

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat du Groupe des Verts pour un "centime de l'eau" prélevé à des fins de coopération internationale

Rappel du postulat

(ex-motion)

Sur la planète, plus d'un milliard d'êtres humains n'ont pas d'accès régulier à l'eau potable. Chaque année, près de deux millions d'enfants meurent pour avoir bu de l'eau souillée. Malgré les efforts de coopération internationale consentis jusqu'à présent, la pénurie d'eau et le manque d'infrastructures de distribution d'eau restent parmi les problèmes les plus aigus du 21^e siècle.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement [1] visent une réduction de moitié du nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable d'ici à 2015. Sans mesures supplémentaires par rapport à la situation actuelle, ce résultat ne sera certainement pas atteint. Des idées novatrices doivent ainsi être trouvées afin de tendre, au niveau mondial, vers une solution durable. La présente motion demande le prélèvement d'un centime par m³ sur la consommation d'eau potable, à redistribuer à des projets d'infrastructures de distribution d'eau dans des pays où il existe un besoin.

Parfois considérée comme le château d'eau de l'Europe, la Suisse fait partie des pays les mieux lotis, à la fois en termes de ressources naturelles disponibles et d'infrastructures de distribution. Un prélèvement symbolique sur la consommation d'eau potable dans notre pays permettrait de contribuer — certes modestement — à la résolution de ce problème mondial. Le fameux proverbe "les petits ruisseaux font les grandes rivières" ne peut trouver meilleure concrétisation que dans cette problématique.

L'idée d'une aide suisse pour des projets de développement dans le domaine de la gestion de l'eau potable n'est pas récente. Mais le mécanisme du centime de l'eau a été proposé pour la première fois en 2005, conjointement par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Société suisse de l'industrie, du gaz et de l'eau (SSIGE). À l'époque, il était uniquement soumis aux communes et aucune base légale cantonale n'a été envisagée. L'idée d'un prélèvement sur tout le territoire d'un canton est toute récente et vient du canton du Jura. Dans le cadre de la révision de sa loi sur la gestion des eaux, le canton du Jura a agi en pionnier en proposant un "centime de l'eau" au niveau cantonal. La présente proposition s'inspire largement de la démarche jurassienne [2], à quelques détails près.

Un montant d'un centime par m³ paraît raisonnable. Selon les chiffres disponibles sur la consommation d'eau en Suisse, cela correspondrait à quelque 2 francs par année et par ménage. Le caractère très modique d'une telle perception comporte l'avantage de ne pas entraîner une charge supplémentaire démesurée pour les personnes à faible revenu. Sur l'ensemble du territoire vaudois, cela représente en

outré une somme suffisante pour permettre le financement de plusieurs projets d'envergure.

La redistribution du "centime de l'eau" ne doit pas entraîner de lourdes procédures administratives. Le centime serait perçu par les communes [3] lors de la facturation de la consommation d'eau (art.14al.1 lit b LDLE). Par la suite, il reste à examiner s'il serait préférable de laisser le soin aux communes de le reverser elles-mêmes ou si les services de l'Etat s'en chargeraient. Si les communes en sont responsables, il faudrait assurément que les petites communes se regroupent afin d'atteindre des montants suffisants. Le choix des projets à soutenir pourrait dans tous les cas être accompli avec l'aide des services cantonaux compétents ou de la Confédération. S'agissant de la Confédération, une liste de projets prêts à démarrer une fois leur financement assuré est par exemple disponible sur www.solidariteausuisse.ch. Un travail en coopération avec la fedevaco pourrait également être envisagé.

Certaines communes sont d'ores et déjà engagées dans des partenariats nord-sud en rapport avec l'approvisionnement en eau potable. La perception d'un centime de l'eau ne doit en aucun cas faire concurrence à de tels projets. Au vu du modeste montant en jeu pour les consommateurs d'eau, il n'y a toutefois pas à craindre que le centime de l'eau ne décourage les communes d'engager des démarches plus ambitieuses de leur côté, comme par exemple du transfert de savoir-faire [4]. C'est le cas de la commune de Lausanne, qui est engagée dans le projet Solidarité Eau et qui est également en cours de réflexion sur l'opportunité d'introduire un centime de l'eau [5]. Il va sans dire que le centime proposé par cette motion ne s'ajouterait pas à un centime déjà prélevé dans une commune avant l'entrée en vigueur de la base légale demandée. Il vise à étendre cette idée à l'ensemble de toutes les communes du canton.

Par la présente motion, le groupe des Verts demande ainsi la création d'une base légale permettant la perception auprès des consommateurs d'eau potable sur territoire vaudois d'un "centime de l'eau" à des fins de coopération internationale. Les fonds obtenus serviraient à financer directement des projets de développement des infrastructures de distribution d'eau dans des pays où l'approvisionnement en eau potable n'est pas garanti.

Echichens, le 25 mars 2008.

(Signé) Pour le groupe des Verts : Raphaël Mahaim et 21 cosignataires

[1] www.un.org/french/millenniumgoals.

[2] A ce jour, la consultation publique est terminée. L'idée du centime de l'eau a été accueillie très favorablement. Le parlement cantonal se prononcera sur la nouvelle loi dans les prochaines semaines, soit très vraisemblablement dans le courant du mois d'avril 2008.

[3] Ou par les associations de communes responsables de la distribution, le cas échéant, conformément à l'art. 4 al. 2 de la loi sur la distribution d'eau (LDLE).

[4] Ce transfert de savoir-faire est et reste dans tous les cas absolument fondamental pour tendre vers une politique de coopération durable. Le centime de l'eau se veut complémentaire et vise le financement de projets concrets déjà prêts à être lancés.

[5] L'idée d'un centime de l'eau semble avoir reçu un bon accueil au sein des autorités lausannoises. Les services communaux étudient actuellement la mise en oeuvre d'un tel centime.

1 INTRODUCTION

La distribution de l'eau est une tâche attribuée aux communes. Cette mission leur est confiée en vertu de l'article premier de la loi sur la distribution de l'eau du 30 novembre 1964 (LDE, RSV 721.31) qui précise que les communes sont tenues de fournir l'eau nécessaire à la consommation ainsi qu'à la lutte contre le feu. Cette obligation légale de fourniture d'eau s'applique principalement aux zones autorisées à la construction. Hors de celles-ci, les communes peuvent également fournir de l'eau, si cela est possible sans que l'exécution de leurs obligations en souffre.

La distribution de l'eau s'effectue concrètement de manières très diverses, selon la situation particulière de chaque commune. En pratique, celles-ci fournissent l'eau à leurs abonnés soit:

- de manière indépendante
- en collaborant avec d'autres communes au sein d'une association pour la fourniture en gros
- en confiant la distribution d'eau sur tout leur territoire à une autre commune
- en étant membre d'un organisme intercommunal qui se charge de fournir l'eau aux abonnés
- via des fournisseurs locaux qui se chargent également de la distribution de l'eau (fractions de communes, Confréries des eaux, etc.).

L'Etat n'assume ainsi à ce jour aucune tâche directe en matière de distribution d'eau.

2 MODES ACTUELS DE FACTURATION DE L'EAU ET PRINCIPES COMPTABLES

Pour la livraison de l'eau, l'art. 14 de la loi sur la distribution de l'eau précise que la commune peut exiger du propriétaire :

1. une taxe unique de raccordement
2. un prix de vente au m³ ou au litre/minute comprenant, le cas échéant, une finance annuelle et uniforme d'abonnement
3. un prix de location des appareils de mesure.

Le montant de la taxe de raccordement est fixé par le règlement communal alors que les prix de vente de l'eau et de location des compteurs sont de la compétence de la Municipalité.

Une grande liberté est ainsi laissée aux communes pour fixer leur tarif de vente d'eau et de location des appareils de mesure, la LDE se bornant à mentionner les principes généraux applicables. De manière générale, plusieurs systèmes de facturation sont utilisés à ce jour:

- part annuelle fixe plus facturation selon les m³ consommés (selon relevés de compteurs)
- forfait annuel par raccordement, personne, ou tête de bétail (aucun compteur)
- forfait annuel de m³ plus facturation des m³ supplémentaires si le forfait est dépassé
- forfait annuel au litre/minute
- combinaisons de différents modes ci-dessus
- pas de facturation (alimentations via sources privées).

Du point de vue comptable, les communes doivent fixer le prix de vente de l'eau en tenant compte du fait qu'il s'agit d'un service public découlant d'une obligation légale. Les recettes doivent ainsi couvrir les dépenses, un bénéfice raisonnable étant cependant admis pour créer une réserve spécifique affectée au réseau d'eau potable. Il s'ensuit qu'un bénéfice commercial qui permettrait, par exemple, à la commune d'augmenter ses ressources générales est exclu.

L'Etat n'a à ce jour aucune vision détaillée en ce qui concerne les modes précis de facturation appliqués par chaque distributeur d'eau.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat considère qu'il serait difficilement possible, d'un point de vue pratique, d'imposer uniformément aux communes le prélèvement d'un "centime de l'eau".

3 CADRE LÉGAL

Le centime de l'eau qui serait perçu sur la vente d'eau potable ne correspondrait à aucune contre-prestation de l'administration à l'administré. Ce centime ne serait pas destiné à couvrir les frais d'achat d'eau potable ou les frais d'entretien, d'amortissement et de renouvellement du réseau. Si ces prélèvements n'entrent pas dans la catégorie des taxes, ils constituent alors un impôt. L'impôt se définit en effet comme une contribution publique due par l'administré sans qu'il ait droit à ce titre à aucune contre-prestation spécifique. Sa perception est soumise à l'exigence d'une base légale.

Les exigences posées par la jurisprudence quant au contenu de la base légale sont très sévères. Ainsi, la loi doit définir l'impôt. Elle doit préciser son sujet, c'est-à-dire son contribuable. Elle doit déterminer les critères nécessaires à l'établissement de la valeur imposable ou, s'il n'existe pas de valeur imposable, fixer le montant ou la manière de calculer cet impôt. Ces exigences légales ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation réglementaire. Il en résulte que, indépendamment de savoir qui procéderait à une telle perception, force est de constater que les bases légales actuelles sont insuffisantes. En effet, l'article 14 de la loi sur la distribution de l'eau définit de manière exhaustive les taxes qui peuvent être prélevées par les communes en relation avec la vente d'eau potable. En outre, elle constitue une loi technique qui n'a pas pour objet de fixer des bases légales de perception fiscale. Or, comme précisé ci-dessus, le centime de l'eau constitue un impôt et non une taxe.

La loi sur les impôts communaux définit à son article premier les impôts qui peuvent être perçus par les communes et ceci de manière exhaustive. Or le centime de l'eau n'entre dans aucune des catégories d'impôts énoncées. Aussi, force est de constater qu'en l'état actuel, la législation vaudoise ne contient aucune base légale qui permette la perception d'un centime de l'eau. La mise en oeuvre d'une politique fiscale dans ce domaine nécessiterait donc l'adoption d'une base légale, de préférence dans la loi sur les impôts communaux.

Compte tenu des problèmes d'ordre juridique et administratif évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat n'entend pas entreprendre ces modifications légales. Il considère en effet que ce processus législatif serait ardu et qu'il risquerait de cristalliser des réticences de la part des communes, comme cela a été constaté en février 2009 dans le canton du Jura lors le rejet de la loi-cadre sur la gestion des eaux (LGE), suite à un référendum des communes.

4 POSSIBILITÉS ACTUELLES DE SOUTENIR DES PROJETS DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Pour les raisons qui précèdent, le postulat n'est pas soutenable. En revanche, il y a lieu de signaler que les outils nécessaires à la mise en pratique des buts du postulat existent déjà à ce jour et qu'ils peuvent être utilisés par ceux qui le souhaitent. En effet, rien n'empêche une commune d'affecter un montant équivalent à 1 centime par m³ d'eau distribuée à un projet de développement dans ce domaine. Il s'agit toutefois de ne pas utiliser les fonds en provenance du compte de l'eau potable (ce qui est illégal comme vu ci-dessus), mais d'utiliser tout autre budget existant dévolu au développement durable ou au soutien d'œuvres d'entraide.

La centralisation des montants versés par les communes peut efficacement être faite via les plateformes de la fédération vaudoise de coopération (Fedevaco) ou de Solidarité eau suisse. Ces organisations permettent aux communes de sélectionner des projets de développement dans le domaine de l'eau potable, projets qui sont directement réalisables, validés et encadrés sur place par des professionnels. Ces plateformes favorisent donc l'utilisation optimale des fonds versés par les communes dans le but précis de soutenir ailleurs le domaine de l'eau potable.

5 CONCLUSION

La distribution de l'eau étant une tâche communale, le Conseil d'Etat n'entend pas proposer la création d'une base légale cantonale qui obligerait toutes les communes prélever ce centime de l'eau. Outre le fait que ce prélèvement ne constituerait pas une taxe mais bien un impôt, la diversité des systèmes de facturation se prêterait difficilement à une globalisation de la perception au niveau du canton.

Le Conseil d'Etat souhaite ainsi laisser la décision d'un engagement solidaire aux communes qui le désirent. Il leur rappelle toutefois qu'il est illégal d'utiliser les fonds en provenance du compte de l'eau potable pour un autre but que le réseau d'eau lui-même. Il s'agirait donc de prélever, le cas échéant, les montants équivalant à ce centime par m³ d'eau distribuée sur les budgets ad hoc dévolus au développement durable ou au soutien d'œuvres d'entraide

Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport comme réponse au postulat du Groupe des Verts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 avril 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean