

Préavis N° 05 - 2016
au Conseil communal

**Nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau
et nouvelle structure de taxes**

Crédit demandé CHF 20'000.00

Responsabilité(s) du dossier :

- **Direction des travaux et des services industriels,
M. M. Zolliker, Conseiller municipal**

Pully, le 16 mars 2016

Table des matières

1. Objet du préavis	3
2. Règlement communal sur la distribution de l'eau	4
2.1. Préambule	4
2.2. Modifications de la LDE	4
2.3. Résumé des chapitres du règlement	5
2.4. Commentaires relatifs au règlement	6
3. Financement de la distribution de l'eau	8
3.1. Principes	8
3.2. Modification de la structure des taxes	9
3.3. Les charges liées à la distribution de l'eau	13
3.4. Montant des nouvelles taxes	16
4. Demande de crédit et de financement	22
5. Planification	22
6. Développement durable	22
6.1. Dimension économique	23
6.2. Dimension environnementale	23
6.3. Dimension sociale	23
7. Communication	23
8. Programme de législature	23
9. Conclusions	24
10. Annexes	24

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux,

1. Objet du préavis

La loi cantonale sur la distribution de l'eau de 1964 (ci-après LDE) a été modifiée par le Grand Conseil en mars 2013 dans le but de :

- l'adapter aux exigences procédurales découlant du droit fédéral ainsi qu'aux évolutions terminologiques, juridiques et législatives ;
- clarifier l'étendue des obligations légales des communes ainsi que les rapports entre usagers et distributeurs ;
- préciser la nature et la fixation du prix de l'eau.

A la suite de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions le 1^{er} août 2013, les communes vaudoises ont l'obligation légale de mettre en conformité leur règlement sur la distribution de l'eau dans un délai de 3 ans.

Pour la Ville de Pully, ces changements impliquent la nécessité d'adapter le règlement actuel sur la distribution d'eau datant de 1970, mis à jour en 1997, mais également de saisir cette opportunité pour instaurer une nouvelle structure de taxes.

Le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau, soumis à l'approbation de votre Conseil par le présent préavis, a été adopté par la Municipalité lors de sa séance du 27 janvier 2016. Il a d'ores et déjà fait l'objet d'un examen préalable de la part du service cantonal compétent (Service de la consommation et des affaires vétérinaires, ci-après SCAV), ce qui simplifiera la procédure d'examen officielle et son approbation par la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (ci-après DTE) en cas d'adoption par votre Conseil.

Les montants des nouvelles taxes ont également été soumis à l'Office fédéral de la Surveillance des prix (ci-après M. Prix) pour consultation. M. Prix a communiqué sa prise de position dans un courrier datant du 23 juin 2015 auquel la Municipalité a répondu le 28 janvier 2016 à la suite de nouvelles études.

L'entrée en vigueur du nouveau règlement et l'introduction de la nouvelle structure de taxes sont prévues au 1^{er} décembre 2016.

2. Règlement communal sur la distribution de l'eau

2.1. Préambule

En Suisse, l'approvisionnement en eau potable incombe aux communes. Celles-ci sont soumises à une série d'obligations provenant des textes législatifs fédéraux et cantonaux, en particulier la LDE qui fixe le cadre légal en matière de fourniture d'eau potable et de défense incendie dans le canton de Vaud. Chaque distributeur d'eau édicte son propre règlement en suivant les directives de la Confédération et du Canton.

Afin d'uniformiser les règlements, le canton de Vaud a établi un règlement type pouvant être repris et adapté selon les spécificités communales. Le nouveau règlement sur la distribution de l'eau de la Ville de Pully reprend en grande partie les dispositions de ce document qui est également très similaire au règlement actuel. Il a d'ores et déjà fait l'objet de 2 examens préalables par le SCAV, durant l'été 2014 puis en septembre 2015, dans le but de simplifier la procédure d'examen officielle et d'approbation par la Cheffe du DTE qui suivra son adoption par les autorités pulliérannes. Il convient de préciser que l'annexe fait l'objet de la même procédure d'approbation que le règlement.

Le chapitre 2.2 du présent préavis relève les principales évolutions de la LDE. Le chapitre 2.3 présente ensuite, dans les grandes lignes, le contenu du nouveau règlement. Les modifications importantes qui y sont apportées par rapport au règlement actuel sont exposées dans le chapitre 2.4. Le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau et son annexe sont joints au préavis.

2.2. Modifications de la LDE

Les principales modifications de la LDE concernent les points suivants :

- **L'étendue des obligations légales des communes** en matière de fourniture d'eau potable et de défense incendie sont maintenant clarifiées grâce à l'évolution du droit de l'aménagement du territoire. Dorénavant, la LDE précise que seules les « zones à bâtir » et les « zones spéciales » sont soumises à l'obligation légale de fourniture de l'eau.
- **Le prix de l'eau** constitue dorénavant une taxe causale de droit public qui doit respecter le principe de couverture des frais. Ainsi, les notions de la LDE qui relevaient du droit privé (« prix », « finance », etc.) ont été modifiées par le terme « taxe ». De plus, comme il s'agit maintenant de « taxes », la Municipalité n'a plus la compétence d'en fixer seule les montants. Le principe de légalité exige que celles-ci soient prévues dans une base légale formelle adoptée par l'organe législatif communal qui définit le cercle des contribuables qui y sont assujettis, leur objet et leurs modalités de calcul. Toutefois, la compétence tarifaire de détail peut être déléguée à l'organe exécutif communal. Pour cela, le législatif doit définir la marge de manœuvre de l'exécutif communal en fixant le montant maximal des taxes (plafond) que celui-ci peut arrêter.

- Les rapports entre usager et distributeur sont dorénavant et dans tous les cas considérés comme du droit public lorsque l'eau est fournie dans le cadre des obligations légales, même si le distributeur d'eau est un concessionnaire privé. Les voies de recours doivent ainsi être clarifiées.
- La distribution de l'eau hors obligations légales (ex. : bâtiment en zone agricole ou vente d'eau en gros) relève du droit privé.

2.3. Résumé des chapitres du règlement

Chapitre I - Dispositions générales

- Rappelle les bases légales et présente l'organisation de la distribution de l'eau à Pully (délégation de compétence).

Chapitre II - Abonnements

- Fixe les droits et les obligations de l'abonné envers la Commune ainsi que les conditions d'octroi et de résiliation des abonnements.

Chapitre III - Mode de fourniture et qualité de l'eau

- Fixe les droits et les obligations de la Commune en la matière.
- Précise les exigences légales en matière de qualité de l'eau.

Chapitre IV - Concessions

- Définit les conditions d'octroi et de résiliation des concessions¹ par des entrepreneurs privés.

Chapitre V - Compteurs

- Précise la propriété, les questions d'entretien et les spécificités en la matière.
- Détermine les conditions de pose, de manipulation et d'usage.

Chapitre VI - Réseau principal de distribution

- Précise les notions de propriété, les questions d'entretien et les spécificités en la matière.

Chapitre VII - Installations extérieures

- Précise les notions de propriété, la responsabilité et les spécificités en la matière.
- Détermine les conditions de pose, de manipulation, d'entretien et d'usage.
- Règle la question des installations extérieures communes à plusieurs propriétaires.

¹ Autorisation délivrée à une entreprise par la Commune lui permettant de construire, transformer, réparer ou entretenir des installations extérieures.

Chapitre VIII - Installations intérieures

- Précise l'état de propriété, la responsabilité et les spécificités en la matière.

Chapitre IX - Dispositions communes aux installations extérieures et intérieures

- Fixe les droits et les obligations du propriétaire et de la Commune.
- Règle la procédure en cas de fuite ou de travaux non effectués.

Chapitre X - Interruptions

- Traite des causes, responsabilités et mesures en cas de coupure d'eau à des fins d'entretien ou en cas de force majeure.

Chapitre XI - Taxes

- Fixe les principes généraux de définition et d'exigibilité des taxes destinées à couvrir la participation des propriétaires aux coûts de la distribution de l'eau.
- Les bases de taxation et les taux maximaux sont fixés dans l'annexe du règlement.

Chapitre XII - Dispositions finales

- Traite des infractions au règlement et des voies de recours.
- Fixe l'entrée en vigueur du règlement.

Annexe au règlement

- Règle les conditions d'application des articles du règlement relatifs aux taxes.
- Précise le champ d'application et, pour chaque catégorie de taxe, les éléments de base de la taxation et le taux maximal.

2.4. Commentaires relatifs au règlement

La majeure partie des modifications apportées au règlement communal sur la distribution de l'eau sont des adaptations terminologiques mineures (ex. : introduction des notions d'« abonné » ou de « taxe ») et des mises en conformité par rapport aux pratiques imposées par le Canton telles que la modification du système de taxes (art. 41 à 46 et 50) ainsi que la mise à jour des procédures (art. 48 et 51), des bases légales de référence (art. 47), des voies de recours (art. 49) ou des données techniques (art. 28).

La Municipalité souhaite également profiter de l'obligation d'adapter son règlement pour formaliser des pratiques existantes, pour en introduire de nouvelles ou en modifier certaines en vue d'améliorer la gestion du service. Elles sont exposées ci-dessous.

2.4.1. Formalisation des pratiques existantes

La Municipalité souhaite formaliser dans le nouveau règlement les pratiques suivantes :

- Délais de notification au service : s'il souhaite résilier son abonnement, l'abonné doit avertir le service des eaux 2 semaines à l'avance (art. 6). De plus, le service doit être avisé immédiatement en cas de transfert d'abonnement (art. 8), si l'abonné suspecte un dysfonctionnement de son compteur (art. 17) ou un dommage sur ses installations extérieures (art. 30), dès l'achèvement des travaux de raccordement et juste avant le remblayage de la fouille afin que le service puisse procéder au constat des travaux et aux relevés (art. 31) ou lorsque l'abonné entreprend des modifications sur ses installations intérieures de nature à modifier l'abonnement (art. 32).
- Procédure d'établissement des factures rectificatives en cas d'arrêt ou de dysfonctionnement du compteur : à moins qu'un autre mode de calcul ne permette un décompte plus exact, le montant est déterminé par la moyenne de la consommation des 5 dernières années (art. 17).
- L'abonné doit prendre toutes les mesures utiles afin que ses installations soient maintenues en parfait état de fonctionner (art. 15 et 30).
- Seules les personnes autorisées par le service des eaux ont le droit de prélever de l'eau aux bornes hydrantes (art. 23).
- L'ensemble des frais liés à la réouverture de fouilles remblayées avant le contrôle du service des eaux est à la charge du propriétaire (art. 31).

2.4.2. Modification des pratiques existantes

La Municipalité souhaite pouvoir :

- Etablir une liste d'entrepreneurs concessionnaires autorisés à intervenir sur le réseau d'eau et limiter le nombre d'entreprises afin de maîtriser les interventions et ainsi mieux gérer la qualité des travaux effectués (art. 11 et 12). Cette mesure contraint les propriétaires à faire appel à l'une des entreprises sélectionnées.
- Unifier les pratiques en chargeant la Commune d'entretenir les installations extérieures situées sur le domaine public, à ses frais. L'établissement de ces installations reste toutefois à la charge du propriétaire (art. 24). Les contrats d'abonnement² seront ainsi résiliés.
- Prendre ou ordonner les mesures utiles pour remédier aux défauts ou défaillances des installations dans un délai donné par le service des eaux. A l'échéance de ce délai, dans le cas d'une fuite, toute l'eau perdue est facturée au propriétaire. L'ensemble des frais administratifs découlant de la remise en état du défaut est également à sa charge (art. 35).
- Procéder à la reprise des installations extérieures communes à plusieurs propriétaires et les intégrer au réseau principal de distribution pour être utilisées à des fins

² Contrats dans lesquels la Commune s'engage à entretenir les installations extérieures privées situées sur le domaine public à ses frais, en contrepartie d'un abonnement de CHF 24.00 par an.

publiques, sous certaines conditions (art. 27). Les installations doivent être conformes aux normes en vigueur au moment de la reprise et en bon état, faute de quoi la mise en conformité est à la charge du propriétaire.

- Autoriser l'installation de compteurs supplémentaires sur un même abonnement pour des consommations spécifiques de type arrosage ou piscine (art. 13).

3. Financement de la distribution de l'eau

La modification du règlement sur la distribution de l'eau a conduit à repenser le mode de financement du service des eaux. Le chapitre 3.1 rappelle les principes fondamentaux à respecter. Le système actuel et la nouvelle structure de taxes proposée par la Municipalité sont présentés au chapitre 3.2. Le chapitre 3.3, quant à lui, expose l'analyse des charges liées à la distribution de l'eau qui a servi à déterminer le montant des nouvelles taxes figurant dans le chapitre 3.4.

3.1. Principes

Selon les exigences fédérales et cantonales, lors de l'élaboration d'un mode de financement 4 principes fondamentaux doivent être respectés :

- Le **principe de causalité** (consommateur-payeur) : chaque utilisateur doit assumer les coûts liés à sa propre consommation d'eau ainsi que ceux générés par son abonnement.
- Le **principe de couverture des frais / autofinancement** : le service des eaux doit être financièrement indépendant afin d'atteindre un équilibre entre les charges et les recettes. Cela signifie que l'ensemble des dépenses liées à l'approvisionnement en eau (les charges d'exploitation mais également les investissements pour le développement et l'amélioration du réseau) devra uniquement être couvert par le revenu des taxes, sans bénéfices à moyen terme et sans avoir recours à l'impôt.
- Le **principe de transparence** : les bases de calcul et les principes de fixation du montant des taxes doivent être accessibles à tous les abonnés et définis clairement dans une base légale. Il est nécessaire de fournir aux abonnés des informations sur les coûts engendrés par la distribution de l'eau, permettant ainsi une meilleure compréhension du sujet.
- Le **principe d'équivalence** : le montant d'une taxe doit être fixé selon la valeur objective de la prestation fournie et rester dans les limites du raisonnable. Il n'est pas permis d'utiliser le produit des taxes pour financer d'autres prestations.

En contrepartie de la livraison de l'eau, la LDE permet aux communes de percevoir 4 types de taxes :

- une taxe unique fixée au moment du raccordement au réseau principal ;
- une taxe de consommation d'eau au mètre cube ou par litre/minute ;
- une taxe d'abonnement annuelle ;

- une taxe de location pour les appareils de mesure.

3.2. Modification de la structure des taxes

3.2.1. Structure des taxes actuelles

Selon les articles 38 à 41 du règlement actuel sur la distribution de l'eau et son annexe, les abonnés doivent s'acquitter des taxes suivantes :

	Taxes	Modalité de calcul Montants CHF HT		
Taxes uniques	Taxe de raccordement	6.3415 ‰ de la valeur ECA (min. CHF 200.00)		
	Complément de taxe	4.3902 ‰ de la différence entre les valeurs ECA avant et après travaux		
Taxes annuelles	Taxe d'abonnement	0.3122 ‰ de la valeur ECA		
	Taxe de consommation	CHF 1.4927 / m ³		
	Location des compteurs	Diamètre ½ " et ¾ "	31.20	Diamètre 2 " 120.00
		Diamètre 1 "	42.90	Diamètre 2 ½ " 136.60
Diamètre 1 ¼ "		46.80	Diamètre 3 ¼ " 163.90	
Diamètre 1 ½ "		70.30	Diamètre 4 " 690.79	

Cette structure de taxes ne correspond plus de façon satisfaisante aux nouvelles exigences. Tout d'abord, l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ci-après ECA) est de plus en plus réticent à fournir la valeur d'assurance des bâtiments à des fins de taxation. Lorsque l'actualisation de ces données n'est pas effectuée de manière régulière, les bâtiments sont sous-évalués, biaisant ainsi les données. Ensuite, si la proportionnalité entre la valeur ECA et la quantité d'eau consommée est vérifiable dans l'ensemble, elle résiste souvent mal aux analyses au cas par cas.

3.2.2. Nouvelle structure de taxes

Etudes

La Municipalité de Pully souhaite mettre en place une structure de taxes simple, compréhensible pour le consommateur et aisément applicable administrativement. Les taxes doivent également être flexibles afin de pouvoir être adaptées facilement aux éventuelles fluctuations de la population ou de la consommation, sans toutefois engendrer des variations en dents-de-scie d'année en année. Divers systèmes de tarification ont été testés et comparés par le biais d'analyses multicritère :

- **Taxe selon la valeur ECA** : il s'agit du système actuel (données connues) qui est moyennement causal, c'est-à-dire peu représentatif de la quantité d'eau consommée. De plus, l'ECA est de plus en plus réticent à fournir ces valeurs à des fins de taxation.

- **Taxe selon le volume ECA ou SIA** : il représente les mêmes inconvénients que la taxe selon la valeur ECA (données moyennement corrélées à la consommation d'eau).
- **Taxe selon le diamètre du compteur** : ce système est causal puisqu'il est lié à la capacité à prélever de l'eau. Il est facile à appliquer, simple à comprendre et les données sont déjà connues. Cependant, ce mode de calcul est trop simpliste, peu précis et peu nuancé. Il faudrait dès lors s'attendre à d'importants effets de seuil qui seraient perçus comme injustes par les abonnés.
- **Taxe selon le nombre d'unités de raccordement (ci-après UR³)** : ce système est causal puisqu'il reflète de manière précise la quantité d'eau potentiellement consommée et a l'avantage d'être continu (on ne retrouve pas les mêmes effets de seuil que pour la taxe selon le diamètre du compteur). Cependant, la base de données est inexistante alors que ce modèle nécessite une connaissance complète et permanente de chaque objet raccordé. La récolte des données et leur mise à jour sont chères et fastidieuses. Ce type de taxe est toutefois idéal pour la taxe de raccordement.
- **Taxe selon le volume d'eau consommée** : ce critère est totalement causal, très simple à appliquer et à comprendre. Il s'agit également d'une taxe incitative qui encourage à l'économie d'eau. Cependant, les coûts liés à la distribution de l'eau comprennent une part fixe indépendante de la consommation qui doit être couverte.
- **Taxe fixe et unique** : cette taxe est très simple à appliquer et à comprendre. Cependant, elle n'a aucun lien avec la consommation d'eau et pénalise les petits consommateurs.

Après avoir étudié les différents systèmes, la Municipalité propose d'instaurer la structure de taxes suivante :

	Taxes	Critères actuels	Critères suggérés
Taxes Uniques	Taxe de raccordement et complément	Valeur ECA	Nombre d'UR
Taxes annuelles	Taxe d'abonnement	Valeur ECA	Fixe et unique
	Taxe de consommation	Volume d'eau consommé (taxe fixe au m ³)	Volume d'eau consommé (taxe dégressive)
	Location des compteurs	Diamètre du compteur	Diamètre du compteur

³ Le nombre d'UR est défini pour chaque appareil ou robinet et représente la quantité d'eau potentiellement consommée. Il tient compte des débits de pointe ainsi que de la durée d'utilisation des appareils et permet de dimensionner le diamètre des conduites et du compteur.

Les taxes uniques de raccordement

En contrepartie du raccordement d'un bâtiment au réseau de distribution d'eau, une taxe unique est facturée au propriétaire. Cette taxe contribue à la construction du réseau communal de distribution d'eau en fonction de la sollicitation du réseau. La Municipalité propose d'adopter le critère « nombre d'unités de raccordement » qui semble idéal pour établir les montants de la taxe unique de raccordement. En effet, les UR sont des valeurs définies selon les directives de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (ci-après SSIGE) qui détermine les sollicitations du réseau pour chaque point de consommation (ex. : une chasse d'eau = 1 UR, un lavabo ou un lave-vaisselle = 2 UR, une douche = 6 UR, etc.).

Il s'agit d'un critère causal et précis qui reflète de manière transparente la quantité d'eau pouvant être consommée. Il a l'avantage d'être continu et déjà utilisé comme paramètre pour le calcul de la taxe de raccordement au réseau d'évacuation des eaux usées. Une uniformisation entre les taxes permettrait ainsi de s'affranchir d'une procédure supplémentaire pour la gestion des données. C'est également le critère le plus utilisé en Suisse comme base pour déterminer les taxes de raccordement et il est recommandé par de nombreuses collectivités ainsi que par la SSIGE.

Lorsque des travaux de transformation sont entrepris sur un bâtiment déjà raccordé, un complément de taxe est perçu. Le montant prélevé correspondrait alors à la différence entre le nombre d'UR avant et après travaux. Tout bâtiment démoli puis reconstruit serait assimilé à un cas de transformation.

La taxe d'abonnement annuelle et la taxe de consommation

Chaque année, les propriétaires raccordés au réseau de distribution d'eau doivent s'acquitter d'une taxe de base sous forme d'abonnement pour l'utilisation du réseau, ainsi que d'une taxe de consommation calculée sur le volume d'eau mesuré aux compteurs.

Au terme d'une analyse approfondie, la Municipalité propose de retenir un système (association d'une taxe d'abonnement et d'une taxe de consommation) composé des 2 paramètres suivants :

- une taxe d'abonnement fixe et unique pour tous les consommateurs ;
- une taxe de consommation en fonction du volume d'eau consommé, dégressive par tranche de consommation de l'abonné.

La taxe d'abonnement est fixe et unique, c'est-à-dire qu'elle est identique quels que soient les caractéristiques du consommateur et le volume d'eau consommé. Elle sert à couvrir une partie des frais fixes du réseau que le service doit assumer indépendamment du volume d'eau consommé.

L'association de ces deux taxes correspond à un système équivalent au modèle dit « **monôme dégressif** » ou « **tarif dégressif par tranche de consommation** ». Ce modèle, développé en 2002 par l'Office des eaux et des déchets du canton de Berne, a déjà fait ses preuves au sein de plusieurs services des eaux de grande envergure, notamment Berne,

Sierre et Genève. Avec une taxe d'abonnement relativement faible, comme cela est proposé à Pully, la facture du client dépend principalement de sa consommation.

La taxe dégressive a pour but de tenir compte du prix marginal de production de l'eau et de la structure réelle des coûts. En effet, en plus des frais variables⁴ proportionnels à la quantité d'eau produite, la distribution de l'eau engendre des coûts fixes⁵ qui ne dépendent pas des volumes générés. Ainsi, on comprend bien que plus la quantité d'eau produite est élevée, plus les coûts par m³ diminuent. Il est donc approprié de traduire ce phénomène par la mise en place d'une taxe de consommation dégressive. La dégression permet également de maintenir des prix acceptables pour les gros consommateurs tels que les exploitants agricoles qui ne peuvent pas fonctionner sans eau potable, sans pour autant inciter au gaspillage puisque chaque m³ consommé reste facturé.

Profil de consommation [m ³ /an]	Nombre de consommateurs concernés	
Jusqu'à 500 m ³	1'203	62 %
De 500 à 2'000 m ³	638	33 %
Plus de 2'000 m ³	105	5 %
TOTAL	1'946	100 %

S'il est configuré de manière à couvrir les coûts annuels, le système proposé possède de nombreux avantages d'un point de vue :

- **Economique** : système très facilement mis en œuvre, géré à faibles coûts et demandant peu de travail administratif (recherche de données limitée, mises à jour simplifiées, gestion d'un seul paramètre, etc.).
- **Juridique** : modèle parfaitement conforme aux exigences cantonales (principe de causalité) et confirmé par le Tribunal administratif du canton de Berne dans le cadre de sa jurisprudence.
- **Politique et clientèle** : système a priori plutôt bien accepté. C'est un modèle simple, transparent et compréhensible qui peut être appliqué à tous les types de clients sans déduction ou exonération.
- **Ecologique** : avec une taxe d'abonnement faible, le modèle est en adéquation avec le principe de causalité et encourage à l'économie d'eau, même avec un léger tarif dégressif (calcul des tarifs en fonction de la consommation effective de l'eau qui contribue à une consommation plus réfléchie et raisonnable).

⁴ **Frais variables** : frais de production, pompage, électricité et achat d'eau qui dépendent directement de la quantité d'eau produite et consommée.

⁵ **Frais fixes** : frais de personnel, administratifs, d'entretien, de contrôles de qualité, d'exploitation et financiers (intérêts et amortissements) qui ne dépendent pas du volume produit et de la demande potentielle (frais présents même en l'absence de consommation).

Les retours d'expériences confirment que les systèmes équivalents au modèle « monôme dégressif » possèdent le potentiel nécessaire pour devenir des systèmes tarifaires de référence en Suisse.

3.3. Les charges liées à la distribution de l'eau

Ce chapitre dresse le bilan des charges actuelles (3.3.1), puis présente l'estimation des charges futures (3.3.2) qui est nécessaire afin de fixer de manière juste les montants des taxes à l'entrée en vigueur du nouveau règlement, ainsi que les plafonds.

3.3.1. Charges liées à la distribution de l'eau - Situation actuelle

Actuellement, le budget du service des eaux s'élève à CHF 3.7 millions par an (budget 2016), dont environ CHF 112'000.00 d'intérêts et CHF 115'000.00 d'amortissements nets. Depuis 1993, les charges et les recettes du réseau sont restées relativement stables, la taxe n'ayant d'ailleurs pas été adaptée depuis cette date. Toutefois, les recettes ne sont plus suffisantes pour couvrir les charges et les exercices présentent de plus en plus souvent une sous-couverture annuelle qui est en moyenne de CHF 70'000.00 sur les 5 dernières années.

3.3.2. Charges liées à la distribution de l'eau - Evolution

Dans le paragraphe précédent, il est souligné que le service des eaux ne perçoit pas assez de revenus pour être en mesure de couvrir les dépenses. En plus de ce constat, pour différentes raisons expliquées ci-après (renouvellement, amélioration et développement du réseau d'eau potable prévus par le plan directeur qui vont demander d'importants investissements, augmentation des frais d'exploitation, etc.), les charges vont augmenter au cours des prochaines années.

Plan directeur de la distribution de l'eau

Le Plan directeur de la distribution de l'eau (ci-après PDDE) de la Ville de Pully est en cours de validation et sera bientôt soumis au Conseil communal par préavis. Il met en avant les importants enjeux liés à la modernisation du réseau d'eau, à l'amélioration des conditions de distribution et à la valorisation de ses sources situées sur la commune de Montpreveyres. Le scénario optimal prévoit tout de même des investissements exceptionnels de l'ordre de CHF 5 millions d'ici à 2025, ainsi qu'une hausse des coûts d'exploitation de CHF 280'000.00 par an dès 2018 si les travaux se déroulent conformément aux prévisions.

Renouvellement ordinaire du réseau

A ces investissements extraordinaires doivent être ajoutés les investissements usuels pour le renouvellement des conduites principales du réseau de distribution fixés à hauteur de CHF 715'000.00 par an. Ils permettraient de renouveler environ 1.7 % des conduites chaque année. Ces valeurs sont proches de celles observées ces 20 dernières années (investissements de l'ordre de CHF 650'000.00 et taux de renouvellement de 1.6 % par an en moyenne). Elles correspondent à une stratégie de renouvellement peu intensive qui

conduit au remplacement complet du réseau tous les 60 ans, ce qui est considéré comme extrême en milieu urbain. Dans une étude effectuée en 2011 où il était comparé à 19 autres réseaux, dont ceux de Berne et de Fribourg, le réseau pulliéran était le plus vétuste avec un âge moyen des conduites de près de 40 ans.

La multiplication des fuites sur le réseau ces dernières années, au-delà de leur impact sur la régularité de la fourniture d'eau aux clients, semble également justifier de ne pas réduire le montant des investissements actuels. Entre 2000 et 2005, les dépenses pour les réparations des conduites se sont élevées à CHF 288'000.00 par an en moyenne, contre CHF 393'000.00 entre 2010 et 2013, avec une pointe à CHF 586'000.00 en 2013. Grâce aux mesures de sectorisation et d'instrumentation qui seront mises en place dès 2017 dans le cadre du PDDE, il est fort possible que les pertes sur le réseau d'eau diminuent. Dès lors, les coûts des travaux liés aux réparations de fuites pourraient être réduits d'environ 25 %, ce qui correspond à une diminution des frais annuels de CHF 100'000.00. Pour les mêmes raisons, un plus faible volume d'eau serait acheté à Lausanne, permettant ainsi de réaliser des économies d'environ CHF 50'000.00 par an.

A la suite de la réalisation de ces projets, les frais financiers (intérêts et amortissements) augmenteront de manière assez significative avec des montants annuels supplémentaires de CHF 370'000.00.

Frais d'exploitation

Dès la mise en vigueur du nouveau règlement, la Commune prendra à sa charge l'entretien des installations extérieures privées situées sur le domaine communal qui incombe actuellement aux propriétaires. En effet, certains propriétaires disposent de « contrats d'abonnement » dans lesquels la Commune s'engage à entretenir les installations extérieures privées situées sur le domaine public à ses frais, en contrepartie d'un abonnement de CHF 24.00 par an. Afin d'unifier les pratiques, la Commune souhaite résilier ces contrats et s'occuper systématiquement de l'entretien de ces installations afin de gérer au mieux les réparations de fuites. Cette nouvelle prestation engendrera une augmentation des charges d'exploitation d'environ CHF 40'000.00 par an.

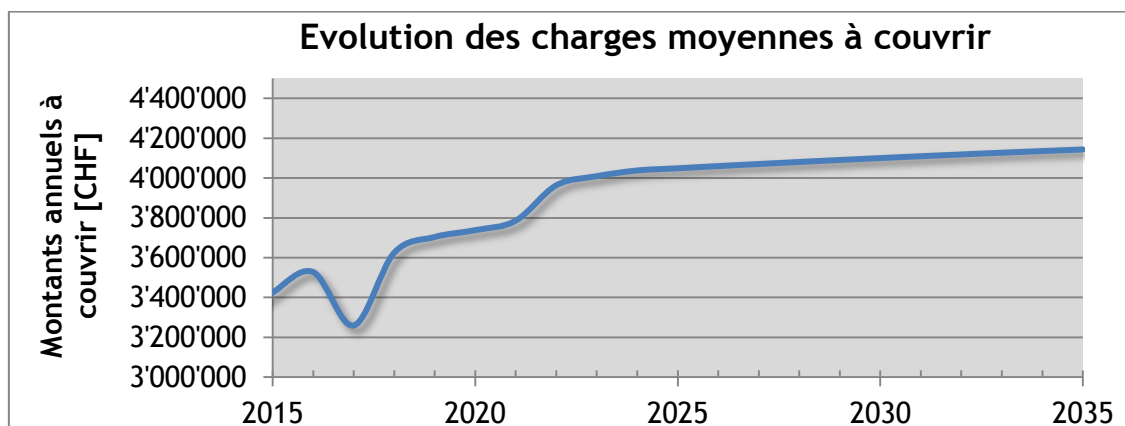
De plus, afin d'inciter les propriétaires à remplacer leurs installations extérieures privées vétustes, la Municipalité propose d'introduire une participation financière pour les frais de renouvellement des branchements privés qui serait financée par les taxes et assortie de conditions strictes. L'avantage découlant de cette mesure serait de bénéficier de branchements en meilleur état, réduisant ainsi le nombre de fuites et les coûts tant pour les propriétaires que pour la Commune. Les participations financières pour le renouvellement des installations extérieures privées s'élèveraient à CHF 20'000.00 par an dès 2017.

3.3.3. Synthèse et évolution des charges jusqu'en 2035

Les montants à couvrir présentés dans le tableau ci-dessous prennent en considération la hausse des charges d'exploitation liées à l'approvisionnement en eau (entretien des conduites, etc.), les besoins de renouvellement des infrastructures, ainsi que les futurs investissements prévus par le PDDE nécessaires au développement et à l'amélioration du réseau. Il est important que le service des eaux puisse bénéficier des ressources financières suffisantes afin de pérenniser la qualité des prestations fournies à la population et pour que les citoyens puissent continuer de jouir d'une eau de qualité.

	Comptes [CHF]	Prévisions [CHF]				
	2014	2017	2018	2025	2030	2035
Frais exploitation	3'202'660	3'087'958	3'367'958	3'367'958	3'367'958	3'367'958
Amortissements	84'146	264'565	309'064	545'772	615'881	685'064
Intérêts	115'400	143'348	183'757	226'824	207'935	182'072
Revenus divers ⁶	-96'030	-236'284	-236'284	-91'747	-91'747	-91'747
TOTAL [CHF HT]	3'257'735 (⁷)	3'259'587	3'624'495	4'048'807	4'100'027	4'143'347
Augmentation par rapport à 2014	-	0.1 %	11 %	24 %	26 %	27 %
		Moyenne de 3.44 mios (+ 6 %)				

Les charges moyennes à couvrir sur la période 2017-2018 vont augmenter d'environ 6 % par rapport aux charges de 2014, ce qui représente un coût total annuel d'un peu plus de CHF 3.44 mios, à condition que les projets prévus au plan des investissements par le PDDE puissent être réalisés.



⁶ Taxes de raccordement, subventions de l'ECA, vente de matériel, pose/dépose de compteurs, prestations pour Paudex et Belmont, etc.

⁷ Montant collecté des différentes taxes. En faisant le calcul, il aurait fallu encaisser des recettes de l'ordre de CHF 3'306'176.00. L'année 2014 s'est donc bouclée avec un déficit de CHF 48'441.00.

Pour atteindre un équilibre financier permettant la réalisation des mesures du PDDE, les tarifs de la fourniture d'eau doivent inévitablement augmenter. Le montant à couvrir progressera dans le temps en fonction des investissements planifiés. Dès lors, les tarifs devront être adaptés en conséquence. Sans cette adaptation, l'autofinancement du service et certains investissements indispensables seraient compromis.

3.3.4. Hypothèses financières

Afin de calculer les charges futures présentées dans la section 3.3.2, plusieurs hypothèses financières, plutôt optimistes, ont été émises :

- **Taux d'intérêt** : le choix du taux d'intérêt a une influence considérable sur la projection des charges. La Municipalité propose d'appliquer un taux d'intérêt de 2 %, légèrement surestimé par rapport aux conditions actuelles du marché des emprunts, permettant ainsi d'anticiper une hausse possible des taux. Ce taux d'intérêt, relativement bas, est basé sur une hypothèse optimiste.
- **Indexation des charges** : le taux d'indexation représente l'augmentation du coût de la vie (inflation). Il n'a pas évolué au cours des dernières années et a dès lors été négligé dans nos études. Hypothèse également optimiste.
- **Durée d'amortissement** : elle a été fixée à 30 ans, comme imposé par le règlement sur la comptabilité des communes.
- **Fonds d'égalisation du service des eaux** : il permet d'absorber les variations financières annuelles et se monte actuellement à environ CHF 720'000.00. Afin de limiter l'augmentation des taxes, ce montant a été réparti sur les 5 premières années (2017-2021) dans le but de compenser la part des coûts non couverts.

3.4. Montant des nouvelles taxes

3.4.1. Préambule

Le montant des taxes doit être fixé de manière à couvrir la totalité des coûts projetés et ainsi à assurer l'équilibre des comptes du service des eaux à moyen terme. Cela signifie que l'ensemble des dépenses liées à l'approvisionnement en eau doit être couvert par le revenu des taxes, sans avoir recours à l'impôt, afin d'équilibrer les comptes.

Les montants de chaque taxe indiqués ci-après ont été fixés de façon à assurer une stabilité sur une période de 2 ans (2017-2018) dès l'introduction du nouveau règlement. Cette durée de 2 ans a été choisie afin de limiter, d'une part, la hausse des taxes lors de l'introduction du règlement et, d'autre part, de permettre de réadapter la taxe en fonction des investissements effectifs.

Les montants plafonds sont, quant à eux, estimés de manière à garantir le principe de l'autofinancement de la distribution de l'eau jusqu'en 2035. Ils représentent la marge de manœuvre permettant à la Municipalité d'adapter les tarifs en fonction des coûts effectifs jusqu'à concurrence des maxima définis qui figurent dans le règlement.

Pour rappel, toute hausse de taxe doit faire l'objet d'une consultation auprès de M. Prix.

La TVA appliquée aux taxes sur la distribution de l'eau est de 2.5 %.

3.4.2. Montant de chaque taxe

Taxe de raccordement

L'objectif est de maintenir le montant des recettes perçues par les taxes de raccordement au niveau actuel, soit de percevoir un montant annuel moyen d'environ CHF 250'000.00 qui est porté en déduction des investissements et donc déduit des taxes annuelles payées directement par le consommateur. Actuellement, la taxe de raccordement se monte à 6.3415 ‰ de la valeur ECA HT.

	Critère proposé	Unité	Montant proposé [CHF HT]	Montant plafond [CHF HT]
Taxe de raccordement	Unité de raccordement	CHF/UR	100.00	150.00

Taxe de location pour les appareils de mesure

Le tarif pour la location de chaque compteur a été déterminé en amortissant son prix d'achat et les heures de travail nécessaires à son installation sur 13 ans. Sur 2017-2018, la location des compteurs représentera environ CHF 118'000.00 par an en moyenne, soit 3.5 % des revenus. La hausse de location des compteurs est due au fait qu'il n'y a eu aucune réadaptation des prix depuis de nombreuses années. Le tarif ne correspondait dès lors plus à la réalité économique.

	Critère proposé	Unité	Types de compteurs	Montants actuels [CHF HT]	Montants proposés [CHF HT]	Montants plafonds [CHF HT]
Taxe annuelle de location pour les compteurs	Diamètre du compteur	CHF par compteur	DN 15 20 - ½ et ¾ "	31.20	49.50	90.00
			DN 25 - 1"	42.90	52.90	96.00
			DN 32 - 1 ¼"	46.80	56.20	102.00
			DN 40 - 1 ½"	70.30	69.40	126.00
			DN 50 - 2"	120.00	105.50	192.00
			DN 50	136.60	142.20	259.00
			DN 80	163.90	169.60	309.00
			O-Meitwin DN80	163.90	350.00	637.00
			O-Meitwin DN100	690.79	444.60	809.00

Taxe d'abonnement

Les montants pour la taxe d'abonnement ont été déterminés afin de garantir un système causal et de respecter la structure réelle des coûts. Les revenus de cette taxe ne représentent que 11.5 % des recettes, soit environ CHF 0.4 mio par an. Actuellement, la taxe d'abonnement se monte à 0.3122 ‰ de la valeur ECA HT.

	Critère proposé	Unité	Montant proposé [CHF HT]	Montant plafond [CHF HT]
Taxe d'abonnement annuelle	Fixe et unique	CHF par abonnement	200.00	250.00

Taxe de consommation

La taxe de consommation se présente sous la forme d'une grille par tranche de consommation inspirée des modèles du canton de Berne. Afin de garantir un système causal et incitatif, un poids plus important lui a été attribué (85 % des revenus, soit environ CHF 2.9 mios par an). Actuellement, la taxe de consommation se monte à CHF 1.4927 /m³ HT.

	Critère proposé	Unité	Profils de consommation [m ³ /an]	Montants HT	Montants plafonds HT
Taxe de consommation annuelle	Volume	CHF/m ³	Jusqu'à 500 m ³	2.55	3.00
			De 500 à 2'000 m ³	2.30	2.70
			Plus de 2'000 m ³	2.05	2.40

Pour un même abonnement, les consommations d'eau aux compteurs sont additionnées afin de déterminer la consommation du client. Les tarifs dégressifs du tableau ci-dessus sont ensuite appliqués selon la tranche de consommation.

Exemple de calcul : compteurs d'eau standard et d'arrosage

Pour une PPE d'une valeur ECA de CHF 5 mios consommant 1'500 m³ d'eau par an (1'300 m³ sur un compteur standard de diamètre 2" et 200 m³ sur un compteur de diamètre 1" pour l'arrosage), le montant total à payer est actuellement de **CHF 3'962.95 HT** contre **CHF 3'933.40 HT** avec les nouveaux tarifs, à répartir entre tous les copropriétaires.

Tarifs actuels :

- Taxe d'abonnement = CHF 5'000'000.00 * 0.3122 / 1000 = CHF 1'561.00
- Taxe de consommation = 1'500 m³ * CHF 1.4927 = CHF 2'239.05
- Taxe de location = CHF 42.90 + CHF 120.00 = CHF 162.90

Nouveaux tarifs :

- Taxe d'abonnement = CHF 200.00
- Taxe de consommation = [500 m³ * CHF 2.55] + [(1'500 - 500 m³) * CHF 2.30]
= CHF 3'575.00
- Taxe de location = CHF 52.90 + CHF 105.50 = CHF 158.40

Conclusion

Cette nouvelle tarification de l'eau permet d'assurer une couverture des coûts à long terme et le financement des investissements nécessaires afin de maintenir la qualité des prestations fournies à la population.

3.4.3. Exemple de 3 cas concrets (exemples types à Pully)

		Immeuble	PPE	Villa
	Nombre de personnes	38	18	4
	Nombre d'appartements	13	8	1
	Valeur ECA [CHF]	5'700'000	3'000'000	950'000
	Consommation d'eau [m ³ /an]	2250	1'250	225
	Raccordement	1" + 1 ½"	1 ½"	1"
Tarifs actuels [CHF]	Location du compteur	113.20	70.30	42.90
	Taxe d'abonnement	1'779.54	936.60	296.59
	Taxe de consommation	3'358.53	1'865.85	335.85
	TOTAL	5'251.27	2'872.75	675.34
	Prix par personne [CHF]	138.19	159.60	168.84
Tarifs 2017-2018 [CHF]	Location du compteur	122.31	69.38	52.92
	Taxe d'abonnement	200.00	200.00	200.00
	Taxe de consommation	5'231.12	2'998.33	574.15
	TOTAL	5'553.43	3'267.71	827.07
	Prix par personne [CHF]	146.14	181.54	206.77
	Augmentation [%]	+ 6%	+ 14%	+ 22 %

Pour un même type d'habitation, la valeur ECA peut varier de façon relativement importante selon la date à laquelle elle a été estimée. Ainsi, même s'ils consomment la même quantité d'eau, les abonnés de deux habitations similaires peuvent avoir une facture totalement différente. Avec le nouveau système, des taxes équivalentes leur seront facturées.

3.4.4. Validation

Tout projet de modification de taxes doit faire l'objet d'une consultation auprès de M. Prix. Après avoir analysé les tarifs proposés, ce dernier a communiqué ses recommandations dans un courrier daté du 23 juin 2015.

Les points suivants présentent les remarques de M. Prix ainsi que la prise de position de la Municipalité y relatives :

- *Fixer le montant des taxes de manière à garantir une stabilité sur une période de 2 ans et non pas de 5 ans, comme proposé par la Municipalité.* Cette recommandation a été suivie par la Municipalité, permettant ainsi de diminuer la taxe à l'entrée en vigueur du règlement, mais également de régler et d'affiner le système plus rapidement après sa mise en application.
- *Garder le revenu des taxes de raccordement stable afin de garantir l'égalité de traitement entre les anciens et les nouveaux propriétaires.* La Municipalité a également accepté de suivre cette requête.

- *Ne pas augmenter le prix de la location des compteurs.* Cette taxe n'a pas évolué depuis 1992. Or elle doit comprendre les frais d'achat amortis sur la durée de vie d'un compteur, les frais d'entretien, mais également les coûts de main-d'œuvre lors de la pose des compteurs. Afin de pouvoir respecter les principes de causalité et de couverture des coûts, la Municipalité n'a pas pu répondre favorablement à la demande de M. Prix.
- *Ne pas augmenter les montants à couvrir par le revenu des taxes sur les prochaines années.* La Municipalité n'a pas pu accepter cette dernière requête. En effet, le réseau d'eau de la Ville de Pully doit être amélioré afin de limiter les pertes, de garantir la qualité de l'eau potable et d'optimiser la gestion du service des eaux. Ce travail demande un investissement financier relativement important et il sera dès lors indispensable de pouvoir couvrir les dépenses engendrées par la réalisation de ces projet, d'où l'évolution des coûts.
- *Le benchmarking effectué a relevé que les nouveaux tarifs de Pully sont parmi les plus chers de l'échantillon.* Ce phénomène peut être expliqué par le fait que beaucoup de communes n'ont pas encore adapté leurs tarifs sur la distribution de l'eau et financent le service des eaux en partie par l'impôt, ce qui ne respecte pas le principe de couverture des charges. De plus, la Ville de Pully dépend fortement des tarifs lausannois puisque près de 90 % des ressources en eau sont achetées à la Ville de Lausanne. Pully ne peut donc pas maîtriser l'ensemble des coûts liés à la distribution de l'eau.

3.4.5. Synthèse

Depuis quelques années, les comptes du service des eaux présentent une sous-couverture de plus en plus conséquente. Par ailleurs, d'importants investissements sont prévus à court et à moyen terme avec la mise en œuvre des mesures du PDDE afin de moderniser le réseau d'eau, si bien qu'une hausse des charges de près de 6 % est à attendre pour les 2 prochaines années. Afin de respecter le principe de couverture des coûts imposé par la loi, une hausse des recettes, et donc des taxes, s'avère dès lors inévitable et nécessaire.

Une analyse multicritère a été menée afin de déterminer le meilleur système de taxation. Comme le montrent les résultats de cette analyse (cf. chapitre 3.2.2), le système proposé, équivalent au modèle dit « monôme dégressif », est celui qui présente le moins d'inconvénients et les avantages les plus nombreux : mise en œuvre et gestion aisées et à faibles coûts, conforme aux exigences cantonales, simple et compréhensible par les usagers, en excellente adéquation avec le principe de causalité et encourageant à l'économie d'eau. Il a déjà fait ses preuves au sein de plusieurs services des eaux de grande envergure, notamment à Berne, à Sierre ou à Genève et est certainement le meilleur compromis parmi les différentes solutions qui se présentent. Il permettra d'assurer à Pully une taxation de l'eau équitable, efficace et durable.

4. Demande de crédit et de financement

La facturation de l'eau potable est assurée par Romande Energie Commerce (ci-après REC). La modification du système de taxation implique d'adapter l'outil informatique de facturation. Ces adaptations débiteront dès la validation du nouveau règlement par le Conseil communal afin que le système soit mis en vigueur le 1^{er} décembre 2016.

Dès lors, la Municipalité sollicite un crédit de CHF 20'000.00 auprès du Conseil communal dans le but de couvrir les frais demandés par REC pour la modification du logiciel. L'amortissement d'une seule annuité sera financé, a posteriori, par le revenu des taxes. Ce crédit sera financé par un prélèvement sur les disponibilités de la bourse communale.

5. Planification

Bien que la LDE impose l'entrée en vigueur du nouveau règlement sur la distribution de l'eau et de son annexe au 1^{er} août 2016, la Municipalité propose de la fixer au 1^{er} décembre 2016, soit au terme de la facturation des décomptes 2016. Ceci évitera une facturation complexe au prorata temporis, ainsi que de nombreux relevés de compteurs supplémentaires nécessitant d'importantes ressources humaines.

Tâches	Délais
Validation officielle du règlement et de son annexe par le Conseil d'Etat	Mai-Juin 2016
Adaptation de l'outil de facturation par REC	2016
Communication aux clients	Dès septembre 2016
Entrée en vigueur du nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau et de son annexe	1 ^{er} décembre 2016

6. Développement durable

L'objet de ce préavis a été évalué sur la base des critères de Boussole 21. Cet outil d'évaluation, développé par le canton de Vaud au sein de l'Unité de développement durable du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), permet d'apprécier l'engagement des projets en faveur du développement durable.

6.1. Dimension économique

Le réseau d'eau potable de la Ville de Pully représente un patrimoine de CHF 42 millions. L'objectif de l'augmentation de la taxe est de garantir l'autofinancement de son entretien et de son développement en y incluant tous les coûts directs et indirects afin d'assurer sa pérennité.

Sur le plan économique, l'introduction du nouveau système de taxes permettra de respecter le principe de causalité tout en garantissant la stabilité des coûts, mais également d'obtenir une meilleure transparence pour les consommateurs.

6.2. Dimension environnementale

Le principe de causalité a pour but de faire supporter à son auteur les coûts liés à sa propre consommation afin de le responsabiliser et ainsi de limiter le gaspillage des ressources. Avec une part variable liée à la consommation d'eau plus importante que précédemment, la nouvelle structure de taxes incite à une baisse du gaspillage des ressources.

6.3. Dimension sociale

L'eau est une ressource vitale, il est donc fondamental que chacun puisse en disposer.

L'application du principe de causalité permettra d'obtenir un système équitable. En effet, il demandera une contribution plus élevée à un propriétaire de maison individuelle par rapport à un propriétaire d'un appartement en PPE où les frais sont répartis entre les différents copropriétaires.

7. Communication

Les changements provoqués par l'introduction d'un nouveau règlement et d'un système de taxes seront accompagnés d'une importante communication (article dans le journal communal, courrier tout-ménage, etc.) afin de préparer les habitants à ces modifications et ainsi de garantir une transition harmonieuse vers le nouveau système.

8. Programme de législature

L'adaptation du règlement sur la distribution de l'eau découle d'une obligation légale. Néanmoins, le nouveau système de taxes choisi par la Municipalité, à la fois économique et simple à gérer, s'inscrit dans le programme de législature de la Municipalité :

- Développer l'efficacité de l'administration et le service à la population (O-09).

9. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,


vu le préavis municipal N° 05 - 2016 du 16 mars 2016,
vu le rapport de la Commission des finances,

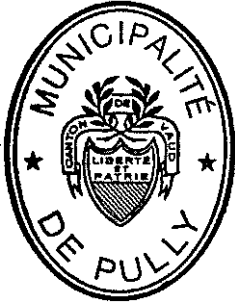
décide


1. d'adopter le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau et la nouvelle structure de taxes ;
2. d'adopter l'annexe dudit règlement ;
3. de fixer l'entrée en vigueur du nouveau règlement au 1^{er} décembre 2016 ;
4. d'octroyer à la Municipalité un crédit de CHF 20'000.00 pour la modification de l'outil de facturation ;
5. de prélever ces montants sur les disponibilités de la bourse communale ;
6. d'autoriser la Municipalité à amortir cette dépense en une fois.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 16 mars 2016.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

G. Reichen



Le secrétaire

Ph. Steiner

10. Annexes

- Règlement communal sur la distribution de l'eau
- Annexe au règlement