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

CH-3003 Berne SPR; POST CH AG

Municipalité de la
Commune d'Avenches
Rue Centrale 33
1580 Avenches

Par e-mail: commune@commune-avenches.ch

Numéro du dossier : PUE-331-255
Berne, le 11 octobre 2022

Recommandation sur le règlement de la distribution d'eau et les tarifs d'eau prévus

Monsieur le Syndic,
Mesdames et Messieurs les membres de la Municipalité,

Par courrier du 05.05.2022 vous nous avez transmis les documents relatifs à la modification du règlement de la distribution d'eau et les tarifs d'eau prévus pour examen.

Suite à notre analyse des documents fournis, nous vous envoyons la recommandation suivante.

1. Aspects formels

La loi sur la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20) s'applique aux accords en matière de concurrence au sens de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels ainsi qu'aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr). La commune dispose d'un monopole local pour l'approvisionnement en eau sur son territoire. Les conditions de l'art. 2 LSPr étant réalisées, la LSPr s'applique.

L'article 14 de la LSPr prévoit que lorsqu'une autorité législative ou exécutive est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix, elle doit prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix. Ce dernier peut proposer de renoncer en tout ou en partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement (art. 14 LSPr). L'autorité joint l'avis à sa décision. Si elle ne suit pas la recommandation du Surveillant des prix, elle en donne les raisons (art. 14 al. 2 LSPr).

Surveillance des prix SPR
Agnes Meyer Frund
Einsteinstrasse 2
3003 Berne
Tél. +41 58 462 21 01
agnes.meyerfrund@pue.admin.ch
https://www.preisueberwacher.admin.ch/

2. Analyse des taxes

2.1 Documents transmis

Les documents suivants nous sont parvenus avec votre courrier du 05.05.2022:

- Déclaration à l'attention de la Surveillance des prix (SPr) ;
- Rapport adressé pour avis à la Surveillance des prix (SPr), version du 27 septembre 2021 ;
- Document INTEGRALIA SA n° 4.03.01.R04c/OC du 27 septembre 2021 ;
- Feuille de calcul des taxes selon le modèle approuvé par la SPr le 20 février 2019 pour le canton du Valais, adaptée et remplie pour l'eau potable de la commune d'Avenches ;
- Investissements planifiés selon PDDE, revus par la commune le 21.12.2018, avec calcul de la part imputable aux taxes futures ;
- Ancien règlement sur l'eau avec tarif (actuellement en vigueur) ;
- Nouveau règlement sur l'eau avec tarif prévu ;
- Arrêté municipal relatif aux tarifs 2022 de la distribution de l'eau (projet) ;
- Comptes annuels 2014 – 2020 ;
- Budget 2021 ;
- Préavis de la SPr sur ta 1ère version du présent document et réponses de la commune.

2.2 Modification proposée

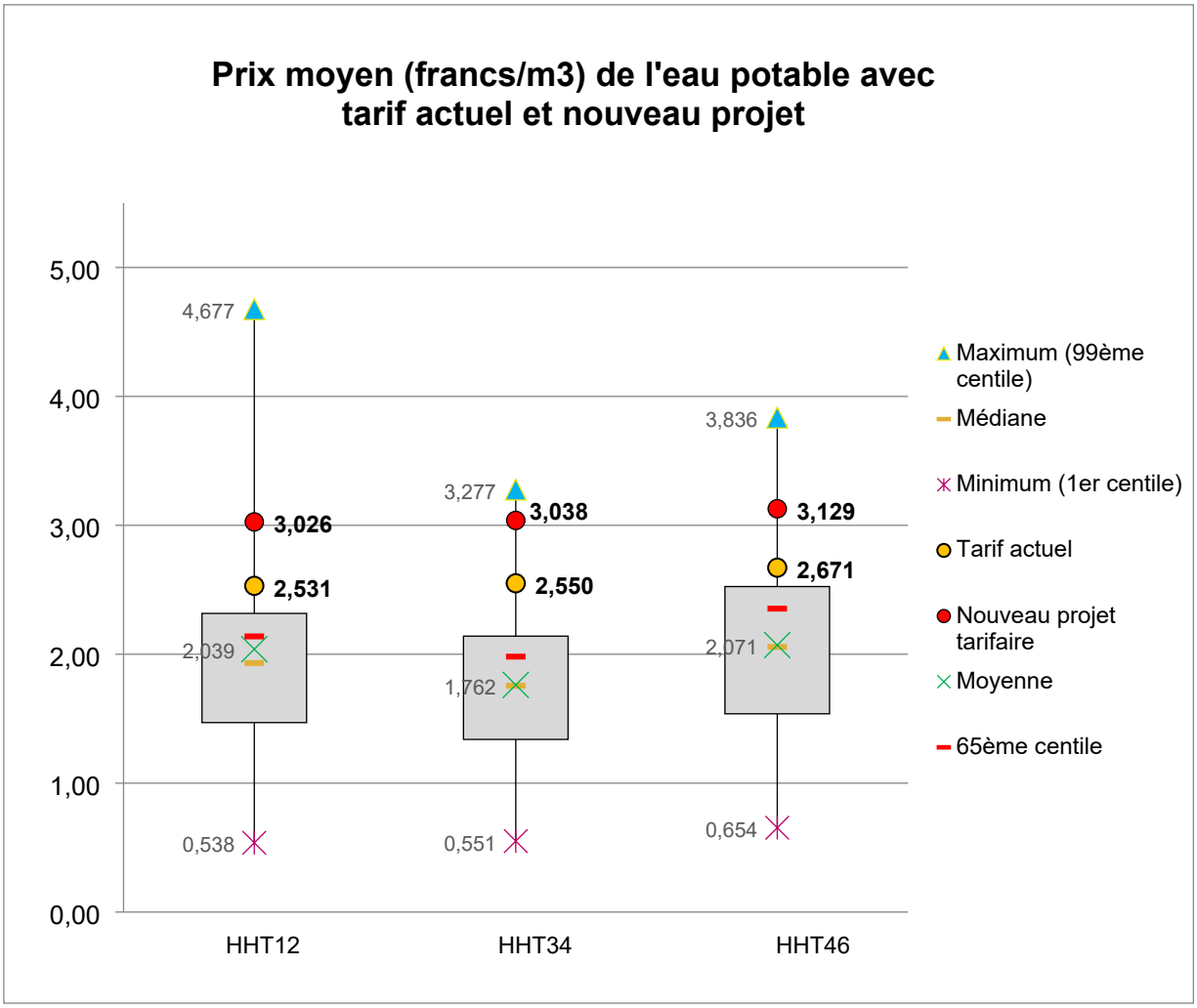
La commune d'Avenches a l'intention d'ajuster les taxes de l'eau à partir du 01.01.2023 comme suit :

	jusqu'au 31.12.2022	**dès le 01.01.2023**
Taxe à la quantité :	2.20 francs/m^3	2.70 francs/m^3
Taxe de base (par compteur d'eau) :		
Diamètre 20 mm	36.- francs	27.- francs
Diamètre 25 mm	36.- francs	31.- francs

Pour des informations détaillées sur la structure tarifaire, nous vous prions de consulter les documents fournis par la commune sur les taxes de raccordement et d'utilisation.

Un revenu supplémentaire d'environ 190'000.- francs par an est attendu. Les taxes de raccordement ne seront pas modifiées.

Le graphique « Box plot » présenté ci-dessous présente les taxes de l'eau actuelles, prévues et recommandées (cf. l'analyse ci-après) pour la commune en comparaison avec les tarifs des communes suisses de plus de 5'000 habitants. Une étude réalisée en 2015 a montré qu'en moyenne, les petites communes ne déclarent pas des frais plus élevés que les grandes communes (voir la newsletter 4/15, www.preisueberwacher.admin.ch).



HHT12 : ménage d'1 personne dans un logement de 2 pièces dans un immeuble de 15 familles
HHT34 : ménage de 3 personnes dans un logement de 4 pièces dans un immeuble de 5 familles
HHT46 : ménage de 4 personnes dans une maison individuelle de 6 pièces
Cf. document explicatif sur les types de ménages à l'adresse http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1

2.3 Évaluation des recettes des taxes prévues

L'évaluation est réalisée conformément aux principes décrits dans les documents suivants : « Guide et listes de contrôle concernant la fixation des taxes sur l'eau et les eaux usées » et « Méthode d'examen des tarifs de l'eau et des eaux usées » (cf. https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/themes/infrastructure/eau.html).

2.4 Délimitation des coûts et coûts imputables

Seuls les coûts devant être couverts par des taxes causales sont pris en compte. La tarification conforme au principe de causalité suppose que les redevances ne servent qu'à payer les coûts occasionnés par les utilisateurs des prestations.

Les amortissements sont les éléments qui posent le plus de difficultés lorsqu'il convient d'imputer correctement les coûts à un exercice selon le principe de causalité. Si les prestations et les installations inscrites à l'actif sont amorties sur la durée d'utilisation proposée par la branche en se fondant sur les valeurs d'acquisition historiques, cette exigence est généralement remplie. Si la durée d'amortissement est inférieure à la durée d'utilisation, il y a un effet de préfinancement qui est pris en considération dans l'examen du Surveillant des prix.

Lors de 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. Avec l'introduction du MCH2 les cantons ont imposé des limites d'inscription à l'actif parfois élevées. Pour que l'indépendance des exercices soit respectée, les investissements inscrits chaque année dans les frais du compte de fonctionnement 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.

La Surveillance des prix a convenu avec le canton du Valais un modèle qui a été proposé par l'entreprise integralia à la Commune d'Avenches. Le Surveillant des prix estime que l'application de ce modèle est possible pour délimiter les coûts dans le cas présent, mais pas par rapport au préfinancement.

Nous constatons que les charges d'entretien varient largement d'une année à l'autre et se placent à un niveau très élevé par rapport à ce qu'on observe généralement. Comme le constate aussi l'étude d'integralia concernant le calcul des tarifs, il faut utiliser les charges d'entretien sans investissement.

La commune ne conteste pas que certains investissements, au lieu d'être enregistrés à l'actif du bilan, ont été financés directement par le biais des charges d'entretien.

Le Surveillant des prix recommande à la Commune d'activer les investissements de remplacement et les coûts du projet, de sorte que les investissements annuels comptabilisés sous les charges de fonctionnement soient inférieurs à 10 % des dépenses d'exploitation totales.

2.5 Modèle utilisé pour fixer les taxes

Une grande partie des coûts d'approvisionnement en eau n'est pas liée au niveau de consommation. Pour qu'il soit financièrement durable, le modèle utilisé pour fixer les taxes devrait par conséquent prévoir qu'au moins 50 % des recettes soient générées par des taxes indépendantes de la consommation (taxes de base).

Le système de redevances actuel ne correspond pas à la structure des coûts. Pour l'instant la commune ne prélève qu'une location du compteur. Elle devrait donc prévoir dans le règlement une taxe de base et augmenter la part de recettes provenant des taxes de base par étapes.

Les exigences relatives aux critères de calcul des composantes des taxes varient selon la part des recettes issues des taxes de base. Une taxe unique par branchement ne devrait pas générer plus de la moitié des recettes de taxes. Une taxe unique par logement ne devrait pas être plus élevée que la charge résultant de la taxe de consommation, même pour les ménages d'une personne (ménage modèle du Surveillant des prix).

Si la part des recettes provenant des taxes de base est plus élevée que la moitié des recettes de taxes, les critères de calcul doivent être davantage axés sur les facteurs influençant le calcul des infrastructures. Les unités de raccordement (ou « load units ») de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) répondent au mieux à cette exigence. La saisie et l'actualisation des unités de raccordement représentent une lourde charge administrative. La création de tranches légèrement dégressives permettrait de simplifier la procédure et de la rendre plus conforme au principe de causalité (dégressivité). Le tarif échelonné est nettement plus simple. Il ne convient toutefois pas aux communes ayant une part élevée de résidences secondaires.

Le Surveillant des prix estime que tous les critères de calcul actuellement recommandés par les associations sont judicieux, à l'exception de ceux qui reposent sur des surfaces de terrain pondérées en fonction de la zone de construction. Ceux-ci conduisent souvent à des cas particuliers gênants, sont en général incompréhensibles pour les citoyennes et citoyens et conduisent régulièrement, dans les zones mixtes et industrielles, au traitement identique de cas de toute évidence diamétralement opposés. Ces critères de calcul sont également problématiques en cas de fusion de communes ayant des zones à bâtir différentes, en cas d'adaptation de la législation sur les constructions ou en cas de changement

d'affectation d'une zone. C'est pourquoi la VSA/OCI ne recommande plus l'utilisation de ce critère de calcul dans sa dernière publication.

Outre les modèles proposés par les associations professionnelles, le Surveillant des prix considère également que des combinaisons de taxes sont appropriées pour l'appréciation de la taxe de base. Ainsi, la combinaison d'une taxe par branchement et d'une taxe par logement – selon les parts de taxes, échelonnées en plus selon la taille du logement - peut être utilisée pour déterminer la taxe de base (cf. annexe : Modèles recommandés pour les taxes de base relatives à l'approvisionnement en eau).

Le Surveillant des prix recommande à la Commune d'introduire une taxe de base sur la base de l'un des modèles de taxe de base présentés dans l'annexe.

2.6 Couverture des coûts et montant des taxes

Les taxes prévues ne doivent couvrir que les coûts annuels imputables, ainsi que, le cas échéant, le préfinancement admis. Les contributions de tous les utilisatrices et utilisateurs 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 préfinancements accumulés et des réserves de toute sorte (solde du compte de financement spécial, provisions, réserves de réévaluation, etc.) peuvent être utilisés pour financer des dépenses courantes en général ou des amortissements en particulier. C'est notamment le cas lorsque ces moyens ne sont pas nécessaires dans les cinq années qui suivent pour financer les investissements. Il est par ailleurs important de tenir compte de toutes les recettes régulières, notamment des prestations facturées.

Le calcul d'integralia démontre qu'un revenu d'environ 1.1 million de francs est correct et suffit pour couvrir tous les coûts. Ces dernières années, ce niveau de revenus était régulièrement atteint et des attributions aux réserves étaient effectuées. Il n'est donc pour l'instant pas nécessaire d'augmenter les taxes, surtout si les investissements sont systématiquement inscrits aux actifs.

Comme en l'espèce, ces dernières années, les charges étaient couvertes et des attributions aux réserves ont été faites, l**e Surveillant des prix recommande à la Commune de renoncer à l'augmentation des taxes.**

3. Recommandation

Sur la base des considérations qui précèdent et conformément aux articles 2, 13 et 14 LSPr, le Surveillant des prix recommande à la commune d'Avenches:

- ***de ne pas augmenter les tarifs d'eau ;***
- ***d'introduire une taxe de base sur la base de l'un des modèles de taxe de base présentés dans l'annexe ;***
- ***d'activer les investissements de remplacement et les coûts du projet, de sorte que les investissements annuels comptabilisés sous les charges de fonctionnement soient inférieurs à 10 % des dépenses d'exploitation totales.***

Nous vous rappelons que l'autorité compétente doit mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, si elle ne suit pas la recommandation, s'en justifier conformément à l'alinéa 2 de l'article 14 LSPr. Nous vous prions de nous faire parvenir votre décision. Notre recommandation sera ensuite publiée sur notre site Internet. Si la présente recommandation contient, à votre avis, des secrets d'affaires ou de fonction, nous vous prions de bien vouloir les indiquer lorsque vous nous communiquerez votre décision.

Tout en vous remerciant pour votre collaboration et dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Syndic, Mesdames, Messieurs les membres de la Municipalité, l'assurance de notre considération distinguée.

Beat Niederhauser
Chef de bureau,
Suppléant du Surveillant des prix

Annexe :
- Modèles recommandés pour les taxes de base relatives à l'approvisionnement en eau

Annexe 1 : Modèles recommandés pour les taxes de base relatives à l'approvisionnement en eau

Modèle de taxe de base	Conditions supplémentaires	Remarques	Part des recettes issues des taxes de base	
Unités de raccordement (*load units*)		Pour réduire la charge liée à la saisie, il est recommandé de regrouper ces unités et de les échelonner de manière légèrement dégressive. Un tel échelonnage est d'ailleurs davantage conforme au principe de causalité.	Pas de restriction.	En fonction de la situation, il peut être approprié de lever, outre la taxe de base, une taxe de protection destinée à l'extinction d'incendies, en particulier pour l'industrie, les ateliers d'artisanat ainsi que les bâtiments agricoles sans eau courante.
Tarif échelonné	Ne convient pas aux communes ayant une part élevée de résidences secondaires.		Pas de restriction.	
Taxe de base unique par logement -> Solution transitoire tant que la taxe de base est très basse.	Taxe de base < prix de 50 m^3 d'eau consommée.		< 30 %	
Taxe de base unique par raccordement ou compteur (taille) -> Solution transitoire, jusqu'à un pourcentage des recettes de la taxe de base de 50%.	Quand on distingue les compteurs en fonction de leur taille, il faut veiller à ce qu'ils aient été installés selon des critères uniformes dans tout le bassin.		< 50 %	
Taxe de base unique par logement combinée à une taxe de base unique par raccordement ou compteur	Taxe de base par logement < prix de 50 m^3 d'eau consommée		< 60 %	
Taxe de base échelonnée en fonction de la taille du logement (distinguer entre les appartements dans un immeuble et les maisons individuelles)	Si la part de taxe de base représente plus de 60 % des recettes totales provenant des taxes relatives à l'approvisionnement en eau, il convient d'échelonner très fortement la taxe en fonction de la taille du logement (nombre de pièces ou surface habitable).	Ce modèle est davantage conforme au principe de causalité quand il est combiné avec celui d'une taxe par raccordement/compteur, dans la mesure où il permet de mieux tenir compte des coûts fixes par raccordement.	Pas de restriction.	