Directive

Financement de l'approvisionnement en eau
Dispositions légales, comptabilité, taxes

Abréviation :	Directive DEN-COM Financement de l'approvisionnement en eau
Entrée en vigueur :	1er janvier 2020 (remplace la directive de novembre 2016)

Table des matières

1 Objectifs 2
2 Bases légales 2
3 Procédure et déroulement 3
4 Maintien de la valeur des installations 4
4.1 Détermination des attributions annuelles 4
4.2 Taux d'attribution de maintien de la valeur 5
5 Taxe de raccordement 5
6 Taxe d'utilisation 5
6.1 Taxe de base 6
6.2 Taxe de consommation 6
7 Autres taxes 7
7.1 Taxes spécifiques 7
7.2 Taxe de location des compteurs 7
8 Cas particuliers 7

Annexes

Annexe A : Dispositions légales

Annexe B : Adaptations comptables - Exemples

Annexe C : Formulaire de calcul des taxes eau potable

1 Objectifs

La nouvelle loi cantonale sur la gestion des eaux (LGEaux) est entrée en vigueur le 1er février 2016. Des modifications ont été apportées en 2019 suite à deux motions parlementaires et à certaines remarques de la Surveillance des prix (SPr).

La LGEaux définit, conformément au droit fédéral, une structure des taxes assurant le financement des installations d'approvisionnement en eau basée sur le principe de causalité et celui du maintien de la valeur des installations. L'objectif est d'assurer un autofinancement durable et autonome de l'approvisionnement en eau.

La mise en application d'une structure de taxes durable permettant d'assurer un autofinancement à long terme de l'approvisionnement en eau passe par une révision des règlements communaux dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur des modifications de la LGEaux, soit à fin 2022. Pour tenir ce calendrier, les démarches sont à initier courant 2020.

La présente directive a pour but de fixer et d'expliquer la structure et les bases de calcul des taxes relatives à l'approvisionnement en eau selon le nouveau droit cantonal « *LGEaux, Chapitre III : Financement, art. 92 et ss* ».

A l'heure actuelle, la plupart des règlements communaux et les taxes d'approvisionnement en eau en vigueur ne permettent pas de financer les tâches requises, car la structure des taxes, leur montant et le système de comptabilité ne sont plus adaptés.

Les coûts doivent être couverts selon le principe de causalité et non par les caisses publiques. Les impôts communaux ne doivent pas servir à financer l'approvisionnement en eau et à l'inverse, les revenus des taxes d'approvisionnement en eau ne doivent pas alimenter les caisses communales.

Les installations existantes prennent de l'âge et doivent être remplacées ou rénovées régulièrement. Les pertes en eau dans les réseaux de distribution communaux sont parfois largement supérieures à la moyenne nationale en raison du retard important constaté dans la rénovation de ces infrastructures.

Seul le renouvellement régulier des installations est à même de garantir que les millions de francs déjà investis permettront de maintenir la qualité actuelle de l'eau distribuée à la population, sans que les futures générations n'aient à payer dans le futur le prix d'un manque de planification.

2 Bases légales

Loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix LSPr (RS 942.20) ;

Loi du 28 octobre 2015 sur la gestion des eaux (LGEaux/RSJU 814.20) ;

Ordonnance cantonale du 29 novembre 2016 sur la gestion des eaux (OGEaux/RSJU 814.21),

Loi du 9 novembre 1978 sur les communes (LCo/RSJU 190.11) ;

Décret du 23 mai 1987 concernant l'administration financière des communes (DCo/RSJU 190.611) ;

Décret du 11 décembre 1992 concernant les contributions des propriétaires fonciers (RSJU 701.71) ;

Directives de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE), notamment la « Recommandation pour le financement de la distribution d'eau » (2009).

Rm : Les dispositions légales les plus importantes sont fournies en Annexe A.

3 Procédure et déroulement

Le processus de calcul des taxes en regard des nouvelles bases législatives demande une collaboration étroite entre les autorités communales et cantonales, notamment en vue de soumettre les nouvelles taxes à la Surveillance des prix.

La Commune peut s'adjoindre un bureau d'ingénieurs pour la conseiller sur les aspects « métier » et l'aider à la récolte et au traitement de données manquantes.

a) Déclenchement de la procédure

La Commune ouvre la procédure d'adaptation de son règlement relatif à l'approvisionnement en eau potable ainsi que du règlement tarifaire y relatif.

Elle prend connaissance et utilise les documents suivants :

- Règlement-type (RAEP) ;
- Formulaires calcul des taxes EP ;
- Directive EP et annexes.

La Commune réfléchit en premier lieu aux choix des méthodes de calcul des taxes.

b) Compilation des données de base

Le but est de compléter, en étroite collaboration Commune-ENV-COM, la feuille *A. Saisie des données* du formulaire de calcul à partir de différentes sources :

- Statistiques de la population ;
- Comptes de l'approvisionnement en eau des trois dernières années ;
- Budget de l'approvisionnement en eau de l'année en cours ;
- Données issues de la réalisation des PGA et PsEaux.[1]

ENV dispose de certaines informations issues de la réalisation des PsEaux, telles que la valeur de remplacement des installations, les investissements futurs (actions PGA), etc.

La récolte de données se fait par échanges téléphoniques et de courriels entre la Commune et ENV-COM.

c) Séance de travail

Cette séance de travail entre la Commune, ENV et le bureau d'ingénieurs a pour buts :

- De passer en revue les données de base ;
- D'actualiser les données relatives à la situation financière actuelle de l'approvisionnement en eau et aux actions du PGA ;
- De vérifier et d'analyser les résultats du calcul des taxes selon différentes variantes en faisant varier les paramètres.

A la suite de cette séance, les autorités communales disposent de toutes les informations leur permettant de décider et finaliser leur choix du financement de l'approvisionnement en eau.

d) Décision de la Commune

La Commune procède au choix final de la méthode de calcul et du niveau des taxes.

La Commune finalise son règlement relatif à l'approvisionnement en eau potable (RAEP) y compris le règlement tarifaire et le formulaire de calcul.

---

[1] PsEaux : Plan sectoriel cantonal des Eaux

e) Avis de la Surveillance des prix (SPr)

L'art. 14 de la LSPr prévoit qu'une autorité législative ou exécutive, compétente pour décider ou approuver une augmentation des prix, doit demander au préalable l'avis du Surveillant des prix. Dans le cas des tarifs de l'eau potable ou des eaux usées, la Surveillance des prix détient un droit de recommandation envers les communes. Un tarif qui a été adopté sans la consultation préalable de la Surveillance des prix est entaché d'un vice de forme et, en cas de recours, pourrait être annulé.

Le processus de calcul des taxes en regard des nouvelles bases législatives demande ainsi une collaboration étroite entre les autorités communales et cantonales, notamment en vue de soumettre les nouvelles taxes à la Surveillance des prix.

Il a été convenu entre le Canton et République du Jura et la Surveillance des prix que la transmission des **projets de règlements communaux avec les formulaires de calcul des taxes** remplissait les exigences de SPr et ne nécessitait pas d'autres documents, ce qui est une simplification de la procédure habituelle. La procédure est la suivante :

- Les documents finalisés sont envoyés par la Commune par courriel à COM et ENV pour une dernière validation ;
- Les documents finalisés sont envoyés par la Commune par courriel à SPr.

f) Adoption du règlement communal (RAEP) et du règlement tarifaire

- Adoption par l'Assemblée communale/Conseil général/Conseil de Ville ;
- Dépôt public ;
- Approbation par le Délégué aux affaires communales ;
- Entrée en vigueur.

4 Maintien de la valeur des installations

4.1 Détermination des attributions annuelles

Le maintien de la valeur est assuré par des attributions annuelles calculées sur la base de la valeur de remplacement (VR) et de la durée d'utilisation des installations.

La valeur de remplacement équivaut à la valeur totale à neuf des installations.

La durée de vie correspond à la durée de vie technique normalisée des installations. Les durées d'utilisation des installations d'approvisionnement en eau sont les suivantes :

a)	Conduites:	80 ans ou 1.25% de la VR
b)	Réservoirs:	66 ans ou 1.50% de la VR
c)	Captages, stations de pompage:	50 ans ou 2.00% de la VR
d)	Stations de traitement :	33 ans ou 3.00% de la VR
e)	Compteurs :	15 ans ou 6.67% de la VR

Ces taux doivent être inscrits dans le règlement communal pour l'approvisionnement en eau.

Les PGA fournissent le descriptif de toutes les installations d'approvisionnement en eau et leurs valeurs de remplacement. Une réévaluation peut être nécessaire en fonction de la date de réalisation du PGA et des travaux entrepris depuis.

Les valeurs de remplacement des installations de toutes les communes et syndicats ont été calculées de manière uniforme dans le cadre du PsEaux (base de calcul 2012). Ces données sont à disposition à ENV pour les communes qui le désirent. Elles serviront également de base de comparaison dans l'évaluation des taxes par ENV (art. 99, LGEaux).

Pour les installations intercommunales, les charges liées au maintien de la valeur sont réparties selon la clé de répartition en vigueur.

4.2 Taux d'attribution de maintien de la valeur

Les attributions annuelles sont calculées sur la base d'un taux d'attribution compris entre 60 et 100% de la valeur de remplacement (VR) et de la durée d'utilisation des installations (art. 95, alinéa 2, LGEaux).

5 Taxe de raccordement

La taxe de raccordement correspond à « l'Achat » du droit d'utiliser les installations publiques d'approvisionnement en eau. Elle devrait couvrir proportionnellement les investissements nets consentis pour la construction des installations publiques d'approvisionnement en eau. Les investissements nets correspondent à la valeur de remplacement actuelle, après déduction des subventions fédérales et cantonales.

Au niveau de la République et Canton du Jura, il a été investi en moyenne entre Fr. 10'000.- et Fr. 17'000.- pour chaque habitant dans les installations publiques d'approvisionnement en eau, alors que les taxes de raccordement sont inexistantes dans la majorité des communes.

Il n'y a pas d'obligation selon la législation cantonale de prélever des taxes de raccordement pour l'approvisionnement en eau. Il appartient aux communes de décider la perception ou non d'une telle taxe, en fonction de leur pratique historique et de leur situation actuelle et future (par exemple projet de fusion).

Selon l'avis de la Surveillance des prix, il convient d'éviter de procéder à des modifications importantes de la pratique historique pour des raisons d'égalité de traitement entre les personnes déjà raccordées et celles qui souhaitent se raccorder. Dans le cas où l'ancien règlement ne prévoyait pas l'application d'une taxe de raccordement, SPr juge approprié de renoncer à cette taxe dans le nouveau règlement.

Il est laissé à libre appréciation de la Commune la fixation des critères de cette taxe pour l'approvisionnement en eau. La Commune prend en considération une des variantes figurant dans les recommandations édictées par la SSIGE.

Sur demande de SPr, les revenus des taxes de raccordement doivent être estimés à moyen terme (5 ans) et prises en compte dans le calcul des taxes annuelles.

La taxe de raccordement est perçue lors du raccordement d'un bien-fonds aux installations publiques. Une avance ou la totalité peut être perçue lors de l'octroi du permis de construire.

6 Taxe d'utilisation

La détermination du financement de l'approvisionnement en eau doit se baser sur la taxe d'utilisation annuelle qui est composée d'une taxe de base et d'une taxe de consommation. Les revenus de cette taxe d'utilisation doivent couvrir les coûts annuels d'exploitation, d'entretien, d'adaptation et de remplacement des installations, ainsi que les charges financières et la constitution des fonds nécessaires.

La LGEaux laisse le choix du taux respectif de couverture des charges totales de l'approvisionnement en eau entre la taxe de base et la taxe de consommation. Ces deux taxes doivent couvrir ensemble le 100% des charges totales de l'approvisionnement en eau[2]. Il appartient à la Commune de fixer ces taux dans son règlement tarifaire.

Le taux de couverture par la taxe de base doit être compris entre 30 et 70%[3]. Cette fourchette tient compte des cas de figure pouvant se présenter dans le Canton du Jura.

---

[2] Après déduction des taxes de raccordement.

[3] Recommandations de 30 à 50% selon la « Directive concernant le financement de l'assainissement au niveau des communes et de leurs groupements (VSA/IC, 1994) » et évaluation ENV.

6.1 Taxe de base

La taxe de base pour l'approvisionnement en eau est fixée selon la méthode du diamètre du compteur (DN) ou de la méthode du tarif échelonné (TE) selon les tranches de volumes consommés (art. 94, alinéa 3, LGEaux).

6.1.1 Méthode du diamètre des compteurs (DN)

La méthode du diamètre des compteurs (DN) est basée sur un émolument appliqué en fonction du diamètre (ou calibre) des compteurs d'eau de l'ensemble des biens-fonds raccordés aux installations publiques.

Plusieurs communes appliquent ce système depuis de nombreuses années.

6.1.2 Méthode du tarif échelonné (TE)

La méthode du tarif échelonné (TE) utilise la corrélation qui existe théoriquement entre les unités de raccordement installées et la consommation. Le tarif échelonné comporte une composante de taxe de base et une composante de taxe de consommation, basées les deux sur des tranches de volumes consommés. Il fusionne ainsi en un unique système tarifaire ces deux composantes, dont le seul critère de calcul est la fourniture d'eau.

Sur la base des modèles tarifaires recommandés par la VSA et validés par SPr, une courbe de tarif échelonné a été déterminée et insérée dans les formulaires de calcul des taxes. Les données initiales de ce tarif échelonné sont les suivantes :

Consommation (m^3)	Taxe de consommation (Fr./m^3)	Taxe de base (Fr./an)
0 à 55	2.20	160
56 à 500	2.05	170
501 à 1'000	1.90	245
1001 à 3'000	1.75	395
3'000 à 5'000	1.60	845
Plus de 5'000	1.45	1'595

Tableau 1 : Données initiales du tarif échelonné

6.2 Taxe de consommation

Dans le cas du choix de la méthode du diamètre des compteurs (DN), la taxe de consommation est unique et déterminée par le montant des frais non couverts par la taxe de base rapporté au volume d'eau consommé global.

Dans le cas du choix de la méthode du tarif échelonné (TE), la taxe de consommation est variable et déterminée par le montant des frais non couverts par la taxe de base rapporté au volume d'eau consommé global selon les tranches de volumes consommés.

Une attention particulière doit être portée à la détermination du volume d'eau potable effectivement consommé.

Les coûts sont déterminés sur la base des comptes de fonctionnement des trois années précédant l'introduction des nouvelles taxes. Il est à vérifier également que toutes les prestations liées à l'approvisionnement en eau sont effectivement imputées à ce compte. C'est ainsi l'occasion pour la Commune d'éventuellement adapter certaines rubriques comptables ou de les préciser. Par exemple, les coûts du personnel communal liés aux tâches de l'approvisionnement en eau ne sont pas toujours actuellement distingués et imputés au compte de l'approvisionnement en eau.

7 Autres taxes

7.1 Taxes spécifiques

La Commune peut percevoir des taxes différenciées ou complémentaires perçues en fonction de la consommation d'eau liés aux activités, installations ou motifs suivants :

a) les piscines ;

b) les chantiers ;

c) les résidences secondaires ;

d) les manifestations ;

e) l'alimentation du bétail ;

f) les fontaines publiques ;

g) ...

La directive ne traite pas de ces taxes qui sont spécifiques à chaque Commune. Cependant, ces taxes doivent également respecter les principes de causalité et celui du maintien de la valeur des installations, soit couvrir les coûts occasionnés.

7.2 Taxe de location des compteurs

La taxe de location des compteurs est fréquemment prélevée par les communes de la République et Canton du Jura. Toutefois, et malgré le fait que la Commune soit libre de maintenir cette taxe dans son règlement, il est recommandé de l'intégrer à la taxe de base pour éviter une multiplication des taxes prélevées. En cas de maintien de cette taxe de location, il faut veiller à ce qu'elle ne soit pas confondue avec la taxe de base.

Le formulaire de calcul des taxes fourni en annexe considère que la taxe de location des compteurs est intégrée à la taxe de base. Dans le cas où la Commune décidait de conserver la taxe de location des compteurs, il lui suffit de ne pas prendre en compte la valeur des compteurs dans le calcul de la valeur de remplacement des installations ainsi que le produit de la taxe de location dans le calcul des revenus. En revanche, le produit de la taxe de location doit alors couvrir le coût du remplacement des compteurs afin de satisfaire aux exigences fixées par la LGEaux.

8 Cas particuliers

Dans les cas particuliers, la Commune définit une taxation adaptée en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des méthodes et critères fixées dans la LGEaux.

Le Conseil communal est compétent pour traiter tous les cas non prévus par le règlement communal et les cas particuliers.

Pour le Département de l'environnement et le Délégué aux affaires communales :

David Eray
Ministre