



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Surveillance des prix SPR

Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées

Version destinée au canton de Berne

Berne, janvier 2018



Impressum

Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées – version destinée au canton de Berne

Auteure : Agnes Meyer Frund, ing. dipl. EPF et lic. rer. pol.

Surveillance des prix
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

www.monsieur-prix.admin.ch

Berne, janvier 2018



Table des matières

1	Introduction	1
2	Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées	1
2.1	<i>Principe de la législation sur les émoluments</i>	2
2.2	<i>Examen préliminaire</i>	3
2.3	<i>Explications sur les listes de contrôle</i>	3
2.3.1	<i>Délimitation des coûts et coûts imputables</i>	4
2.3.2	<i>Cercle des utilisateurs et autres sources de financement</i>	5
2.3.3	<i>Modèle utilisé pour fixer les taxes</i>	5
2.3.4	<i>Couverture des coûts et montant des taxes</i>	6
2.3.5	<i>Adaptation des taxes</i>	6
2.3.5.1	<i>Taxes de raccordement</i>	7
2.3.6	<i>Préfinancement</i>	7
2.4	<i>Examen approfondi</i>	7
3	Autres points à observer dans la fixation des taxes	8
4	Listes de contrôle	10
4.1	<i>Liste de contrôle concernant les eaux usées (évacuation des eaux en provenance de zones habitées)</i>	10
4.2	<i>Liste de contrôle concernant l'eau</i>	12
4.3	<i>Déclaration spontanée concernant les taxes sur les eaux usées</i>	14
4.4	<i>Déclaration spontanée concernant les taxes sur l'eau</i>	15
	Bibliographie	17
	Glossaire	18
	Annexe	19
A1	<i>Élimination des eaux usées : tableau des amortissements</i>	19
A2	<i>Approvisionnement en eau : tableau des amortissements</i>	19



1 Introduction

Les communes qui approuvent ou fixent les taxes applicables à l'approvisionnement en eau et à l'élimination des eaux usées sont en principe tenus de soumettre au Surveillant des prix les documents pertinents pour avis avant la décision définitive (art. 14 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix [LSPr]).

Le présent document a pour but d'indiquer aux communes du **canton de Berne** les points à observer pour que leurs taxes ne soient pas considérées d'emblée comme abusives par le Surveillant des prix tout en respectant le droit cantonal. Il convient de mentionner également le document d'information « Obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr » [1], qui décrit principalement le déroulement et les variantes de la procédure d'audition, et le document « Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées » [3], qui détaille la méthode d'appréciation appliquée par le Surveillant des prix.

Le présent document est divisé en chapitres et contient délibérément certaines répétitions, afin que le lecteur ait toutes les informations utiles dans le chapitre qui l'intéresse.

Les associations professionnelles émettent elles aussi des recommandations sur la fixation des taxes. S'agissant des eaux usées, il convient de mentionner le document « Gebührensystem und Kostenverteilung bei Abwasseranlagen » [6] publié par la VSA et l'OIC¹, qui réunit une série d'informations utiles aux communes pour déterminer le montant des taxes. Plusieurs renvois à cette recommandation figurent en note dans les différents chapitres du présent document.

2 Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées

Lorsque des taxes sont soumises au Surveillant des prix pour examen, le projet de taxes fait généralement d'abord l'objet d'un examen préliminaire en vue notamment de déterminer si un examen approfondi s'impose. S'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen approfondi, soit les taxes sont déclarées acceptables et la procédure est close, soit une recommandation est émise concernant les points qui ne sont pas satisfaits. L'examen préliminaire peut aussi être effectué par l'entreprise à l'aide de la liste de contrôle prévue à cet effet.

Lorsque le Surveillant des prix constate qu'un examen approfondi s'impose, celui-ci est effectué dès lors que les informations requises sont disponibles.

En fonction de l'état d'avancement du projet de taxes, la commune peut choisir entre trois options : (1) se contenter d'envoyer, dans un premier temps, les documents nécessaires à l'examen préliminaire ; (2) effectuer elle-même l'examen préliminaire à l'aide de la liste de contrôle prévue à cet effet ; (3) envoyer directement toute la documentation utile à un éventuel examen approfondi.

¹ Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) et Organisation Infrastructures communales (OIC).



2.1 Principes de la législation sur les émoluments

Les grands principes applicables à la fixation des émoluments, taxes et autres contributions sont le principe de l'équivalence, le principe de la couverture des coûts et le principe de la légalité. En outre, le principe de causalité s'applique aux coûts des mesures de protection de l'environnement, et donc aux taxes sur les eaux usées².

Le **principe de l'équivalence** exige que l'émolument perçu ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables. En d'autres termes, la prestation de la collectivité et la contrepartie de l'assujéti à la taxe doivent être équivalentes. Ce principe vaut pour tous les émoluments, puisqu'il découle de deux principes constitutionnels d'application générale : le principe de la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. L'applicabilité du principe de l'équivalence, associée à la valeur objective de la prestation fournie, exige que celle-ci puisse être chiffrée d'un point de vue financier. Cette condition est remplie dans le cas des taxes sur l'eau et les eaux usées. La valeur d'une prestation se mesure principalement à l'avantage économique qu'en retire le bénéficiaire.

Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les émoluments ne doivent pas nécessairement correspondre exactement à la charge administrative ; ils doivent plutôt être mesurés à l'aune de critères défendables d'un point de vue objectif et ne pas présenter des divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents.

Le **principe de la couverture des coûts** exige que le produit des émoluments ne dépasse pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des frais supportés par le service concerné. Il ne signifie pas pour autant que les émoluments doivent couvrir les coûts. Il n'a qu'une fonction de plafond. Le principe de la couverture des coûts ne s'applique que dans le cas d'émoluments qui ont un rapport avec les coûts ; il vaut donc pour les taxes sur l'eau et les eaux usées.

Dans la législation sur les contributions causales, des exigences strictes sont posées par le **principe de la légalité**. Toute contribution doit d'abord être clairement délimitée dans une norme juridique générale et abstraite, de façon à ne pas laisser une trop grande latitude aux autorités d'application du droit et à permettre à chaque citoyen de déterminer s'il est tenu ou non de payer la contribution en question. De plus, les éléments essentiels d'une contribution publique exigent une base légale formelle. La jurisprudence et la doctrine dominante assouplissent ces exigences pour certaines catégories de contributions causales. Dans la mesure où le niveau de la taxe est limité par les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence et où les personnes assujetties peuvent vérifier le montant de cette taxe, il n'est pas nécessaire de la fixer dans le règlement³.

Le **principe de causalité** (ou principe du pollueur-payeur) est un principe d'imputation des coûts. Il exige que celui qui est à l'origine d'une atteinte à l'environnement supporte les frais des mesures prescrites par la législation afférente. Ces frais doivent pouvoir être quantifiés et,

² Le principe de causalité appliqué aux coûts des mesures de protection de l'environnement est inscrit dans la Constitution (art. 74, al. 2, 2^e phrase, Cst. ; RS 101) et concrétisé dans la loi fédérale sur la protection des eaux (art. 60a LEaux ; RS 814.20).

³ Cf. à ce sujet les arrêts du Tribunal fédéral 2C_192/2012 du 7 juin 2012 consid. 2.1 et 2C_404/2010 du 20 février 2012 consid. 4.1 ; Christophe Cueni, « Ver- und Entsorgungsgebühren im Bereich Wasser, Abwasser und Abfall: Eine Praxisübersicht », *KPG-Bulletin*, n° 2/2016, p. 50 ss.



si possible, imputés individuellement au responsable. En d'autres termes : pour être conformes au principe de causalité, les taxes doivent être fixées en fonction non seulement des coûts, mais encore de l'utilité.

2.2 Examen préliminaire

Avant de déterminer si un examen approfondi s'impose, le Surveillant des prix commence par clarifier plusieurs points fondamentaux.

Se posent d'abord trois questions générales sur la délimitation du domaine tarifaire et sur les grands principes régissant le prélèvement des taxes :

1. Les coûts sont-ils correctement délimités ?
2. Tous les utilisateurs de la prestation paient-ils leur part ?
3. La structure des taxes est-elle conforme au principe de causalité et au principe de l'équivalence ?

La nécessité de procéder à un examen approfondi est déterminée par trois autres questions :

4. Les taxes sont-elles élevées en termes absolus et par rapport à d'autres communes ?
5. Quelle est l'ampleur du relèvement des taxes ?
6. Des préfinancements ont-ils été effectués et, si oui, de quel montant ?

En règle générale, le Surveillant des prix renonce à un examen approfondi si les conditions suivantes sont remplies : (1) aucun préfinancement n'a été effectué ; (2) les taxes servent uniquement à couvrir les charges inscrites dans la comptabilité ; (3) l'augmentation est inférieure à 30 %⁴ ; (4) les taxes ne sont, pour aucun type de ménage⁵, supérieures au 65^e centile⁶ de la comparaison des taxes effectuée par le Surveillant des prix. L'entreprise qui satisfait aux critères énoncés dans la liste de contrôle prévue à cet effet peut le confirmer dans une déclaration spontanée et transmettre celle-ci à la SPR. Si elle ne reçoit pas en retour de rapport de la SPR dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la déclaration spontanée, elle peut considérer que la SPR ne prévoit pas d'émettre une recommandation⁷.

Les listes de contrôle (cf. chap. 4) expliquent comment s'opère l'examen préliminaire, si bien que l'entreprise peut effectuer elle-même cet examen.

2.3 Explications sur les listes de contrôle

Les premiers points servent à clarifier si les principaux critères applicables aux taxes causales sont remplis. Plus précisément, il s'agit de s'assurer que les coûts et les prestations soient correctement délimités, que tous les bénéficiaires des prestations soient pris en compte et que les taxes respectent le principe de l'équivalence, le principe de causalité et le principe de l'égalité de traitement.

⁴ Inférieure à 20 % dans le cas de taxes de raccordement.

⁵ Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.

⁶ En octobre 2017, il correspondait à environ 2.40 fr./m³ pour l'approvisionnement en eau potable et à environ 2.40 fr./m³ s'agissant de l'élimination des eaux usées, ces chiffres étant calculés pour les ménages types publiés, c.-à-d. en incluant pour chacun d'eux toutes les composantes de prix fixes.

⁷ Par analogie avec l'art. 6 LSPr.



L'approvisionnement en eau et l'élimination des eaux usées sont des prestations concrètes qui peuvent aussi être fournies par des entreprises privées et qui ont donc une valeur marchande. Il s'ensuit que les coûts et les prestations en la matière, contrairement aux prestations administratives générales, peuvent être clairement délimités. Les exigences liées au principe de causalité sont dès lors plus élevées que dans le cas d'émoluments administratifs généraux.

2.3.1 Délimitation des coûts et coûts imputables⁸

Des taxes fondées sur le principe de causalité supposent qu'elles visent exclusivement à couvrir des coûts occasionnés par les utilisateurs de la prestation. Cela signifie par exemple que les taxes ne doivent pas servir à répercuter sur les assujettis les coûts générés par les ruisseaux enterrés et ceux liés à la fourniture de prestations à des tiers.

Sur le plan de l'imputation des coûts à un exercice, les amortissements sont les éléments qui posent le plus de difficultés. Si les conduites et les installations inscrites à l'actif sont amorties sur la durée d'utilisation fixée par le canton (cf. annexe) en se fondant sur les valeurs d'acquisition historiques, cette exigence est généralement remplie.

En relation avec la délimitation des coûts, il est en outre important que tous les investissements, y compris les investissements de remplacement, soient inscrits à l'actif, en particulier ceux liés au remplacement de conduites et à la planification. Pour que les coûts soient comptabilisés conformément au principe de la comptabilité d'exercice, les investissements inscrits chaque année dans le compte en cours devraient être inférieurs à 10 % des charges totales de l'entreprise. Dans le cas contraire, il convient de modifier la pratique en matière d'inscription à l'actif. Quoi qu'il en soit, il y a lieu de s'assurer que tous les investissements (y c. ceux qui ne sont pas inscrits à l'actif) sont financés par le compte de préfinancement « maintien de la valeur, traitement des eaux usées » ou « maintien de la valeur, approvisionnement en eau », pour autant que le solde de ce compte le permette. Ce compte de préfinancement doit aussi servir au décompte de l'entretien des installations avec un but de maintien de la valeur.

Lorsqu'aucun changement important n'est intervenu dans l'entreprise, le Surveillant des prix effectue ses calculs sur la base des coûts d'exploitation annuels moyens (corrigés) des 3 dernières années, auxquels il additionne le renchérissement moyen enregistré les 5 dernières années (valeur maximale admise ; actuellement : environ 0,5 %). Les hausses des coûts allant au-delà du renchérissement doivent être nécessaires et justifiées par des motifs objectifs.

Les taxes doivent aussi permettre de financer les charges d'intérêts. Les coûts d'emprunt effectifs sont comptabilisés, à condition qu'ils soient conformes à ceux du marché. La commune n'a le droit de répercuter sur l'entreprise que les coûts propres liés aux capitaux mis à disposition.

⁸ Pour les eaux usées, des explications détaillées et équivalentes figurent à la sect. 3.1 de la recommandation de la VSA et de l'OIC [6].



2.3.2 Cercle des utilisateurs et autres sources de financement

Il y a lieu de clarifier également si tous ceux qui utilisent les infrastructures, bénéficient des prestations ou occasionnent des coûts paient leur part. Plusieurs questions se posent à cet égard : les communes et les cantons paient-ils leur part des coûts liés à l'évacuation des eaux de chaussée ? les fontaines publiques ou la consommation de la commune sont-elles globalement facturées de façon correcte ? Par ailleurs, lors du calcul des taxes, toute prestation facturée doit figurer parmi les revenus.

Dans le cas contraire, il convient de rectifier le tir.

Si l'entreprise dispose, en plus du préfinancement à des fins de maintien de la valeur, de réserves ouvertes qui ne sont pas intégralement nécessaires pour financer des investissements dans les 5 à 10 prochaines années, ces réserves doivent être affectées à la couverture des coûts.

2.3.3 Modèle utilisé pour fixer les taxes⁹

Les exigences relatives aux critères de calcul des composantes des taxes varient selon la part des recettes issues des taxes de base. Il ne faudrait pas générer plus de la moitié des recettes de taxes au moyen d'une taxe unique par logement ou raccordement. Si la part des recettes provenant des taxes de base est plus élevée, les critères de calcul doivent être davantage axés sur les facteurs influençant le calcul des infrastructures.

Dans le cadre du calcul des taxes de base, il faut veiller à ce que, pour chacun des groupes de consommateurs standard, la charge ne s'écarte pas sensiblement de la valeur moyenne visée. Concrètement, le Surveillant des prix vérifie que, pour aucun des ménages types¹⁰ utilisés dans ses comparaisons de taxes, la part de la taxe de base ne dépasse de plus de 10 points de pourcentage la part des taxes de base dans le total des recettes. Il est admis que la part des taxes de base soit inférieure à cette valeur. Ainsi, lorsqu'une entreprise aspire à générer 60 % des recettes grâce aux taxes de base, la part de la taxe de base ne devrait être supérieure à 70 % pour aucun ménage type. La part des taxes de base des résidences secondaires sera régulièrement bien supérieure, ce qui est juste (cf. chap. 3).

Le Surveillant des prix préconise, d'une manière générale, d'utiliser les modèles recommandés par les associations professionnelles. Il ne peut clairement **pas** conseiller les modèles fondés sur des surfaces pondérées en fonction du type de zone à bâtir. Non seulement ces modèles donnent souvent lieu à des cas particuliers gênants, mais ils sont généralement incompréhensibles pour les citoyens et ils imposent, dans des zones mixtes ou industrielles, le même traitement dans des cas de figure qui sont de toute évidence diamétralement opposés. La VSA et l'OIC ne mentionnent d'ailleurs plus ces modèles dans la dernière version de leur recommandation [6].

En général, le Surveillant des prix est un peu plus strict en ce qui concerne l'échelonnement des taxes de base que ne l'étaient les associations professionnelles et le canton dans leurs

⁹ Pour les eaux usées, cf. sect. 3.2 et chap. 5 de la recommandation de la VSA et de l'OIC [6].

¹⁰ Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.



recommandations *antérieures*, lesquelles exigeaient encore que moins de 50 % des coûts totaux soient couverts par les taxes de base.

2.3.4 Couverture des coûts et montant des taxes

Les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels imputables, ainsi que, le cas échéant, le préfinancement admis. Les contributions de tous les utilisateurs identifiés à la section 2.3.2 doivent servir à couvrir les coûts.

Toutes les sources de financement doivent être prises en considération. Il s'agit à cet égard de clarifier si des réserves autres que les préfinancements accumulés à des fins de maintien de la valeur peuvent être utilisées pour financer des dépenses courantes en général ou des amortissements en particulier. En ce qui concerne les réserves supplémentaires, c'est notamment le cas lorsque ces moyens ne sont pas nécessaires dans les 5 années qui suivent pour financer les investissements¹¹. Il est en outre important de tenir compte de toutes les recettes régulières, notamment des prestations facturées à des tiers (cf. sect. 2.3.2).

Il convient de relever par ailleurs que le préfinancement à des fins de maintien de la valeur sert à couvrir non seulement les amortissements, mais encore le financement des mesures de maintien de la valeur¹² qui sont comptabilisées directement dans le compte de résultats du fait de la limite d'inscription à l'actif. Ces mesures comprennent à leur tour celles servant au gros entretien des installations.

Par hypothèse, la période de planification est en principe d'environ 5 ans. Dès lors, il convient de prendre en compte les coûts moyens des 5 prochaines années pour calculer les recettes issues des taxes. Si ce mode de calcul induit un relèvement des taxes supérieur à 30 %, l'opportunité d'échelonner l'augmentation est examinée.

2.3.5 Adaptation des taxes

Pour que la majoration d'une taxe n'appelle aucune réserve, il faut s'assurer qu'elle ne soit plus élevée pour certains groupes d'utilisateurs que dans des cas dûment motivés. En fonction de la composante de la taxe visée par la hausse, les différents groupes d'utilisateurs seront touchés dans des proportions variables. Les taxes fixées pour les gros consommateurs doivent correspondre à la part de ceux-ci dans les coûts marginaux à long terme et ne doivent pas faire l'objet d'une augmentation disproportionnée.

Si l'adaptation induit un relèvement des taxes récurrentes supérieur à 30 %, il convient d'examiner l'opportunité d'échelonner la majoration.

Toute hausse des taxes de raccordement de plus de 20 % est contraire au principe de l'égalité de traitement et n'est guère défendable d'un point de vue objectif.

¹¹ En se fondant sur la brochure « Le modèle bernois de financement de l'alimentation en eau et de l'assainissement » de février 2000, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire recommande que le capital propre ne dépasse pas un tiers des recettes annuelles des taxes.

¹² Cette réglementation est, entre autres, conforme à l'art. 32 de l'ordonnance cantonale sur la protection des eaux (OPE ; RSB 821.1).



2.3.5.1 Taxes de raccordement

Plusieurs méthodes sont envisageables pour calculer les taxes de raccordement. Comme il s'agit généralement de taxes uniques relativement élevées, il convient d'éviter de procéder à des modifications importantes pour des raisons d'égalité de traitement entre les personnes déjà raccordées et celles qui souhaitent se raccorder. Il est donc particulièrement délicat de changer la base de calcul des taxes de raccordement. Si un tel changement s'impose, il ne devrait pas intervenir en même temps qu'une adaptation des taxes, afin d'éviter une trop forte hausse des taxes. De manière générale, le Surveillant des prix recommande de veiller, lors d'adaptations, à ce que les taxes ne varient pas de plus de 20 % pour chaque type de bâtiment.

Il en va autrement de la simple répercussion des coûts, comme c'est le cas des contributions d'équipement. Selon le principe de causalité, rien ne s'oppose à la répercussion des coûts d'équipement aux propriétaires fonciers. Au contraire : il serait gênant que tous les payeurs de taxes préfinancent l'équipement des nouvelles zones à bâtir.

2.3.6 Préfinancement

Si les taxes projetées servent non seulement à couvrir les charges imputables à l'exercice, mais encore à préfinancer des investissements ultérieurs, un examen approfondi est en général effectué. Dans le canton de Berne, un examen approfondi est réalisé seulement si l'attribution au compte de préfinancement « maintien de la valeur » est supérieur à 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement, si des réserves supplémentaires sont constituées ou si le solde du compte de préfinancement « maintien de la valeur » est supérieur à 25 % de la valeur de remplacement des installations d'approvisionnement en eau potable ou d'élimination des eaux usées.

2.4 Examen approfondi

Un examen approfondi est effectué s'il ressort de l'examen préalable que les taxes peuvent appeler des réserves. Il porte en particulier sur le préfinancement envisagé. La situation financière de l'entreprise est dûment prise en compte. Dans le canton de Berne, un examen approfondi est réalisé seulement si l'attribution au compte de préfinancement « maintien de la valeur » est supérieur à 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement, si des réserves supplémentaires sont constituées ou si le solde du compte de préfinancement « maintien de la valeur » est supérieur à 25 % de la valeur de remplacement des installations d'approvisionnement en eau potable ou d'élimination des eaux usées.

Pour vérifier la compatibilité d'un préfinancement avec des taxes conformes au principe de causalité, deux points principaux sont examinés :

1. Compensation du renchérissement : si les amortissements effectifs sont supérieurs à l'attribution au compte de préfinancement « maintien de la valeur » de 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement, le capital immobilisé tient compte du taux d'inflation¹³ (en plus des coûts d'emprunt).
2. Si le préfinancement à des fins de maintien de la valeur est supérieur à 25 % de la valeur de remplacement des installations, tous les moyens du préfinancement doivent

¹³ Renchérissement moyen des 20 dernières années : actuellement 0,5 %.



être nécessaires à l'exploitation au cours des 5 années suivantes (à titre exceptionnel, cette durée peut être portée à 10 années au maximum).

Les critères de l'examen approfondi sont détaillés dans le document « Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées » [3].

3 Autres points à observer dans la fixation des taxes

L'introduction du MCH2 entraîne, dans bon nombre de cantons, une modification des règles d'amortissement. Or celles-ci sont souvent déterminantes pour fixer des taxes propres à couvrir les coûts. Dès lors, il faudrait aussi vérifier le niveau des taxes au plus tard 1 ou 2 ans après le passage au MCH2.

Même indépendamment d'un changement de système, les taxes doivent être vérifiées régulièrement, car il se peut que le degré de couverture des coûts soit trop élevé ou, au contraire, trop faible. Dans les systèmes de taxes où la composante basée sur la consommation est importante, l'arrivée d'appareils et d'installations économes en eau a pour effet, à population égale, de diminuer les recettes. C'est pourquoi il est judicieux de vérifier, de temps à autre, non seulement le niveau des taxes, mais aussi le modèle utilisé pour les fixer. Fortes de leur expérience, les associations professionnelles ont émis des recommandations en la matière¹⁴.

Le modèle utilisé pour fixer les taxes est-il encore d'actualité ?

Plusieurs raisons peuvent amener à changer de modèle. Il se peut que, jusqu'ici, les taxes aient toujours été prélevées sur la base de la consommation ou, au contraire, sous la forme d'un montant forfaitaire fixe et qu'il soit prévu de mettre en place un modèle combiné, comportant une taxe de base et une taxe de consommation.

Il y a aussi de bonnes raisons de *ne pas* changer de modèle, en particulier lorsque le modèle utilisé est déjà un modèle combiné et que la taxe de base tient déjà relativement bien compte de la consommation potentielle des clients. Tout changement de modèle implique une lourde charge et suscite pas mal d'agitation lors de la transition, tout nouveau régime faisant des gagnants et des perdants. Il est particulièrement délicat de changer le régime des taxes de raccordement, qui sont certes uniques, mais élevées.

Une taxe basée exclusivement sur la consommation d'eau potable peut, dans certains cas, tout autant contrevenir au principe de causalité que le ferait dans un certain nombre d'autres cas une taxe ne prenant absolument pas en compte le critère de la consommation. Il est particulièrement délicat d'imposer une taxe quantitative très élevée aux gros consommateurs, car les entreprises concernées pourraient alors investir beaucoup d'argent dans des mesures visant à économiser l'eau, ce qui aurait pour conséquence un grand déficit de financement dans l'approvisionnement en eau ou l'élimination des eaux usées, vu que le recul de la consommation n'est pas compensé par des économies de même ampleur sur les coûts.

Dans certains cas de figure, la consommation d'eau potable constitue même le mauvais critère de calcul :

¹⁴ Pour les taxes sur les eaux usées, cf. sect. 3.2 et chap. 5 de la recommandation de la VSA et l'OIC [6].



- Ainsi, pour l'élimination des eaux usées, la pointe de débit en cas de pluie est déterminante pour différents éléments de l'infrastructure. Et celle-ci est totalement indépendante de la consommation d'eau potable.
- Dans une région comptant de nombreuses résidences secondaires et de fortes variations saisonnières, les infrastructures doivent être conçues pour très peu de débits extrêmes. Les logements de vacances contribuent toutefois tout autant que les logements occupés à l'année à ces pointes de débit. En adoptant une taxe qui ne se fonderait que sur la consommation d'eau, les résidences secondaires ne s'acquitteraient globalement jamais des coûts qu'elles induisent en réalité.

Le Surveillant des prix préconise, d'une manière générale, d'utiliser les modèles recommandés par les associations professionnelles. Il ne peut clairement **pas** conseiller les modèles fondés sur des surfaces pondérées en fonction du type de zone à bâtir. Non seulement ces modèles donnent souvent lieu à des cas particuliers gênants, mais ils sont généralement incompréhensibles pour les citoyens et ils imposent, dans des zones mixtes ou industrielles, le même traitement dans des cas de figure qui sont de toute évidence diamétralement opposés. La VSA et l'OIC ne mentionnent d'ailleurs plus ces modèles dans la dernière version de leur recommandation.

En général, le Surveillant des prix est un peu plus strict en ce qui concerne l'échelonnement des taxes de base que ne l'étaient les associations professionnelles dans leurs recommandations antérieures, lesquelles exigeaient encore que moins de 50 % des coûts totaux soient couverts par les taxes de base. Les règlements types du canton prévoient encore des bases de calcul plus ou moins simplifiées qui ne sont plus compatibles avec l'exigence d'une couverture de plus de 50 % des coûts totaux par les taxes de base.

Par ailleurs, le Surveillant des prix considère qu'il n'est pas toujours judicieux de poser des compteurs partout lorsque cela n'est pas nécessaire pour des raisons d'incitation et que les coûts variables sont faibles.



4 Listes de contrôle

4.1 Liste de contrôle concernant les eaux usées (évacuation des eaux en provenance de zones habitées¹⁵)

1. Délimitation des coûts et coûts imputables : le compte de la commune indique seulement les coûts qui doivent être couverts par des taxes conformes au principe de causalité et qui correspondent à l'exercice considéré.
 - a. Tous les coûts indiqués doivent être attribués aux prestations à prendre en charge par les payeurs de taxes.
 - b. Les durées d'amortissement correspondent à celles fixées par le canton (cf. annexe A1).
 - c. Tous les investissements, y compris ceux liés au remplacement de conduites et à la planification, sont inscrits à l'actif conformément aux recommandations du canton relatives à l'inscription à l'actif selon le MCH2.
 - d. Les coûts d'exploitation utilisés pour calculer les taxes ne dépassent pas les coûts d'exploitation annuels moyens (corrigés) des 3 dernières années.
 - e. Le renchérissement général calculé pour les coûts d'exploitation ne dépasse pas le renchérissement moyen des 5 dernières années. Les valeurs supérieures doivent être motivées au cas par cas.
 - f. Intérêts : les coûts d'emprunt effectifs sont comptabilisés, à condition qu'ils soient conformes à ceux du marché. La commune n'a le droit de répercuter sur l'entreprise que les coûts propres liés aux capitaux mis à disposition.
2. Le système de taxes tient compte de tous les bénéficiaires de l'élimination des eaux usées. En particulier, les surfaces densifiées et drainées dont la commune ou le canton est propriétaire (rues, places) sont recensées et facturées, et la consommation de la commune est également mesurée et facturée.
3. Modèle utilisé pour fixer les taxes : pour aucun des ménages types¹⁶ utilisés dans les comparaisons de taxes, la part de la taxe de base dépasse de plus de 10 points de pourcentage la valeur moyenne du produit des taxes de base rapporté au produit total.
4. Couverture des coûts et montant des taxes :
 - a. Les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels moyens appropriés de la période de planification des taxes, selon le point 1 ci-dessus.
 - b. La commune ne dispose pas de réserves pouvant servir à couvrir les coûts ou prévoit de libérer ces réserves au profit du budget des taxes dans les 5 à 10 ans.
 - c. *Condition à remplir pour une déclaration spontanée*¹⁷ et un examen simplifié : la taxe est inférieure à 2.40 fr./m³ (y compris la part des taxes de base) pour tous les ménages types utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix.

¹⁵ Les termes *élimination des eaux usées* et *évacuation des eaux usées en provenance de zones habitées* sont employés comme synonymes.

¹⁶ Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleich.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.

¹⁷ La déclaration spontanée est prévue seulement dans les cas où il n'est pas nécessaire de procéder à un examen approfondi. C'est pourquoi les critères applicables sont plus stricts que pour le simple examen des abus de prix.



5. Adaptation des taxes :

- a. Les taxes prévues ne font l'objet d'une augmentation disproportionnée pour aucun ménage type utilisé dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix sans que les coûts ne le justifient.
- b. Les taxes fixées pour les gros consommateurs tiennent compte de la part de ceux-ci dans les coûts des infrastructures et ne font pas l'objet d'une augmentation disproportionnée.
- c. *Condition à remplir pour une déclaration spontanée* et un examen simplifié : l'augmentation des taxes ne dépasse 30 % pour aucun ménage type utilisé dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix ni aucune entreprise.
- d. L'augmentation des taxes de raccordement ne dépasse pas 20 % pour chaque type de bâtiment.

6. Préfinancement :

- a. *Conditions à remplir pour une déclaration spontanée* et un examen simplifié :
 - i. L'attribution au compte de préfinancement « maintien de la valeur » ne dépasse pas 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement.
 - ii. Si les amortissements effectifs sont supérieurs à 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement, le calcul est effectué sur la base d'une contribution financière (une attribution supplémentaire au compte de préfinancement « maintien de la valeur ») ne dépassant pas 0,5 % du capital immobilisé.
- b. Conditions à remplir pour que le préfinancement résiste à un examen approfondi :
 - iii. La somme des amortissements et du préfinancement annuel ne doit pas être supérieure aux coûts d'amortissement qui résulteraient d'un amortissement linéaire sur la durée d'utilisation et fondé sur les valeurs d'acquisition historiques.
 - iv. Le calcul est effectué sur la base d'une contribution financière (en lieu et place du bénéfice) correspondant au renchérissement moyen du capital immobilisé.
 - v. Tous les moyens du préfinancement doivent en principe être nécessaires à l'exploitation au cours des 5 années suivantes (à titre exceptionnel, cette durée peut être portée à 10 années au maximum).



4.2 Liste de contrôle concernant l'eau

1. Délimitation des coûts et coûts imputables : le compte de la commune indique seulement les coûts qui doivent être couverts par des taxes conformes au principe de causalité et qui correspondent à l'exercice considéré.
 - a. Tous les coûts indiqués doivent être attribués aux prestations à prendre en charge par les payeurs de taxes.
 - b. Les durées d'amortissement correspondent à celles fixées par le canton (cf. annexe A2).
 - c. Tous les investissements, y compris ceux liés au remplacement de conduites et à la planification, sont inscrits à l'actif conformément aux recommandations du canton relatives à l'inscription à l'actif selon le MCH2.
 - d. Les coûts d'exploitation utilisés pour calculer les taxes ne dépassent pas les coûts d'exploitation annuels moyens (corrigés) des 3 dernières années.
 - e. Le renchérissement général calculé pour les coûts d'exploitation ne dépasse pas le renchérissement moyen des 5 dernières années. Les valeurs supérieures doivent être motivées au cas par cas.
 - f. Intérêts : les coûts d'emprunt effectifs sont comptabilisés, à condition qu'ils soient conformes à ceux du marché. La commune n'a le droit de répercuter sur l'entreprise que les coûts propres liés aux capitaux mis à disposition.
2. Le système de taxes tient compte de tous les bénéficiaires de l'approvisionnement en eau potable. Pour les fontaines publiques, notamment, des taxes sont facturées, et la consommation de la commune est également mesurée et facturée.
3. Pour aucun des ménages types¹⁸ utilisés dans les comparaisons de taxes, la part de la taxe de base dépasse de plus de 10 points de pourcentage la valeur moyenne du produit des taxes de base rapporté au produit total.
4. Couverture des coûts et montant des taxes :
 - a. Les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels moyens appropriés de la période de planification des taxes, selon le point 1 ci-dessus.
 - b. La commune ne dispose pas de réserves pouvant servir à couvrir les coûts ou prévoit de libérer ces réserves au profit du budget des taxes dans les 5 à 10 ans.
 - c. *Condition à remplir pour une déclaration spontanée*¹⁹ et un examen simplifié : la taxe est inférieure à 2.40 fr./m³ (y compris la part des taxes de base) pour tous les ménages types utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix.
5. Adaptation des taxes :
 - a. Les taxes prévues ne font l'objet d'une augmentation disproportionnée pour aucun ménage type utilisé dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix sans que les coûts ne le justifient.
 - b. Les taxes prévues ne font pas l'objet d'une augmentation disproportionnée pour les gros consommateurs et les clients commerciaux sans que les coûts ne le justifient.

¹⁸ Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.

¹⁹ La déclaration spontanée est prévue seulement dans les cas où il n'est pas nécessaire de procéder à un examen approfondi. C'est pourquoi les critères applicables sont plus stricts que pour le simple examen des abus de prix.



- c. Les taxes fixées pour les gros consommateurs tiennent compte de la part de ceux-ci dans les coûts des infrastructures et les coûts d'exploitation, et ne font pas l'objet d'une augmentation disproportionnée.
 - d. *Condition à remplir pour une déclaration spontanée* et un examen simplifié : l'augmentation des taxes ne dépasse 30 % pour aucun ménage type utilisé dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix ni aucune entreprise.
 - e. L'augmentation des taxes de raccordement ne dépasse pas 20 % pour chaque type de bâtiment.
6. Préfinancement :
- a. *Conditions à remplir pour une déclaration spontanée* et un examen simplifié :
 - i. L'attribution au compte de préfinancement « maintien de la valeur » ne dépasse pas 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement.
 - ii. Si les amortissements effectifs sont supérieurs à 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement, le calcul est effectué sur la base d'une contribution financière (en lieu et place du bénéfice) ne dépassant pas 0,5 % du capital immobilisé (en plus des coûts d'emprunt).
 - b. Conditions à remplir pour que le préfinancement résiste à un examen approfondi :
 - ii. La somme des amortissements et du préfinancement annuel ne doit pas être supérieure aux coûts d'amortissement qui résulteraient d'un amortissement linéaire sur la durée d'utilisation et fondé sur les valeurs d'acquisition historiques.
 - iii. Le calcul est effectué sur la base d'une contribution financière (en lieu et place du bénéfice) correspondant au renchérissement moyen du capital immobilisé.
 - iv. Tous les moyens du préfinancement doivent en principe être nécessaires à l'exploitation au cours des 5 années suivantes (à titre exceptionnel, cette durée peut être portée à 10 années au maximum).



4.3 Déclaration spontanée concernant les taxes sur les eaux usées

Par la présente déclaration spontanée, la commune confirme qu'elle a vérifié son projet de règlement sur les taxes au moyen de la liste de contrôle du Surveillant des prix et qu'elle remplit les conditions qui y sont prévues.

La commune... confirme par la présente...

1. Délimitation des coûts :
 - a. ... que son compte n'indique que les coûts à couvrir par des taxes conformes au principe de causalité (à vérifier sur la base de la sect. 2.3.1).
 - b. ... que les durées d'amortissement correspondent à celles fixées par le canton (cf. annexe A1) et que les amortissements sont couverts par le prélèvement du financement spécial « maintien de la valeur », pour autant que le montant de celui-ci le permette.
 - c. ... que les investissements inscrits chaque année dans le compte en cours ne dépassent pas 10 % des coûts totaux et sont couverts par le prélèvement du financement spécial « maintien de la valeur », pour autant que le montant de celui-ci le permette.
 - d. ... que les coûts d'exploitation se fondent sur les coûts d'exploitation moyens (corrigés) des 3 dernières années. Le renchérissement général calculé pour les coûts d'exploitation ne dépasse pas le renchérissement moyen des 5 dernières années. [Font exception les postes de charges suivants..., qui font l'objet d'un renchérissement de XX % pour les raisons suivantes...]
2. ... que le système de taxes tient compte de tous les bénéficiaires de l'élimination des eaux usées (à vérifier sur la base de la sect. 2.3.2).
3. ... que l'augmentation des taxes de raccordement ne dépasse pas 20 % pour chaque type de bâtiment.
4. ... que l'augmentation des taxes ne dépasse 30 % pour aucun type de ménage ni aucune (catégorie d') entreprise.
5. ... que la taxe est inférieure à 2.40 fr./m³ (y compris la part des taxes de base) pour tous les ménages types²⁰ utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix.
6. ... que l'attribution budgétisée (en tenant compte des taxes de raccordement) au compte de préfinancement « maintien de la valeur » ne dépasse pas 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement.
7. ... que les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels moyens appropriés de la période de planification des taxes (cf. points 1 et 6).

La déclaration spontanée doit être accompagnée de l'ancienne et de la nouvelle version du tarif. La remise simultanée des comptes annuels, de la feuille de calcul indiquant les valeurs de remplacement et du budget permet en outre d'éviter tout retard dû à la nécessité de fournir

²⁰ Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.



des renseignements complémentaires. Si la commune ne reçoit pas en retour de rapport de la SPR dans un délai de 30 jours à compter de la remise de la déclaration spontanée, elle peut considérer que la SPR ne prévoit pas d'effectuer un examen approfondi ni d'émettre une recommandation²¹.

4.4 Déclaration spontanée concernant les taxes sur l'eau

Par la présente déclaration spontanée, la commune confirme qu'elle a vérifié son projet de règlement sur les taxes au moyen de la liste de contrôle du Surveillant des prix et qu'elle remplit les conditions qui y sont prévues.

La commune... confirme par la présente...

1. Délimitation des coûts :
 - a. ... que son compte n'indique que les coûts à couvrir par des taxes conformes au principe de causalité (à vérifier sur la base de la sect. 2.3.1).
 - b. ... que les durées d'amortissement correspondent à celles fixées par le canton (cf. annexe A2) et que les amortissements sont couverts par le prélèvement du financement spécial « maintien de la valeur », pour autant que le montant de celui-ci le permette.
 - c. ... que les investissements inscrits chaque année dans le compte en cours ne dépassent pas 10 % des coûts totaux et sont couverts par le prélèvement du financement spécial « maintien de la valeur », pour autant que le montant de celui-ci le permette.
 - d. ... que les coûts d'exploitation se fondent sur les coûts d'exploitation moyens (corrigés) des 3 dernières années. Le renchérissement général calculé pour les coûts d'exploitation ne dépasse pas le renchérissement moyen des 5 dernières années. [Font exception les postes de charges suivants..., qui font l'objet d'un renchérissement de XX % pour les raisons suivantes...]
2. ... que le système de taxes tient compte de tous les bénéficiaires de l'approvisionnement en eau potable (à vérifier sur la base de la sect. 2.3.2).
3. ... que l'augmentation des taxes de raccordement ne dépasse pas 20 % pour chaque type de bâtiment.
4. ... que l'augmentation des taxes ne dépasse 30 % pour aucun type de ménage ni aucune (catégorie d') entreprise.
5. ... que la taxe est inférieure à 2.40 fr./m³ (y compris la part des taxes de base) pour tous les ménages types²² utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix.
6. ... que l'attribution budgétisée (en tenant compte des taxes de raccordement) au compte de préfinancement « maintien de la valeur » ne dépasse pas 60 % des amortissements fondés sur les valeurs de remplacement.

²¹ Par analogie avec l'art. 6 LSPr (RS 942.20).

²² Cf. fichier PDF « Types de ménage », qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1>.



7. ... que les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels moyens appropriés de la période de planification des taxes (cf. points 1 et 6).

La déclaration spontanée doit être accompagnée de l'ancienne et de la nouvelle version du tarif. La remise simultanée des comptes annuels, de la feuille de calcul indiquant les valeurs de remplacement et du budget permet en outre d'éviter tout retard dû à la nécessité de fournir des renseignements complémentaires. Si la commune ne reçoit pas en retour de rapport de la SPR dans un délai de 30 jours à compter de la remise de la déclaration spontanée, elle peut considérer que la SPR ne prévoit pas d'effectuer un examen approfondi ni d'émettre une recommandation²³.

²³ Par analogie avec l'art. 6 LSPr (RS **942.20**).



Bibliographie

[1] SPR, « Obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr », document d'information, février 2017, www.monsieur-prix.admin.ch.

[3] SPR, « Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées », novembre 2017, www.monsieur-prix.admin.ch.

[4] Loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20), www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19850345/index.html.

[5] SPR, « Appréciation des taxes et émoluments dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable et de l'élimination des eaux usées », juillet 2008, www.monsieur-prix.admin.ch.

[6] VSA et OIC, « Gebührensystem und Kostenverteilung bei Abwasseranlagen », recommandation (version mise en consultation en mars 2017).

[7] Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE), « Recommandation pour le financement de la distribution d'eau » (doc. W1006), janvier 2009.

[8] Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (éd.), « Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes : MCH2 », Publications du Groupe d'études pour les finances cantonales, vol. 10, 2008.



Glossaire

Amortissements calculatoires	Les amortissements calculatoires se fondent sur la dépréciation effective, liée à l'utilisation, des biens d'investissement. Ils dérivent de valeurs calculatoires, lesquelles ne correspondent pas toujours aux valeurs inscrites dans la comptabilité.
Amortissements comptables	Les amortissements comptables se fondent sur les coûts d'acquisition ou de production de l'immobilisation et s'étalent sur la durée d'utilisation escomptée.
Capital immobilisé	Le capital est qualifié d'« immobilisé » parce que, dans une entreprise, il n'est généralement pas disponible sous forme d'argent, mais qu'il est – du moins temporairement – rattaché à des biens ²⁴ .
Évacuation des eaux usées en provenance de zones habitées	Élimination des eaux usées.
Inscription à l'actif	L'inscription à l'actif caractérise généralement l'instauration d'un poste pour un bien dans l'actif du bilan. En particulier, l'inscription des dépenses d'investissement signifie leur enregistrement dans l'actif du bilan.
Limite d'inscription à l'actif (ou seuil déterminant pour l'inscription à l'actif)	La limite d'inscription à l'actif correspond à la limite à partir de laquelle une immobilisation doit être inscrite à l'actif.
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2.

²⁴ Cf. www.welt-der-bwl.de/freie-tags/gebundenes-kapital.



Annexe

A1 Élimination des eaux usées : tableau des amortissements

Durée d'utilisation des principaux éléments des installations d'élimination des eaux usées

Catégorie	Durée d'amortiss., en années	Amortiss. linéaire, en % par année
Stations d'épuration	33 $\frac{1}{3}$	3
Canalisations	80	1,25
Ouvrages spéciaux	50	2

A2 Approvisionnement en eau : tableau des amortissements

Durée d'utilisation des principaux éléments des installations d'approvisionnement en eau aux fins du calcul des amortissements

Catégorie	Durée d'amortiss., en années	Amortiss. linéaire, en % par année
Captages	50	2
Stations de traitement de l'eau	33 $\frac{1}{3}$	3
Stations de pompage, chambres réductrices, chambres de mesure	50	2
Conduites et hydrantes	80	1,25
Réservoirs	66 $\frac{2}{3}$	1,50
Installations de mesure, de commande et de régulation	20	5
Rachats à d'autres services des eaux	33 $\frac{1}{3}$	3