	1'886'429	1'574'929	1'659'924	1'289'645
Recettes diverses	411'920	306'835	291'711	275'858
Total	25'268'175	24'734'461	24'964'331	23'122'279

Composition des revenus en %	2012	2013	2014	2015
Taxe de base	40.37%	44.17%	48.58%	52.58%
Dédommagement de tiers, SAIOD/VADEC	31.57%	30.82%	24.71%	26.71%
Prélèvement à réserve déchets	1.45%	2.03%	2.78%	0.95%
Attribution à avance déchets	3.82%	3.07%	3.76%	0.47%
Imputation interne entreprise	13.69%	12.30%	12.35%	12.53%
Vente verre recyclé + papier	7.47%	6.37%	6.65%	5.58%
Recettes diverses	1.63%	1.24%	1.17%	1.19%

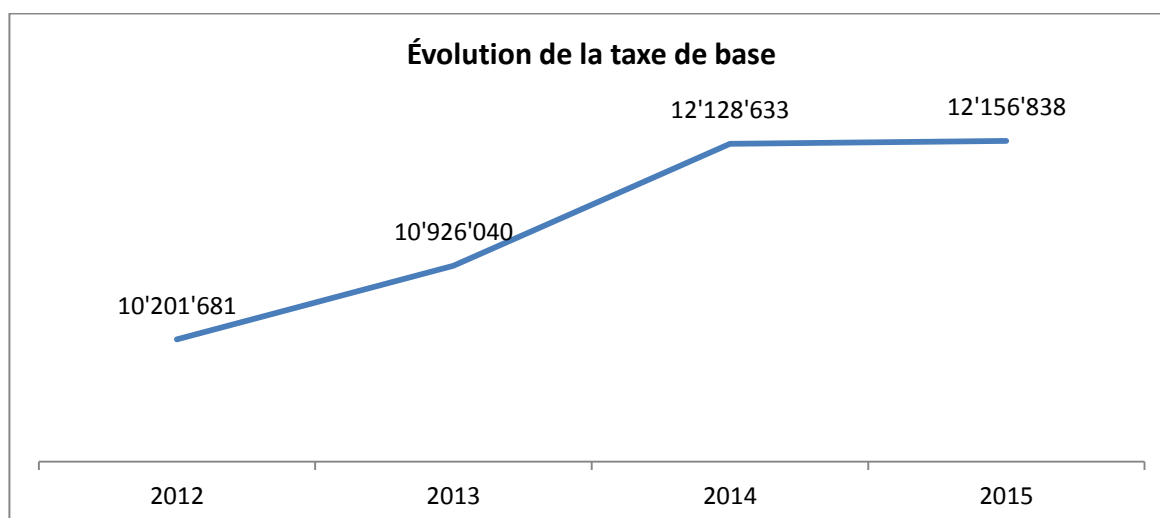
5.3. Part financée par l'impôt

La part d'impôt a été fixée par les communes en 2012 et figure dans le règlement communal. Depuis cette date, quelques communes ont modifié à la hausse la participation de l'impôt. Ensuite, ce montant de couverture reste fixe.

Le volume collecté d'incinérables ayant diminué, le revenu de la taxe causale a baissé en proportion.

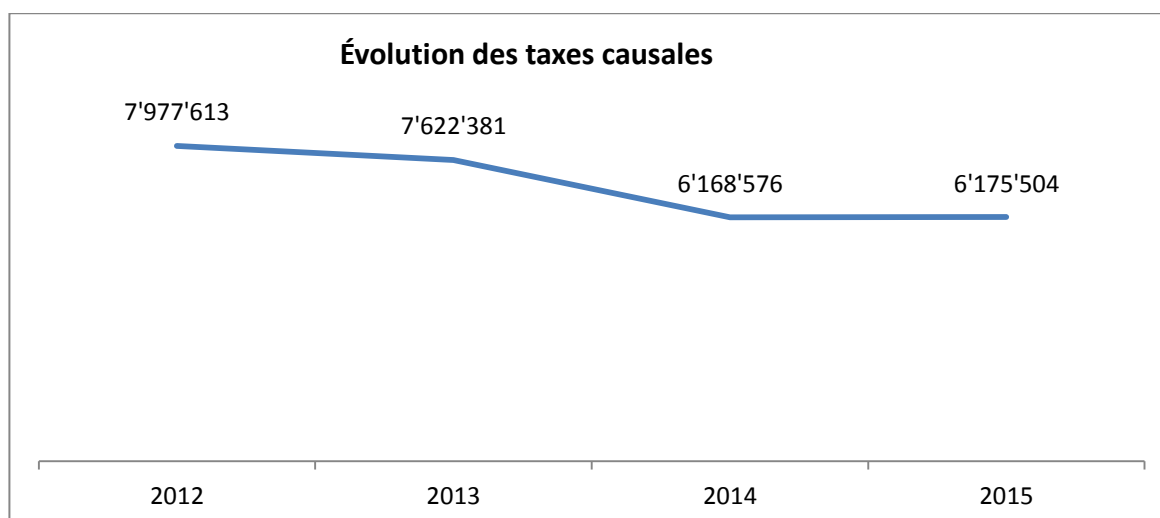
C'est donc au niveau de la taxe de base que s'équilibre la couverture des coûts de gestion des déchets et le montant de cette dernière n'a cessé d'augmenter depuis 2012.

5.4. Part financée par la taxe de base



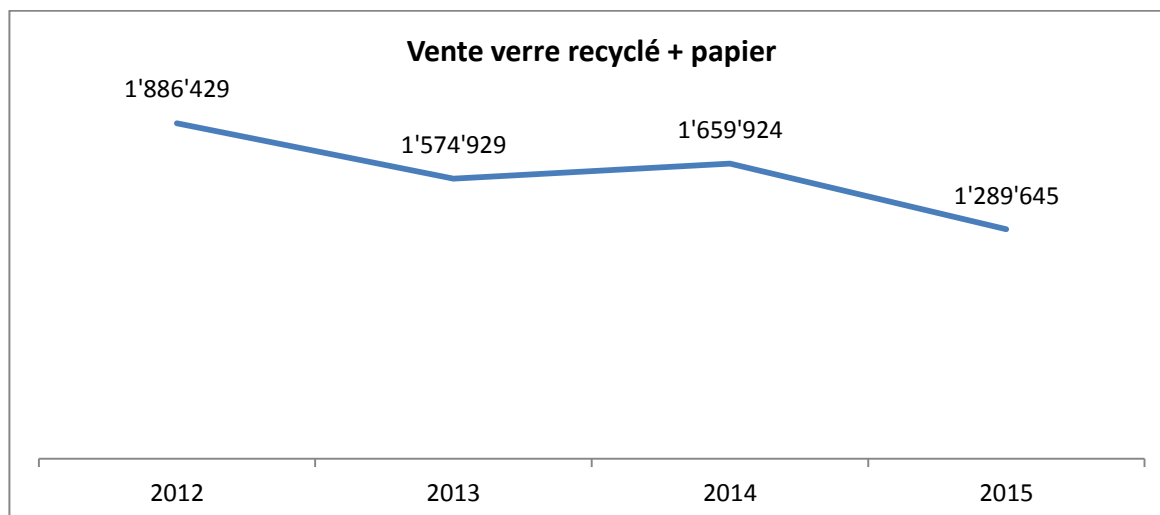
La taxe de base est le principal composant des revenus, elle est en augmentation de 19.2% en 2015 par rapport à 2012 (+1'955'157 francs). Elle représente 52.6% en 2015 alors qu'elle ne représentait que 40.4% en 2012.

5.5. Part de taxes causales



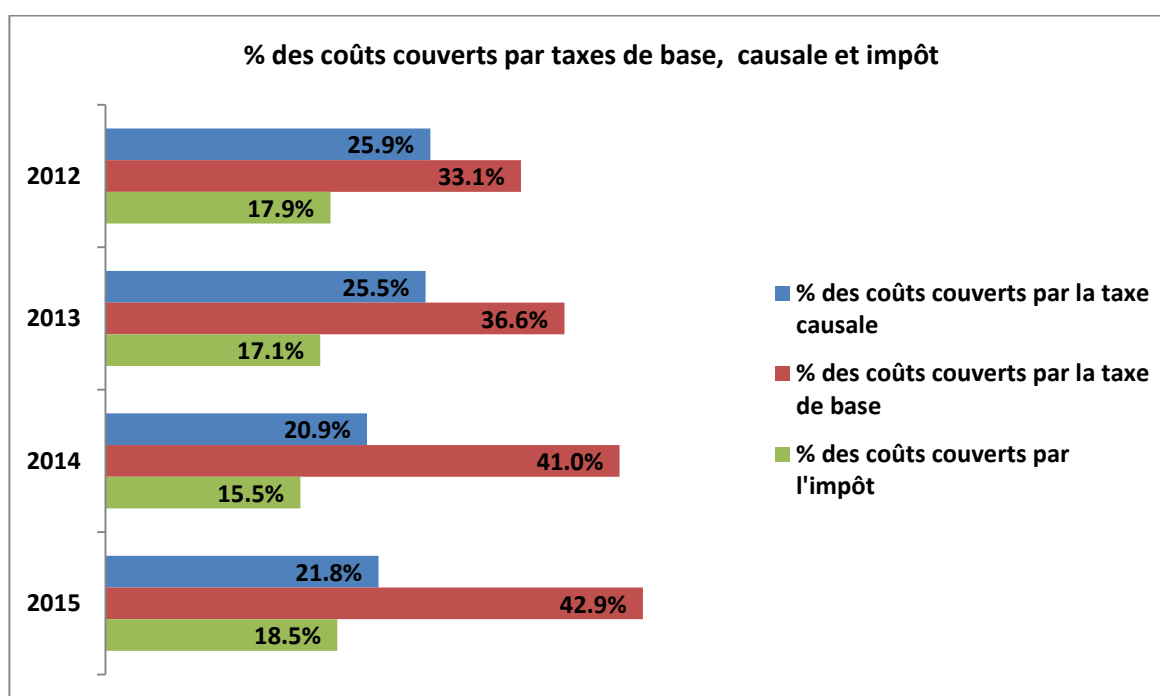
La rétrocession VADEC correspond au solde des taxes au sac encaissées durant l'année, elle est en diminution et passe de 31.6% en 2012 à 26.7% en 2015. Cela représente une diminution d'un peu plus de 1'800'000 francs.

5.6. Produit de la vente des matières recyclées



La part provenant de la vente du verre recyclé et du papier diminue également, elle passe de 7.5% à 5.6% en 2015. Il est impossible d'évaluer la rentabilité du recyclage des différents matériaux, les communes ne détaillant pas dans leurs comptes les coûts et les produits de la récupération.

5.7. Répartition de la couverture des coûts



Montant de taxes de base, causale et impôts en francs

	2012	2013	2014	2015
Taxe causale	7'977'613	7'622'381	6'168'576	6'175'504
Taxe de base	10'201'681	10'926'040	12'128'633	12'156'838
Impôts	5'521'992	5'113'663	4'596'853	5'242'009

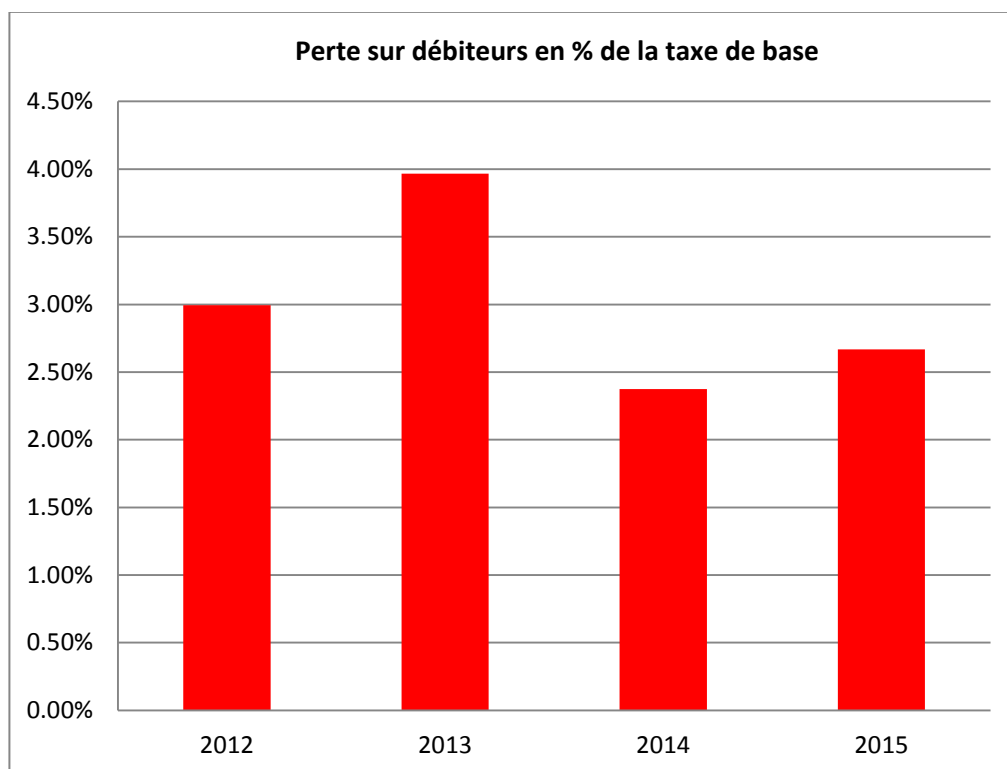
On constate que la part des coûts couverts par la taxe de base est en continuelle progression. Elle passe de 33.1% en 2012, à 42.9% en 2015, alors que la part couverte par la taxe causale régresse. Ce dernier constat est important car il répond à la question de savoir si la taxe au sac ou au poids est bien ajustée. La réponse est que son montant est des plus justes et une modification de ces taxes causales déséquilibrerait la gestion financière des communes.

Quant à la part couverte par l'impôt, elle est pour toutes les communes en dessous des 20% requis par la loi concernant le traitement des déchets (LTD). En pratique, le montant de la taxe de base étant fixé sur l'exercice comptable de l'année x-1 pour l'année x+1, la marge d'erreur due à ce décalage temporel se trouve de facto reportée sur la participation de l'impôt. On constate donc que les communes laissent la part « impôt » varier. Il est donc légitime de se poser la question d'un changement du système par le transfert de la variabilité à la part d'impôt plutôt qu'à la taxe de base. De plus, cela permettrait d'éviter de devoir ajuster la taxe de base chaque année. Ce qui semble être une meilleure manière de garantir l'équilibre de la rubrique « déchets ».

5.8. Pertes sur débiteurs

La mise en œuvre d'un système de taxes causales entraîne également l'apparition d'effets négatifs en termes financiers. Les pertes sur débiteurs en font partie. Elles représentent des montants importants pour les communes. Toutefois, elles sont en diminution depuis l'introduction du nouveau système.

Un autre effet négatif au niveau financier, déjà relevé précédemment, est l'infraction par utilisation de sacs non taxés, l'élimination en vrac de déchets et la fraude au poids. Suivant les communes, ces infractions atteignent 4 à 5% des quantités de déchets soumis à taxe causale. Elles participent à la diminution du montant des taxes encaissées.



Les pertes sur débiteurs représentent en moyenne environ 3% de la taxe de base annuelle. Pour 2015, cela représente un montant de 324'188 francs.

6. CONCLUSION

Le bilan de l'évolution de la situation financière et environnementale de la gestion des déchets urbains dans le canton suite à l'introduction d'un système de financement de cette gestion par des taxes causales, au 1^{er} janvier 2012, a entraîné une modification complète de la gestion opérationnelle dans les communes, et a permis d'atteindre les objectifs fixés.

Le taux de valorisation des déchets urbains dans le canton atteint le niveau suisse, soit un peu plus de 50%. Quant à la production globale de déchets, sa diminution de 13% laisse à penser qu'une plus grande sensibilisation pourrait encore induire une baisse des quantités de déchets générées par les ménages. Bien que la valorisation représente un comportement louable, il demeure que le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit.

Le point sensible de ce nouveau système se situait au niveau des coûts. Dès lors, il faut souligner les économies qui s'ensuivent : le coût par habitant a diminué d'environ 10% durant cette période d'application de la taxe au sac, alors que dans la majorité des communes, une infrastructure de collecte des déchets a été mise en place durant ces années, synonyme d'investissements conséquents.

Bien que toujours en cours de mise en œuvre dans certaines communes, l'optimisation de la gestion des déchets à tous niveaux : opérationnel, structurel, comptable et de l'équipement, suite à l'introduction des taxes causales, est un succès.

Cependant, ces bons résultats n'ocultent pas certains aspects négatifs auxquels il faudra apporter une solution rapidement. C'est le cas de la qualité des matériaux collectés, en particulier des biodéchets, qui devra être améliorée.

En ce qui concerne les incivilités et les infractions, elles resteront une réalité, mais leur nombre devrait être contenu par des mesures telles que l'information et des sanctions adaptées.

Et en terme de système de taxes causales, bien que la taxe au poids s'applique à la quantité exacte de déchets produits par le citoyen, ce système est clairement plus onéreux et rencontre les mêmes problématiques de qualité de tri, de fraude et d'incivilité que le système au volume. En outre, la mise en œuvre d'un système au poids est plus complexe et prend plus de temps que le système au volume.

La gestion des déchets reste un domaine en évolution constante qui nécessitera une adaptation permanente des filières et des modes de collecte. De plus, elle demande la diffusion régulière d'informations sur la manière d'éviter la production de déchets et sur le comment et le pourquoi du tri des déchets. Le canton veille à suivre ces évolutions et adapte en conséquence sa législation, sa planification de gestion des déchets et les filières dont il a la charge. La valorisation des flaconnages dès le 1^{er} janvier 2016 le démontre.

7. CLASSEMENT DE MOTIONS ET POSTULATS

16.105

22 janvier 2016

Postulat du groupe socialiste

Déchets et introduction de la taxe au sac : l'heure du bilan ?

Contenu :

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur le traitement des déchets, introduisant la taxe au sac dans notre canton, nous demandons au Conseil d'État d'établir un premier bilan global des mesures prises. Il serait intéressant et pertinent de disposer aujourd'hui d'un état des lieux de l'impact de ce nouveau dispositif, que ce soit au niveau écologique et environnemental (évolution du comportement des citoyens face au recyclage et la production de déchets), mais aussi sur un plan financier (évolution des coûts pour les collectivités publiques et les ménages). Une telle évaluation permettrait en outre, si nécessaire, d'apporter de potentiels correctifs au dispositif.

Développement (obligatoire) :

En septembre 2010, le Grand Conseil acceptait, par 103 voix sans opposition, une modification de la loi sur le traitement des déchets. Ces nouvelles dispositions visaient à se mettre en conformité avec le droit fédéral, mais aussi à augmenter le taux de recyclage dans notre canton et ainsi donc d'agir pour préserver notre environnement et nos ressources naturelles. Si les premiers constats, un an après l'entrée en vigueur de la loi modifiée, avaient montré des résultats probants (diminution de 40% des déchets incinérés), qu'en est-il aujourd'hui ?

L'information apportée à la population, à l'appui de l'introduction de la taxe au sac, a beaucoup mis en avant l'importance pour les citoyennes et citoyens de trier scrupuleusement leurs déchets. Avec le récent changement apporté par le Conseil d'État concernant la gestion de déchets plastiques, ne sommes-nous pas à contre-courant de la volonté visée par la modification de 2012 ?

En outre, peut-on aujourd'hui évaluer si des mesures suffisamment incitatives ont été prises pour diminuer la production de déchets? Sur un plan financier, si le but premier de cette modification législative n'était pas d'économiser (propos du conseiller d'État Claude Nicati lors du débat du Grand Conseil), le nouveau cadre légal de la gestion des déchets devait permettre de "... diminuer le coût à charge des ménages, (...), particulièrement de ceux qui portent une attention toute particulière à la valorisation de leurs déchets." (Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 10.028, chapitre 4). Quel bilan pouvons-nous tirer aujourd'hui de ces nouvelles dispositions sur un plan financier: évolution des coûts pour les ménages, évolution des coûts directs (infrastructure, transports, traitement) et indirects (littering) pour les collectivités publiques de notre canton, bilan de la rétrocession sur les sacs taxés ? En outre, deux systèmes (taxe au sac et taxe au poids) existant sur notre territoire cantonal, quelle comparaison "avantages/désavantages" pouvons-nous constater entre ces deux modèles ?

Autant de questions qui, aux yeux du groupe socialiste, méritent aujourd'hui de dresser un premier bilan global de la modification de la loi sur les déchets, ceci d'une part de façon à pouvoir renseigner le citoyen de façon circonstanciée sur l'impact de ses changements de comportements, mais aussi au besoin d'apporter d'éventuels correctifs au cadre légal mis en place depuis 2012.

Ayant répondu aux demandes du postulat 16.105, le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport et de le classer.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 février 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe

PLAN COMPTABLE MCH1 (LISTE DES COMPTES)

Personnel
Charges Sociales
Matériel et entretien
Ramassage déchets urbains
Participation à incinération
Ramassage déchets encombrants incinérables
Pertes sur débiteurs
Amortissements
Participation syndicat intercommunal de gestions des déchets
Attribution à réserve déchets
Amortissement avance déchets
Imputation interne, intérêts
Déchetterie
Compostage
Ramasse des déchets encombrants non incinérables
Récupération de la ferraille
Ramassages des huiles usées
Recyclage du verre
Récupération des appareils électroniques
Récupération du papier
Amortissements
Attributions aux financements spéciaux
Autres charges
Taxe déchets (taxe de base des ménages)
Dédommagement de tiers, VADEC SA
Prélèvement à réserve déchets
Attribution à avance déchets
Imputation interne entreprise
Vente verre recyclé + papier
Recettes diverses
Taxe élimination anticipée