

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Yannick Maury et consorts - Une tarification progressive et solidaire de l'eau pour le Canton de Vaud ? (24_INT_150)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le changement climatique et l'augmentation de la consommation d'eau soulèvent des défis majeurs dans la gestion des ressources hydriques du canton de Vaud. Ces défis exigent des mesures concrètes pour garantir un accès équitable et durable à l'eau potable pour toute la population vaudoise. En effet, il n'est pas rare, lors des périodes estivales de ces dernières années, que certaines communes appellent leurs habitantes et habitants à la prudence en prévision d'un risque éventuel de stress hydrique sur leur territoire.

À cet égard, il faut relever le nouveau règlement de la commune de Blonay – Saint-Légier sur la distribution de l'eau, publié le 11 juin 2024. Celui-ci, par la mise en place d'un système de tarification par palier de consommation, autrement dit progressif, vise à préserver au mieux les ressources futures et actuelles de l'or bleu communal. Le règlement de la commune définit deux paliers pour la consommation au mètre cube des ménages. Le premier palier, correspondant à la consommation moyenne suisse, fixe à CHF 1.40 le m³ pour une utilisation jusqu'à 60m³/habitant/an alors que le deuxième palier fixe à CHF 2.80 le m³ pour une consommation supérieure à 60m³/habitant/an.

Du côté de nos voisins de l'Hexagone, citons la ville de Dunkerque qui a mis en place un système de tarification de l'eau qui est encore plus affiné que celui de Blonay – Saint-Légier, qui va pourtant dans la bonne direction. Effectivement, le système dunkerquois définit trois paliers : une première tranche tarifaire pour l'eau dite « essentielle », une deuxième pour l'eau « utile » et une troisième pour l'eau « de confort ». Afin de rendre ce système socialement supportable, le tarif de la première tranche peut même être réduit pour les personnes dans une situation financière précaire. Puisque la première tranche de consommation bénéficie d'un tarif réduit, essentiel pour les besoins fondamentaux, tandis que les tranches supérieures, correspondant à des consommations plus élevées, sont facturées à un tarif majoré, ce système incite à une consommation responsable et assure que les ressources hydriques sont utilisées de manière durable.

En allégeant la charge financière sur les ménages à faibles revenus, nous assurons que toute la population ait un accès suffisant à l'eau sans compromettre les autres besoins essentiels. De plus, en faisant payer davantage celles et ceux qui consomment plus que nécessaire, nous encourageons tout le monde à adopter des pratiques de consommation plus respectueuses de l'environnement. Enfin, une tarification plus élevée pour les consommations excessives dissuade le gaspillage et contribue à la préservation de nos précieuses ressources en eau.

Au vu de ces quelques éléments, les signataires de la présente interpellation ont l'honneur de poser au Conseil d'État les questions suivantes :

- 1. Le système de tarification progressive et solidaire (Dunkerque) pourrait-il être compatible avec la loi sur la distribution d'eau (LDE) ?*
- 2. Que pense le Conseil d'État d'un tel système ? Est-il susceptible de contribuer à atteindre ses objectifs climatiques ?*
- 3. Le règlement type communal mis à disposition par le Canton pourrait-il être modifié pour y inclure un modèle de tarification progressive selon le modèle de Blonay – Saint-Légier ou un autre plus ambitieux ? À défaut ou au surplus, ce modèle pourrait-il être valorisé via l'établissement d'une fiche d'action dans le catalogue du plan énergie et climat communal (PECC) ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le système de tarification progressive et solidaire (Dunkerque) pourrait-il être compatible avec la loi sur la distribution d'eau (LDE) ?

La taxation globale constitue une contribution causale, c'est-à-dire une taxe d'utilisation, puisqu'elle vise à couvrir les coûts liés à l'exploitation du système d'approvisionnement en eau potable et représente la contreprestation pour la livraison de l'eau. Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la gestion du réseau, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves. Il y a donc lieu de garantir une certaine prévisibilité pour viser l'autofinancement. Dans ce contexte, l'association suisse pour l'eau, le gaz et la chaleur (SVGW) recommande que les taxes fixes représentent entre 50% et 80% du coût total.

Selon l'article 14 alinéa 1 de la loi sur la distribution de l'eau (LDE), pour la livraison de l'eau, la commune, respectivement le distributeur, peut exiger du propriétaire :

- a. une taxe unique fixée au moment du raccordement direct ou indirect au réseau principal ;
- b. une taxe de consommation d'eau au mètre cube ou au litre/minute ;
- c. une taxe d'abonnement annuelle ;
- d. une taxe de location pour les appareils de mesure.

L'art. 14 al. 3 LDE prévoit en outre que le prix de vente de l'eau et le prix de location des appareils de mesure sont fixés par la Municipalité, à savoir dans un règlement communal.

La base légale précitée ne prévoit pas de critère relatif à l'aspect incitatif de la taxe de consommation, en prévoyant uniquement, de manière générale, un prix au m³ unique.

Selon un arrêt du Tribunal fédéral du 17 mars 2017 concernant la commune de Blonay (2C_768/2015), son règlement communal, qui tient compte d'une part fixe annuelle et d'une part variable constituée de trois tranches distinctes, n'est pas compatible avec la LDE. Dans ce cas d'espèce, le recours d'un administré qui contestait la décision de taxation de la commune, qui visait non seulement la couverture des coûts d'exploitation, mais également à inciter les consommateurs à limiter leur consommation, a été admis, faute de base légale suffisante. Aucun frais pour sa consommation d'eau potable ne pouvait ainsi lui être facturé pour l'année en question. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'en matière de tarifs de distribution d'eau potable, une loi au sens formel doit contenir les critères de calcul, dont la fixation ne peut être simplement laissée à l'organe exécutif par délégation. A fortiori, cette règle vaut également lorsque le tarif de distribution d'eau potable contient une composante incitative, ce qui constitue une taxe causale d'orientation.

Il résulte de ce qui précède qu'un système de tarification progressif et solidaire tel que prévu dans la ville de Dunkerque ne serait pas compatible avec la LDE, qui ne dispose pas de tels critères.

2. Que pense le Conseil d'Etat d'un tel système ? Est-il susceptible de contribuer à atteindre ses objectifs climatiques ?

La consommation d'eau

La consommation totale d'eau potable par personne est en recul en Suisse. Malgré la croissance permanente de la population, elle a diminué depuis la fin des années 1990 de 400 à 300 litres au total par personne et par jour, soit une diminution de 100 litres par jour, tout type de consommation confondue. Uniquement dans les ménages, la consommation d'eau par personne a baissé pour atteindre 142 litres/hab/jour. Cette évolution est en grande partie due à la diffusion des mesures d'économie d'eau. En particulier, les lave-linge et lave-vaisselle sont bien plus efficaces, tandis que les salles de bains et les cuisines sont équipées de robinetteries toujours plus économes.

En d'autres termes, la part des ménages sur le volume total utilisé reporté par habitant est de moins de 50% du volume consommé (142 l/hab/j pour 300 l/hab/jours au total) ; la part de l'industrie et des entreprises est donc supérieur à celle des ménages.

Une taxation progressive, comme envisagée par l'interpellateur, qui ne s'appliquerait qu'aux habitants, est donc discutable sur le plan de l'égalité de traitement et au vu du but visé, puisque les entreprises industrielles seraient exclues de cette tarification par pallier, alors qu'il s'agit des plus gros consommateurs. Le critère de volume d'eau consommé par habitant est donc peu adapté. Un tel système alourdirait cependant la gestion administrative, rendant plus difficile le calcul des contributions.

Par ailleurs, 70% de la population vaudoise est locataire et une grande partie vit dans des immeubles collectifs. Dans ce contexte, une surconsommation d'eau dans un appartement, particulièrement pour ceux qui ne disposent pas d'un jardin, semble peu probable. De plus, financièrement, les économies potentielles liées à une gestion plus stricte de la consommation sont relativement limitées.

En outre, une famille avec des enfants est susceptible de consommer davantage d'eau (lessive, vaisselle, etc.) que des personnes adultes. On peut encore citer le cas des potagers, qui utilisent certes une certaine quantité d'eau, mais qui permettent d'éviter une délocalisation de cette consommation par les maraîchers, outre d'autres émissions de gaz à effet de serre liés à la production et au transport.

Il convient également de souligner que les anciens immeubles disposent rarement de compteurs individuels par appartement, ce qui engendre une globalisation de la consommation de tous les locataires. En conséquence, une taxation par paliers et par habitant risquerait de pénaliser injustement certains habitants, sans permettre une identification claire des comportements excessifs de consommation.

La mise en place d'une taxation par pallier, basée sur un volume par habitant et par jour, soulève également des questions complexes liées à la gestion des occupants réels de chaque logement. Le registre tenu par le contrôle des habitants peut en effet différer de leur présence effective au quotidien dans un logement. Or, cette complexification administrative pourrait devenir une lourde charge, tant pour les autorités que pour les citoyens, sans compter les risques de recours juridiques en cas de contestation de la taxation.

A noter par ailleurs que les frais liés à l'eau froide sont souvent inclus dans le loyer. Les charges ne concernent en effet pas le débit d'eau potable, mais uniquement les aspects liés au chauffage de cette eau. Une taxe incitative par paliers n'aurait donc aucun effet sur la consommation d'eau, dès lors que les locataires n'en voient pas le détail ni les effets. De plus, au vu de la tendance à la hausse des loyers ces dernières années, la probabilité d'un report d'une éventuelle augmentation de taxe sur les loyers ne peut être exclue.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que l'introduction de paliers applicables uniquement aux habitants n'aurait que très peu d'effets sur les objectifs climatiques. Un tel système n'atteindrait ainsi vraisemblablement pas le but visé.

La rénovation des infrastructures

Les distributeurs d'eau sont tenus de disposer d'outils de planification, à savoir d'un plan directeur de la distribution de l'eau (PDDE), afin de développer un réseau efficient et garantir la sécurité d'approvisionnement (plusieurs piliers d'alimentation à disposition, régionalisation des réseaux et interconnexion de secours et d'appui). Les bases de dimensionnement et d'analyses dans ses études de PDDE sont conservatives. L'analyse s'effectue comme suit :

1. Prise en compte uniquement des débits minimaux d'étiages observés pour les différentes ressources ;
2. Calcul de la consommation future avec majoration de la population à un horizon de 30 ans à 40 ans. La consommation journalière moyenne de pointe est celle utilisée, soit la consommation la plus forte observée dans le secteur (en été par exemple) et appliquée à la population future ($m^3/\text{habitant} \times \text{la population future}$).

Pour évaluer si le réseau sera résilient à l'avenir, le bilan est réalisé sur la base des paramètres des points 1 et 2 ci-dessus (production minimale d'eau à l'étiage versus consommation de pointe à futur, avec majoration de la population).

Cela mène ensuite à la définition des mesures constructives requises pour garantir la pérennité de l'approvisionnement. Pour un certain nombre de cas, les communes ou distributeurs d'eau concernés par une tension dans leur capacité à fournir de l'eau en période d'étiage n'ont pas encore ou tardent, dans un contexte de forte progression démographique, à effectuer les mesures issues des planifications établies (étude régionale et PDDE) ; cela met sous tension le réseau et engendre un risque de pénurie.

Cette tension sur l'approvisionnement ne peut donc pas être uniquement imputée au changement climatique. Il importe surtout de réaliser les mesures prévues par les études et outils de planification (interconnexion, redimensionnement de station de pompage, etc.). Une taxation par pallier ne permettra pas de sécuriser l'approvisionnement, compte tenu du peu d'effet estimé d'une telle mesure, comme indiqué précédemment.

De plus, en Suisse, 14% de l'eau potable en moyenne disparaît dans le terrain en raison du mauvais état des conduites ; cette proportion peut même atteindre plus de 25% sur certains réseaux. Il en est de même sur territoire vaudois.

En agissant sur le taux de fuite grâce à la rénovation des infrastructures, l'économie d'eau est donc conséquente. Il s'agit d'une mesure avec une efficacité immédiate sur la consommation globale du réseau. Celle-ci a toutefois un coût qui, dans un système d'autofinancement, est répercuté sur les taxes payées par les consommateurs. Cela étant, un réseau plus efficient, permettant de réduire les pertes d'eau, paraît plus adéquat pour atteindre le but visé de préservation des ressources par rapport à un système de tarification par paliers, dont le résultat en termes d'économie d'eau n'est pas garanti.

Les distributeurs et les quantités d'eau

Il est important de souligner qu'il existe une grande disparité régionale ; tous les distributeurs d'eau vaudois ne rencontrent pas des risques liés à leur approvisionnement en eau. En effet, certains d'entre eux bénéficient d'une situation excédentaire tout au long de l'année, ce qui leur permet de garantir un approvisionnement stable. La structure des réseaux, le type de ressources exploitées et la maturité de développement des réseaux, pouvant se baser sur plusieurs piliers d'alimentation, ainsi que des sécurisations régionales influent fortement sur l'éventuel risque de pénurie et tension d'alimentation.

Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de mettre en place un système de tarification progressive de manière générale sur tout le territoire vaudois, dans la mesure où certaines zones disposent en permanence d'une forte quantité d'eau. Surtaxer les consommateurs dans ces régions ne serait donc pas proportionné, puisque cette mesure n'est pas nécessaire ni apte à atteindre le but visé de préservation des ressources. Généraliser une taxation par paliers à l'ensemble du canton ne paraît donc pas adéquat.

De plus, il convient de noter que les périodes d'étiage, c'est-à-dire les moments où les niveaux d'eau sont particulièrement bas, ne se produisent pas nécessairement pendant la période estivale de forte consommation. Ces périodes surviennent en automne, souvent après une longue période plus sèche. Ainsi, la consommation accrue durant l'été ne correspond pas toujours à une tension sur l'approvisionnement en eau et ne l'engendre pas forcément.

Parallèlement, les distributeurs d'eau doivent mettre à disposition une quantité d'eau suffisante pour la lutte contre l'incendie. Les réseaux sont ainsi dimensionnés pour garantir des débits et des pressions suffisantes. Un recul notable de la consommation d'eau peut entraîner divers problèmes :

- Renouvellement insuffisant de l'eau dans le réseau de distribution, avec un risque de dégradation de la qualité de l'eau potable en raison d'une stagnation en cas de non-consommation ;
- Augmentation des dépôts dans le réseau de conduites à la suite de l'abaissement de la vitesse d'écoulement de l'eau, ce qui nécessite des rinçages plus fréquents des conduites ;
- Augmentation des taxes sur l'eau et les eaux usées pour assurer la couverture permanente des coûts, lesquels sont majoritairement fixes.

Finalement, une gestion plus fine et diversifiée des ressources, avec une régionalisation et un appui sur des ressources résilientes paraît la mesure à privilégier en termes de planification.

Le système de tarification progressive et solidaire de la ville de Dunkerque

L'introduction d'une part d'eau à tarif réduit pour les foyers à faible revenu ne déchargera pas significativement ce type de consommateurs de leurs charges et ce, pour deux raisons majeures.

Premièrement, une grande partie des ménages à faibles revenus vivent dans des logements locatifs, où l'eau froide est à la charge des bailleurs (cf. article 30 RULV [règles et usages locatifs vaudois]). Ainsi, même si une part de cette consommation d'eau était allouée à tarif réduit, cela n'affecterait pas directement le prix payé par les personnes en situation précaire. Les propriétaires ou gestionnaires d'immeubles, qui incluent ces coûts dans les loyers ou frais accessoires forfaitaires, ne seraient en effet pas tenus de répercuter cette réduction aux locataires.

Deuxièmement, la part de la taxe liée à la consommation d'eau, calculée au mètre cube, ne représente qu'une partie du coût total des services d'eau. En effet, la majeure partie de la facture d'eau est composée de taxes fixes, utilisées pour l'autofinancement des infrastructures et des services, tandis qu'une proportion plus faible des coûts est liée à l'eau potable. Ainsi, même si le coût de consommation de l'eau était réduit, le fardeau financier restant, lié à ces frais fixes, continuerait d'affecter les foyers à faibles revenus.

Par conséquent, l'introduction d'une part d'eau à tarif réduit risque de ne pas avoir l'impact espéré pour les ménages les plus vulnérables, tout en complexifiant la gestion administrative, pour un gain négligeable socialement.

3. Le règlement type communal mis à disposition par le Canton pourrait-il être modifié pour y inclure un modèle de tarification progressive selon le modèle de Blonay – Saint-Légier ou un autre plus ambitieux ? À défaut ou au surplus, ce modèle pourrait-il être valorisé via l'établissement d'une fiche d'action dans le catalogue du plan énergie et climat communal (PECC) ?

Comme mentionné précédemment, la base légale existante (LDE) ne permet pas l'introduction d'une taxation progressive. En cas d'élaboration d'un nouveau règlement communal tenant compte de paliers, l'autorité cantonale compétente (l'Office de la consommation) ne devrait en principe pas l'approuver. A noter que, compte tenu de l'arrêt du Tribunal fédéral du 17 mars 2017 (2C_768/2015), la Commune de Blonay s'expose au risque d'annulation des factures liées à la consommation d'eau potable qui pourraient être contestées auprès de l'autorité de première instance, soit la Commission communale de recours en matière de taxes et d'impôts.

Au vu des éléments qui précèdent, il n'apparaît pas opportun de modifier le règlement communal type mis à disposition par le Canton. Le Conseil d'Etat s'opposerait également à une éventuelle modification législative, dans la mesure où il recommande de ne pas complexifier le système de taxation de l'eau par l'introduction de paliers, dont les effets n'auraient vraisemblablement pas le résultat escompté.

Finalement, il paraît plus adéquat d'inciter les communes à communiquer sur la valeur de l'eau distribuée, sa provenance et sa gestion, afin de favoriser un usage plus durable de la ressource et d'éviter le gaspillage. Dans le cadre du plan énergie et climat communal (PECC), la valorisation de l'eau fait l'objet d'une nouvelle fiche-action (n° 23) depuis avril 2025, qui comprend des pistes d'action pour les communes.

Ainsi, le Gouvernement vaudois est d'avis qu'informer et éduquer sur la distribution d'eau potable permettrait certainement un meilleur résultat qu'une taxation progressive de la consommation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 juin 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni