

Bernard DAFFLON

Analyse prospective de l'organisation des bassins versants et de leur financement

Rapport
à l'intention du
Service de l'environnement, de la
Section lacs et cours d'eau du
Service des ponts et chaussées

*Mise en œuvre de la loi sur les eaux (LCEaux),
étude de base :
organisation,
collaboration intercommunale et
modèles de financement*

Fribourg 2015



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Bernard Dafflon, professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
route de St-Sylvestre 27, 1724 Bonnefontaine bernard.dafflon@unifr.ch tél. 079 650 94 58

Table des matières

page

	Contexte général	5
1	L'organisation des bassins versants	11
1.1	Description de l'organisation de projet	12
1.2	Les territoires de référence	16
1.3	Les problèmes dus à la non-concordance des territoires	21
	Conclusion du premier chapitre	26
2	Répartition des compétences de gestion des eaux	28
2.1	Attribution des compétences entre maillages fonctionnels et niveaux institutionnels	28
2.2	Les compétences, responsabilités et tâches, attribuées aux communes	33
3	Les maillages territoriaux : état des lieux	39
3.1	Inventaire et mise en référence des territoires institutionnels "épuration des eaux, eau potable, endiguement"	39
3.1.1	<i>Épuration des eaux</i>	40
3.1.2	<i>Eau de consommation</i>	43
3.1.3	<i>Les entreprises d'endiguement</i>	46
3.2	Les périmètres de référence dans la logique des bassins versants	51
	Conclusion du chapitre trois	57
4	Les modalités de financement	62
4.1	Les sources de financement	63
4.1.1	<i>Les ressources générales du budget</i>	67
4.1.2	<i>Les subventions</i>	68
4.1.3	<i>Les taxes et redevances</i>	69
4.1.4	<i>Les participations de tiers</i>	71
4.2	Les contributions causales en droit	72
4.2.1	<i>La légalité de perception</i>	72
4.2.2	<i>Les règles financières</i>	74
4.3	Le financement des tâches du bassin versant	76
4.3.1	<i>L'évacuation et l'épuration des eaux</i>	77
4.3.2	<i>La production et la distribution d'eau potable</i>	79
4.3.3	<i>Aménagement des cours d'eau et des lacs, ouvrages de navigation concessionnée</i>	81
4.3.4	<i>Les tâches et le financement des bassins versants</i>	82
	Conclusions du chapitre quatre	86

5	Conclusions et feuille de route	88
5.1	Conclusions	88
5.2	Propositions et feuille de route	93

Tableaux et schémas

carte	Délimitation des bassins versants	6
1-1	Organisation de projet	14
1-2	Clivages territoriaux fonctionnels	22
1-3	Problématique "principal-agent"	25
2-1	Répartition entre canton et communes des compétences de gestion des eaux	30
2-2	Compétences des communes en matière de gestion des eaux et financement	35
3-1	Association de communes pour l'épuration des eaux	41
carte	Périmètres institutionnels pour l'épuration des eaux, état au 1 ^{er} janvier 2016	42
3-2	Associations de communes pour l'alimentation en eau	44
carte	Périmètres institutionnels pour l'alimentation en eau potable, état au 1 ^{er} janvier 2016	45
3-3	Les entreprises d'endiguement	48
carte	Périmètres institutionnels des entreprises d'endiguement, état au 1 ^{er} janvier 2016	50
3-4	Alternatives possibles d'intégration des BV et STEP	51
3-5	Comparaison entre Bassins Versants et Association de communes pour l'épuration des eaux et STEP	56
4-1	Tableau synoptique des tâches et de leur financement	64
4-2	Application du principe d'équivalence LCEaux et LEP	70
4-3	Contributions causales pour l'évacuation et l'épuration des eaux	77
4-4	Contributions causales pour l'eau potable	79
4-5	Tâches d'un bassin versant et financement	82
4-6	Références au terme "redevance"	84
5-1	Collaboration intercommunales : formes possibles et caractéristiques principales	91

Abréviations et acronymes*

AECCEL	aménagement et entretien des cours d'eau et des lacs
AF	amélioration foncière
BV	bassin versant
CR	centre de renfort
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
EE	entreprise d'endiguement
EPOT	gestion, production et distribution d'eau potable
ESOUT	protection des eaux souterraines et des ressources en eau
ESUP	protection des eaux superficielles
EVAC	évacuation et épuration des eaux usées
IBUS	indice brute d'utilisation du sol
IM	indice de masse
IOS	indice d'occupation au sol
LATeC	loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions
LCEaux	loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009
LCo	loi du 25 septembre 1980 sur les communes
LEP	loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable
LF	loi fédérale
LGD	loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets
OF	ordonnance fédérale
PAL	plan d'aménagement local
PGEE	plan général d'évacuation des eaux
PIEP	plan des infrastructures d'eau potable
PSIE	Plan sectoriel des infrastructures en eau potable
RCEaux	règlement du 21 juin 2011 sur les eaux
RSF	recueil systématique de la législation fribourgeoise
STd	surface de terrain déterminante
step	station d'épuration des eaux
TF	Tribunal Fédéral
UTIL	prélèvement d'eaux publiques et autres utilisations de l'eau

*Les acronymes des associations de communes pour l'épuration des eaux usées et la distribution d'eau potable sont donnés dans les matrices respectives du chapitre 3.

Contexte général

La loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux – RSF 812.11), entrée en vigueur le 1er janvier 2011, instaure des bassins versants, définis comme des entités géographiques déterminantes pour une gestion globale des eaux dans quinze périmètres de référence, appelés "bassins versants", groupant l'ensemble des communes fribourgeoises.

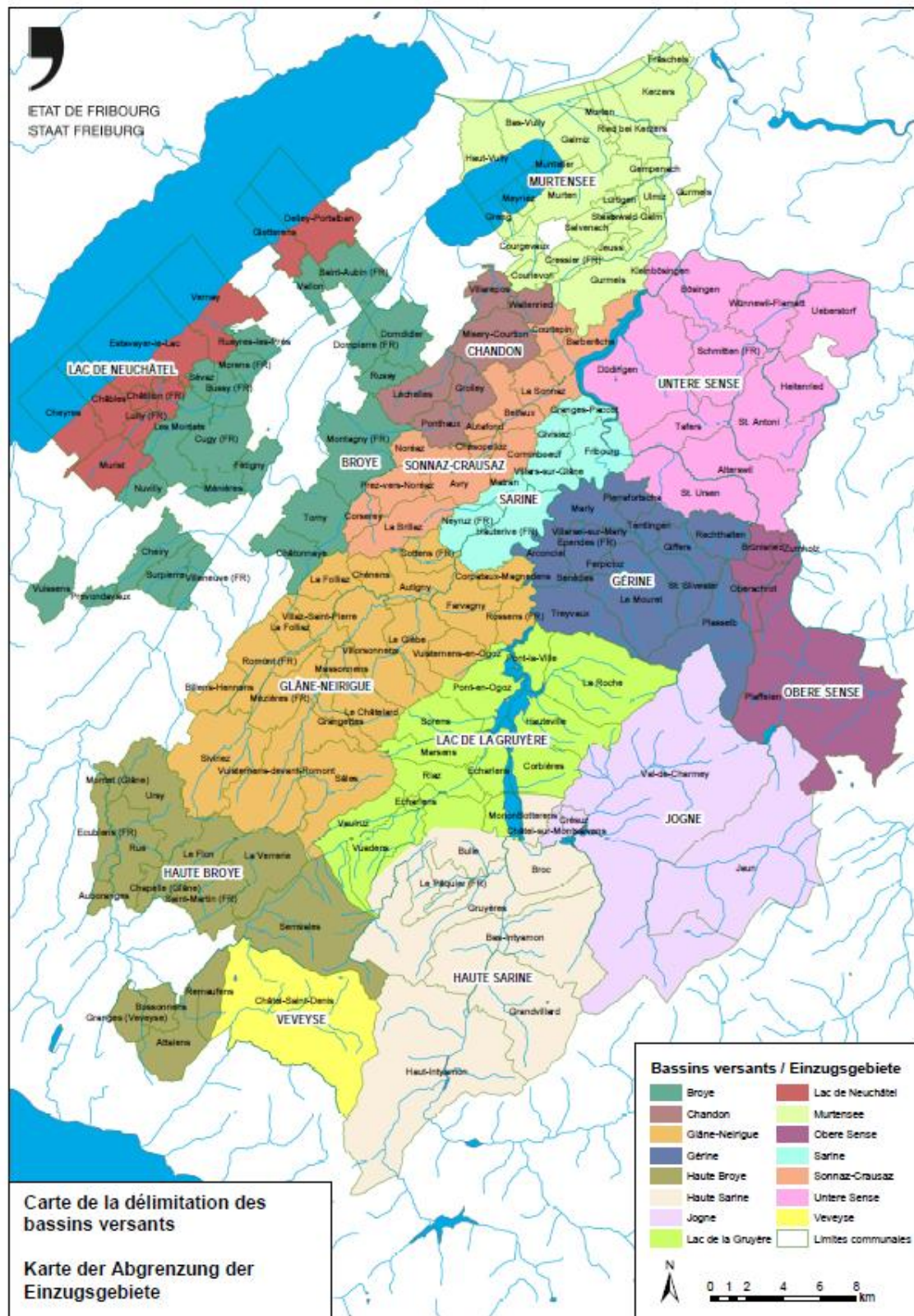
La politique générale de la gestion des eaux est définie par le canton dans une planification cantonale comprenant des études de base et des plans sectoriels. Ils traitent des domaines suivants (art. 3 LCEaux) :

- a) l'évacuation et l'épuration des eaux ;
- b) la protection des eaux superficielles ;
- c) la protection des eaux souterraines et la protection des ressources en eau ;
- d) les prélèvements d'eaux publiques et les autres utilisations de l'eau ;
- e) l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des lacs.

À l'instar des autres politiques publiques qui ont un effet sur l'organisation du territoire, le contenu contraignant de chaque plan sectoriel viendra s'inscrire dans le plan directeur cantonal. La mise en œuvre tant du point de vue fonctionnel qu'institutionnel se fera dans des périmètres découpant le territoire cantonal en sous-ensembles.

Les périmètres des bassins versants ont été délimités par l'Ordonnance du 15 décembre 2014 du Conseil d'Etat, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, modifiant le Règlement du 21 juin 2011 sur les eaux (RSF 812.11). Selon l'article 11a (nouveau), le canton est divisé en quinze bassins versants à l'intérieur desquels les communes sont tenues de collaborer:

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. Broye | 9. Lac de Neuchâtel |
| 2. Chandon | 10. Murtensee |
| 3. Glâne-Neirigue | 11. Obere Sense |
| 4. Gérine | 12. Sarine |
| 5. Haute Broye | 13. Sonnaz-Crausaz |
| 6. Haute Sarine | 14. Untere Sense |
| 7. Jogne | 15. Veveyse |
| 8. Lac de la Gruyère | |



Chaque commune n'appartient qu'à un seul périmètre de bassin versant, à l'exception de la commune de Bulle, dont le territoire est divisé entre les bassins versants Haute Sarine et Lac de la Gruyère.

Les communes disposent d'un délai jusqu'à la fin de 2016 pour se grouper conformément à l'article 9 al. 2 LCEaux. L'organisation institutionnelle de collaboration intercommunale doit se faire dans les formes et selon les dispositions prescrites par le chapitre VI de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo, art. 107 à 132 – RSF 140.1) ainsi que les articles 69a et 69b de son Règlement d'exécution (RSF 140.11).

Art. 9 Communes

¹ Les communes ont les attributions suivantes :

- a) elles exécutent les tâches qui leur sont confiées par la présente loi, la réglementation d'exécution et le plan directeur de bassin versant ;
- b) elles collaborent entre elles en matière de gestion des eaux ;
- c) elles exercent la surveillance des cours d'eau sur leur territoire ;
- d) elles ont l'obligation de veiller à la protection adéquate des ressources en eau ;
- e) elles se dotent de règlements relatifs à la gestion des eaux ;
- f) elles prêtent leur concours aux autorités cantonales chaque fois que celles-ci le requièrent ;
- g) elles surveillent l'application de la loi sur leur territoire et dénoncent toute infraction à l'autorité pénale compétente.

² Pour l'exécution de leurs tâches, les communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant se groupent, selon les formes de la collaboration intercommunale instituées par la législation sur les communes.

³ Les communes consultent le service compétent avant d'entreprendre des études ou des travaux ; elles peuvent lui demander conseil en tout temps.

Le contexte ressortissant des dispositions légales actuelles tel que décrit ci-dessus fixe un cadre d'analyse contraignant que l'on peut caractériser ainsi :

- De nouvelles entités administratives et fonctionnelles créées – les bassins versants – qui devraient être institutionnalisées» par les règles de collaboration intercommunale fixées dans la LCo.

- Une gestion des eaux qui se décline en cinq fonctions placées sous la responsabilité des communes, dont trois au moins sont déjà organisées institutionnellement sous forme principalement d'associations de communes pour la production et la distribution d'eau potable, ainsi que pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées, et sous forme d'entreprises d'endiguement.
- Des périmètres fonctionnels actuels qui se superposent ou s'entrecoupent, mais ne correspondent pas aux bassins versants.
- Pour les fonctions «eau potable» et «eaux usées», une gestion fonctionnelle et un financement par des contributions causales qui appliquent les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, et qui répondent de manière tout à fait satisfaisante aux critères d'économicité, d'efficacité productive et de couverture des coûts.
- Des marges de manœuvre réduites: la LCEaux se veut contraignante dans son organisation fonctionnelle (les plans sectoriels inscrits dans la planification cantonale – art. 3 LCEaux) et dans son organisation institutionnelle (les formes de collaboration intercommunales prévues par la LCo – art. 9 LCEaux).

Face à ce constat, la mise en œuvre de la LCEaux s'avère complexe et soulève de nombreuses thématiques que le présent Rapport aborde par une analyse en économie institutionnelle avec pour objectifs de clarifier les enjeux et de tenter d'esquisser une feuille de route contenant des réponses praticables. Il faudrait, d'une part, maintenir l'acquis fonctionnel de gestion et de financement dans les domaines déjà bien organisés de l'eau potable, des eaux usées et, pour celles qui sont actives, des entreprises d'endiguement. Mais en même temps, inscrire ces fonctions de manière transversale, coordonnée et cohérente dans les bassins versants nouvellement créés. D'autre part, il est nécessaire de donner une forme institutionnelle aux bassins versants groupant les communes des périmètres fixés puisque les tâches et responsabilités exercées par lesdits bassins versants deviendront contraignantes dans leur mise en œuvre – même si les contenus sont des études prospectives sectorielles, la planification et la coordination et non pas l'exécution laissée aux communes. Or les décisions ou mesures voulues par les bassins versants ne peuvent être contraignantes que dans un cadre institutionnel, et non pas simplement fonctionnel.

Ce Rapport est divisé en quatre chapitres. Le premier chapitre aborde en trois sections les questions d'organisation et de gestion de projet. La méthode d'analyse utilisée est celle d'une relecture en économie institutionnelle de la LCEaux. Premièrement, comment dans la LCEaux s'inscrivent dans un même dispositif la planification cantonale, les plans sectoriels et les institutions existantes ou à créer ? Cette relecture permet de mettre en évidence la complexité des réseaux fonctionnels et institutionnels tels qu'ils ressortent de la loi. La deuxième section aborde les définitions et les contenus des territoires de référence, fonctionnels, institutionnels et administratifs. Raison est que *«à l'instar des autres politiques publiques, le contenu contraignant des plans sectoriels inscrit dans le plan directeur cantonal, a un effet sur l'organisation territoriale»*¹ – encore faut-il savoir à quel(s) territoire(s) on se réfère ? La troisième section examine les conséquences de la superposition des territoires fonctionnels: visibilité, complexité, responsabilités institutionnelles (qui décide quoi), exécution et mise en œuvre (qui fait quoi).

Le deuxième chapitre aborde en détail la répartition des compétences de gestion des eaux entre «quatre niveaux»: le canton, les associations intercommunales, les communes et les émetteurs d'eaux usées.² Deux tableaux proposent une double lecture de cette répartition. (i) Une première lecture se fait en partant de la fonction : par désagrégation des tâches selon la LCEaux, on établit quel niveau institutionnel (canton ou communes) est responsable de quelles mesures ? (ii) La deuxième lecture part du niveau institutionnel communal: quels sont les éléments constitutifs par nature des tâches, de leur coordination, de l'exécution, par distinction entre fonctionnement et investissement, et in fine du financement.

Le troisième chapitre dresse l'état des lieux dans une matrice excel et sur des cartes, mettant en comparaison les répartitions géographiques des communes pour quatre fonctions : (1) les bassins versants, (2) les

¹ *Etude de base, ORGANISATION, Formes d'organisations supra-communales et modèles de financement*, mise en œuvre de la loi sur les eaux, Service de l'environnement, Service des ponts et chaussées, Fribourg, septembre 2014, section 1.2.

² *Plans sectoriels cantonaux, Plans directeurs des bassins versants, OBJECTIFS ET STRUCTURES*, Service de l'environnement, Service des ponts et chaussées, Document no 7170.02-RN024c, Fribourg, février 2014, page 10.

associations intercommunales relatives à l'évacuation et l'épuration des eaux usées, (3) celles de production et de distribution d'eau potable, (4) les entreprises d'endiguement. Le constat est qu'il n'y a pas de noyau fort³ constitué par la superposition exacte des maillages territoriaux des quatre tâches. Les résultats sont inconciliables et nécessitent des arbitrages contraignants – et donc délicats dans leurs enjeux - afin d'organiser, malgré tout, le projet à court et moyen termes. De ce point de vue, comme l'analyse le montrera, les périmètres des associations d'assainissement des eaux usées paraissent les moins éloignées des périmètres des bassins versants, ce qui laisse entrevoir que lesdites associations seraient les mieux à même d'organiser et de prendre en charge à court terme les objectifs de la gestion des eaux.

Le quatrième chapitre aborde les questions de financement. On établit d'abord une comparaison entre les tâches désagrégées de gestion des eaux et les financements prévus légalement et actuellement dans les domaines des eaux usées, de l'eau potable et des endiguements. On s'interroge sur la pertinence des propositions de financement des tâches des bassins versants en analysant les règles à respecter ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour examiner in fine les possibilité de mise en œuvre de la surtaxe prévue à l'article 39 alinéa 2 LCEaux.

Ce Rapport conclut avec une récapitulation des principaux résultats par chapitre et une feuille de route proposant des éléments de mise en œuvre de la loi partant des situations institutionnelles actuelles, prises comme contraintes d'analyse.

³ Au sens des noyaux forts ayant servis de base «non officielle» dans le deuxième programme d'encouragement des fusions de communes: B. Dafflon, "Les fusions des communes: éléments d'études pour une dimension de référence", 2000, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Bordeaux, France, 2000, no 5, pp. 841-860; également Annuaire 2000 des collectivités locales, CRNS éditions, Paris, pp. 135-154 ; 2001, Katia Horber-Papazian (ed.), *L'espace local en mutation*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 39-61.

L'organisation des bassins versants

Ce chapitre aborde la question de l'organisation fonctionnelle et institutionnelle des bassins versants telle qu'elle ressort de la LCEaux. La loi pose en effet un double défi: d'une part elle décrit des responsabilités et des tâches, de manière plus ou moins détaillées et, d'autre part, elle fixe dans les grandes lignes l'organisation devant permettre la mise en œuvre de la gestion des eaux. Cette double articulation complique singulièrement la visibilité organisationnelle du projet, comme l'illustre le schéma 1-A dans la première section de ce chapitre. Une relecture en économie institutionnelle permet de transcrire les dispositions légales et les contenus techniques de gestion des eaux, en termes d'offre et de responsabilités des politiques publiques qui en découlent, de mise en œuvre (coordination et fonction de production), et de financement: qui assume quelles responsabilités, qui fait quoi, qui paie quoi et comment ?

Cette complexité résulte en partie aussi d'un manque de clarté dans la distinction à faire entre territoires fonctionnels (représentés par les périmètres géographiques d'application des plans sectoriels, donc les tâches) et territoires institutionnels (les communes, qui in fine sont les espaces de décision et de financement). La deuxième section rappelle brièvement les territoires de référence, fonctionnels et institutionnels, qui ne coïncident pas forcément. Il en résulte une cartographie territoriale à plusieurs dimensions, difficile à lire. La question centrale peut être illustrée par le paragraphe suivant :

« 4. La mise en œuvre des mesures résultant du plan directeur du bassin versant repose sur quatre niveaux : le canton, les associations intercommunales, les communes et les émetteurs d'eaux usées. L'entité chargée de la gestion du plan directeur de bassin versant assure la coordination entre ces niveaux. »⁴

Ce texte suscite trois remarques quant à son interprétation et à son applicabilité. Premièrement, il s'articule autour de quatre niveaux, sans en préciser la nature. Or seuls deux niveaux sont institutionnels: le canton et les communes. Les associations de communes appartiennent au même niveau que

⁴ *Plans sectoriels cantonaux, Plans directeurs des bassins versants, OBJECTIFS ET STRUCTURES, Service de l'environnement, Service des ponts et chaussées, Document no 7170.02-RN024c, Fribourg, février 2014, page 10.*

les communes dont elles émanent. La loi du 25 septembre 1980 sur les communes parle bien de «collaboration intercommunale» (LCo, chapitre VI) et non pas d'entité «supra-communales». Les associations de communes ne leur sont pas hiérarchiquement supérieures puisqu'elles ne font que recevoir des tâches d'exécution que les communes leur délèguent. On se situe ici dans une relation «principal – agent» dans laquelle les communes membres de l'association sont le principal et l'association, l'agent.⁵ Quant aux «émetteurs d'eaux usées», ils ne correspondent pas à un niveau institutionnel: ce sont des utilisateurs qui rejettent des eaux usées dans un espace fonctionnel d'évacuation et d'épuration des eaux dont les communes portent en principe la responsabilité.

Deuxièmement, la mise en œuvre des mesures résultant du plan directeur du bassin versant – l'espace fonctionnel – repose sur les niveaux institutionnels cantonal et communal: la difficulté est de passer du découpage fonctionnel du territoire à son découpage institutionnel, ce qui n'est pas simple puisque les plans sectoriels ont eux-mêmes des dimensions fonctionnelles et institutionnelles propres qui ne se superposent pas. Ce passage – du fonctionnel à l'institutionnel – est incontournable puisque seul le niveau institutionnel peut fixer des obligations et décider des ressources financières à dégager.

Enfin, troisième remarque, le texte fait mention des seuls émetteurs d'eaux usées, ce qui est erroné et incomplet. Erroné parce que les émetteurs d'eaux usées ne sont pas un niveau ni au sens institutionnel ni en terme fonctionnel. Ce sont de simples agents économiques qui produisent des eaux polluées devant être assainies ; au surplus, l'énoncé est incomplet puisqu'il y a cinq secteurs de gestion des eaux, l'assainissement des eaux usées n'en formant qu'un.

1.1 Description de l'organisation de projet

L'organisation à la fois fonctionnelle et institutionnelle de projet est résumée dans le schéma 1-1. Ce schéma met d'abord en évidence l'articulation

⁵ La relation "principal-agent" pose des problèmes délicats d'asymétrie d'information et d'aléas moral. Dans le régime légal fribourgeois des associations de communes, qui fonctionnent par délégation (art. 115 LCo) s'y ajoute un problème de démocratie participative. Ces questions sont traitées dans B. Dafflon: "Voluntary Amalgamation of Local Governments : The Swiss Debate in the European Context", chapter 8 in S. Lago-Peñas and J. Martinez-Vazquez, *The Challenge of Local Government Size : Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pages 189-220.

fonctionnelle par secteur de gestion des eaux. Pour sa mise en œuvre, cette architecture fonctionnelle s'appuie sur une base institutionnelle, notée en bas du schéma dans les encadrés «communes» et «collaboration intercommunale». Les contenus et les mesures organisationnelles découlant de la LCEaux sont inscrits dans les encadrés sur fond vert. Les domaines connexes, non traités dans la LCEaux, sont inscrits dans des encadrés de couleur ocre pour les mesures ressortissant de l'aménagement du territoire, et de couleur bleue pour les domaines de la production et de la distribution d'eau potable et de l'utilisation de la force hydraulique. On a ajouté pour mémoire la gestion des déchets solides.⁶ La situation est particulière pour les plans sectoriels d'aménagement et d'entretien des cours d'eau et des lacs, qui répondent à la fois à la LCEaux (articles 22 à 37), mais dont les travaux passés découlaient de la loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux (RSF 743.0.1)⁷. Chaque encadré contient la numérotation des articles des lois de référence.

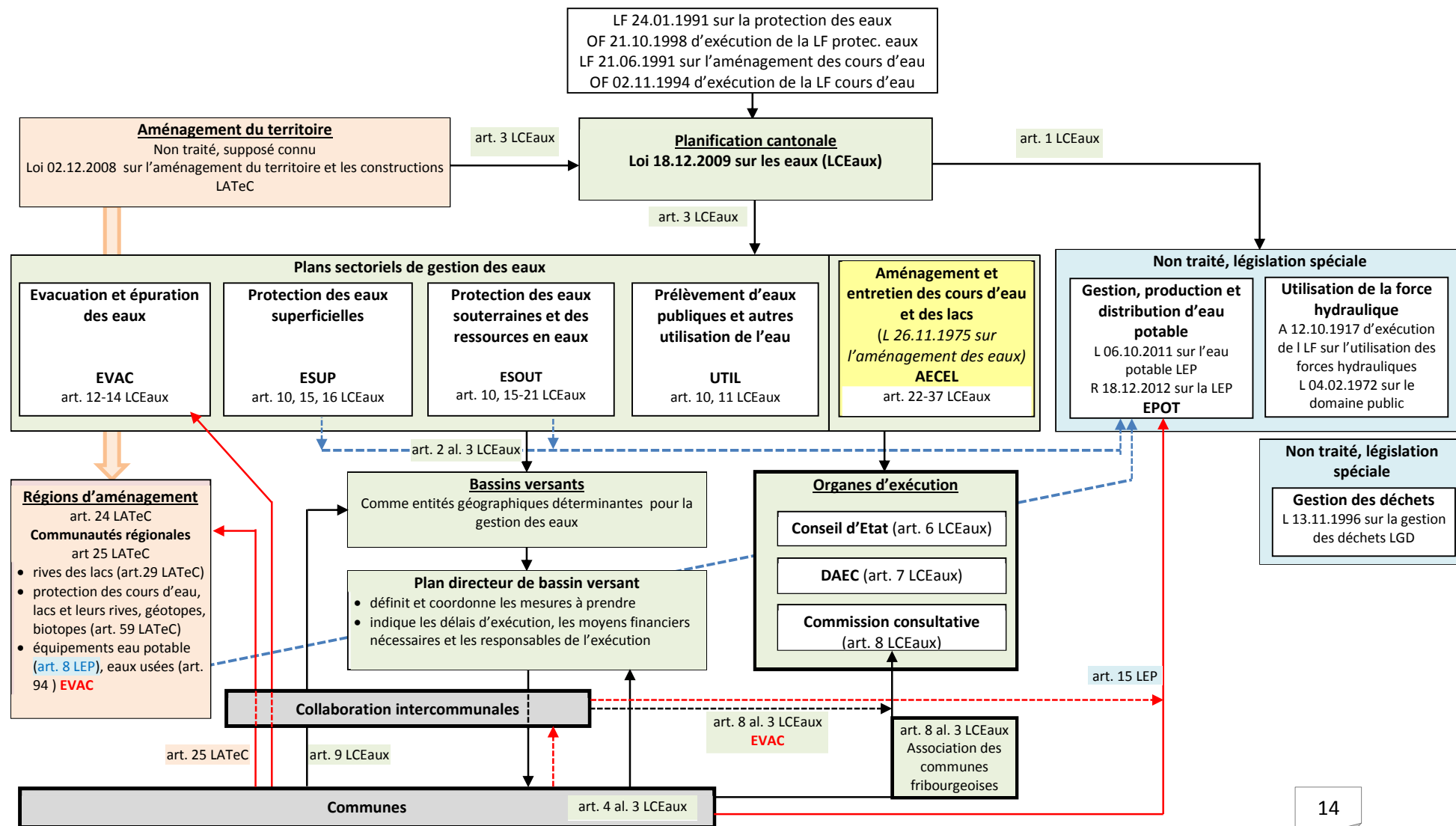
Le schéma 1-1 illustre d'un seul coup d'œil toute la complexité des problèmes d'organisation et de mise en œuvre du projet. Il ne s'agit pas ici de prédire ce que pourrait être ou ce que sera la mise en œuvre des plans directeurs des bassins versants, mais plus pratiquement de mettre en évidence les écueils à surmonter. Le projet propose une lecture transversale des plans sectoriels pour aboutir à une mise en œuvre coordonnée et cohérente. Mais la loi se place sur des maillages territoriaux déjà existants, pour l'eau potable, les eaux usées et les entreprises d'endiguement.⁸ La question est de savoir si elle peut les intégrer et comment ? La lecture du schéma 1-1 permet d'anticiper les difficultés à surmonter, sans toutefois à ce stade formuler des réponses ou des propositions. Cette section dresse uniquement l'état des lieux.

⁶ On peut s'étonner que la gestion des déchets ne fasse pas l'objet d'un plan sectoriel intégré dans le schéma 1-1 de la gestion des eaux, d'autant que la loi cantonale du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets LGD (RSF 810.2), se réfère à la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et à la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), cette dernière servant également de référence à la LCEaux 2009.

⁷ Plus exactement, les entreprises d'endiguement existant à ce jour ont été organisées sur la base de la loi de 1975 sur l'aménagement des eaux. Cette loi a été abrogée par l'art. 69 de la LEaux entrée en vigueur en 2011. Elle est mentionnée ici à titre historique et tant que les entreprises d'endiguement organisées sur l'ancien droit n'auront pas adapté leurs structures institutionnelles à la nouvelle loi.

⁸ Ces maillages territoriaux seront détaillés dans le chapitre 3.

Schéma 1-1 Organisation de projet



Les plans sectoriels, qui renferment les domaines centraux de gestion des eaux, s'inscrivent en amont dans la planification cantonale, qui se veut contraignante pour l'exécution par les communes des mesures planifiées. Mais tandis que la LCEaux contient en propre quatre secteurs : l'évacuation et l'épuration des eaux (EVAC), la protection des eaux superficielles (ESUP), la protection des eaux souterraines et des ressources en eaux (ESOUT) et les prélèvements d'eaux publiques et autres utilisations de l'eau (UTIL), elle doit composer pour l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des lacs (AECEL) avec des entreprises d'endiguement dont l'origine était une autre loi, celle de 1975 sur l'aménagement des eaux (RSF 743.0.1).

Les secteurs ESUP et ESOUT sont liés fonctionnellement à la production et la distribution d'eau potable, non traitées dans la LCEaux, mais dans la législation spéciale (Loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable, LEP – RSF 821.32.1). C'est un premier problème de lecture transversale et de coordination (flèches bleues en traits discontinus) puisque les responsabilités d'exécution ne sont pas identiques: elles appartiendraient aux bassins versant pour les protections des zones de captage, mais aux communes directement ou associées pour la production et la distribution d'eau potable. Les périmètres ne correspondent pas, comme nous le verrons, ce qui pose in fine la question du partage des responsabilités en matière de gestion globale de l'eau potable – de la source au robinet.⁹ Or, dans la situation actuelle, les périmètres fonctionnels de production et de distribution d'eau potable, qu'ils soient communaux ou intercommunaux, fonctionnent bien tant en terme de production, de qualité et de distribution, que de financement.

Un deuxième problème de lecture transversale et de coordination naît de l'article 3 LCEaux : *"Pour assurer une gestion coordonnée des eaux, l'Etat établit, conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) les études de base et plans sectoriels de la gestion des eaux portant sur..."* Cette disposition est-elle purement technique quant à la procédure d'établissement des études de base et des plans sectoriels ? Ou bien doit-elle être interprétée comme une subordination de la LCEaux à la LATeC, d'autant qu'en cas d'arbitrage sur les contenus ou les priorités, les autorités de décision, d'une part, et les modalités de décision, d'autre part, ne sont pas les mêmes. Ainsi, par

⁹ B. Dafflon, 2010, "L'économie politique de l'eau potable: de la source au robinet" dans *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, GIS-GRALe-CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43-60

exemple, les "communautés régionales" selon la LATeC ont une dimension institutionnelle conformément à la LCo ou la loi sur les agglomérations (art. 25 LATeC), tandis que les bassins versants sont des espaces fonctionnels; en outre, les périmètres territoriaux divergent.

Enfin, les communes d'un bassin versant doivent s'organiser dans la forme prévue pour la collaboration intercommunale par la LCo (encadrés grisés au bas du schéma 1-1) pour des tâches sectorielles qui sont elles-mêmes déjà assumées par les communes soit directement soit sous forme d'associations de communes dans des périmètres existants, fonctionnels et institutionnels, qui ne coïncident pas. Notons, dans ce contexte, un décalage entre les fonctions sectorielles actuellement assumée au niveau communal et leur représentation dans la Commission consultative instituée par l'article 8 LCEaux, par l'intermédiaire de leur organisation faitière et de représentants pour une seule tâche sectorielle (EVAC). De même, il existe un décalage entre le périmètre institutionnel des entreprises d'endiguement, qui devront s'organiser sous forme d'association de communes (art. 64 LCEaux) pour les travaux alors que la planification desdits travaux relèverait du bassin versant auquel elles sont rattachées (par l'art. 4 alinéa 1 qui renvoie à l'art. 3 alinéa 1 lettre d LCEaux).

1.2 Les territoires de référence

L'exposé du projet, dans la section précédente, se réfère à différentes notions de territoires, toutefois sans en préciser les contours, les périmètres et les contenus. Cette deuxième section apporte les précisions nécessaires pour saisir les difficultés décrites en raison des caractéristiques propres à chaque maillage territorial, conséquence de leur vocation spécifique et de la non-concordance des espaces compris dans les bassins versants. Pour simplifier, les bassins versants sont, dans l'état actuel, des territoires administratifs – mais ayant pour vocation de devenir des territoires institutionnels dans la forme prévue par la loi sur les communes (art. 9 al. 2 LCEaux). Les plans sectoriels concernent des tâches mises en œuvre ou à mettre en œuvre dans des espaces fonctionnels regroupant plusieurs communes. Mais pour une grande partie des communes ce sont aussi et déjà des territoires institutionnels. Pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées (EVAC dans le schéma 1-1), les communes sont pour la plupart organisées en associations de communes. Il en est de même pour

la production et la distribution d'eau potable (EPOT dans le schéma 1-1). Si cette dernière tâche répond à des dispositions légales spécifiques (la LEP), elle est liée à la gestion des eaux par le biais des obligations de protection des eaux superficielles, souterraines et des ressources en eaux (ESUP et ESOUT dans le schéma 1-1). Ainsi, les textes font références à trois sortes de territoires, institutionnels, fonctionnels et administratifs. Il importe, à ce stade, d'en donner une brève définition.¹⁰

(1) Le *territoire institutionnel* est le territoire de l'État et des citoyens. Il est caractérisé par une frontière politique, qui le délimite, et une surface qui lui sert de support. Il abrite les institutions démocratiques qui fixent les règles du jeu pour les acteurs qui œuvrent dans ce territoire. Ce sont, en ce qui concerne la présente analyse, le canton et les communes – directement ou organisées dans une forme de collaboration intercommunale ayant la personnalité juridique.

(2) Le *territoire fonctionnel* est le territoire de l'offre et de la production de biens et de services fournis par une collectivité publique aux trois niveaux institutionnels, Confédération, cantons, communes. Comme chaque fonction ou tâche du secteur public a une dimension spatiale collective spécifique (par exemple, l'espace desservi par la fonction "hôpital" n'est certainement pas le même que l'espace de référence pour la "production et la distribution d'eau potable"), cette situation crée autant de maillages de territoires fonctionnels qu'il y a de biens ou de services collectifs. Notons également que, pour une même fonction, les territoires fonctionnels varient selon les contenus des fonctions de production: les hôpitaux publics ne pratiquent pas tous les mêmes spécialités, ce qui en fait des réseaux fonctionnels connexes ou superposés.

Au niveau local, les limites des territoires fonctionnels débordent souvent les frontières institutionnelles, soit parce qu'il est plus rationnel de produire davantage que la demande exprimée au sein d'une commune seule afin de réaliser des économies d'échelle, soit parce qu'un bien collectif local est consommé par des habitants d'autres communes voisines qui profitent ainsi d'un effet de débordement sans qu'ils ne contribuent au financement de sa

¹⁰ Ces définitions sont tirées de B. Dafflon et J. Ruegg, *"Réorganiser les communes, créer l'agglomération"*, 2001, Éditions Universitaires Fribourg, Collection Économie et Gestion, volume 4, pages 15-17.

production (une situation connue sous le vocable de "passager clandestin"). Ce décalage est problématique en termes de gestion publique. Il est à la source d'une mauvaise allocation des ressources notamment parce qu'un bien collectif comprend, par définition, une partie "collective" qui ne se prête pas à une tarification par le biais du marché : on ne peut pas écarter ceux qui ne contribuent pas. En outre, l'augmentation du nombre de consommateurs externes peut déboucher, au-delà d'un certain seuil et lorsque les limites de capacité sont atteintes, sur une baisse de la qualité des services mis à disposition (effet d'encombrement). L'absence de coïncidence entre le cercle des décideurs (citoyens), le cercle des payeurs (assujettis aux impôts et redevances) et le cercle des bénéficiaires (utilisateurs) est de plus en plus évidente et de plus en plus problématique. Ces décalages entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels posent problème. La collaboration intercommunale sous une forme donnant à l'institution la personnalité juridique distincte des communes-membres est une manière de restituer un même périmètre aux dimensions fonctionnelle et institutionnelle.

3) Le *territoire administratif* est un espace découpé selon les besoins des politiques publiques déconcentrées¹¹ en circonscriptions administratives. C'est, historiquement, la situation des districts dans le canton de Fribourg et, nouvellement, celle des bassins versants dans la mesure où ils sont fixés par le canton ("d'en haut") dans leur organisation et leur contenu.

¹¹ En économie institutionnelle, liée au fédéralisme ou à la décentralisation, on distingue trois états possibles : la déconcentration, la délégation et la dévolution. (A) Avec la déconcentration, le canton porte la responsabilité et la compétence pour certaines fonctions spécifiques mais les fait exécuter par des antennes régionales ou locales, sortes de succursales du centre. On a ici des circonscriptions administratives. (B) Dans la délégation, les communes sont des agents directs agissant sur mandat en lieu et à la place du canton. Elles sont récipiendaires des compétences et des ressources déléguées. La relation est à proprement parler celle du principal-agent, le centre prenant le rôle de principal, la collectivité locale exécutant comme agent, selon les termes du «contrat». Les normes et standards fixés pour les tâches déléguées devraient l'être de manière limitée et raisonnable, en particulier au regard des ressources allouées. (C) La dévolution correspond au transfert effectif de responsabilités et de compétences aux communes qui deviennent seules responsables de l'offre, de la production et du financement.

Dans cette triple qualification de la décentralisation, la gestion des eaux par bassins versants relève plutôt de la déconcentration, tandis que les plans sectoriels appartiennent à la délégation puisque la loi cantonale fixe le cadre général (l'organisation en bassins versants et les contenus des plans directeurs), mais laisse aux communes une relative autonomie d'organisation et de mise en œuvre des plans sectoriels.

4) Pour compléter cette présentation résumée des trois territoires concernés par l'analyse économique institutionnelle, il faut ajouter encore le *territoire relationnel* défini en géographie humaine. Alors que les cercles des décideurs et des payeurs sont encore le plus souvent confinés au territoire institutionnel, que la production du service appartient au territoire fonctionnel, on constate que le cercle des bénéficiaires tend à se rapprocher du territoire relationnel avec des habitudes de consommation, y compris des services publics, qui s'apparentent plus au "marché" qu'au "collectif". Le territoire relationnel rend compte des comportements spatiaux au sein de la société civile et de l'économie de marché au sens large. Il est lié aux espaces utilisés par les habitants et les acteurs économiques et fait référence à l'évolution de nos modes de vie en termes de mobilité, de mouvements pendulaires, mais aussi de mouvements migratoires, de mélange de population ou de phénomènes de restructuration des entreprises. Tous ces comportements se traduisent par un détachement et un désengagement à l'égard du territoire institutionnel. La personne active qui habite dans une commune et travaille dans une autre profite d'effets généraux d'externalités (effets d'agglomération, diversification du marché du travail, qualité de l'offre culturelle) produites par l'ensemble de la société. Mais dans sa relation avec l'acteur institutionnel elle dépend par exemple des transports en commun ou de la politique de stationnement sans participer à la définir démocratiquement ni sans avoir à y contribuer fiscalement. La prise en compte du territoire relationnel permet de rendre compte d'un autre phénomène relatif cette fois à l'accroissement du décalage entre les cercles des bénéficiaires (usagers) et des producteurs, d'une part et entre les cercles des décideurs (citoyens) et des payeurs (assujettis aux impôts et redevances), d'autre part.

Ces références à des territoires de différentes natures permettent d'appréhender les problématiques liées à la gestion des bassins versants et à l'application des plans sectoriels de gestion des eaux. Les exemples suivants, tirés de la situation fribourgeoise, illustrent les difficultés et les problèmes à résoudre du point de vue spatial.

- Les bassins versants sont, dans l'état actuel, des circonscriptions administratives, à savoir des espaces définis par le canton pour mettre en œuvre une politique publique spécifique, la gestion des eaux, qui elle-même se subdivise en cinq fonctions. Ils sont "administratifs" parce que l'Ordonnance du 15 décembre 2014 circonscrit en partie leurs périmètres aux frontières

politiques. En ce sens, ils ne répondent pas totalement aux définitions usuelles.¹² Ils sont plus petits que les bassins hydrographiques, par exemple pour le bassin versant de la Broye (1), de la Haute-Broye (5) ou de la Veveyse (15). Cette situation est d'ailleurs reconnue par la LCEaux puisque l'art. 2 al. 3 prévoit que *"les périmètre des bassins versants sont fixés par le Conseil d'Etat après discussion avec les autorités ... des cantons voisins lorsque le bassin versant s'étend au-delà du territoire cantonal."* À ce problème de coordination extra-cantonale s'ajoute celle de la coordination intra-cantonale lorsqu'une commune (Bulle en l'occurrence) appartient à deux bassins versants.

- Si les plans sectoriels d'évacuation et d'épuration des eaux (EVAC dans le schéma 1-1) correspondent aux territoires fonctionnels et institutionnels (communes et associations de communes), comment se résolvent les questions liées aux plans sectoriels ESUP et ESOUT, alors que leurs objectifs relèvent en grande partie de la production d'eau potable (EPOT), qui a un maillage territorial différent?
- Si la fonction de production "épuration des eaux usées" est plutôt homogène, il n'en est pas de même de la fonction de production et de distribution d'eau potable, qui peut être scindée en plusieurs étapes de productions intermédiaires.¹³ Cela signifie que le territoire fonctionnel n'est plus alors simplement un espace géographique, mais un réseau – complication supplémentaire si on veut l'intégrer dans un plan sectoriel – avec des produits multiples. En matière d'eau potable, par exemple, EauSud SA est une SA (à noter cette forme juridique inhabituelle pour cette tâche) de production d'eau potable

¹² Selon la Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, art. 1 (13), un "bassin hydrographique" est défini comme *"toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta. Un bassin versant est une portion de territoire dont l'ensemble des eaux convergent vers un même point de sortie appelé exutoire : cours d'eau, lac, mer, océan. Le bassin versant est limité par des frontières naturelles : lignes de crêtes ou lignes de partage des eaux. De part et d'autre de ces lignes s'écoulent les eaux des précipitations et des sources, ainsi que tous les éléments dissous ou en suspension tels que les sédiments et les pollutions. Un bassin versant peut se subdiviser en un certain nombre de bassins élémentaires ou "sous-bassin versant" correspondant à la surface d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal."*

¹³ B. Dafflon, juin 2013, "L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux", Agence française de développement, Paris, Département de la Recherche, Document de travail 125, pages 13 et 27. www.afd.fr > publications > travaux de recherche et d'évaluation > collections > documents de travail > 125.

dont six communes sont actionnaires, leur livrant de l'eau pour distribution au niveau des communes individuelles, mais livrant également de l'eau à deux associations de communes (AVGG et AMER) et une entente intercommunale (Jogne) groupant 3 communes, mais uniquement pour l'interconnexion des réseaux et non la distribution, qui reste entièrement en mains communales. Cet exemple, certes isolé, donne une situation de réseau fonctionnel de production, mais avec des découpages territoriaux multiples, communaux et intercommunaux, pour les infrastructures et la distribution, qui plus est avec chacune une forme juridique propre.

On mesure dès lors la difficulté de regrouper sous un seul ensemble, le bassin versant, des tâches déjà organisées de manière totalement différente, et qui pour la majorité fonctionne à satisfaction des usagers.

1.3 Les problèmes dus à la non-concordance des territoires

La non-concordance des territoires, administratifs, fonctionnels et institutionnels, crée quatre problèmes : la complexité due à des réseaux qui se superposent mais avec des limites différentes, la faible visibilité pour les décideurs, la difficulté d'attribuer les responsabilités budgétaires et de gestion de l'offre (qui décide quelles prestations, selon quels critères et quels objectifs, pour quel prix), et les difficultés de mise en œuvre (en production propre ou externalisée). Ces quatre problèmes sont esquissés à l'aide du schéma 1-2 représentant des clivages territoriaux et analysés dans les paragraphes qui suivent.

La complexité est due à l'absence de concordance des espaces de référence, illustrée dans le schéma 1-2 du point de vue fonctionnel uniquement. Cela est dû au fait que lorsque la production d'un service se fait en collaboration intercommunale, principalement pour des motifs d'économie d'échelle, les maillages fonctionnels ne sont pas les mêmes. Ainsi, comme l'état des lieux présenté dans le chapitre 3 le montrera, le maillage territorial des communes en matière de production et de distribution d'eau potable ne recoupe absolument pas le maillage valant pour l'évacuation et l'épuration des eaux, ou celui des entreprises d'endiguement.

Soit l'exemple suivant : imaginons un bassin versant de 20 communes, représentée chacune par un carré dans les trois matrices supérieures du schéma 1-2, la commune '1' dans le bloc «eau potable» étant aussi la commune 'a' dans le bloc eau usées et 'A' dans le bloc endiguement. Ainsi, pour l'eau potable, on a quatre associations de communes [1, 2, 6, 7], [3, 4, 5, 9, 10], [11, 12, 16, 17, 18] et [13, 14, 15], ainsi que trois communes indépendantes, 8, 19 et 20. Pour l'épuration des eaux usées, les associations de communes groupent [b, c, f, g, h, i, j], [k, p, q, r] et [l, m, n, o, s, t] ; la commune 'a' est indépendante, tandis que les communes 'd' et 'e' sont reliées à des associations et à des steps hors bassin versant. Une seule entreprise d'endiguement groupe les communes [D, E, I, J, N, O, S, T].

Schéma 1-2 Clivages territoriaux fonctionnels

eau potable					eaux usées, épuration					endiguement									
1	2	3	4	5	a	b	c	d↑	e↑	A	B	C	D	E					
6	7	8	9	10	f	g	h	i	j	F	G	H	I	J					
11	12	13	14	15	k	l	m	n	o	K	L	M	N	O					
16	17	18	19	20	p	q	r	s	t	P	Q	R	S	T					
4 associations de 3, 4, et 2x5 communes; 3 communes productrices seules.					3 associations de 4, 6 et 7 communes; 2 communes ↑collaborent avec des communes extérieures au périmètre de référence ; 1 commune productrice seule.					une entreprise d'endiguement groupant 8 communes									
Bassin versant																			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
a	b	c	d↑	e↑	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T

En représentant un bassin versant des 20 communes comme cela est fait dans la partie inférieure du schéma 1-2, les clivages territoriaux sautent aux yeux. Seules les communes 9, 10 et 14, 15 sont impliquées à la fois dans les trois fonctions, mais chaque fois avec des communes partenaires différentes : pour les communes 9 et 10, les partenaires associés sont 3, 4 et 5 pour l'eau potable; 2 ou 'b', 3 'c', 6 'f', 7 'g' et 8 'h' pour les eaux usées; et les communes 9 'I' et 10 'J'

pour l'endiguement. Or ce sont ces entités, institutionnalisées en associations de communes, qui ont dans le système actuel le pouvoir de décision. On voit mal comment le "bassin versant", même institutionnalisé selon une forme de collaboration intercommunale reconnue par la LCo (art. 9 al. 2 LCEaux), pourrait prendre des décisions contraignantes (au sens de l'art. 4 LCEaux) pour les communes concernées dans un périmètre préexistant et légalement valable.

La visibilité des maillages fonctionnels est importante puisque de cette visibilité découle le contrôle à la fois démocratique et financiers des mises en œuvre des politiques sectorielles au niveau local ou intercommunal. Cette visibilité et donc le contrôle qui en résulte ne sont pas évidents aujourd'hui déjà alors que la situation est celle de la partie supérieure du schéma 1-2, avec pour chaque commune l'appartenance à plusieurs formes de collaboration intercommunale et la juxtaposition d'associations de périmètres différents. La commune, comme entité institutionnelle, porte par son exécutif la responsabilité de l'offre du service et in fine la responsabilité financière, des unités fonctionnelles intercommunales, alors même qu'elle n'en commande pas les décisions budgétaires et dépen sières.¹⁴ Elle fait face à des "dépenses liées" au sens où celles-ci ne peuvent pas être influencées à court terme.¹⁵ Pour les politiques liées à la gestion de l'eau potable et des eaux usées, l'utilisateur a une capacité certes limitée de contrôle d'efficacité productive puisqu'il pourrait contester la facture reçue si les principes de jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de redevance d'utilisation et de taxe devaient ne pas être respectés. Il ne peut pas contester directement la gestion budgétaire de l'association de commune, mais seulement la part financière qui serait reportée par la commune dans sa facture.

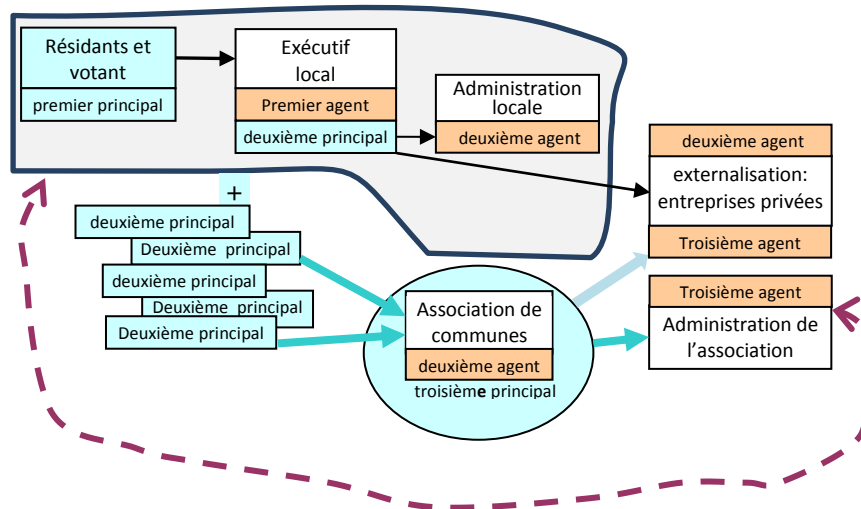
La difficulté d'attribuer les responsabilités budgétaires et de gestion est due principalement à la séparation de la responsabilité de l'offre et in fine du financement, attribuée à la commune – donc l'unité institutionnelle - et la

¹⁴ Dans la LCo, en droit fribourgeois, les associations de communes n'ont pas de compétence fiscale et ne peuvent pas percevoir des impôts. Comme les autres ressources propres ne sont généralement pas suffisantes pour couvrir les dépenses, les statuts doivent contenir le mode de répartition des charges financières entre les communes (LCO art. 11 lettre h). Dans les limites statutaires (constitution d'un capital, emprunt, et seuil des dépenses soumises à référendum), les décisions de l'assemblée des délégués d'une association lient financièrement les communes membres.

¹⁵ "Principes applicables à la gestion des finances, économique, juridiques et organisationnels", Département fédéral des finances, AFF, Berne, 2012, page 86.

fonction de production, attribuée à l'institution de collaboration intercommunale, qui agit d'abord comme unité fonctionnelle. La collaboration intercommunale par association applique de fait la règle du "principal-agent" en cascade, comme le montre le schéma 1-3. Dans une commune (représentée dans l'encadré bleu dans le schéma), les résidents élisent l'exécutif communal pour mettre en œuvre les politiques publiques locales proposées dans la plateforme électorale. On a ainsi une première relation principal-agent. L'exécutif local n'est pas le producteur du service: il en pilote l'offre, décide les arbitrages budgétaires à faire lorsque les ressources sont limitées, mais confie la réalisation de ses politiques, leur production, à d'autres instances qui peuvent être internes (l'administration ou les services techniques communaux) ou externalisées (par exemple en confiant le ramassage des ordures ménagères à une société privée spécialisée). Dans les cas décrit par le schéma 1-3, la production peut aussi être confiée à une association de communes. Dans le schéma 1-3, les autres communes membres sont représentées par simplification dans les encadrés bleus "deuxième principal" puisqu'elles reproduisent les mêmes séquences de décision et de délégation. Chaque commune, comme "principal" délègue (ou externalise) la réalisation et la gestion d'une politique publique (par exemple la production d'eau potable, l'épuration des eaux usées), à l'institution intercommunale, qui agit comme deuxième "agent". Les délégués communaux à l'association ne réalisent pas eux-mêmes la production mais la confie à l'interne à leurs propres bureaux, ou l'externalise: les deux cas aboutissent à une troisième relation principal-agent. Cette complexité vaut pour chaque association de communes, parce qu'elles agissent principalement sur une seule fonction. Dans le schéma 1-3 on a donc une triple situation principal-agent dans la partie du haut, quadruple si on veut que les vingt communes de l'exemple précédent collaborent en plus en un bassin versant.

Schéma 1-3 Problématique "principal-agent"



La cascade des situations "principal-agent" soulève les problèmes d'aléa moral et d'asymétrie de l'information, cette dernière étant représentée par la flèche en trait discontinu. Une situation d'aléa moral découle du fait qu'au moment de confier une prestation à un agent, le principal ne sait pas ce que sera l'action de cet agent: il doit lui accorder une certaine confiance – ou ce qui revient au même, accepter de prendre un certain risque d'un comportement qui ne corresponde pas à ses attentes. Dans le cas d'une externalisation, le contrat de prestation doit être rédigé de telle manière à limiter le risque d'agence afin que le produit corresponde à la demande première. Dans le cas d'une association de communes, la LCo fixe des obligations de contenu des statuts (art. 11 LCo) afin de limiter ce risque – mais cette obligation légale n'enlève pas totalement l'aléa moral. L'asymétrie de l'information découle du fait que, généralement, l'institution privée ou publique chargée de la production acquiert par ce fait même des connaissances et des compétences plus précises et mieux ciblées que le donneur d'ordre (le principal). Il détient l'information, ce qui revient en général à détenir le pouvoir effectif de décision ou du moins à fortement l'orienter : pour prendre sa décision, le principal dépend des informations que lui livre l'agent. Dans le cas de la LCEaux, cette situation est en grande partie corrigée parce que la loi, son règlement d'exécution ainsi que les documents techniques qui en découlent décrivent et délimitent de façon assez précise les contenus attendus tant de la planification que des plans sectoriels. En outre, la loi place une grande partie du cadrage des compétences en mains cantonales, ce qui devrait limiter des comportements minimalistes.

Conclusions du premier chapitre

La lecture en économie institutionnelle de la LCEaux dans ce premier chapitre permet de formuler des conclusions provisoires sur les difficultés organisationnelles inhérentes à la gestion des eaux telle que résultant de l'organisation du projet. Il faut constater que la LCEaux met avant tout l'accent sur les dispositions relatives à la nature et aux contenus des prestations à fournir. Elle cadre l'offre, ne laissant qu'une faible marge de manœuvre aux communes, mais ne s'attarde guère à préciser leur organisation institutionnelle et les décalages entre territoires fonctionnels et institutionnels. Tous les documents complémentaires édités pour la mise en œuvre de la LCEaux ont une approche technique: ce qui doit être fait. Par contre, trop peu d'attention a été accordée à l'interface permettant de passer des dimensions fonctionnelles des tâches sectorielles à la dimension institutionnelle de décision, de responsabilité et de financement.

La séparation des compétences et des responsabilités se fait presque exclusivement entre canton et communes, sans autre précision. Il n'y a guère que trois articles LCEaux qui touchent à l'architecture institutionnelle:

- L'art. 9 al. 2 mentionne que les communes peuvent s'organiser dans les formes de la collaboration intercommunale prévues par la LCo pour les tâches des bassins versants ;
- L'art. 27 al.1 qu'elles peuvent s'organiser en association intercommunale ou en syndicat pour l'aménagement des cours d'eau et des lacs ;
- L'art. 64 al. 1 que les entreprises d'endiguement sont dissoutes et leurs compétences reprises par les communes seules ou en association.

Une difficulté supplémentaire et importante provient du fait que les tâches de production et de distribution d'eau potable, d'évacuation et d'épuration des eaux usées et d'endiguement sont déjà fournies selon des maillages territoriaux qui s'entrecoupent et qu'il est quasiment impossible de regrouper dans les périmètres des bassins versants. Cela pose le problème du passage d'une forme à l'autre, les bassins versants ayant à devenir in fine des associations de communes. Un autre problème non résolu est celui de la subordination ou de la coordination verticale des tâches entre formes institutionnelles existantes et à créer. Les clivages territoriaux fonctionnels, la possible désagrégation des fonctions de production en plusieurs étapes, les relations en cascade de type

“principal-agent” ne permettent pas des solutions à la “matriochkas”.¹⁶ Tous ces éléments créent une complexité inhabituelle de mise en œuvre dont la portée est largement ignorée dans l’organisation de projet, axé sur l’offre, largement mise sous tutelle, et le financement dans leurs dimensions fonctionnelles. À ce stade de l’analyse, une proposition praticable sur les formes d’organisations supra-communales permettant la mise en œuvre de la LCEaux ne peut pas être formulée de manière robuste.

¹⁶ Poupées russes gigognes qui s’emboîtent les unes dans les autres.

Répartition des compétences de gestion des eaux

Placées au cœur des maillages fonctionnels multi- dimensionnels décrits dans le chapitre précédent, ce sont bien les communes, seules ou en associations, qui tiennent une place centrale et ont un rôle déterminant dans la mise en œuvre des plans sectoriel, de la responsabilité des offres à leurs financements, et dans le choix des formes de production, seules, externalisées ou déléguées en associations. Il importe dès lors de mettre en évidence les responsabilités et tâches que leur attribue la LCEaux. Les Tableaux 2-1 et 2-2 présentés sous forme matricielle résument ces compétences de manière synoptique selon deux approches. Partant de la fonction, le Tableau 2-1 propose une lecture qui désagrège les tâches selon la LEaux pour déterminer quel niveau institutionnel est responsable de quelles tâches. Partant du niveau institutionnel de la «commune» le Tableau 2-2 examine la nature de chaque tâche : fonctionnement ou investissement, coordination et/ ou exécution, financement.

2.1 Attribution des compétences entre maillages fonctionnels et niveaux institutionnels

Le Tableau 2-1 résume en lecture verticale la répartition des compétences de gestion des eaux en les énumérant (colonne 2) suivant la numérotation des articles de la LCEaux (colonne 1). En lecture horizontale (colonnes 3 à 7), la matrice distribue ces compétences entre niveaux fonctionnels ou institutionnels. Les deux colonnes de référence sont, dans ce contexte, le canton et les communes (niveaux institutionnels). Mais la matrice contient également, d'une part, l'indication des bassins versants, comme périmètre administratif (pour l'instant), posé en niveau intermédiaire entre les communes et le canton et, d'autre part, la collaboration intercommunale, se faisant principalement par les associations de communes. La dernière colonne mentionne les autres acteurs de la gestion des eaux, les cellules de la matrice donnant les précisions à ce sujet. Les cellules sont grisées de manière foncée lorsque l'article de référence de la LCEaux fixe de manière précise le niveau institutionnel auquel la responsabilité est attribuée. Si le niveau institutionnel doit ou peut être organisé de manière

différente par référence au périmètre fonctionnel, la matrice en fait mention et indique avec une flèche quel est le récipiendaire de la délégation de compétence.

L'attribution des tâches décrites dans le Tableau 2-1 fait ressortir le rôle central du canton et des communes, toutefois avec deux remarques. Premièrement, si la répartition se fait d'abord à ces deux niveaux, on constate qu'elle est définitive pour le canton, tandis que les communes ont soit l'obligation de déléguer la tâche au bassin versant, soit la compétence de l'externaliser sur une association de communes. Toutes les flèches inscrites dans le Tableau 2-1 partent de la colonne «communes» vers la gauche (délégation au bassin versant), ou vers la droite (externalisation sur une association). On remarquera aussi que l'attribution première des tâches est faite au niveau institutionnel (le canton, les communes) et que la délégation et l'externalisation se font des territoires institutionnels vers des maillages fonctionnels. En ce sens, le Tableau 2-1 donne une première indication sur les solutions à rechercher, laissées ouvertes à la fin du premier chapitre: la description de la répartition des tâches fixe les responsabilités d'abord au niveau institutionnel.

La deuxième remarque concerne les contenus: les tâches attribuées au canton sont principalement des tâches de prévision, de planification, d'organisation et de coordination. Les tâches qui nécessitent la mise en place d'infrastructure sont attribuées aux communes. En fait, la lecture en économie institutionnelle fait ressortir que le cadrage de l'offre des politiques publiques liées à la gestion de l'eau se fait au niveau du canton. Les communes n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans la déclinaison de l'offre, et une marge plus grande dans la production des services requis. On est typiquement dans une situation de biens et services sous tutelle: les communes ont une certaine liberté dans l'organisation et la mise en œuvre des plans sectoriels, mais les objectifs et les contenus sont fixés «d'en-haut», ici au niveau cantonal (lui-même soumis, il est vrai, aux prescriptions dictées par le droit fédéral).

Tableau 2-1 Répartition entre canton et communes des compétences de gestion des eaux








article LCEaux	description de la tâche	canton	bassin versant	communes	collaboration inter- communale	autres
Planification et organisation de la gestion des eaux						
3, 6	planification cantonale: études de base, plans sectoriel - objectifs et principes généraux - priorités - moyens à mettre en œuvre	également DAEC (art. 7)				
38	a) études scientifiques, financières et techniques gestion des eaux e) information					
4	plan directeur du bassin versant: - définit et coordonne les mesures à prendre - indique les délais d'exécution - moyens financiers à mettre en œuvre - responsabilité de l'exécution					
5	contrôle d'efficacité des mesures d'exécution des plans directeurs de bassin versant intervention si les objectifs ne sont pas atteints			consultées		
8	donne son avis et fait des propositions sur les objets qui lui sont soumis	Commission consultative				
9	exécution en collaboration surveillance des cours d'eau protection des ressources en eaux surveillance et dénonciation					
39	tâches des bassins versants et financement					
RCEaux 7	<i>gérer en commun un service technique spécialisé en gestion des eaux</i>					

Tableau 2-1 Répartition entre canton et communes des compétences de gestion des eaux (suite 1)

article LCEaux	description de la tâche	canton	bassin versant	communes	collaboration inter- communale	autres
Protection des eaux et ressources en eau						
EVAC						
12	PGEE plan général d'évacuation des eaux					
14	assainissement des installations et équipements	surveillance				
40	financement des installations communales d'évacuation des eaux usées des installations communales d'épuration					
art. 93, 94, 96 LATeC	b) installations et conduites principales d'approvisionnement en eau potable et en eau pour la défense contre l'incendie ;			équipement de base		équipement de détail
	c) installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux			équipement de base		
ESUP						
15	secteurs de protection des eaux					
16	mesures de protection prise par l'agriculture et indemnité					
ESOUT						
17 19	zones de protection des eaux souterraines contrôle					les détenteurs des captages
20 38	périmètre de protection des eaux souterraines b) études de délimitation des périmètres de protection des eaux souterraines c) études nécessaires à la délimitation des secteurs Ao et Au et des aires d'alimentation Zo et Zu de protection des eaux d) surveillance de l'état des eaux superficielles et souterraines d) information et conseils					
21	interventions en cas d'accident					organismes désignés par le RCEaux
RCEaux 40	dotation des centres de renforts en matériel et engins nécessaires					

Tableau 2-1 Répartition entre canton et communes des compétences de gestion des eaux (suite 2)

article LCEaux	description de la tâche	canton	bassin versant	communes	collaboration inter- communale	autres
Aménagement des cours d'eau et des lacs						
25	délimitation de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau					
45	coûts des études de base					
26	service d'alerte					
22, 27/1	travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien (protection contre les crues et revitalisation)				association inter-communale	syndicat AF
27/2	bois flottants					
27/3	travaux aux rives des lacs artificiels					exploitant
27/4	ouvrages et installations sur les cours d'eau					propriétaires
30	mesures urgentes					
34-35	police des eaux					
36	extraction de matériaux					
37, 53	ouvrages pour la navigation concessionnée: ports, débarcadères, môles, digues, voies d'eau			commune du lieu de situation		
Eau potable LEP 2011						
LEP 3	compétence en matière d'eau potable	surveillance, coordination				
LEP 7	inventaires des ressources en eau, périmètre de protection, coordination					
LEP 5, 8	Infrastructures, PIEP plan des infrastructures d'eau potable				  	
LEP 15	gestion et distribution					
LEP 16						exception

2.2 Les compétences, responsabilités et tâches attribuées aux communes

Le Tableau 2-2 propose une lecture de la LCEaux, respectivement dans quelques cas du RCEaux, en se plaçant au niveau des communes. En effet, comme il ressort du Tableau 2-1, les communes, soit directement, soit organisées en associations de communes, sont principalement concernées par la gestion des eaux et les politiques sectorielles, notamment en ce qui concerne les infrastructures, installations et équipements ainsi que leur financement. Le tableau est aussi présenté sous forme matricielle. Les lignes reprennent l'indication des bases légales (première colonne) et les contenus des articles de référence LCEaux. Les indications des colonnes portent successivement sur les contenus (quels services doivent être proposés) et les modalités (comment), puis sur la fonction de production en distinguant ce qui relève de l'organisation et de la gestion courante (dans la colonne titrée pour simplifier "administration") et ce qui relève des infrastructures et des équipements. La dernière colonne aborde la question du financement qui est reprise en détail dans le chapitre 4.

Les sous-titres du Tableau 2-1 groupent par blocs autant que possible les responsabilités sectorielles faisant l'objet de la planification. On a ainsi successivement les dispositions générales, puis la protection des eaux, elle-même divisée en EVAC et ESOUT (pour évacuation des eaux usées et protection des eaux souterraines), et enfin l'aménagement des cours d'eau et des lacs. Par souci d'exhaustivité, une dernière section, résumant la loi de 2011 sur l'eau potable, ferme le tableau. Il n'y a pas de bloc ESUP concernant la protection des eaux superficielles – les mesures y relatives étant de la seule compétence du canton.

En détaillant les compétences et tâches attribuées aux communes, on constate qu'elles peuvent être traitées en trois sous-groupes. Les tâches administratives de gestion, de coordination et d'organisation peuvent, doivent être réalisées en collaboration intercommunale (bassin versant, entreprises d'endiguement, par exemple). Les démarches administratives liées à la procédure d'approbation des zones de protection des eaux sont communales puisqu'elles doivent suivre la procédure d'approbation des plans directeurs communaux et des plans communaux d'affectation des zones. Enfin, pratiquement toutes les infrastructures d'équipement, d'aménagement et d'entretien des ouvrages techniques permettant la mise en œuvre de la gestion

des eaux sont mises en responsabilité des communes pour leur réalisation et leur financement. Là encore, on constate que les engagements financiers lourds correspondent à ce qui est déjà en place, à savoir les maillages territoriaux fonctionnels pour l'évacuation et l'épuration des eaux et pour la production et la distribution d'eau potable. De même, les entreprises d'endiguement doivent soit disparaître et leurs responsabilités mises en mains des communes, soit prendre une nouvelle forme juridique en associations de communes selon la LCo.

Ainsi, une lecture en économie institutionnelle de la répartition des compétences de gestion des eaux confirme l'arbitrage incontournable à faire entre les bassins versants qui prennent la responsabilité principale dans le domaine de la gestion et de la coordination des politiques sectorielles, y compris du point de vue de leur contenu technique, et les communes qui réalisent les équipements permettant leur mise en œuvre et en assument le financement. Les premiers sont à mettre en place, dans une dimension fonctionnelle; les secondes existent déjà, dans des maillages institutionnels, et fonctionnent aujourd'hui de manière satisfaisante sans subordination aux premiers.

Tableau 2-2 Compétences des communes en matière de gestion des eaux et financement

base légale loi/article/alinéa	contenu	modalité	fonction de production		financement
			administration	infrastructures	
Disposition générales et organes d'exécution					
LCEaux art. 3 art. 4 al. 3 art. 39	(art. 4 al. 3) plan directeur du bassin versant: (art. 3 par renvoi de l'art. 4 al. 1) <ul style="list-style-type: none">• évacuation et épuration des eaux• protection des eaux superficielles• protection des eaux souterraine et des ressources en eaux• prélèvements et utilisation des eaux publiques• aménagement et entretien des cours d'eau et des lacs	plan directeur établi dans le périmètre du bassin versant	(art. 39 al. 1) Tâches du bassin versant a) élaboration du plan b) structures nécessaire à la gestion du plan c) formation du personnel spécialisé d) vérifier l'efficacité des mesures de protection		(art. 39 al. 2 et 3) financement des tâches du bassin versant par une redevance max de 5 centimes par m3 d'eau consommée prélevée auprès des consommateurs
LCEaux art. 8 al. 3	participation à la commission consultative cantonale pour la gestion des eaux	<ul style="list-style-type: none">• Association des communes fribourgeoises• associations intercommunale d'épuration des eaux			
LCEaux art. 9 al. 1 et 2 RCEaux art. 7	a) exécutent les tâches LCEaux, RCEaux				
	c) surveillance des cours d'eau d) protection des ressources en eaux (précisée à l'art. 10 LCEaux) e) règlements relatifs à la gestion des eaux	b) collaborent en matière de gestion des eaux (art. 7 RCEaux) les communes peuvent se grouper pour gérer en commun un service technique spécialisé dans la gestion des eaux	(al. 2) collaboration intercommunale selon la LCo dans le périmètre du bassin versant		

Tableau 2-2 Compétences des communes en matière de gestion des eaux et financement (suite 1)

base légale loi/article/alinéa	contenu	modalité	fonction de production		financement
			administration	infrastructures	
Protection des eaux					
EVAC LCEaux art. 12 et 63	plan général d'évacuation des eaux PGEE		procédure d'approbation des plans directeurs communaux		(63) subvention du canton si subvention de la Confédération (PGEE, installations d'évacuation et d'épuration)
LCEaux art. 14	assainissement des installations et équipements			installations d'évacuation et d'épuration des eaux	
LCEaux art. 40 à 44	financement des équipements	44) règlement communal		installations d'évacuation et d'épuration des eaux	(40) principes (41) taxe de raccordement et charge de préférence (41) taxe de base annuelle (43) taxe d'exploitation
ESOUT LCEaux art. 18	approbation		procédure d'approbation des plans d'affectation des zones applicable par analogie au plan et règlement des zones de protection des eaux souterraines		
art. 19	contrôle	par le détenteur de captage d'eaux souterraines			
LCEaux art. 21 RCEaux art. 46	interventions en cas d'accident: centres de renfort (CR)		communes des centres de renfort (RCEaux art. 38)		matériel et équipement des CR, instruction: 50% canton, 50% communes (moins déduction subvention ECAB) Répartition entre les communes: somme des valeurs incendie des bâtiments sur leur territoire

Tableau 2-2 Compétences des communes en matière de gestion des eaux et financement (suite 2)

base légale loi/article/alinéa	contenu	modalité	fonction de production		financement
			administration	infrastructures	
Aménagement des cours d'eau et des lacs					
LCEaux art. 24 art. 25	classement des cours d'eau, lacs et rives espace minimal nécessaire aux cours d'eau	zones protégées	plan d'affectation des zones selon la LATeC		
LCEaux art. 26	dangers de l'eau : service d'alerte	organisation d'un service d'alerte par les communes exposées	service d'alerte		
LCEaux art. 27, 54	travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien des cours d'eau et des lacs	les communes dans le périmètre du bassin versant;		aménagement, réfection et d'entretien	(54) l'Etat peut subventionner les travaux de construction, de reconstruction et de réfection.
RCEaux art. 51, 53, 54	définitions : art. 51 entretien ; art. 53 protection contre les crues; art. 54 revitalisation.	les travaux peuvent être confiés à une association intercommunale ou un syndicat s'ils se situent dans un périmètre d'améliorations foncières			
LCEaux art. 45-46, 50-51	prise en charge des coûts	(45) études de base : canton (50) coût minimal (51) dépenses prises en considération			(45) travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien : communes concernées (46) participation de tiers
LCEaux art. 47-49, 52 RCEaux art. 60-65	subventions				(47) subventions : principes (48) subventions complémentaires : montagnes et travaux A.F. (49) subventions complémentaires : revitalisation et entretien (52) subventions : travaux urgents (61) aménagement, max. 32% (62) entretien max. 15% (63) subventions complémentaires revitalisation prioritaire et entretien
LCEaux art. 55 RCEaux art. 44	police des eaux, mesures d'intervention	si le perturbateur est inconnu ou insolvable			frais 1/2 canton 1/2 commune(s) sur le territoire de laquelle l'atteinte a été causée

Tableau 2-2 Compétences des communes en matière de gestion des eaux et financement (suite 3)

base légale loi/article/alinea	contenu	modalité	fonction de production		financement
			administration	infrastructure	
LCEaux art. 37 al. 1et 2 art. 53-54	ouvrage pour la navigation concessionnée : ports, débarcadères, moles, digues, navigabilité des voies d'eau	commune du lieu de situation du port		construction, reconstruction, conservation	(art.53-54) financement a) à la charge de la commune concernée b) participations d'autres communes ou de tiers si intérêt c) subvention du canton
LCEaux 64	entreprises d'endiguement	dissoute ou →	création d'une association de commune et gestion		à la charge des communes membres
Production et distribution d'eau potable [loi sur l'eau potable 2011]					
LEP 3, 8, 13-18, 28-33	toutes les tâches liées à l'eau potable: a) PIEP plan des infrastructures d'eau potable b) propriété des infrastructures c) gestion de la distribution	(15 collaboration intercommunale selon la LCo ; (16) distribution peut être confiée à un tiers ; (18) obligation de livrer de l'eau	gestion de la production et de la distribution	toutes les infrastructures	(art. 28 à 33 LEP) Financement (28 à 30) taxe de raccordement (31) charge de préférence (32) taxe de base annuelle (33) taxe d'exploitation

Les maillages territoriaux: état des lieux

La loi de 2009 sur les eaux veut, dans la forme de la collaboration intercommunale (article 9 alinéa 2), organiser les tâches de gestion des eaux qui englobent, entre autres, l'évacuation et l'épuration des eaux, la protection des ressources en eau – concernant avant tout, mais pas seulement, la production et la distribution d'eau de consommation - , ainsi que l'aménagement et l'entretien des cours d'eau (article 3, alinéa 1, lettres a, respectivement b, c, d, e).

Comme on l'a souligné dans le premier chapitre, la difficulté ici est de vouloir mettre sous un seul toit, pour chaque "bassin versant", des tâches qui en tout ou en partie sont déjà organisées institutionnellement dans des découpages territoriaux qui ne coïncident pas et ne se superposent pas. Ainsi, l'objectif de cette section est de dresser un état des lieux : établir avec certitude quels sont les cartes des collaborations intercommunales dans les domaines mentionnés, épuration des eaux, distribution d'eau potable et endiguement. Ce travail a été réalisé en deux temps : inventaire et mise en référence des territoires institutionnels de chaque tâche (section 3.1), puis comparaison desdits espaces avec les périmètres des bassins versants servant de référence (section 3.2). Dresser l'état des lieux s'est effectuée non sans peine et a accaparé beaucoup de temps puisqu'il a fallu se plonger dans les archives des services concernés pour trouver les origines des collaborations intercommunales, puis les mettre à jour en incluant les nouvelles communes membres et les incidences des fusions de communes sur les périmètres initiaux.

3.1 Inventaire et mise en référence des territoires institutionnels : épuration des eaux, eau potable, endiguement

Pour les associations intercommunales concernées par l'épuration des eaux et celles relatives à la production et la distribution d'eau potable, nous avons recherché dans les archives du Service des communes, les arrêtés du Conseil d'Etat d'approbation de chaque association de communes. Les périmètres initiaux ont ensuite été vérifiés et ajustés pour prendre en compte les adhésions

ultérieures possibles d'une ou plusieurs communes, ainsi que les modifications résultant des fusions de communes. La matrice Excel "*Périmètre BV, Epuration, Eau, Endiguement, validée 10_09_2015*" donne l'état des lieux à fin octobre 2015 en tenant compte des fusions qui vont intervenir au 1^{er} janvier 2016. La recherche a été plus compliquée en ce qui concerne les entreprises d'endiguement. La liste des entreprises et des communes concernées par entreprise a été établie sur la base des documents de nomination des commissions exécutives, renouvelées en 2011 et 2012 pour la plupart; pour quelques cas, sur la base du règlement de constitution de l'entreprise d'endiguement. Les périmètres ont été vérifiés par la Section Lacs et Cours d'eau (SLCE), Service des ponts et chaussées, en août 2015. À fin 2015, la situation se présente ainsi pour les 150 communes fribourgeoises:

3.1.1 Epuration des eaux

Cent-quarante-huit des cent cinquante communes fribourgeoises sont rattachées à une step communale ou intercommunale. Le Tableau 3-1 résume. Il existe 21 associations de communes groupant 129 communes fribourgeoises:

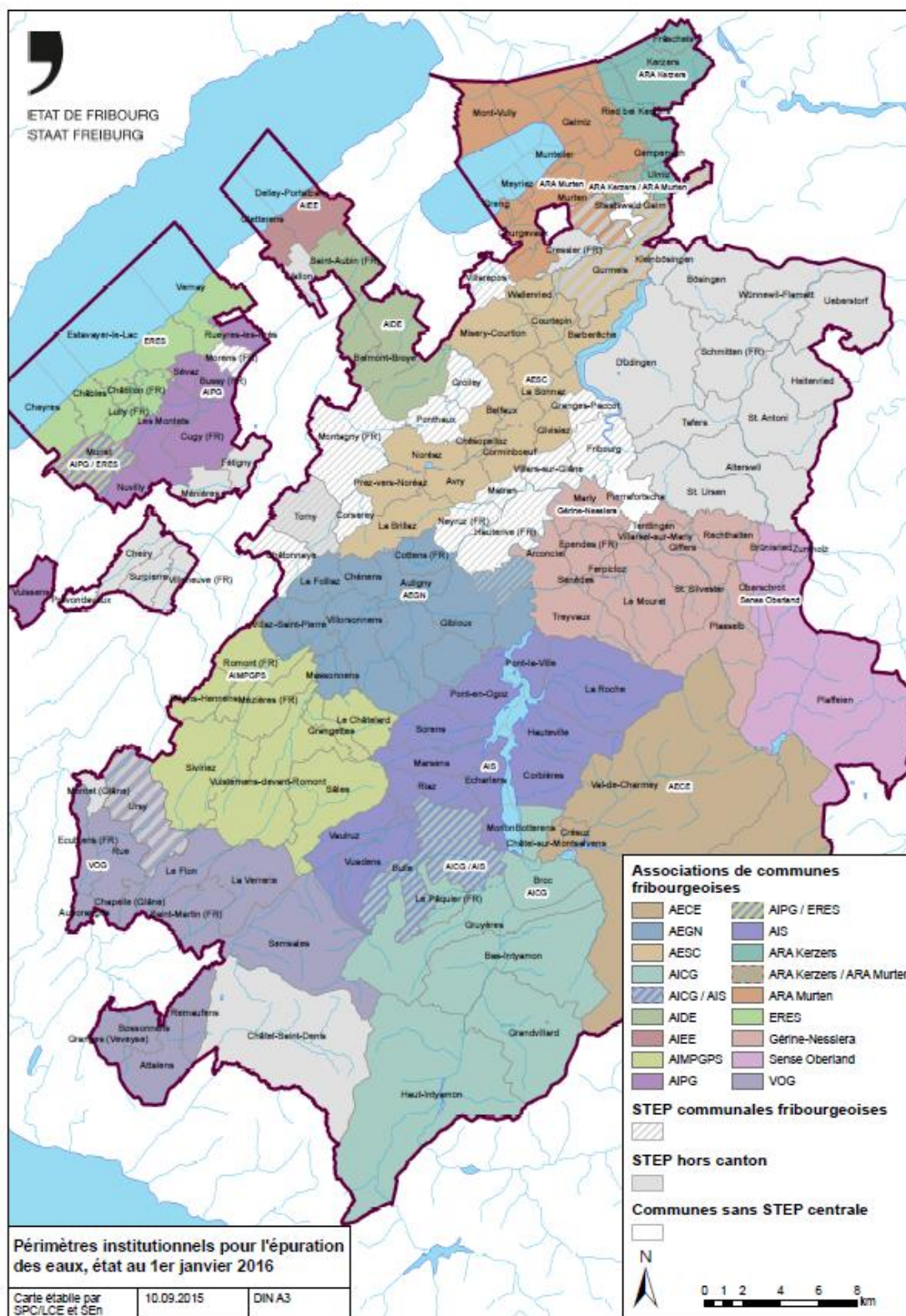
- dix associations ne comprennent que des communes fribourgeoises,
- six associations regroupent des communes de FR et VD, dont 4 sous autorité FR et 2 sous autorité VD ;
- cinq associations concernent des communes de FR et BE, dont 2 sous autorité BE.

Dix step sont communales (Montagny, Chatonnaye, Lentigny, Villars-sur-Glâne, Corpataux, Corserey, Fribourg, Grolley, Misery, Villarepos. Neuf communes ont passé des contrats de prestation avec une commune ou une association, tout en restant indépendantes. Deux communes enfin, Pierrafortscha et Prévondavaux, ne sont pas reliées à une step.

Quelques complications surgissent dans le découpage territorial des associations de communes. À la suite de fusions de communes, celles de Gibloux (fusion 2016), , Bulle, Murist et Murten (fusion 2016) appartiennent à deux associations, celle de Gurmels est même membre de trois associations distinctes, correspondant aussi à des réseaux physiquement séparés d'évacuation des eaux usées.

Tableau 3-1 Association de communes pour l'épuration des eaux

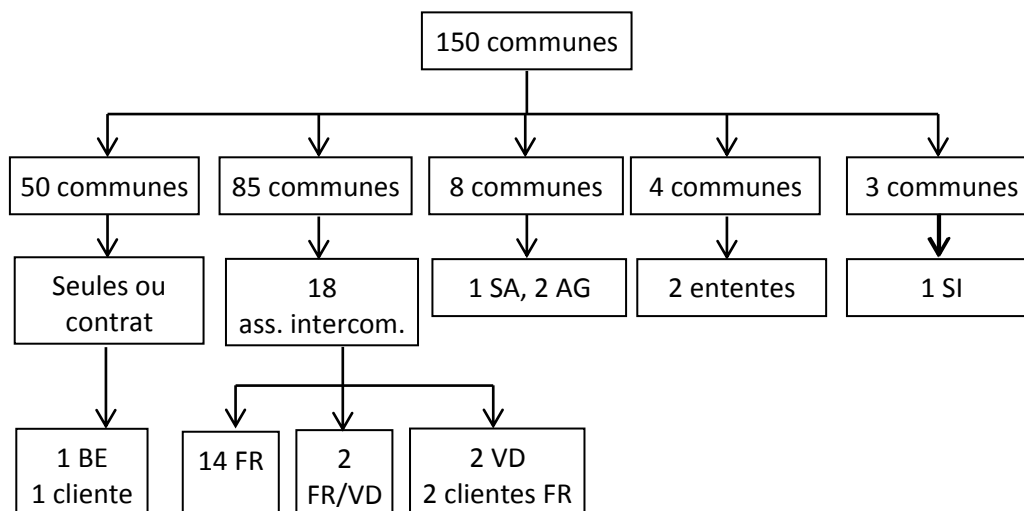
Sigle	année de fondation	step	nom entier	communes membres en bleu celles qui se trouvent dans plusieurs périmètres en rouge, les fusions	communes d'un autre canton	Autorité de surveillance si autre que FR
AECE	1987	Charmey	Al pour l'épuration Charmey et environs	Val-de-Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Crésuz, Jaun		
AEGE	1996	Lucens	Al pour l'épuration des eaux usées de Granges-près-Marnand et environs	Cheiry, Ménières	[VD] Granges-près-Marnand, Marnand, Sassel, Villarzel	Vaud
AEGN	1985	Autigny	Al pour l'épuration Glâne-Neirigue	Autigny, Chénens, Cottens, La Folliaz, Massonnens, Villaz-St-Pierre, Villorsonnens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz = Gibloux (2016) [Note: à la commune du Gibloux vient s'ajouter Corpataux-Magnedens, qui a sa propre step]		
AESC	1984	Pensier	Al pour l'épuration Sonnaz - Crausaz	Avry, Barberèche, Belfaux (avec Autafond, pas de raccordement, 2016), La Brillaz, Chésopelloz, Corminboeuf, Courtepin, Givisiez, Gurmels , Misery-Courtion, Noréaz, Prez-vers-Noréaz, La Sonnaz, Wallenried		
AGMV	1989	Grandcour	Al pour l'épuration des eaux usées de Grandcour - Missy -	Vallon	[VD] Grandcour, Missy	Vaud
AICG	1980	Broc	Al pour l'épuration des eaux usées du Comté de Gruyère	Bas-Intyamon, Botterens, Broc, Bulle (secteur La Tour-de-Trême), Grandvillard, Gruyères, Haut-Intyamon, Le Pâquier		
AIDE	1985	Domdidier	Al pour l'épuration des eaux de Domdidier et environs	Domdidier, Dompière, Léchelles, Russy, Saint-Aubin		
AIEE	1972	Delley	Al pour l'épuration des eaux usées Delley - Portalban -	Delley-Portalban, Gletterens	[VD] Oleyres	
AIMGPS	1995	Romont	Al pour l'épuration des eaux du Moyen Pays de Glâne et des communes de la paroisse de Sâles	Billens-Hennens, Le Châtellard, Grangettes, Mézières, Romont, Sâles, Siviriez, Vuisternens-devant-Romont		
AIPG	1981	Bussy	Al de la Petite Glâne	Bussy, Cugy, Les Montets, Murist , Nuvilly, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vuissens	[VD] Champtulaz, Treytorrens	
AIS	1972	Vuippens	Al pour l'épuration des eaux usées du bassin versant Sionge	Bulle , Corbières, Echarlens, Hauteville, Marsens, Morlon, Pont-en-Ogoz, Pont-la-Ville, Riaz, La Roche, Sorens, Vaulruz, Vuadens		
ARA Taverna	1980	Laupen	GV zur Abwasserreinigung des Einzugsgebietes der Taverna	Alterswil, Heitenried, St. Antoni, St. Ursen, Tafers <i>les mêmes communes se trouvent sous Sensetal</i>		
ERES	1999	Estavayer	Al d'épuration des eaux de la région d'Estavayer-le-Lac	Châbles, Châtillon, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Lully, Murist , Vernay		
EVMC	1988	Lucens	Al pour l'épuration des eaux d'Esmonts (fusion avec Vuarmarens 2006), Vuarmarens (fusion avec Ursy 2012), Montet, Chavannes-sur-Moudon	Montet Ursy (pour Esmonts fusion avec Vuarmarens 2006, puis Vuarmarens fusion avec Ursy 2012)	[VD] Chavannes-sur-Moudon	
Gérine-Nesslerera	1975	Marly	Al pour l'épuration des eaux usées du bassin versant Gérine-Nesslerera	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Giffers, Le Mouret, Marly, Plasselb, Rechthalten, St. Silvester, Senèdes, Tentlingen, Trevvoux, Villarsel-sur-Marly		
Obere Bibera	1984	Laupen	GV Obere Bibera	Cressier, Gurmels, Jeuss, Salvenach <i>les mêmes communes se retrouvent sous Sensetal</i>		Berne
Region	1977	Kerzers	GV Region Kerzers	Fräschels, Gempenach, Kerzers, Lurtigen, Ried bei Kerzers, Ulmiz	[BE] Ferenbalm, Golaten, Gurbrü	
Region Murten	1973	Murten	GV der Region Murten	Courgevoux, Galmiz, Greng, Merlach, Muntelier, Murten Bas-Vully, Haut-Vully = Mont-Vully (2016) Courlevon = Murten (2016)	[BE] Münchenwiler	
Sense-	1984	Zumholz	GV der Region Sense-Oberland	Brünisried, Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	[BE] Guggisberg	
Sensetal	1992	Laupen	GV der Abwasserregion Sensetal	Alterswil, Bösinggen, Cressier, Düringen, Heitenried, Kleinbödingen, Schmittgen, St. Antoni, St. Ursen, Tafers, Überstorf, Wünnwil-Flamatt Gurmels (pour Cordast, fusion 2005), Jeuss, Salvenach = Murten (2016)	Albigen, Ferenbalm, Köniz, Kriechenwil, Laupen, Mühleberg, Neuenegg, Niedermuhlern, Oberbalm, Rüeggisberg, Rüschegg, Wahlern, Zimmerwald	Berne
VOG	1984	Ecublens	Al pour l'épuration des eaux usées de la Haute-Broye	Attalens, Auboranges, Bossonnens, Chapelle, Ecublens, Le Flon, Granges, Remaufens, Rue, Saint-Martin, Semsales, Ursy, La Verrerie	[VD] Châtillens, Chesalles-sur-Oron	



3.1.2 Eau de consommation

Dans le domaine de la production et de la distribution de l'eau de consommation, le découpage territorial est plus prononcé que dans celui de l'épuration des eaux. Il se décline ainsi (Tableau 3-2):

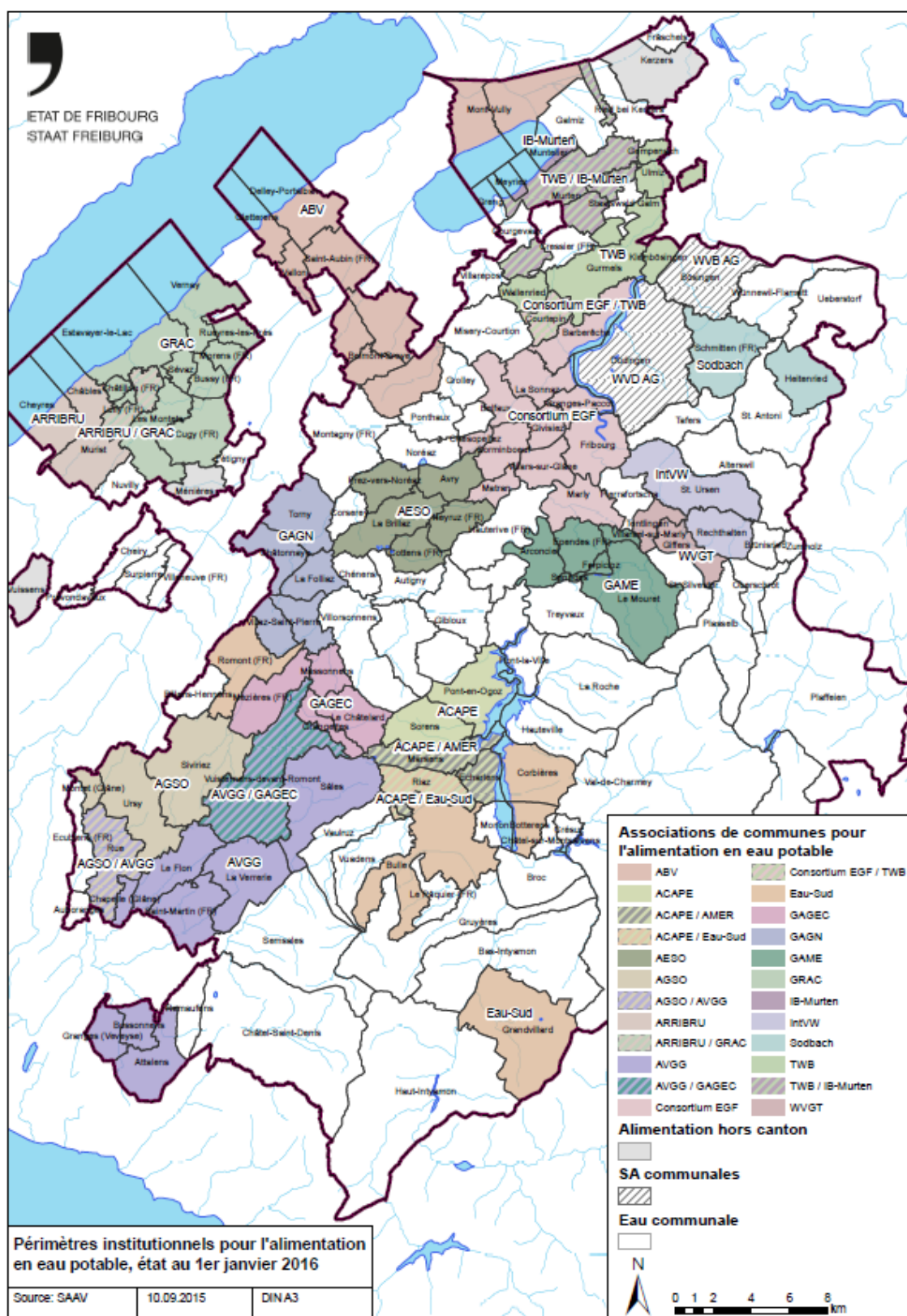
- 85 communes collaborent dans 18 associations de communes, dont deux sont partagées en communes FR et VD, sous autorité FR ; deux communes fribourgeoises (Ménières et Vuissens) sont clientes d'associations vaudoises, tandis que Kerzers est rattachée à une association BE (WAGROM).
- 50 communes se fournissent seules, soit en propre production, soit comme cliente d'une commune voisine ou d'une association intercommunale ;
- 8 communes sont propriétaires de trois sociétés prestataires organisées en SA ou AG ;
- 3 communes ont externalisé la production et la distribution à une régie communale indépendante répertoriée ;
- 4 communes enfin collaborent par deux ententes plutôt qu'en association.



À l'instar de ce qui a été dit pour les associations de communes actives dans le domaine de l'épuration des eaux, on est également ici en présence de communes qui, à la suite de fusions, appartiennent à deux associations – ce qui correspond également à deux réseaux distincts de production et de distribution. Ce sont les communes d'Echarlens, Marsens (ACAPE et AMER), de Rue (AGSO et AVGG), Lully (ARRIBRU et GRAC), Vuisternens-devant-Romont (AVGG et GAGEC), Courtepin (TWB et Consortium des eaux du Grand Fribourg).

Tableau 3-2 Associations de communes pour l'alimentation en eau potable

Sigle	année de fondation	nom entier	communes membres <i>en bleu celles qui se trouvent dans plusieurs périmètres en rouge, les fusions</i>	communes d'un autre canton	Autorité de surveillance si autre que FR
ABV	1970	Association intercommunale pour l'alimentation en eau des communes vaudoises et fribourgeoises de la Broye et du Vully	Delley-Portalban, Domdidier, Gletterens, Saint-Aubin, Vallon Mont-Vully: fusion 1.12016 Bas-Vully, Haut-Vully	[VD] Avenches, Chevroux, Cudrefin, Missy, Vully-les-Lacs (fusion: Bellerive, Chabrey, Constantine, Montmagny, Mur, Vallamand, Villars-le-Grand)	
ACAPE	1993	Association des communes de la Basse-Gruyère, rive gauche, pour l'adduction d'eau du captage d'Echarlens	Echarlens, Marsens , Pont-en-Ogoz, Riaz, Sorens		
AESO	1997	Association intercommunale pour l'alimentation en eau de Sarine-Ouest	Avry, La Brillaz, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz		
AGSO	1990	Association de communes pour l'adduction d'eau Glâne Sud-Ouest	Montet (Glâne), Rue , Siviriez, Ursy		
AMER	1972	Association des communes d'Echarlens et Marsens pour l'entretien et l'exploitation d'une adduction d'eau	Echarlens, Marsens, Riaz <i>communes clientes de EauSud</i>		
ARRIBRU	1995	Association alimentation en eau Arrissoules et Bruyères	Châbles, Cheyres, Lully , Murist	[VD] Rovray, Yvonand	
AVGG	1969	Association régionale Veveyse-Glâne-Gruyère pour la réalisation d'une adduction d'eau collective	Attalens, Bossonnens, Le Flon, Granges, La Verrerie, Saint-Martin, Chapelle, Rue , Vuisternens-dvt-Romont , Sâles <i>communes clientes de EauSud</i>		
CREB	2010	Connexion des réseaux d'eau communaux de la rive droite de la Broye	Ménières	[VD] Cerniaz, Granges-près-Marnand, Henniez, Marnand, Seigneux, Villars-Bramard et Villarzel	Vaud
GABG	1997	Groupement pour l'adduction d'eau du Bas-Gibloux	Gibloux = Corpataux-Magnedens, Farvagny, Rossens (2016)		
Consortium Grand Fribourg	1964	Consortium pour l'alimentation en eau de la Ville de Fribourg et des communes voisines	Barberêche, Belfaux, Chésopelloz, Corminboeuf, Courtepin , Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, La Sonnaz, Villars-sur-Glâne		
GAGEC	1991	Groupement d'adduction d'eau de Grangettes, Estévenens, Le Châtelard et Massonnens	Grangettes, Le Châtelard, Massonnens, Vuisternens-devant-Romont (secteur Estévenens et La Neirigue), Mézières (secteur Berlens)		
GAGN	2008	Groupement d'adduction d'eau de la Glâne Nord	Châtonnaye, La Folliaz, Torny, Villaz-Saint-Pierre		
GAME	1969	Groupement d'adduction d'eau Le Mouret et environs	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Le Mouret, Senèdes, Villarsel-sur-Marly		
GRAC	1990	Groupement régional pour l'adduction d'eau de la Crête de Châtillon	Bussy, Châtillon, Cugy, Estavayer-le-Lac, Lully , Les Montets, Morens, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vernay		
Menthue	2015	Association intercommunale d'amenée d'eau La Menthue	Vuissens	[VD] Belmont-sur-Yverdon, Cronay, Démoret, Donneloye, Essertines-sur-Yverdon, Montanaire, Orzens, Suchy, Ursins	Vaud
Sodbach	1980	Zweckverband zur Nutzung der Sodbachwasser	Heitenried, Schmitten		
TWB	2009	Trinkwasserverbund Bibera	Courtepin , Gempenach, Gurmels, Jeuss, Kleinbödingen, Murten, Ulmiz, Wallenried		
WAGROM	2011	Wasserverbund Grosses Moos	Kerzers	[BE] Brüttelen, Erlach, Finsterhennen, Gals, Gampelen, Golaten, Gurbrü, Ferenbalm, Inforama, Ins, Lüscherz, Müntschemier, Siselen, Treiten, Tschugg, Vinelz, Wileroltigen	Berne
Autres formes connues de collaboration intercommunale					
EauSud SA	2005	Gestion des captage de Charmey et Grandvillard	Botterens, Bulle, Corbières, Grandvillard, Riaz, Romont, AMER , AVGG , Entente Jogne		
Entente Jogne		Entente intercommunale relative à l'interconnexion des réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable des communes de Val-de-Charmey, Crésuz, Châtel-sur-Montsalvens	Val-de-Charmey, Crésuz, Châtel-sur-Montsalvens		
Int/VW		Interkommunale Wasserversorgung Rechthalten, St-Ursen	Rechthalten, St-Ursen		
WVG	1947	Wasserversorgung Giffers-Tentlingen	Giffers, Tentlingen; <i>communes clientes Pierrafortscha, Marly (en partie)</i>		
WV Bödingen AG	1933	Wasserversorgung Bödingen AG	Bödingen		
WVD AG	1912	Wasserversorgung Düdingen AG	Düdingen		
IB-Murten	1888	Industrielle Betriebe Murten (Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Murten)	Murten; <i>communes clientes: Meyriez et Muntelier</i>		



3.1.3 Les entreprises d'endiguement

Le découpage des entreprises d'endiguement est beaucoup plus hétéroclite que les découpages territoriaux des autres tâches parce que les périmètres ont été déterminés de manière ad hoc en fonction de besoins locaux spécifiques. En outre, les entreprises intercommunales sont définies par les limites territoriales des communes sur lesquelles les travaux étaient (sont) entrepris, alors même que les propriétaires concernés peuvent être les communes de site elles-mêmes, mais aussi des communes propriétaires extérieures au périmètre, des propriétaires privés et /ou des institutions. Le Tableau 3-3 récapitule les entreprises d'endiguement qui ont été répertoriées par la Section des lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées. Elles sont classées en trois catégories : intercommunales, communales, et constituées des propriétaires (communes, institutionnels ou privés). On a en tout 16 EE intercommunales, dont 2 sont également inter-cantoniales (1 VD et 1 BE) et 5 EE qui sont communales, toutes à la suite de fusions de communes.

La carte des périmètres institutionnels des entreprises d'endiguement montre qu'elles ne couvrent qu'une partie du territoire cantonal, largement en zones discontinues. Ce découpage ne peut dès lors que difficilement servir de référence pour les Bassins versants. La difficulté ici est que les entreprises d'endiguement au sens de l'ancien droit doivent être soit dissoutes, soit transformées en associations de communes. Leurs droits et obligation sont repris par les communes concernées – "concernées" désignant les communes sises dans le périmètre de l'entreprise et non celles qui ne sont que propriétaires d'un bien-fonds dans le périmètre, mais dont le territoire institutionnel est situé à l'extérieur de ce périmètre (Loi 2009 sur les Eaux, art. 64 alinéa 1). Ce qui frappe également dans cette distribution spatiale est le nombre élevé de communes participant à deux, trois, voire quatre entreprises d'endiguement (notées en bleu dans le Tableau 3-3).

Le contexte étant précisé, ce sont évidemment les EE intercommunales qui retiennent en priorité l'attention puisque ce sont elles qui devront prendre une forme institutionnelle en association de communes. Les EE communales ne posent pas de problème de découpage territorial et seront reprises par le BV auquel la commune appartient. Il en va de même des terrains privés sis dans une

EE puisque les coûts des travaux devront désormais être pris en charge par les communes de site, sauf avantages particuliers (précisés à l'art. 46 LCEaux).

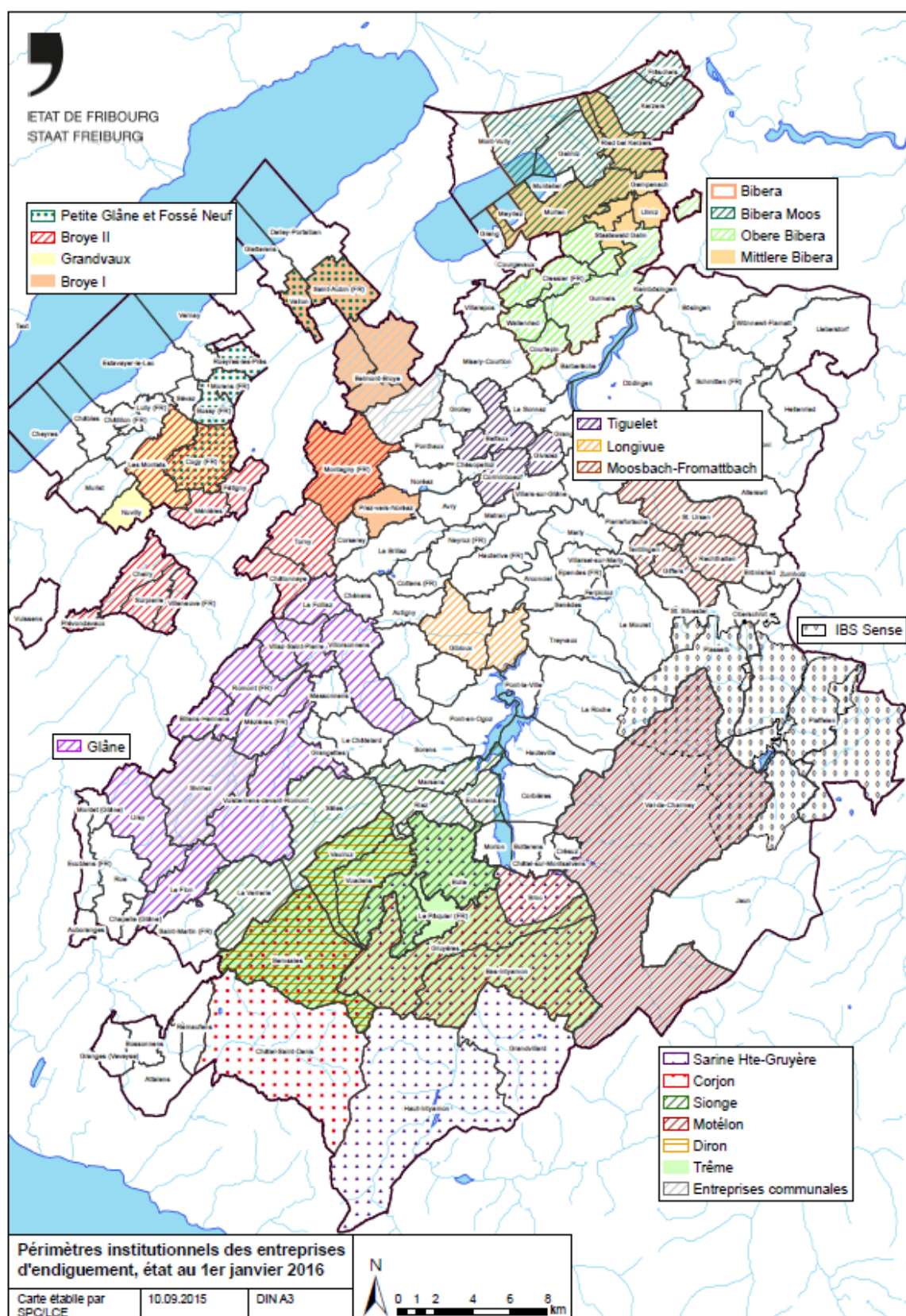
Pour les EE intercommunales, on est face à des situations complexes en regard des dispositions légales de la LCEaux et de la non-concordance des espaces fonctionnels et institutionnels. En effet, d'une part les communes doivent exécuter les tâches désignées à l'article 9 de la LCEaux en s'organisant en "bassin versant", mais d'autre part elles doivent pour les entreprises d'endiguement s'organiser en association de communes pour les travaux à exécuter (LCEaux art. 27 et 64). La loi prévoit ainsi des divisions territoriales possibles à l'intérieur d'un bassin versant. Encore faut-il que les nouveaux périmètres d'EE soient contenus dans celui du bassin versant – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ainsi, pour ne donner que deux exemples, l'EE Motélon s'étend sur les bassins versants : Jogne et Haute Sarine. Vu autrement, la commune Val-de-Charmey participe à des EE qui s'étendent sur trois bassins versants: Haute Sarine, Jogne et Obere Sense. Ou encore, la commune de Broc participe à deux EE : "Sarine Haute Gruyère" et Motélon, qui couvrent deux bassins versants, le sien (Haute Sarine) mais aussi le BV Jogne. Ces deux exemples soulèvent la même question: quel bassin versant fixe in fine quels travaux sont à exécuter par une EE transversale (LCEaux, art. 27 al. 1) ?

La non-coïncidence des découpages territoriaux entraîne les mêmes interrogations quant aux conséquences financières du décalage territorial entre BV et EE, et à la cohérence entre planification et réalisation des travaux. En effet, le BV doit élaborer son plan directeur et le financer (LCEaux, art. 39 al. 1 lettre a). Le plan directeur du BV comprend la question des endiguements puisqu'il concrétise à l'échelle du BV les objectifs et les principes généraux fixés par le plan directeur cantonal (art. 4 alinéa 1). Or ce dernier énumère les aménagements et l'entretien des cours d'eau et des lacs (art. 3, al. 1, lettre e). On a donc, au niveau de l'étude, une solidarité financière: le BV finance avec des ressources provenant de toutes les communes de son périmètre. Mais si l'EE ne concerne que quelques communes du BV, le coût des travaux est à leur charge (art. 45). Cette séparation entre planification et réalisation rompt la solidarité "d'amont en aval" que sous-tend le concept même de bassin versant, la gestion "globale" devant se faire "en fonction de bassins versant" (art. 2).

Tableau 3-3 Les entreprises d'endiguement

Sigle	année de fondation	nom entier	communes périmètre fusion de communes, état au 1.1.2016 communes appartenant à plusieurs EE	autres
Entreprises d'endiguement intercommunales				
Broye II	1995	Entreprise d'endiguement de la Broye, Section II	Cheiry, Cugy, Fétigny, Les Montets , Ménières, Montagny , Prévondavaux, Surpierre, Villeneuve, Châtonnaye, Torny,	
Broye I		Commission d'endiguement de la Broye, Section I	Belmont-Broye = Russey Domdidier Dompierre (fusion au 1.1.2016), Montagny, St-Aubin, Vallon , Prez-vers-Noréaz,	
Corjon	1980	Syndicat d'endiguement du canal du Corjon	Châtel-St-Denis, Semsales ,	
Diron	1983	Entreprise d'endiguement du Diron	Vaulruz, Vuadens, Semsales,	
Glâne	1984	Entreprise d'endiguement de la Glâne	Billens-Hennens, La Folliaz, Le Flon, Mézières, Romont, Siviriez, Ursy, Villaz-St-Pierre, Villorsonnens, Vuisternens-dt-Romont	
Grandvaux	1996	Entreprise d'endiguement du ruisseau de Grandvaux	Cugy, Les Montets , Nuvilly,	Egalement SPC, Alain Parchet comme membre.
Moosbach-Fromattbach	1995	Wasserbauunternehmen Moosbach-Fromattbach	Giffers, Rechthalten, St. Ursen, Tentlingen	
Motélon	1973	Syndicat d'endiguement du Rio du Motélon	Bas-Intyamon, Broc, Gruyères, Val-de-Charmey (fusion. à la base Charmey),	
Petite Glâne Fossé Neuf	1938	Convention intercantonale pour l'entretien des corrections de la Petite Glâne et du Fossé Neuf	Bussy, Cugy , Morens, Ruyeres-les-Prés, St-Aubin, Vallon ,	VD: Grandcour Missy Villars-le-Grand Montmagny Constantine
Sarine Hte-Gruyère	1996	Entreprise d'endiguement de la Sarine en Haute Gruyère	Bas-Intyamon, Broc, Bulle , Grandvillard, Gruyères , Haut-Intyamon	
Sionge	1980	Entreprise d'endiguement de la Sionge entre Vaulruz et le lac de la Gruyère	Bulle , Echarlens, Marsens, Riaz, Sâles, Vaulruz, Vuadens , Semsales, La Verrerie	
Trême	1993	Entreprise d'endiguement de la Trême	Bas-Intyamon, Bulle, Gruyères , Le Pâquier, Vaulruz, Vuadens Semsales	
Tiguelet	1988	Entreprise d'endiguement du Tigulet	Belfaux, Corminboeuf, Givisiez	
Longivue	?		Farvagny, Rossens	
Bibera	1977	Entreprise d'endiguement de la Bibera Wasserbauunternehmen der Bibera GRANDE COMMISSION	Bas-Vully, Courtepin, Cressier, Fräschels, Galmiz, Gempenach, Gurmels, Kerzers, Kleinbödingen , Muntelier , Ried bei Kerzers, Ulmiz, Wallenried, Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach = Murten (fusion 2016)	forêt du Galm = dépend directement de l'Etat de Fribourg. Kleinbödingen et Muntelier font parties de la Grande Commission mais ne sont pas mentionnées dans
Bibera Moos	1977	SOUS COMMISSION (Grand Marais)	Bas-Vully, Fräschels, Galmiz, Kerzers, Murten , Ried bei Kerzers	Egalement membre: Bellechasse
Obere Bibera	1988	SOUS COMMISSION (Wasserbauunternehmen Obere Bibera)	Cressier, Gurmels, Courtepin, Wallenried Jeuss Salvenach Courlevon = Murten (fusion 2016)	accord avec la Commune de Kriechenwil (BE) (Vereinbarung)
Mittlere Bibera	2007	SOUS COMMISSION (Wasserbauunternehmen Bibera "Mittlerer Abschnitt")	Gempenach, Ried b. Kerzers, Ulmiz Lurtigen = Murten fusion 2016	forêt du Galm = dépend directement de l'Etat de Fribourg
IBS Sense Oberland	1985	IBS (Integrale BerglandSanierung) Sense Oberland, composée de MZG Schwyberg-Ättenberg, MZG Schwarzsee, MZGMuscherntal, MZG Ärgera-Höllbach	Plaffeien = Oberschrot, Plaffeien (fusion 2017 + Zumholz), Plasselb, St-Silvester, Jaun, La Roche, Val-de-Charmey	Toutes les communes ayant une partie de leur territoire dans le périmètre IBS ont été indiquées (croisement couche communes avec périmètre IBS).

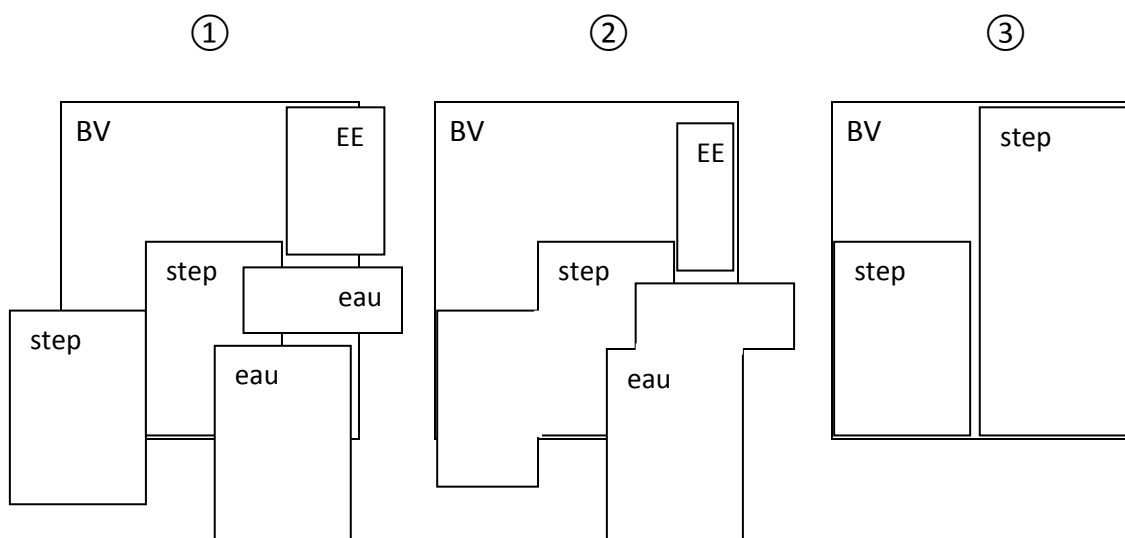
Sigle	année de fondation	nom entier	communes périmètre fusion de communes, état au 1.1.2016	autres	Source infos	n SLCE a
Entreprises d'endiguement communales						
Cuetze	1978	Entreprise d'endiguement de la Cuetze	Val-de-Charmey (à la base que Cerniat)	Groupe E et SFF 3ème arrondissement également membres.	Document de nomination	ok
Fochaux	2011	Entreprise d'endiguement du Fochaux	Siviriez (fusions: à la base Villarboud, Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviriez)	M.G: représentant de la place d'armes de Drognens	Document de	ok
Gros-Mont	1977	Entreprise d'endiguement du Rio du Gros-Mont	Val-de-Charmey (fusion, à la base: Charmey seule)	comme propriétaires de terrains: Grandvillard Broc Pont-en-Ogoz	Document de nomination	ok
Hôpital	1993	Entreprise d'endiguement du ruisseau de l'Hôpital	Belmont-Broye (Domdidier Dompierre Russey fusion au 1.1.2016)		Document de	ok
Javro-Mossetta	1978	Commission d'endiguement du Javro et Mossetta	Val-de-Charmey (fusion, à la base: Cerniat Charmey)		Document de	ok
Entreprises d'endiguement constituées des propriétaires des terrains						
	1986	MZG (Mehrzweckgenossenschaft) Schwyberg-Ättenberg	Plaffeien Plasselb	date de constitution incertaine. Limites ne coïncident pas avec les limites communales. Ce sont les propriétaires des terrains qui constituent les membres		ok
	1987	MZG Muscherntal	Plaffeien			ok
	1989	MZG Schwarzsee	Plaffeien Jaun Val-de-Charmey Plasselb			ok
	1989	MZG Höllbach-Ärgera	St.Silvester Plasselb La Roche Val-de-Charmey Oberschrot			ok



3.2 Les périmètres de référence dans la logique des bassins versants

La question à résoudre à ce stade de l'analyse est de se demander si les attributions des communes doivent s'exercer exclusivement dans les limites institutionnelles des BV à créer ou si elles peuvent être assignées à des périmètres institutionnels préalablement existants. Dans cette hypothèse, lesquels ? Les alternatives sont illustrées dans le schéma 3-4.

Schéma 3-4 Alternatives possibles d'intégration des BV et STEP



La première situation est celle qui prévaut actuellement : c'est la non-coïncidence des découpages territoriaux institutionnels tels qu'ils résultent de la constitution de associations intercommunales spécifiques à chaque tâche. Pour 15 bassins versants, la carte des step comprend 21 associations de communes, dont 11 sont aussi inter-cantoniales (Vaud et Berne), et 10 step communales pour des communes seules ou clientes ; la carte des réseaux de distribution d'eau potable comprend 18 associations, dont 4 sont aussi inter-cantoniales, 50 communes seules et 3 autres formes de support juridique à la production et la distribution d'eau de consommation ; enfin, il y a 16 EE intercommunales, dont 2 sont inter-cantoniales et 5 EE communales. La situation est complexe parce la superposition de périmètres institutionnels dont les limites territoriales ne coïncident pas fait apparaître des *effets de débordement géographique* lorsque les collaborations intercommunales interviennent dans deux ou plusieurs bassins versants. La feuille de route consisterait – en tout cas à court terme - à regarder

quels découpages pour quelles tâches réduisent au mieux les effets de débordements ?

La deuxième situation viserait à ajuster à moyen-long termes les périmètres fonctionnels des tâches spécifiques aux périmètres des bassins versants. À première vue, cela paraît possible pour les EE, puisqu'elles devraient être dissoutes au terme des travaux (LCEaux, art. 64), les droits et obligations étant repris par les communes concernées. Mais la couverture spatiale actuelle des EE est passablement dispersée, ce qui soulève la question de l'acceptabilité de l'extension des périmètres EE aux BV versus leur simple communalisation. Attribuer la responsabilité de planification aux BV tout en créant des associations de communes pour l'exécution des travaux reviendrait, de fait, à maintenir la complexité de la situation actuelle. On voit mal les communes qui ne seraient pas parties prenantes à une EE imposer leur vue par le biais d'une planification qui ne les concerne pas; et les communes concernées appartiennent le plus souvent à plusieurs EE qui ne sont pas toujours entièrement situées dans le même BV.

En ce qui concerne la production et la distribution d'eau potable, l'élargissement des maillages des réseaux actuels soulève à l'évidence des problèmes de capacité de production et d'économies d'échelle, mais serait techniquement possible à moyen et long termes au fur et à mesure des rénovations ou des développements des réseaux. Des économies d'échelles de production sont réalisables dans les limites des BV, et intéressantes dans la mesure où elles ne sont pas absorbées par l'allongement des réseaux de distribution permettant de les mettre en boucle.

Finalement, les problèmes à résoudre sont beaucoup plus sérieux pour l'assainissement des eaux usées : l'élargissement des périmètres d'épuration des eaux soulève non seulement les questions (i) des distances (donc des coûts) des collecteurs primaires amenant les eaux usées des réseaux d'évacuation vers une seule step, (ii) et de la capacité de cette dernière à absorber l'augmentation des volumes d'eaux usées qui s'ensuivrait, (iii) mais encore celle de la réhabilitation du site d'une step qui serait désaffectée. On pourrait également envisager l'élargissement de la collaboration intercommunale tout en maintenant deux step en activité – ce qui pose la question de l'évaluation de leur état d'entretien et de leur obsolescence. Cette configuration modifierait le périmètre de solidarité des financements (pas de discrimination financière dans le nouvel

espace élargi), et créerait de fait deux périmètres, l'un intercommunal pour le traitement des eaux usées, l'autre communal pour l'évacuation des eaux usées.

La troisième situation correspondrait, théoriquement, à la parfaite intégration dans les limites territoriales des BV des périmètres institutionnels des associations intercommunales de traitement des eaux usées pour les steps, de production et de distribution de l'eau de consommation, et des entreprises d'endiguement. Hypothèse généreuse et lointaine si l'on considère l'actuel état des lieux!

Compte tenu de ce cadre d'analyse, il nous semble opportun d'examiner la situation ① actuelle pour envisager un passage à moyen terme à la situation ②. En d'autres termes quelles sont les coïncidences territoriales actuelles, et les superpositions futures raisonnablement possible entre les BV et les collaborations intercommunales pour l'assainissement des eaux usées et les steps. Cette comparaison nous semble la plus pertinente parce que les investissements passés et à venir permettant un fonctionnement des steps qui répond aux exigences qualitatives de la législation fédérale sont importants et onéreux. Une réorganisation des périmètres par la suppression d'une step posent des problèmes, non seulement techniques et financiers, mais aussi de réhabilitation des sites des steps qui seraient abandonnées. On est donc face à des contraintes lourdes, même à long terme avec des incidences lentes sur les périmètres actuels. Ces contraintes n'ont pas la même charge financière ou technique pour des mesures permettant de mettre en boucle des réseaux de distribution d'eau potable dans le périmètre d'un BV. Elles n'existent pratiquement pas pour les EE, puisqu'elles sont temporaires, créées pour l'investissement et dissoutes ensuite.

Ces raisons justifient qu'on examine comment les périmètres des associations intercommunales pour le traitement des eaux usées se positionnent dans le périmètre de BV, servant de périmètre de référence. Le Tableau 3-5 établit cette comparaisons dans la situation actuelle des BV et des associations pour l'assainissement des eaux usées. Il contient deux parties permettant de confronter et d'analyser les superpositions et les débordements géographiques possibles entre BV et périmètres des associations. La partie BV présente de gauche à droite : la désignation du BV, les districts d'appartenance des communes-membres, les noms des communes. Les communes sont énumérées

dans chaque bassin versant selon leur état au 1^{er} janvier 2015 ; on a toutefois anticipé les fusions de communes déjà décidées par les assemblées communales à la date du présent Rapport, mais entrant en vigueur en 2016 et 2017 (indiquée en carmin). Le listage des communes par BV dans cette première partie du Tableau 3-5 mentionne en bleu celles qui, en raison d'une fusion, se retrouve dans deux BV : Belmont-Broye, Courtepin et Bulle.

Se pose aussi le problème des anciennes communes dont les systèmes d'évacuation des eaux usées sont dirigés vers deux steps attribuées à des périmètres différents. La partie droite du Tableau 3-5 se divise en trois colonnes pour refléter au mieux la distribution géographique des communes en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées. La première information est celle de la ou des association(s) de communes qui appartiennent principalement au BV désigné. Les colonnes suivantes listent les communes du BV participant à une association dont le périmètre déborde le BV, puis en miroir les communes extérieures au BV, mais qui appartiennent à une association intercommunale comprenant des communes-membres sises dans le BV référé. Enfin, sont mentionnées les communes hors canton qui sont membres d'associations intercommunales avec des communes du canton. Ainsi, les trois dernières colonnes de droite du Tableau 3-5 mesure territorialement les externalités géographiques. Identifier les externalités géographiques est essentiel puisque la LCEaux donne au BV la compétence d'établir le plan directeur du BV, qui concrétise à l'échelle géographique du BV les objectifs et les principes généraux fixés par le plan directeur cantonal (LCEaux art. 4). Or, le plan directeur cantonal comprend le plan sectoriel d'évacuation et d'épuration des eaux (LCEaux art. 3, alinéa 1 lettre a). D'où une première question : si les communes de l'association intercommunale sont principalement attachées à un BV, mais que l'association déborde sur un autre BV par une ou plusieurs communes, qui décide quel plan sectoriel est applicable ? Ici, la situation de terrain donne sens aux clivages territoriaux décrits dans le Schéma 1-2. Prenons l'exemple de la commune de Murist. Cette commune fait partie du BV 9 Lac-de-Neuchâtel, mais est aussi membre de l'AIPG pour une partie de son territoire à la suite de la fusion. Or les communes de l'AIPG sont pour l'essentiel attribuées au BV 1 Broye. Si la planification et les mesures à prendre pour l'AIPG sont attribuées au BV 1 Broye pour motif du plus grand nombre, la commune de Murist est-elle liée à cette planification, ou à celle que voudrait le BV 9 ? Que se passe-t-il s'il y a divergence de contenu ou de temps ? Quel est le processus d'arbitrage ? Ou alors faut-il

modifier la limite d'un BV pour éviter que des fractions de communes soient parties d'un périmètre voisin ?

Si l'on examine l'adéquation des périmètres des BV à ceux des associations de communes pour l'épuration des eaux, trois situations se présentent :

- Décalages importants entre périmètres des BV et des associations, pour les BV1 Broye et BV2 Chandon ; ou des questions intercantionales pour le BV14 Untere Sense.
- Décalages de minime importance, susceptibles de corrections simples, pour le BV5 Haute-Broye, BV6 Haute-Sarine, BV9 Lac-de-Neuchâtel et BV 12 Sarine;
- Adéquation idéale pour les autres bassins versants.

Tableau 3-5 Comparaison entre Bassins Versants et Associations de communes pour l'épuration des eaux et STEP							
	Bassins versants selon Ordonnance du 15 décembre 2014			STEP			
	nom	district	communes membres en bleu celles qui se trouvent dans plusieurs périmètres en rouge, les fusions	Association(s) intercommunale(s) principale(s) STEP communale	communes du BV participant à une association dont le périmètre déborde le BV	communes d'autres BV participant à une association ou step du BV	communes extra-cantonales
1	Broye	Broye	Bussy, Cheiry, Cugy, , Fétingny, Ménières, Montagny, Morens, Nuvilly, Prévondavaux, Rueyres-les-Prés, , Saint-Aubin, Sévaz, Surpierre, Vallon, Villeneuve, Vuissens, Les Montets Domdidier, Dompierre, Russy, [Léchelles BV2] = Belmont-Broye (2016)	AIPG (Bussy) AIDE (Domdidier) step Montagny step Châtonnaye	Cheiry et Ménières (Lucens); Fétingny et Torny (Payerne); Surpierre, Villeneuve (Henniez); Vallon (EGMV Grandcour) Pour Belmont, Léchelles déborde sur BV2 Chandon	Murist BV9 pour AIPG	[VD] Champtauraz, Treytorrens
2	Chandon	Broye	Belmont-Broye (pour Léchelles, fusion 2016)	step Grolley	Misery-Courtion (AESC, BV13)	Courtepin BV13	
		Sarine Lac	Grolley, Ponthaux, Misery-Courtion, [Villarepos, Wallenried: fusion 2017 avec Courtepin]				
3	Glâne-Neirigue	Glâne	Billens-Hennens, Le Châtelard, Grangettes, Massonnens, Mézières, Romont, Siviriez,	AIMPGPS Romont step Corpataux AEGN Autigny			
		Sarine	Autigny, Chénens, Cottens, Corpataux-Magnedens ,Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz = Gibloux (2016)				
4	Gérine	Gruyère	Sâles				
		Sarine	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Marly, Le Mouret Pierrafortscha, Senèdes, Treyvaux,	Gérine-Nesslerer (Marly)			
5	Haute-Broye	Singine	Giffers, Plasselb, Rechthalten, St. Silvester, Tentlingen				
		Glâne	Auboranges, Chapelle (Glâne), Ecublens, Montet (Glâne), Rue, Ursy	VOG (Ecublens)	Montet; Ursy pour la partie Esmont et Vuarmarens (fusion): EVMC Lucens		[VD] Châtillens, Chesalles-sur-Oron
6	Haute-Sarine	Veveyse	Attalens, Bossonnens, Granges, Remaufens, Saint-Martin, Semsales, Le Flon, La Verrerie				
		Gruyère	Haut-Intyamon, Botterens, Broc, Bulle, Grandvillard, Gruyères, Le Pâquier, Bas-Intyamon	AICG (Broc)	Bulle pour la Tour-de-Trême (AIS)		
7	Jogne	Gruyère	Châtel-sur-Montsalven, Crésuz, Jaun, Val-de-Charmey	AECE (Charmey)			
8	Lac-de-la-Gruyère	Gruyère	Bulle, Pont-en-Ogoz, Corbières, Echarlens, Hauteville, Marsens, Morlon, Pont-la-Ville, Riaz, La Roche, Sorens, Vaulruz, Vuadens	AIS (Vuippens)	Bulle - La Tour-de-Trême(AICG)		
9	Lac-de-Neuchâtel	Broye	Châbles, Châtillon, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Gletterens, Lully, Murist, Delley-Portalban, Vernay	AIEE (Delley) ERES (Estavayer)	Murist, en partie (AIPG)		[VD] Oleyres
10	Lac-de-Morat	Lac	Courgevaux, Cressier, Fräschels, Galmiz, Gempenach, Greng, Gurmels, Kerzers, Meyriez. Muntelier, Ried bei Kerzers, Ulmiz, Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach = Murten (2016), Bas-Vully, Haut-Vully = Mont-Vully (2016)	ARA Kerzers ARA Murten	AESC Pensier et Obere Bibera Laupen)		[BE] Ferenbalm, Golaten, Gurbrü; Münchenwiler
11	Obere Sense	Singine	Brünisried, Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	Sense Oberland			
12	Sarine	Sarine	Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Matran, Neyruz, Villars-sur-Glâne, Hauterive	step Fribourg step Posieux Givisiez: AESC Pensier			
13	Sonnaz-Crausaz	Sarine	Avry, Chésopelloz, Corminboeuf, Corserey, Noréaz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz, La Sonnaz	AESC La Sonnaz Corserey: step communale		Misery-Courtion, Wallenried: AESC pour BV2 Chandon	
		Lac	Barberêche Courtepin				
14	Untere Sense	Singine	Alterswil, Bösingen, Düringen, Heitenried, St. Antoni, St. Ursen, Schmitten, Tafers, Kleinbörsingen	ARA Sensetal ARA Taverna			[BE] Albligen, Ferenbalm, Köniz, Kriechenwil, Laupen, Mühleberg, Neuenegg, Niedermühlern, Oberbalm, Rüeggisberg, Rüscheegg, Wahlern, Zimmerwald
		Lac					
15	Veveyse	Veveyse	[Veveyse] Châtel-St-Denis				step Vevey

Conclusion du chapitre 3

Compte tenu de l'analyse menée dans ce troisième chapitre pour comparer les maillages territoriaux dans trois secteurs, assainissement des eaux usées, eau potable et entreprise d'endiguement, il se dégage une première feuille de route consistant à examiner plus en détail les avantages et les obstacles rencontrés dans un rapprochement des périmètres des associations de communes pour l'évacuation et l'assainissement des eaux usées et les BV. On a deux voies possibles : l'une institutionnelle, qui consisterait à considérer les associations comme des contraintes, au moins à court et moyens termes, ce qui reviendrait à leur attribuer des compétences de planification et de coordination appartenant au BV ; l'autre d'examiner la répartition des tâches entre BV à créer et associations existantes et fonctionnant à satisfaction.

Dans la première hypothèse, cela signifie qu'il serait possible, moyennant certains ajustements, tant du point de vue pratique que du point de vue de l'efficacité de la mise en œuvre, non pas de créer des associations de BV, mais de déléguer aux associations de communes pour l'épuration des eaux les compétences attribuées par la loi aux BV dans le même périmètre. Reste évidemment à examiner si cette possibilité est juridiquement réalisable. Dans le détail les situations des BV sont les suivantes :

(1) BV à problèmes :

BV 1 Broye En raison de sa configuration géo-politique, ce bassin versant est éclaté en plusieurs enclaves, d'Estavayer-le-Lac (au surplus partagé entre ce BV 1 et le BV 9 Lac de Neuchâtel), de Surpierre et de Vuissens, auxquelles s'ajoute le "couloir" de Delley-Portalban, également partagé entre les BV 1 et BV 9.

Dans le périmètre du BV 1, on a deux associations, AIDE et AIPG et 2 steps communales (Montagny et Châtonnaye), et plusieurs externalités géographiques :

- l'ancienne commune de Léchelles (fusion Belmont, 2016) appartient à l'AIDE mais se trouve dans le périmètre du BV 2 Chandon ;
- Vallon appartient à l'EGMV Grandcour (VD) ;
- les communes de Cheiry, Fétigny, Ménières, Surpierre, Torny, et Villeneuve sont raccordées à des steps vaudoises.

La question ici est comment le BV 1 pourrait-il planifier et coordonner l'épuration des eaux de manière contraignante pour des périmètres d'assainissement qu'il ne maîtrise pas ?

BV 2 Chandon À la suite des fusions de communes en Belmont-Broye (2016) et Courtepin (2017), ce BV est désormais éclaté en externalités géographiques et réduite à trois communes : Grolley, Ponthaux et Misery-Courtion.

- L'ancienne commune de Léchelles fera (2016) partie de Belmont-Broye (avec Domdidier, Dompierre et Russey du BV 1), qui se trouve dans le BV 1. Du point de vue de l'épuration des eaux, elle se trouve déjà dans l'AIDE (step Domdidier), comme Belmont-Broye.

- les anciennes communes de Villarepos et Wallenried feront partie (2017) de Courtepin, qui se trouve dans le BV 13 Sonnaz-Crausaz. Du point de vue de l'épuration, Villarepos a sa propre step ; Wallenried faisait partie de l'AESC comme Courtepin (step de Pensier).

Pour les communes restantes dans le BV 2, Grolley a sa propre step, avec Ponthaux comme commune cliente. Misery-Courtion fait partie de l'AESC.

En d'autres termes, la situation 2017 se présentera ainsi, avec la superposition non concordante de 4 maillages territoriaux pour les steps et 3 maillages pour les BV:

	Step	BV
Grolley	Communale	2
Léchelles	AIDE	Belmont-Broye 1
Misery-Courtion	AESC	2
Ponthaux	Cliente de Grolley	2
Villarepos	Communale	Courtepin 13
Wallenried	AESC	Courtepin 13

BV 14 = ARA Taverna et ARA Sensetal. Pour l'ARA Sensetal, se pose la question
Untere des communes bernoises qui en font partie. Peut-on limiter le BV aux
Sense seules communes fribourgeoises; inversement peut-on confier à
 l'association des tâches de planification et de coordination de BV alors
 que cette association est inter-cantonale ? Enfin, peut-on avoir un BV
 inter-cantonal ?

(2) Bassins versants avec des débordements faibles :

BV 5
Haute-Broye

Le BV 5 groupe six communes du sud du district de la Glâne et celles du district de la Veveyse, à l'exception de Châtel-St-Denis. Cela correspond au périmètre de l'association de communes du VOG pour l'épuration des eaux.

Toutefois, reste ouverte la question des communes de Montet et en partie d'Ursy (pour les anciennes communes d'Esmonts et de Vuarmarens), raccordées à la step de Lucens (EVMC).

Il faut cependant noter que sur sol vaudois, seule la combe de Chavannes-sur-Moudon fait partie de l'EVMC. Il faudrait donc fixer sa position d'entente avec elle et le canton de Vaud. On aurait alors BV5 = VOG.

BV 6
Haute-Sarine

Les périmètres du BV 6 Haute-Sarine et de l'AICG (step Broc) sont les mêmes, sauf en ce qui concerne la commune de Bulle.

BV 8
Lac de la Gruyère

Les périmètres du BV 8 Lac de la Gruyère et de l'AIS (step Vuippens) sont les mêmes, sauf en ce qui concerne la commune de Bulle.

La partie de l'ancienne commune de la Tour-de-Trême fait partie du périmètre de l'AICG, tandis que l'ancienne commune de Bulle fait partie de l'AIS.

Il faudrait régler l'attribution de Bulle entièrement à l'un ou l'autre bassin versant. Dans ce cas, on pourrait avoir soit les périmètres BV 6 avec Bulle = AICG et BV 8 = AIS sans Bulle (ou inversement).

On pourrait aussi imaginer que la commune de Bulle, qui se trouve à la fois à la jonction des BV 6 Haute-Sarine et BV 8 Lac de la Gruyère et des associations de communes AIPG et AIS, devienne le centre administratif et technique des deux bassins versants et coordonne les tâches des deux associations.

BV 9
Lac de Neuchâtel

Le périmètre du BV 9 Lac de Neuchâtel se recoupe exactement avec les périmètres des associations AIEE et ERES.

La seule commune posant problème est celle de Murist qui appartient aussi à l'AIPG (BV 1 Broye) pour les territoires de l'ancienne commune de Franex (fusion 1992).

BV 12
Sarine

Ce bassin versant regroupe une série de communes rattachées par contrat à la step de Fribourg : Fribourg, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne en partie ; et à la step de Posieux : Villars-sur-Glâne en partie, Matran, Neyruz et Hauterive.

Reste la question de Givisez, rattaché à l'AESC du point de vue de l'épuration des eaux, ce qui correspond au BV 13 Sonnaz-Crausaz.

(3) Bassin versant coïncidant avec les associations de communes pour l'épuration des eaux usées :

BV 3 Glâne-Neirigue	Le périmètre groupe les associations de communes AEGN et AIMPGPS pour l'épuration des eaux (step Autigny et Romont).
BV 4 Gérine	= Association de communes Gérine-Nessléra pour l'épuration des eaux (step Marly).
BV 7 Jogne	= AECE (step Charmey)
BV 11 Obere Sense	= ARA Sense Oberland (step Zumholz)
BV 13 Sonnaz-Crausaz	= AESC (step Pensier) Problème de la commune de Givisiez, voir BV 12 Sarine
BV 15 Veveyse	Ne comprend qu'une commune, Châtel-St-Denis (step Vevey).

Les modalités de financement

Ce quatrième chapitre est divisé en trois sections, traitant successivement des sources de financement de la gestion des eaux, des règles de jurisprudence à respecter dans la perception des taxes et redevances d'utilisation, pour aboutir aux possibilités de mise en œuvre.

La première section montre que le financement de tâches relevant de la gestion des eaux dépend des spécificités des plans sectoriels donnés dans le Schéma 1-1, et de la nature des services offerts, selon qu'ils sont collectifs ou peuvent être individualisés par bénéficiaires, utilisateurs ou pollueurs. C'est donc avant tout la nature collective ou marchande des prestations fournies qui définit le mode de financement. Ce rapport étroit entre nature du service et paiement est important, comme nous verrons dans la deuxième section consacrée aux règles jurisprudentielles, qui exigent une équivalence entre paiements et bénéfices, collectifs ou individualisés.

La deuxième section donne un aperçu des règles de droit et de la jurisprudence en matière de perception des taxes et redevances d'utilisation. Il y a, nous semble-t-il, des confusions sur ce qu'est la nature des redevances perçue en application des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, et par voie de conséquence sur l'applicabilité et l'acceptabilité juridique des modes de financements. On se réfère ici en particulier à l'art. 39 alinéas 2 et 3 de la LCEaux, qui présente un décalage entre la forme de paiement, une redevance, et la nature de la prestation, collective. Cette deuxième section récapitule ce qui est possible.

La troisième section s'attache à analyser les possibilités de financement des tâches des bassins versants, hors évacuation et épuration des eaux usées et hors distributions d'eau potable, principalement des tâches de planification et de coordination puisque ces domaines sont les seuls dont le financement reste ouvert dans la situation actuelle.

4.1 Les sources de financement

Le Tableau 4-1 résume les sources de financement par tâches des plans sectoriels, inscrites en ligne dans la première colonne, en suivant l'organisation de projet décrite dans le Schéma 1-1. Les trois colonnes suivantes indiquent les principes guidant l'attribution des tâches au niveau cantonal ou communal, ainsi que les articles de la LCEaux donnant le détail des compétences cantonales ou locales. On trouve en regard des tâches leur financement, décliné sur cinq colonnes: articles de référence dans la loi, mode de financement, niveau d'attribution de la responsabilité du financement. Ce dernier est décliné ainsi : on a indiqué par une cellule grisée quelle unité institutionnelle est in fine responsable du paiement et en supporte la charge : canton, communes ou tiers bénéficiaires. Lorsque la commune est responsable de l'organisation et de la gestion du financement, mais que le financement est à charge du bénéficiaire ou de l'utilisateur par le biais de taxes et de redevances d'utilisation, la cellule de référence est barrée d'un X. On obtient ainsi cinq formes de financement, traitées en détail par la suite, chacune attribuée à des tâches précises :

- ressources générales donc l'impôt;
- les subventions;
- les taxes et redevances;
- les contributions de tiers
- les émoluments pour autorisations diverses.

Les tâches entrant dans les compétences de l'État, compris comme le canton dans la loi et indiqué comme tel dans le Tableau 4-1, sont financées par les ressources générales du budget cantonal, donc les ressources fiscales, l'impôt. La colonne « mode de financement » du Tableau 4-1 l'indique explicitement, également dans les cellules grisées correspondantes de la matrice. La colonne « tiers » porte aussi cette indication lorsque des participations de tiers sont possibles selon la LCEaux.

Tableau 4-1 Tableau synoptique des tâches et de leur financement *(Sauf indication spéciale, le tableau se réfère à la LCEaux 2009)*

tâche	principe	détail		mode de financement		Canton	commune	tiers
	art. LCEaux			art. LCEaux				
gestion des eaux	2 et 3	3, 5, 8	tâches cantonales surveillance Commission consultative	38	canton, ressources générales ¹			
				57	émoluments pour autorisations, mesures de contrôle, analyses et autres prestations prévues par la LCEaux			
bassin versant	3 et 4	9, 39 RCEaux 7	liste des attributions communales	39 al. 2 et 3	redevance par m3 d'eau consommée			
				57	émoluments pour autorisations, mesures de contrôle, analyses et autres prestations prévues par la LCEaux			
EVAC	3 al.1 a)	12	PGEE plan général d'évacuation des eaux	LATeC 34, 42	commune, ressources générales ¹			
		14	installations et équipements	40	taxes communales, principe			
				41	taxe de raccordement, charge de préférence			
				42	taxe de base annuelle			
				43	taxe d'exploitation			
ESUP	3 al.1 b)	11	plan sectoriel des prélèvements d'eaux publiques	38	canton, ressources générales ¹			
		16	mesures prises par l'agriculture	38	canton, ressources générales ¹			
ESOUT	3 al.1 c)	17 et 19	zones de protection: délimitation et contrôle	17	le détenteur du captage			
		18	zones de protection: plans d'affectation	18	commune, ressources générales ¹			

Tableau 4-1 Tableau synoptique des tâches et de leur financement (suite 1)

tâche	principe	détail		mode de financement		Canton	commune	tiers
	art. LCEaux			art. LCEaux				
		21	intervention en cas d'accident, police de protection des eaux	55	à la charge de celui qui a provoqué l'intervention, le "perturbateur"			
		RCEaux 44 et 45			à la charge du perturbateur; si le perturbateur est insolvable ou si l'origine de la pollution ne peut pas être attribuée précisément, à charge des communes concernées; ressources générales ¹			
		RCEaux 38-41	Centres de renfort	RCEaux 46	financement des centres de renfort CR: canton, communes (ressources générales ¹), ECAB			
UTIL	1, 3 al.1 d)	1	force hydraulique		législation spéciale			
		1	eau potable	LEP 2011	législation spéciale			
		36	extraction de matériaux du domaine public des eaux	36 al. 6 et 7	taxe pour l'extraction de matériaux; bénéfice éventuel affecté aux travaux d'aménagement, de revitalisation et d'entretien des cours d'eau			
AECEL	3 al.1 e), 22	23	revitalisation cours d'eau	45 al.1	canton: études de base			
		24, 25	classement en zones protégées, espace minimal	LATeC 34, 43, 59	commune, ressources générales ¹			
		26	service d'alerte	26	commune, ressources générales ¹			
	47, 50, 51 RCEaux 64	27 al.1	aménagement, réfection, entretien	45 al. 2	commune, ressources générales ¹			
				46	participation de tiers			
				47, RCEaux 60	subventions: principes			
				RCEaux 61	subvention pour l'aménagement de cours d'eau			
				RCEaux 62	subvention pour l'entretien			
				48, RCEaux 63	subv. complémentaires en montagne ou travaux AF			
				49, RCEaux 63	subv. complémentaires revitalisation ou entretien			

			52	avance de fonds pour travaux urgents ≤ subvention			
	27 al.2	bois flottant	27 al.2	Etat, ressources générales			

Tableau 4-1 Tableau synoptique des tâches et de leur financement (suite 2)

tâche	principe	détail		mode de financement		Canton	commune	tiers
	art. LCEaux			art. LCEaux				
		27 al.3	travaux relatifs aux rives des lacs artificiels	45 al.3	à charge de ceux à qui en incombe l'exécution			
		27 al.4	ouvrages ou installations sur les cours d'eau et lacs	45 al.3	à charge de ceux à qui en incombe l'exécution			
		30	mesures urgentes	30	commune, ressources générales ¹ ; peut les répartir entre les propriétaires concernés			
		34, 35	polices des eaux, mesures d'intervention	35	aux frais du contrevenant, respect. du propriétaire			
		37	ouvrages pour la navigation concessionnée	53	commune du lieu, ressources générales ¹ ;			
				RCEaux 66	participation financière exigée si un port ou un débarcadère représente un avantage particulier pour d'autres communes ou des tiers			
				54, RCEaux 67	subvention			
EPOT	loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable LEP			LEP 27	financement: principes			
				LEP 28, 29, 30	taxes de raccordement			
				31	charges de préférence			
				32	taxes de base annuelles			
				33	taxe d'exploitation			

¹ Sans indication spécifique dans la loi, on admet que le financement ne peut se faire que par les ressources générales du canton ou de la commune

La situation est plus complexe pour les communes. Les sources de financement sont claires dans quatre domaines de compétences. (i) Pour l'évacuation et le traitement des eaux usées et (ii) pour la production et la distribution d'eau potable, le financement se fait par des contributions causales, taxes et redevances d'utilisation. (iii) Les tâches de planification (PGEE, art. 12 LCEaux ; classement des zones de protection, art. 18, 24, 25 ; alerte, interventions, mesures urgentes, art. 26, 30, 38, 41) ne peuvent qu'être financées par les ressources générales du budget. (iv) Les ouvrages pour la navigation concessionnée (art. 37) et l'aménagement des cours d'eau et des rives (art. 45) se fait également par les ressources générales. Par contre, la situation est plus confuse pour les tâches des bassins versants dont le financement est prévu à l'art. 39 par une surtaxe liée au volume d'eau potable consommée. Ces différents modes de financement sont repris ci-dessous.

4.1.1 Les ressources générales du budget

La LCEaux énumère de manière précise les prestations et tâches qui doivent être financées par les ressources générales de l'État ou des communes – donc l'**impôt** - et celles qui peuvent être financées par soit par des **taxes, redevances d'utilisation et émoluments**, soit par **facturation aux bénéficiaires et utilisateurs**. Bien que n'étant pas explicitement signalé dans la LCEaux et la LEP, le financement par l'impôt se déduit à contrario lorsque les conditions permettant le financement de type «utilisateur-payeur» ou «pollueur-payeur» ne sont pas remplies. Comme la jurisprudence du TF exige une base légale explicite pour percevoir des paiements selon le principe d'équivalence, ce que nous détaillons dans la section suivante,¹⁷ force est de conclure que toutes les autres prestations et tâches doivent être financées par les ressources budgétaires du canton, respectivement des communes (pour ces dernières directement ou par le biais de dépenses liées provenant des associations de communes), autrement dit par la fiscalité ordinaire.

Dans le Tableau 4-1, le mode de financement par les ressources générales est précisé dans la colonne «mode de financement» tout en étant indiqué par des cellules grisées dans les colonnes "canton" et "commune". Ce mode de

¹⁷ B. Dafflon, 2010, "L'économie politique de l'eau potable: de la source au robinet" dans *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, GIS-GRALÉ-CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Editions Le Moniteur, Paris, pages 43-60.

Sandra Daguët, 2014, *Payer pour Polluer? La fiscalité écologique en Suisse*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Le Savoir Suisse, Economie, no 99. Plus spécialement pages 53-57 et chapitre 4.

financement ne pose pas de problème dans la gestion des eaux puisqu'il est en adéquation avec la nature même des prestations fournies. Elles concernent principalement la planification, l'organisation et la surveillance de la gestion des eaux au niveau cantonal; à cela s'ajoute au niveau communal les procédures d'approbation des zones de protection, qui s'inscrivent dans la démarche administrative de révision et d'approbation des plans d'aménagement locaux, eux aussi financés par les ressources budgétaires générales. Ce sont des tâches de nature collective, relatives à l'organisation de l'Etat et à la gestion de prestations qui profitent à l'ensemble de la population. Dans le jargon économique, on parle de prestations d'intérêt général, par définition non rivales, non individualisables et pour lesquelles l'exclusion est impossible. Il est adéquat de les financer par les ressources fiscales générales.

4.1.2 Les subventions

Selon la LCEaux, des subventions ne sont accordées que pour les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien prévus dans le plan directeur de bassin versant ou consécutifs aux forces de la nature (LCEaux art. 47) ou pour des ouvrages pour la navigation concessionnée (LCEaux art. 54). Pour l'aménagement des cours d'eau et des lacs, les subventions cantonales s'inscrivent en complément des subventions fédérales.¹⁸ Les subventions s'adressent à des tâches qui concernent tous les résidents – et même au-delà de ce cercle pour les visiteurs momentanés. Les prestations visées sont décrites de manière détaillées dans le RCEaux (art. 51 à 54 et 56). Ce sont des prestations dont les avantages ne peuvent en principe être ni individualisés ni attribués à des bénéficiaires particuliers: elles sont collectives par nature et, par conséquent, doivent être financées par les ressources générales, l'impôt. Notons toutefois que l'art. 45 LCEaux prévoit à juste titre la possibilité de demander une participation aux tiers concernés si des conditions précisées à l'art. 46 LCEaux sont remplies.

Pour la navigation, la subvention est uniquement cantonale. À l'instar de ce qui vaut pour l'aménagement des cours d'eau et des lacs, la subvention cantonale doit être financée par les ressources générales du budget, la prestation étant de nature collective, non individualisable – en l'espèce l'activité touristique régionale. Le Message donne l'argumentaire (commentaire des articles 53 et 54):

¹⁸ Message No 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux), sections 3.3.1 et 3.4.1 ainsi que les commentaires aux articles 47 à 49.

«Le maintien de la navigation concessionnée implique un soutien de l'Etat aux ouvrages nécessaires à son activité. Il s'agit de préserver le tourisme dans les communes qui disposent des installations portuaires ou qui en sont voisines.»

Mais, comme plus haut, la loi prévoit la possibilité de demander une participation financière à des tiers pour lesquels un port ou un débarcadère représente un avantage particulier. Pour les communes, un partage du solde des dépenses après subvention et participations, s'avère judicieux si elles se situent dans le périmètre des retombées économiques des installations.

4.1.3 Les taxes et redevances

Les taxes et redevances d'utilisation sont perçues dans trois domaines précisés par la LCEaux ou, par référence connexe, par la LEP : ce sont le domaine de l'évacuation et l'épuration des eaux usées (LCEaux art. 40 à 43), celui de la production et de la distribution d'eau potable (LEP art. 28 à 33) et le financement des tâches du bassin versant (LCEaux art 39). Comme nous le verrons, seule la redevance pour ces dernières pose problème.¹⁹

¹⁹ Notons en outre, même si cela n'est pas compris dans le périmètre de ce Rapport, que ces règles valent aussi pour la gestion des déchets. Selon la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01), le triage, la valorisation, l'élimination et le stockage définitif des déchets fait partie intégrante de la protection de l'environnement (art. 7, alinéas 6 et 6bis). Le financement de la gestion des déchets, du tri à l'élimination respecte également le principe du pollueur-payeur : les règles de bases sont fixées dans les articles 32 principes; 32a financement de l'élimination des déchets urbains (en vigueur dès le 1^{er} novembre 1997); 32a bis taxe d'élimination anticipée; 32b garantie financière en matière de décharges contrôlées; 32b bis financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués (en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2006).

On peut s'étonner d'ailleurs que la gestion des déchets ne fasse pas l'objet d'un plan sectoriel intégré dans le schéma 1-1 de la gestion des eaux, d'autant que la loi cantonale du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets LGD (RSF 810.2), se réfère à la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et à la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), cette dernière servant également de référence à la LCEaux 2009.

Tableau 4-2 Application du principe d'équivalence LCEaux et LEP

	LCEaux	LEP	LCEaux	LEP
principes	40	27		
taxe de raccordement	41		construction des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux existantes	coûts de construction des infrastructures d'eau potable
fonds bâtis		28	perçue en entier	fonction de la surface de terrain déterminante (STd) et de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou de l'indice de masse (IM) ou de l'indice d'occupation au sol (IOS) fixé dans le plan d'aménagement local (PAL).
fonds partiellement bâtis exploités à des fins agricoles		29	calculé en fonction d'une surface théorique lorsque la prise en compte de l'ensemble du fonds constituerait une charge financière excessive.	
hors zone à bâtir		30		en fonction d'une surface et d'un indice théorique
charge de préférence	41	31	fonds non construits mais raccordables: max. 70% de la taxe de raccordement	
taxe de base annuelle	42	32	<ul style="list-style-type: none">• frais fixes: amortissement des dettes, intérêt• maintien de la valeur des installations existantes• installations à réaliser selon le plan général d'évacuation des eaux (PGEE), respectivement le plan des infrastructures d'eau potable (PIEP).	
				installations à réaliser selon le PIEP
taxe d'exploitation	43	33	frais d'exploitation et d'entretien	charges liées au volume de consommation; calculée par mètre cube d'eau consommée
règlement communal	44	37	modalités de calcul et de perception	modalité de distribution de l'eau potable, modalités calcul et perception des taxes

Le Tableau 4-2 récapitule en les comparant les dispositions légales concernant la tarification des eaux usées et celle de l'eau potable. Cela correspond aux modalités de financement fixées pour ces deux tâches communales depuis de nombreuses années. En fait, ces articles de lois reprennent en les adaptant les dispositions des règlements-types adoptés par les assemblées communales et les conseils généraux des communes dès le milieu des années quatre-vingt.

Ces modes de financement, auxquels on peut ajouter le financement de l'enlèvement, tri, valorisation et élimination des déchets, fonctionnent de manière tout à fait satisfaisante. Ils ont permis d'atteindre des taux de

couverture des dépenses proches du 100% en appliquant de manière efficace les concepts de l'utilisateur-payeur (eau potable) et du pollueur-payeur (eaux usées et déchets). De ce point de vue, les communes fribourgeoises se placent dans le peloton de tête des communes suisses.²⁰ Cette constatation est importante parce que ces fonctions sont le plus souvent organisées dans la forme d'associations de communes et correspondent à des plans sectoriels de gestion des eaux (LCEaux, art. al. 1 lit. a et LEP, art. 7). On a ainsi deux secteurs de planification qui aujourd'hui fonctionnent à satisfaction – même si des améliorations sont évidemment toujours possibles.

4.1.4 Les participations de tiers

La LCEaux contient un certain nombre de dispositions permettant d'exiger des participations financières aux tiers qui bénéficieraient de prestations leur apportant un avantage mesurable et personnalisable. Cela est judicieux tant il est vrai qu'il n'appartient pas à la collectivité de supporter des charges lorsque ces dernières correspondent à des prestations dont on peut clairement identifier le bénéficiaire.

Les contributions de tiers sont de nature diverse :

- (i) les détenteurs de concession paient pour l'avantage reçu (art. 1 utilisation de la force hydraulique; art. 36 extraction de matériaux) ;
- (ii) participation de tiers à des prestations précises (art. 30 mesures urgents; art. 46 aménagement de cours d'eau; art. 53 navigation concessionnée);
- (iii) émoluments (art. 57). Enfin, lorsque l'intervention concerne la réparation de dommage, les frais doivent être remboursés par le contrevenant (art. 35 intervention de la police des eaux) ou le perturbateur (art. 55 frais d'intervention en cas d'atteinte nuisible aux eaux).

²⁰ B. Dafflon et S. Daguet, 2012, "Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and Performance", in *EuroEconomica*, Issue 5(31) pp. 71-83.

B. Dafflon, *Panorama des impôts en Suisse, du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?* Editions Domaine Public, www.domainepublic.ch.

B. Dafflon, 2015, "Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades", in Kim J. and J. Lotz, *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, The Korea Institute of Public Finance, Seoul, pages 141-166.

4.2 Les contributions causales en droit

L'application du principe d'équivalence nécessite des règles de droit précisant les limites institutionnelles dans lesquelles elles s'exercent. À la notion théorique de ce principe correspondent en pratique celles de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, soumis aux règles, financière et de procédure, fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral en application du principe constitutionnel de la légalité.

Le droit fiscal distingue les impôts des contributions causales. La différence essentielle est que l'impôt est dû sans condition tandis qu'une contribution causale correspond à un avantage que la collectivité publique accorde à un administré, à charge pour lui d'en supporter le coût. Deux aspects du droit fiscal sont retenus ici: d'une part la légalité de la perception des contributions causales, qui fixe les limites du pouvoir de coercition de l'État et, d'autre part, les règles financières qui fixent de manière pratique la possibilité et les conditions de perception des contributions causales.

4.2.1 La légalité de la perception

Une collectivité publique ne peut percevoir des contributions causales que si une loi au sens formel, c'est-à-dire décidée par l'autorité législative, le prévoit et aux conditions fixées par ladite loi. L'acte législatif doit préciser le cercle des assujettis, l'objet de la contribution, les critères de calcul et le montant maximal de la contribution, faute de quoi la décision de prélever une contribution causale est annulable. Les trois lois fribourgeoises concernées par le financement de tâches environnementales satisfont cette condition :

- pour l'évacuation et l'épuration des eaux, les articles 40 à 44 LCEaux 2009 ;
- pour l'eau potable, les articles 27 à 33 de la LEP 2011 ;
- pour l'enlèvement des déchets solides, les articles 22 à 27 de la LGD 1996.

Ces exigences légales ont de trois manières une incidence directe sur les modes de décision des politiques publiques: le consensus, l'information et les comportements stratégiques. Trois conséquences à analyser particulièrement dans la mise en œuvre de la LCEaux puisque la légalité de la perception ne peut être respectée que dans le maillage institutionnel et non pas dans les territoires fonctionnels. Les communes sont ici au cœur du débat.

Le consensus

La première condition veut que la décision appartienne au législatif et non à l'exécutif. On a ainsi besoin d'une séquence double: une loi cantonale approuvée par le parlement; puis des dispositions réglementaires d'application au niveau communal, approuvées par l'assemblée ou le conseil général.²¹ La décision du législateur garantit l'accord du plus grand nombre de participants. Dans une démocratie directe, encore largement répandue au niveau communal, la décision appartient à l'assemblée des citoyens. Il y a transaction: dans la relation "coûts-bénéfices" exprimée par le règlement communal, les coûts transcrits par le tarif des taxes et redevances sont explicites, peuvent être comparés aux prestations attendues et peuvent être estimés par chacun des futurs utilisateurs. Il est vrai, par contre, que les opinions peuvent diverger sur la mesure individuelle des avantages (IBU ou IOS dans le Tableau 4-2 ne sont pas forcément compris ou admis par tous, pour ne donner que cet exemple). Or le règlement doit fixer des unités de mesure identiques et applicables à tous. La contrainte qui en résultera, est à la fois minimisée et légitimée par le consensus: la solution est un choix collectif majoritaire, imposé ensuite à chaque usager du service public.

L'information

Le principe d'équivalence suppose que l'information des utilisateurs potentiels d'un service soit suffisante et correcte. La jurisprudence y contribue en exigeant que la décision fixe quatre critères: qui paie, pourquoi, comment et combien, puisqu'il faut préciser le cercle des assujettis, l'objet de la contribution, le mode de calcul et le montant maximal.

Les comportements stratégiques

En obligeant à définir le cercle des assujettis, l'objet de la contribution causale et le mode de calcul, la jurisprudence a pour conséquence de limiter les comportements stratégiques. En effet, un tel comportement individuel surgit lorsque l'utilisateur potentiel ne peut être exclu de la consommation du service public, même s'il ne paie pas: il bénéficie d'une externalité positive. En attribuant à la collectivité la compétence de définir le cercle des bénéficiaires, la jurisprudence permet de limiter les possibilités individuelles de s'exclure et de se comporter en resquilleur (la théorie utilise le terme de "passager clandestin"). Ainsi, pour la distribution d'eau potable, le périmètre d'entreprise est défini: tout immeuble situé à l'intérieur de ce périmètre est susceptible d'être desservi : s'il

²¹ En droit fribourgeois, l'assemblée communale ou le conseil général sont les législatifs; l'assemblée de délégués d'une association intercommunale ne l'est pas.

n'est pas raccordé, mais raccordable, le fonds n'échappe pas au paiement de la taxe, provisoirement en partie par le biais de la charge de préférence (voir Tableau 4-2). La qualification et la quantification des avantages ou des bénéfices des prestations individualisées sont définies par le législateur en fixant le mode de calcul de la contribution. On obtient ainsi une mesure décidée collectivement de sorte qu'il n'y a plus d'écart possible des prix facturés selon des appréciations individuelles des bénéfices du service. La faculté individuelle d'opter pour un comportement stratégique, qui sous-évaluerait l'avantage et donc le paiement, est ainsi éliminée. Toutefois, même souverain, le législateur communal ne peut pas décider l'arbitraire: des règles de jurisprudence, détaillées ci-dessous, fixent des barrières à ses choix.

4.2.2 Les règles financières

La jurisprudence fixe quatre règles financières qui influencent la formation des prix des services publics: l'équivalence, l'égalité de traitement, la couverture des coûts et la causalité. Le respect de ces règles garantit une double protection: elle évite l'arbitraire dans les rapports entre l'exécutif et le législatif; elle protège la minorité (ou les sans-voix, pour les non-résidents) contre la majorité.

L'équivalence

La première règle est celle de l'équivalence entre la contribution causale et les avantages que l'usager retire du service public. La jurisprudence ne fixe pas, ni ne précise en quoi consiste cette équivalence, se contentant d'une formule telle que "en proportion des avantages retirés". Dans son esprit, cette règle de droit est analogue à la règle économique, sauf sous deux aspects: premièrement, cette estimation est celle du groupe, et non pas de l'individu. Deuxièmement, elle admet par simplification une estimation schématique des avantages, qui ne sont pas obligatoirement "marginaux" au sens de l'analyse économique d'une fonction de production.

L'égalité de traitement

Cette règle dit que la contribution causale ne peut pas être différenciée selon des critères quelconques ou de manière arbitraire entre les usagers, mais seulement en fonction des bénéfices individuels du service tels qu'estimés par le groupe. Par exemple, les conditions permettant de mettre sur pied deux tarifs selon que le bénéficiaire est domicilié ou non dans la commune sont très restrictives. En outre, la prise en compte des capacités financières individuelles

ou des réductions de tarif selon les classes d'âge ne devraient pas se faire: le tarif est un tarif de consommation qui n'est pas personnalisé. Inversement, on ne peut pas appliquer un prélèvement restreint à un critère, par exemple les m³ d'eau consommée, pour financer une tâche qui profite à tous et dont on ne peut mesurer l'avantage individuel. Il y aurait inégalité entre ceux qui paient et ceux qui ne paient pas, alors que tous bénéficient du service ; et inégalité entre payeurs, puisque leurs contributions varieraient en fonction de l'eau consommée alors que l'avantage de la prestation est strictement identique, puisque collectif.

La couverture des coûts

La somme des contributions causales encaissées par la commune pour chaque tâche ainsi financée ne peut pas dépasser le coût total du service puisque l'activité étatique n'a, en principe, pas pour but un bénéfice. Un excédent momentané de produits n'est pas impossible, mais il ne peut pas être intégré aux recettes globales: il doit être viré sur un compte de réserve spécifié, ou peut servir à un amortissement supplémentaire de l'actif du bilan qui correspond à cette tâche. En outre, cette règle exclut un système de vases communicants entre des tâches complémentaires: par exemple, un excédent de recettes dans le domaine de la distribution d'eau potable ne peut pas servir à abaisser les coûts à répartir dans le domaine de l'évacuation et de l'épuration des eaux.

La causalité

Ce principe fixe le moment où naît l'obligation de payer une contribution causale. Cette question revêt un intérêt particulier lorsqu'une personne pourrait bénéficier d'un service, mais s'en exclut. Par exemple: peut-on exiger le paiement d'une contribution causale d'un propriétaire dont l'immeuble se situe dans le périmètre de distribution d'eau potable, mais est alimenté par ses propres captages? Ou bien, pour un terrain situé dans une zone à bâtir desservie par le réseau de distribution d'eau, mais non encore raccordé effectivement parce qu'il n'est pas bâti?

La jurisprudence distingue la taxe, lorsqu'un usager bénéficie réellement du service, de la charge de préférence, lorsque l'agent économique fait partie du cercle des bénéficiaires potentiels, mais n'utilise pas le service parce qu'il s'en est exclu momentanément pour un motif privé. La charge de préférence est une fraction de la taxe. Le critère qui justifie le prélèvement d'une charge de préférence alors même que le service n'est pas utilisé relève d'un double argumentaire, de justice redistributive et d'efficience allocative. Dispenser du

paiement un agent économique qui par une décision personnelle s'exclut d'un service, n'est pas équitable. L'équipement public augmente la valeur de son immeuble - qui peut être aménagé sans délai à l'avenir - alors même que le propriétaire ne participerait pas au coût. Dans l'intervalle, les autres contribuables en supporteraient la charge financière. La jurisprudence parle aussi d'égalité de traitement devant les avantages d'un service (en distinguant l'avantage potentiel de l'utilisation effective). Tous les propriétaires d'immeubles dans la zone définie bénéficient de la possibilité de raccorder leurs immeubles aux infrastructures communales. Ils bénéficient d'une valeur d'assurance (se raccorder lorsqu'il le décide): il est équitable qu'ils participent au coût de cette valeur d'assurance. Si la charge de préférence est une fraction de la taxe de raccordement, c'est parce qu'on ne peut pas déjà exiger le paiement complet, qui correspond au plein usage de l'équipement public. Par contre, au moment du raccordement effectif, la différence (taxe de raccordement – charge de préférence) sera due.

4.3 Le financement des tâches du bassin versant

Pour finaliser la question du financement des tâches de gestion des eaux et celles des bassins versants, reprenons le Tableau 4-1 synoptique des sources de financement. Les trois colonnes qui retiennent l'attention sont les trois colonnes de droite, avec en titre respectivement «canton», «commune» et «tiers». Les sources de financement sont directes pour les tâches attribuées au canton : c'est l'impôt; elles le sont aussi pour des prestations qui s'adressent directement à des tiers, ou pour des interventions qu'ils provoquent : les tiers doivent en supporter les coûts. Pour les communes, par contre, les sources de financement sont plurielles.

Le financement des tâches de planification, de coordination et de tutelle qui sont attribuées au canton ne posent pas de problème quant aux sources de financement: les ressources sont à trouver dans le budget courant de l'Etat cantonal, c'est dire principalement l'impôt.²² Lors que les prestations fournies

²² MESSAGE No 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux), chapitre 3.1, chiffre 5 : "a) au niveau cantonal, le financement des différentes tâches qui reviennent à l'Etat se fait par le budget. Elles comprennent notamment les études globales relatives à la gestion des eaux, les mesures de protection des ressources en eau, la surveillance générale de la qualité des eaux, ainsi que les activités d'information, de formation et de conseil."

concernent un tiers en particulier, soumis à un contrôle, bénéficiaire d'une concession ou d'un avantage particulier, la LCEaux prévoit de lui demander un financement à hauteur des coûts occasionnés ou de l'avantage concessionné. La LCEaux délimite de manière précise quelles prestations font l'objet de paiement direct selon les règles usuelles valant pour les émoluments, les concessions ou la contribution pour un avantage particulier. Elle fixe aussi la règle consistant à mettre à la charge du perturbateur les coûts des interventions qu'il a provoqués.

Pour les communes, la situation est plus compliquée parce qu'il faut distinguer plusieurs situations, exigeant chacune une solution propre, sans vases communicants entre elles. Les tâches financées par les ressources générales sont décrites de manière précise dans la loi : ce sont les impôts communaux qui assureront le financement. Il faut, par contre, examiner plus attentivement les domaines de compétence financés par des contributions causales.

4.3.1 L'évacuation et l'épuration des eaux

Les articles 40 à 44 de la LCEaux fixent les modalités de financement des infrastructures et des coûts de gestion pour l'évacuation et le traitement des eaux usées. Les dispositions légales reprennent pour l'essentiel les modes de financement pratiqués par les communes dans leurs règlements communaux d'évacuation et d'épuration des eaux en les adaptant aux exigences du nouveau droit fédéral, en particulier le préfinancement de installations futures.

Encadré 4-3 Contributions causales pour l'évacuation et l'épuration des eaux

Loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009

Art. 40 Taxes communales a) Principe

1 Les communes prélèvent des taxes auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers ou usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que du type et de la quantité d'eaux usées produites.

2 Les taxes communales couvrent les coûts des installations communales d'évacuation et d'épuration ; **pour les installations de ce type à caractère intercommunal, elles couvrent aussi la part qui incombe à la commune.**

3 Les taxes sont les suivantes :

- a) taxe de raccordement et charge de préférence ;
- b) taxe de base annuelle ;
- c) taxe d'exploitation.

Art. 41 b) Taxe de raccordement et charge de préférence

1 La taxe de raccordement sert à couvrir les coûts de construction des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux existantes.

2 Pour les fonds bâtis, la taxe est perçue en entier.

3 Pour des terrains en zone à bâtir partiellement construits et exploités à des fins agricoles, les communes peuvent calculer la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie du domaine agricole en fonction d'une surface théorique, lorsque la prise en compte de l'ensemble du terrain constituerait une charge financière excessive.

4 Pour les fonds non construits mais raccordables, une charge de préférence, correspondant au maximum à 70 % de la taxe de raccordement, est perçue.

Art. 42 c) Taxe de base annuelle

1 La taxe de base annuelle sert à couvrir :

- a) les frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite le maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux ;
- b) les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le PGEE.

2 Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux existantes, elle est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PGEE.

3 Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux à réaliser, elle est calculée sur la base de la planification prévue par le PGEE, de manière à permettre une couverture des coûts de construction.

4 Elle est destinée exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au moins à 60 % de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3.

Art. 43 d) Taxe d'exploitation

La taxe d'exploitation sert au financement des frais d'exploitation et d'entretien des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux.

Art. 44 Règlement

Les modalités de calcul et de perception de la redevance (art. 39 al. 2 et 3) et des taxes (art. 40 à 43) sont fixées dans le règlement communal (art. 9 al. 1 let. e).

Deux remarques doivent cependant être formulées. La première concerne les coûts de traitement des eaux usées lorsque cette tâche est organisée dans la forme d'une collaboration intercommunale. Selon la LCo fribourgeoise et la jurisprudence du TF, les associations de communes pour l'assainissement et l'épuration des eaux usées n'ont pas la capacité légale de percevoir des taxes de raccordement et des redevances d'utilisation. C'est pour cela que l'art. 40 alinéa 2 de la LCEaux mentionne explicitement que *«pour les installations de ce type [note : évacuation et épuration] à caractère intercommunal, elles couvrent aussi la part qui incombe à la commune.»*

La seconde remarque concerne l'obligation faite aux communes de prélever des taxes de base annuelles permettant non seulement de couvrir les coûts des investissements passés (appelés parfois «coûts historiques») et de maintenir les infrastructures et équipements en état (art. 42 alinéa 1 lettre a), mais encore de prendre en compte les infrastructures à réaliser (art. 42 alinéa 1 lettre b) selon leur plan général d'évacuation des eaux (PGEE). L'étude Dafflon et Daguet

publiée en 2012,²³ portant sur les années 1996 à 2009 montre que la couverture des coûts d'investissements historiques est réalisée dans la quasi-totalité des situations communales. Par contre, les sondages faits dans les comptes communaux (2013 et 2014) après l'entrée en vigueur de la LEP (1^{er} juillet 2012) montrent que les tarifications n'ont pas encore intégré la nouvelle disposition légale selon laquelle «*pour les installations d'évacuation et d'épuration à réaliser, la taxe est calculée sur la base de la planification prévue par le PGEE, de manière à permettre une couverture des coûts de construction*» (art. 42 alinéa 3 LCEaux)

4.3.2 La production et la distribution d'eau potable

Les articles 27 à 33 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable fixent les principes et les modalités de tarification de la production et de la distribution d'eau potable. Les dépenses d'investissement sont couvertes par les taxes de raccordement et les charges de préférence. Les frais de fonctionnement sont couverts par la taxe de base annuelle et la taxe d'exploitation. Les règles de droit et la jurisprudence sont connues et respectées. Pour l'ensemble des communes les taux de couverture, comprenant l'amortissement des coûts historiques d'investissement se rapprochent du 100%.

Encadré 4-4 Contributions causales pour l'eau potable

Loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable

Financement des coûts d'infrastructures d'eau potable

Art. 27 Financement a) Principes

1 Les communes prélèvent des contributions auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers et usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que de la quantité d'eau potable consommée.

2 Les contributions communales couvrent l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable; ***les coûts à caractère intercommunal en font partie intégrante.***

3 Les contributions sont les suivantes :

- a) la taxe de raccordement ;
- b) la charge de préférence ;
- c) la taxe de base annuelle ;
- d) la taxe d'exploitation.

Art. 28 b) Taxe de raccordement 1. Affectation

La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable.

²³ B. Dafflon et S. Daguet, 2012, "Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and Performance", in *EuroEconomica*, Issue 5(31) pp. 71-83.

Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

Art. 29 2. En zone à bâtir

1 Pour les fonds situés en zone à bâtir, la taxe de raccordement est en principe calculée en fonction de la surface de terrain déterminante (STd) et de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou de l'indice de masse (IM) ou de l'indice d'occupation du sol (IOS) fixé dans le plan d'aménagement local (PAL).

2 Pour les fonds partiellement bâtis, et exploités à des fins agricoles, la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie du domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique, lorsque la prise en compte de l'ensemble du fonds constituerait une charge financière excessive.

Art. 30 3. Hors zone à bâtir

Pour les fonds situés hors zone à bâtir, la taxe de raccordement est calculée en fonction d'une surface et d'un indice théoriques.

Art. 31 c) Charge de préférence

1 Pour les fonds non raccordés mais raccordables situés en zone à bâtir, une charge de préférence correspondant au maximum à 70 % de la taxe de raccordement est perçue. Son produit est affecté à la couverture des coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

2 Pour les fonds non raccordés mais raccordables qui font partie d'un domaine agricole, la perception de la charge de préférence peut être différée pour cinq ans au maximum ou échelonnée durant cette même période.

3 Il n'est pas perçu de charge de préférence pour les fonds non raccordés mais raccordables qui disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées.

4 En cas de raccordement, la taxe de raccordement perçue est calculée conformément aux articles 29 et 30. Le montant des charges de préférence acquittées doit être déduit.

Art. 32 d) Taxe de base annuelle

1 La taxe de base annuelle sert au financement :

a) des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable ;

b) des infrastructures d'eau potable (équipement de base) à réaliser selon le PIEP.

2 Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est d'abord calculée en fonction de leur durée de vie et ensuite de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PIEP.

3 Pour les infrastructures d'eau potable à réaliser, la taxe est calculée sur la base de la planification prévue par le PIEP, de manière à permettre une couverture des coûts de construction.

4 La taxe est affectée à un financement spécial destiné exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au minimum à 50 %, mais au maximum à 100 %, de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3.

Art. 33 e) Taxe d'exploitation

1 La taxe d'exploitation vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.

2 Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée.

Art. 37 Règlement communal

1 Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle et de la taxe d'exploitation, sont fixées par un règlement communal de portée générale.

2 Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction.

À l'instar de ce qui est écrit pour l'évacuation et l'épuration des eaux, les deux mêmes observations peuvent être faites en ce qui concerne d'une part le financement de l'intercommunalité (LEP, art. 27 alinéa 2) et, d'autre part, les faiblesses dans l'application du dispositif de préfinancement des installations à réaliser dans le cadre de leur plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) (art. 32 alinéa 3).

4.3.3 Aménagement des cours d'eau et des lacs et ouvrages de navigation concessionnée

Les articles 45 à 52 fixent les obligations, le financement et les subventions concernant l'aménagement des cours d'eau et des lacs ; les articles 53 et 54 font de même pour les ouvrages de navigation concessionnée. Sans entrer dans les détails techniques, on mentionnera que les modalités de financement sont relativement directes :

- les communes concernées supportent les coûts des travaux (art. 45 et 53),
- ces travaux sont subventionnés (art. 47 à 49 et 54) pour les dépenses prises en considération (art. 51) ;
- des participations de tiers peuvent être exigées, notamment si l'ouvrage ou l'installation leur procure un avantage particulier (art. 46 et 53), mais aussi en d'autres circonstances techniques précisées (art. 46).

Le financement des coûts par les communes se fait à charge du budget, donc par les ressources fiscales. Les subventions cantonales sont également à charge du budget ordinaire de l'État.

La seule particularité à mettre en évidence dans ces modalités est le décalage entre les tâches de planification et celle d'exécution et de financement parce que l'élément de solidarité voulue par la logique des BV disparaît. Le BV planifie les travaux d'aménagement et d'entretien des cours d'eau et des lacs (art. 4 et 3 LCEaux). Exprimée comme obligation générale, les communes concernées doivent exécuter les travaux prévus (art. 27). Mais, dans la réalisation, les coûts sont à la charge de "la commune concernée" aussi bien pour l'aménagement des cours d'eau et des lacs (art. 45) que pour les ouvrage de navigation (art. 53). On est dans une situation de décalage par rapport aux principes "qui commande paie" ou en miroir "qui paie commande".

4.3.4 Les tâches et le financement des bassins versants

Les tâches d'un bassin versant sont énumérées à l'article 39 LCEaux, qui en précise également le mode de financement, par une surtaxe sur le prix de l'eau potable.

Encadré 4-5 Tâches d'un bassin versant et financement

MESSAGE No 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux), chapitre 3.2

Chaque bassin versant fait l'objet d'une planification globale, concrétisée par un plan directeur, qui se caractérise par les éléments suivants:

1. Le plan directeur de bassin versant est le document fondamental de gestion globale des eaux autant du point de vue de la technique, du financement que de l'exécution. Certaines associations de communes pour l'épuration des eaux ont déjà élaboré une planification régionale de l'évacuation des eaux. Ces travaux seront intégrés au plan directeur de bassin versant qui tiendra lieu de plan régional d'évacuation des eaux (PREE) au sens de la LEaux.
2. Le plan directeur de bassin versant reprend les études de base, plans sectoriels et contenu du plan directeur cantonal. A l'échelle du bassin versant, il
 - précise l'état de la situation (état actuel et possibilités de développement dans le bassin versant);
 - détermine des objectifs;
 - fixe des mesures et un programme de surveillance des eaux pour le contrôle de leur efficacité;
 - édicte des règles propres à assurer la protection et la réhabilitation du milieu hydrographique en tenant compte des zones d'activités;
 - harmonise et intègre les planifications communales et régionales existantes.
3. L'élaboration du plan directeur de bassin versant nécessite les opérations suivantes:
 - a) La description de l'état actuel du bassin versant.

Elle précise les études de base cantonales et porte sur:

 - l'affectation du sol (habitation, infrastructures, agriculture);
 - le fonctionnement des réseaux d'évacuation des eaux et des STEP centrales;
 - l'inventaire des sources potentielles de pollution ponctuelle et diffuse sur les eaux;
 - l'état des eaux superficielles d'importance régionale, notamment la protection quantitative des eaux, les zones menacées, l'écomorphologie, l'aménagement, le régime hydrologique, le régime de charriage, l'état sanitaire et le niveau de pollution;
 - l'inventaire des réserves d'eaux souterraines avec leur état qualitatif et quantitatif ainsi que les mesures prises pour leur protection;
 - l'état en matière d'aménagement des cours d'eau et de revitalisation;
 - le relevé et l'état des ouvrages de protection contre les crues.
 - b) L'évaluation et la définition des mesures à prendre.

Tenant compte du plan directeur cantonal et notamment des hypothèses de développement à long terme, il s'agit d'étudier les aspects suivants:

 - eaux souterraines:
 - définition des mesures de protection et de préservation des ressources en eau;
 - définition des périmètres, secteurs et aires d'alimentation;
 - définition des contraintes liées aux modes d'exploitation des terrains agricoles.
 - évacuation et traitement des eaux usées:
 - définition générale des zones d'infiltration des eaux non polluées;
 - délimitation des périmètres des égouts et définition de leur système d'évacuation des

<p>eaux;</p> <ul style="list-style-type: none"> – études d’hydraulique urbaine (rétention et traitement des eaux pluviales, mise en séparatif ou amélioration de réseaux unitaires, suppression des apports aux STEP d’eaux non polluées dont l’écoulement est permanent); – limitation de l’impact des eaux des voies de communication hors des localités; – concept d’utilisation d’engrais et de produits phytosanitaires respectueux des eaux; – optimisation du fonctionnement des STEP (adaptation ou raccordement à un autre réseau); • aménagement des cours d’eau: <ul style="list-style-type: none"> – respect de l’espace minimal nécessaire aux cours d’eau; – mesures de protection contre les crues; – zones inondables; – mesures de revitalisation; – édicte des règles propres à assurer la protection et la réhabilitation du milieu hydrographique en tenant compte des zones d’activités; – concepts d’entretien; – adaptation de l’occupation des sols; <p>c) La mise en oeuvre du plan, comprenant</p> <ul style="list-style-type: none"> – l’estimation du coût des mesures à prendre; – le principe de financement de ces mesures; – la définition des priorités et des responsabilités; – le planning général de la réalisation des mesures et de la surveillance des eaux pour le contrôle de leur efficacité.
<p>Loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009</p> <p>Art. 39 Tâches du bassin versant</p> <p>¹ Les communes du bassin versant financent les tâches suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l’élaboration du plan directeur de bassin versant ; b) la constitution des structures nécessaires à la gestion du plan directeur de bassin versant ; c) la formation de personnel spécialisé chargé de la gestion des eaux (au niveau intercommunal, communal ou industriel) ; d) les campagnes de mesures destinées à vérifier dans les eaux l’efficacité des mesures de protection réalisées selon le plan directeur de bassin versant. <p>² Elles peuvent créer à cet effet un fonds alimenté par une redevance maximale de 5 centimes par mètre cube d’eau consommée.</p> <p>³ La redevance est prélevée auprès des consommateurs et consommatrices d’eau potable.</p>

La nouvelle redevance introduite par l’article 39 al. 2 et 3 LCEaux pose problèmes sous plusieurs aspects : légalité, égalité de traitement et procédure institutionnelle.

La première interrogation relève de la nature même du financement des tâches des bassins versant par une redevance. Rappelons tout d’abord que les explications accompagnant le projet de LCEaux utilisent à plusieurs reprise le terme «redevance», mais sans en définir son acceptabilité sous l’angle de droit et de la jurisprudence.

Encadré 4-6 Références au terme "redevance"

MESSAGE No 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux)

3.1 Principes régissant la gestion des eaux dans le canton de Fribourg, chiffre 5 : *"b) au niveau du bassin versant, le financement des tâches relatives à l'organisation et à la mise en œuvre des plans directeurs de bassin versant est assumé par les communes concernées, avec la possibilité pour elles de percevoir dans ce but une redevance sur l'eau potable."*

3.3 Le financement de la protection des eaux - Chapitre 3.3.3 : *"Pour ce faire, les communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant ont la possibilité de créer un fonds, alimenté par une redevance à prélever auprès des consommatrices et consommateurs d'eau potable. La redevance forfaitaire est au maximum de 5 centimes par m³d'eau consommée."*

3.4 Le financement de l'aménagement des cours d'eau - Chapitre 3.4.3 : *"Le financement des frais nécessaires à l'élaboration du plan, à la mise en place des structures, à la formation du personnel spécialisé et aux campagnes de mesures destinées à vérifier l'efficacité du plan, y compris dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau, est assumé par les communes concernées. Pour ce faire, elles peuvent affecter à ces tâches une partie du produit des redevances qu'elles ont la possibilité de prélever sur la consommation d'eau potable."*

4.2.1 Le fonds cantonal : *"Au vu des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat propose d'abandonner le fonds cantonal, d'assurer le financement des tâches cantonales par le budget et de permettre aux communes de prélever une redevance sur l'eau potable pour le financement des tâches qui leur reviennent dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation des bassins versants."*

Commentaire de l'article 39 : *"La possibilité est donnée aux communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant de créer un fonds alimenté par une redevance maximale de 5 centimes par mètre cube d'eau consommée, afin de financer l'élaboration des plans directeurs de bassin versant et les démarches visant à la constitution des structures nécessaires à leur gestion. Dans le sens d'une économie de moyens, il est également opportun que les communes se regroupent pour disposer du personnel technique nécessaire à l'entretien et au contrôle des installations; la formation de ces responsables communaux peut bénéficier de cette contribution. Pour vérifier l'efficacité des mesures de protection, il faudra analyser les eaux à la sortie des installations et dans les exutoires; le fonds pourra aussi servir à financer ces analyses."*

La redevance pouvant être perçues par les communes est une surtaxe maximale de 5 centimes payés par m³ d'eau consommée. Se faisant, elle personnalise le financement en considérant les consommateurs(trices) d'eau potable comme seuls redevable du paiement, alors même que les prestations à financer sont de nature collective. Or, en droit *"la redevance est la somme versée par un usager d'un service ou d'un ouvrage public. Cette somme trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par ce service public ou dans l'utilisation de l'ouvrage public. Seuls les usagers paient la redevance. Le montant est proportionnel au service rendu. Le montant correspond au coût du service. Le produit récolté sert uniquement au service."* Dès lors, il suffit, à ce stade de l'analyse, de considérer la nature des prestations ainsi financées: sont-elles collectives, auquel cas une

redevance n'est pas justifiée? Ces prestations sont-elles marchandes, individualisables, c'est-à-dire pour lesquelles le producteur (le bassin versant) peut en attribuer les part de bénéfice à des agents économique individuels, clairement identifiable? La description précise des tâches dans l'encadré 4-5 et dans l'alinéa 1 de l'article 39 de la loi donne la réponse sans devoir approfondir plus loin l'analyse. Aucune d'elles ne fournit des avantages qui sont individualisables; elles s'adressent toutes et simultanément à tout résidents de chaque bassin versant. On est bien dans le domaine des services collectifs (non rivalité, non exclusion) et, par conséquent, dans un financement par impôt.

Dans la forme proposée, cette redevance signifierait que des dépenses pour des prestations collectives seraient supportées par les seuls utilisateurs du réseau d'eau potable (un des sept secteurs concernés, voir Schéma 1-1), et pourquoi celui-ci et pas un autre ? Au surplus, le prix au m³ d'eau de consommation est une taxe d'exploitation selon la LEP (Encadré 4-4) dont le produit sert à couvrir les charges liées au volume de consommation. Enfin, en application de la règle financière de la couverture des coûts du service, on ne peut prélever un contribution causale pour un autre but que celui fixé par la LEP et confirmé à maintes reprises par la jurisprudence. En clair, une telle redevance ne satisfait pas aux règles de jurisprudence du TF puisqu'elle ne peut être prélevée que s'il y a une relation causale entre avantages et paiement que l'on peut quantifier par agent économique, qu'il soit utilisateur ou pollueur, et ce jusqu'à concurrence de la couverture des coûts dudit service (et pas d'un autre).

Du point de vue des finances publiques, utiliser ce mode de financement revient à instaurer des subventionnements croisés au détriment des consommateurs d'eau potable, en faveur d'autres tâches (par exemple des études sur la conservation ou la revitalisation des cours d'eau), qui faussent les prix relatifs des services et engendrent une mauvaise allocation des ressources. D'autre part, cela pose également la question de l'égalité de traitement. On demande aux bénéficiaires d'un secteur de passer à la caisse pour les autres secteurs. Qui plus est, ce système ponctionnerait un secteur qui n'est pas traité dans la LCEaux (voir le schéma 1-1)!

Si l'on fait abstraction de ces premiers obstacles à la perception d'une redevance, resterait à résoudre la question institutionnelle. Le bassin versant organisé en association de communes selon la LCo ne peut pas percevoir une redevance. La loi donne à juste titre cette compétence aux communes sises dans

le périmètre du bassin versant. Mais que signifie dès lors la formulation *"Elles peuvent créer à cet effet un fonds alimenté par une redevance maximale de 5 centimes par mètre cube d'eau consommée"* ? La première interprétation serait que toutes les communes (*"elles"*) du bassin versant décident une redevance à même hauteur pour alimenter *"un"* fonds, comptabilisé et géré par le bassin versant. Que se passe-t-il si la décision d'une ou plusieurs communes diverge sur la hauteur sur la redevance ? Or, l'association n'a pas le pouvoir de tutelle sur les décisions communales et les assemblées communales sont souveraines. Ou bien, deuxième interprétation, chaque commune déciderait souverainement de la hauteur de la redevance et gérerait son fonds ? Quid alors du financement du bassin versant ? Enfin, les statuts d'une association peuvent prévoir comme source de financement une redevance – obligeant alors les législatifs communaux à *"prendre ou à laisser"* ? Mais cela reviendrait à détourner la règle qui veut qu'une association de communes ne peut pas décider un impôt ou une redevance (Rappelons ici que la LCo prime sur la LCEaux puis que cette dernière renvoie à la LCo pour le mode d'organisation des bassins versants).

Compte tenu de cette insécurité juridique, il est heureux que la loi utilise l'expression « les communes peuvent... ». Ce qui donne aux bassins versant une ouverture pour trouver d'autres modes de financement (par exemple en francs par habitant) moins sujet à interprétations et à contestations possibles.

Conclusions du chapitre quatre

À l'exception de la redevance en augmentation du prix du mètre cube d'eau consommable rendue possible par l'article 39 alinéas 2 et 3, les questions de financement des tâches inscrites dans la LCEaux sont réglées de manière directe et transparente en mettant en relation précise la nature de chaque tâche et la ressource utilisée. La redevance prévue à l'article 39 devrait faire l'objet d'un examen juridique approfondi avant d'être décidés par un bassin versant.

Pour le canton, les attributions de planification, d'organisation et de tutelle, les subventions qu'il est appelé à verser pour l'aménagement des cours d'eau et des lacs, sont financées par les moyens budgétaires ordinaires, comme le sont aussi les dépenses organisationnelles à charge des communes.

Les coûts nets d'aménagement, de réfection et d'entretien des cours d'eau et des lacs sont financés par les ressources budgétaires des communes, déduction faite des participations de tiers qu'elles pourraient exiger dans les

conditions précisées par la LCEaux. La seule question ouverte ici est celle de l'écart entre deux dimensions territoriales, qui est même temps une rupture entre l'amont et l'aval: le bassin versant planifie les travaux, mais l'exécution et le financement sont à charge de la (des) seule(s) commune(s) concernée(s). Si la revitalisation des cours d'eau comprend ces travaux, ne faudrait-il pas se demander si l'intérêt collectif est limité aux seules communes des territoires sur lesquels la revitalisation se fait ou s'il n'est pas celui du bassin versant?

Au niveau des communes, les coûts d'évacuation et d'épuration des eaux, comme ceux relatifs à la production et la distribution d'eau potable sont couverts par des taxes et redevances. Les dispositions légales incluent les coûts des associations de communes lorsque ces tâches sont réalisées en collaboration intercommunale. Toutefois, dans ces deux cas, l'espace de réalisation et de financement n'est pas le bassin versant, mais les communes, seules ou le plus souvent associées.

Conclusions et feuille de route

5.1 Conclusions

Selon le mandat²⁴ auquel répond le présent rapport quatre thématiques sont abordées ici: l'analyse économique de l'organisation du projet, ses dimensions territoriales, les formes de collaboration intercommunales qui prévalent dans la réalisation des tâches de gestion des eaux, les financements.

A. Analyse en économie institutionnelle de l'organisation du projet

Ce premier thème est traité dans les chapitres 1 et 2 du Rapport, le premier mettant en évidence l'organisation des bassins versants, le deuxième s'attachant à analyser la répartition des compétences entre maillages fonctionnels et niveaux institutionnels.

L'organisation de projet est analysée dans le premier chapitre qui s'articule autour du Schéma 1-1. La lecture proposée de la LCEaux est transversale et intègre trois dimensions : fonctionnelle (les bassins versants), institutionnelle (les niveaux de décision : canton, communes, seules ou associées), technico-administrative dans la mise en place des plans directeurs des BV et des organes de gestion des eaux. L'architecture du projet met en évidence les cinq secteurs de la gestion des eaux (EVAC, ESUP, ESOUT, UTIL, AECEL) et quatre autres domaines non traités, laissés à des législations spécifiques touchant à l'aménagement du territoire, l'eau potable, l'utilisation de la force hydraulique et la gestion des déchets. L'analyse met en évidence l'enchevêtrement des espaces fonctionnels: chaque secteur répond à sa propre carte territoriale, avec des frontières qui ne se recoupent pas.

Le chapitre deux jette un double regard sur la répartition des compétences entre niveaux institutionnels. D'une part, on examine quel niveau institutionnel (canton, communes, collaboration intercommunale), administratif (bassins versants) ou autres se voit attribuer quelles tâches énumérées dans la LCEaux. D'autre part, l'analyse porte sur les compétences spécifiques des communes,

²⁴ Selon Contrat du 15 janvier 2015, et notre offre de prestation du 21 novembre 2014

leurs obligations, les modalités de mise en œuvre, la fonction de production et le financement. L'analyse économique confirme l'arbitrage incontournable à faire entre les bassins versants responsables de la planification, de la gestion et de la coordination des politiques sectorielles, y compris du point de vue de leur contenu technique, et les communes qui réalisent les équipements permettant leur mise en œuvre et en assument le financement.

B. Les territoires

Le découpage territorial des bassins versants constitue le cœur du dispositif ayant pour objectif une gestion des eaux cohérente et coordonnée dans des espaces donnés, fixés par l'ordonnance du 15 décembre 2014. Cependant les plans sectoriels de gestion des eaux englobent des tâches qui sont d'ores et déjà mises en œuvre par les communes, seules ou en collaboration, notamment dans les domaines de l'évacuation et l'épuration des eaux (les step), de la distribution d'eau potable (hors plans sectoriels, mais rattachée de manière connexe par les tâches de protections des eaux superficielles et souterraines, ainsi que les prélèvements d'eaux publiques et autres utilisations de l'eau), et de manière plus restreinte par les entreprises d'endiguement. Les périmètres institutionnels de ces tâches correspondent à des découpages territoriaux multiples qui ne se superposent pas ni ne correspondent l'un à l'autre.

Le troisième chapitre restitue de manière précise quatre cartes des territoires dans l'espace cantonal : BV, épuration des eaux, eau potable et endiguements. Les différents maillages territoriaux sont ensuite comparés en prenant appui sur celui des BV pour mettre en évidence les correspondances spatiales et les débordements géographiques – ces derniers intervenant lorsqu'une commune sise dans un BV est rattachée à un périmètre institutionnel (une association de communes fournissant une tâche listée dans les plans sectoriels) dont le centre de gravité se situe dans une autre BV.

La comparaison des périmètres des BV avec les périmètres des associations de communes pour l'évacuation et l'épuration des eaux est celle qui comporte le moindre écart entre les deux cartes, également celle qui minimise les débordements géographiques. Le chapitre trois répertorie de manière systématique, par BV, les écarts existants entre ces deux cartes, analyse les problèmes que cela pose et suggère des solutions possibles.

C. Formes de collaboration intercommunale

L'article 9 alinéa 2 LCEaux précise que *"pour l'exécution de leurs tâches, les communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant se groupent selon les formes de la collaboration intercommunale instituée par la législation sur les communes."* Selon le mandat d'étude, le présent rapport devait spécifier les avantages et inconvénients de chacune d'elles dans le cadre général des plans sectoriels. Il appartiendrait ensuite à chaque bassin versant de déterminer quelle est la forme la mieux appropriée qui le concerne.

La LCo à laquelle la LCEaux renvoie propose trois formes de collaboration intercommunale: les conférences régionales, l'entente intercommunale (par le biais d'une convention), l'association de communes. Le Tableau 5-1 signale des éléments importants de chacune d'elles. La LCEaux ne laisse que partiellement ouverte la forme de collaboration intercommunale. Les entreprises d'endiguement doivent prendre la forme de l'association de communes (LCEaux art. 64). Au surplus, dans la situation actuelle, la collaboration intercommunale pour l'évacuation et l'épuration des eaux, ainsi que pour la production et la distribution d'eau potable doivent aussi se faire dans la forme d'associations de communes, ce qu'exige la LCo *"lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable"* (LCo art. 109).

À la lecture du Tableau 5-1, on conclut que le débat sur la forme la plus appropriée d'organisation des bassins versants se trouve de facto réduit. Le plan directeur du bassin versant concrétise à l'échelle du BV les objectifs et principes généraux fixés par le plan directeur cantonal (LCEaux art. 4 alinéa 1), qui sont énumérés à l'article 3: a) l'évacuation et l'épuration des eaux ; b) la protection des eaux superficielles ; c) la protection des eaux souterraines et la protection des ressources en eaux ; d) les prélèvement d'eaux publiques et autres utilisations de l'eau ; e) l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des lacs. Or, comme on l'a vu, les tâches sectorielles a), d) et e) ont déjà pris ou doivent prendre la forme d'associations de communes. En outre, pour l'eau potable, la question c) de la protection des eaux souterraines fait déjà partie des responsabilités communales puisque la planification communale en matière de production et de distribution d'eau potable (LEP article 36 qui renvoie à l'article 8) doit se faire en conformité au plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIE) qui comprend *"l'inventaire des ressources en eau et de leur statut, ainsi que des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines"* (LEP article 7).

Tableau 5-1 Collaboration intercommunales: formes possibles et caractéristiques principales

forme	périmètre	compétences	décision	Financement
Conférence régionale LCo art. 107 bis	À la requête d'au moins deux communes ou de sa propre initiative, le préfet réunit les communes concernées en une conférence régionale dont il détermine le périmètre;	<ul style="list-style-type: none"> ▪ coordonner les activités de plusieurs communes dans un domaine déterminé. ▪ favoriser la conclusion d'une entente intercommunale, préparer la constitution d'une association de communes ou d'une agglomération ou harmoniser les réglementations communales. ▪ attribuer des mandats d'étude ou créer des groupes de travail. 	double majorité : majorité des communes convoquées et majorité des représentants des communes présents.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ proportionnellement à leur population légale. ▪ Toutefois, la conférence régionale peut, à l'unanimité des membres présents, prévoir une autre clé de répartition.
Entente intercommunale LCO art. 108	La convention est conclue par les conseils communaux des communes intéressées.	convention écrite qui détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation.	Les attributions de l'assemblée communale ou du conseil général sont réservées (ce qui signifie qu'il faut une majorité dans chaque commune conventionnée, et donc l'unanimité des communes).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le mode de répartition des frais doit être prévu dans la convention ; ▪ les montants répartis annuellement doivent être approuvés par chaque commune dans sa procédure budgétaire annuelle.
Association de communes LCo art. 109 à 132	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable, les communes créent une association. ▪ Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées ▪ Obligation de s'associer : lorsqu'une ou plusieurs communes ne sont pas en 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une association peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches (association à buts multiples). Toutes les communes membres doivent participer à toutes les tâches de l'association. ▪ Les statuts doivent obligatoirement déterminer : les communes membres de l'association, le nom et le but de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'assemblée des délégués se compose de représentants de chacune des communes de l'association. ▪ Les statuts déterminent la répartition des voix entre les communes membres en tenant compte notamment du chiffre de la population et de l'importance que l'entreprise revêt pour chacune des communes. Ils 	<p>Les statuts doivent obligatoirement déterminer :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les ressources de l'association ; ▪ le mode de répartition des charges financières entre les communes associées ; ▪ les montants respectifs à partir desquels les dépenses sont soumises aux referendums obligatoire et facultatif ;

	<p>mesure d'exécuter les tâches qui leur incombent en vertu du droit fédéral ou cantonal ou lorsqu'un intérêt régional important le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger les communes à s'associer ou à adhérer à une association. Pour les mêmes motifs, il peut obliger une association à recevoir d'autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ communes. 	<p>l'association; ...</p>	<p>déterminent également le nombre de délégués par commune et, le cas échéant, le nombre de voix dont dispose chaque délégué ; à défaut d'indication, chaque délégué dispose d'une voix.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des voix ▪ L'assemblée des délégués ne peut prendre de décision que si la majorité des voix est représentée. ▪ Diverses règles de procédure valant pour les communes sont applicables par analogie. 	
--	---	---------------------------	--	--

D. Financement

Le financement des mesures liées à la gestion des eaux est réglé dans le chapitre 5 de la LCEaux. Dans le chapitre précédent, nous avons noté que le principal, si ce n'est le seul problème est lié à la redevance prélevée sur l'eau potable pour créer un fonds destiné à financer les tâches du bassin. Telle que prévue, il est douteux qu'elle réponde aux conditions posées dans l'application du principe d'équivalence énoncé par la jurisprudence, raison pour laquelle un financement par le budget général de la commune semble préférable, ou tout au moins plus prudent – sauf à vouloir provoquer une décision faisant jurisprudence.

On peut toutefois relativiser la portée de cette réserve en résumant les tâches du BV à financer : a) plan directeur (PD), b) structure de gestion du PD, c) formation du personnel spécialisé, d) mesures d'efficacité (LCEaux article 39). Le PD du BV comporte les tâches suivantes : aa) EVAC, ab) ESUP, ac) ESOUT, ad) UTIL, ae) AECEL (LCEaux article 4 qui renvoie à l'article 3). Or, au niveau communal, les tâches aa) et ad) sont financées par des contributions causales (taxes et redevances), tandis que l'AECEL est financé par le budget général des communes concernées ; en outre, par le biais de la LEP, les tâches de protection des ESOUT sont déjà prises en compte par les communes et financées par les ressources budgétaires de fonctionnement.

5.2 Proposition d'une feuille de route

Pour mettre en œuvre les dispositions de la LCEaux, les délais suivants doivent être respectés (LCEaux, art. 62) :

Planification cantonale	4 ans	1.1.2015
PD des BV	plan. cant. → 5 ans	1.1.2020
Règlements communaux (art. 9 al. 1 let. e)	3 ans	1.1.2014
PGEE	2 ans	1.1.2013
Plan et règlement des zones de protection ESOUT	3 ans	1.1.2014

Ces délais laissent ouverts quelques écarts temporels à régler. Ainsi la protection des ESOUT fait partie des PIEP (à mettre en conformité au PSIE) qui devaient être élaborés dans un délai de quatre ans (LEP art. 44) après l'entrée en vigueur de la LEP au 1^{er} janvier 2012, soit au 1^{er} janvier 2016, tandis que les règlements relatifs à l'eau potable doivent être adoptés dans un délai de huit ans

(art. 45), soit au 1^{er} janvier 2020. Encore faut-il préciser que l'on devrait parler ici plutôt d'ajustement des règlements communaux existants puisque aujourd'hui déjà toutes les communes doivent disposer de tels règlements pour définir la tâche et se donner une base légale de financement par des redevances causales. Il en est de même des PGEE communaux puisqu'il font partie des PAL (LATec article 94) : les communes avaient cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2010, soit au 1^{er} janvier 2015 pour adapter leur PAL. Enfin, les règlements communaux relatifs à la gestion des eaux (selon la LCEaux art. 9 al. 1 let. e) devaient être établis dans un délai de trois ans, mais sans connaître le contenu exact de ladite gestion (?), les PD des BV pouvant respecter un délai plus long.

En admettant que les questions des délais trouvent une solution convenable, une feuille de route pourrait s'articuler autour de deux thèmes principaux de manière à faciliter une mise en oeuvre rapide de la LCEaux sans trop de complexité : le maillage institutionnel de référence et le financement.

Le maillage institutionnel

Compte tenu de l'analyse présentée dans le chapitre trois, la première proposition serait de confier à court et moyen terme les tâches des BV aux associations de communes pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées.

L'analyse des correspondances territoriales a montré que

- dans six cas, les BV (3, 4, 7, 11, 13 et 15) et les associations de communes pour l'évacuation et l'épuration des eaux présentent des périmètres identiques ;
- dans cinq cas (BV 5, 6, 8, 9 et 12), la correspondance était bonne et ne demandait que des ajustements de peu d'importance. En fait, seul le BV 12 devrait être constitué comme tel parce que les communes appartenant à ce périmètre sont des communes qui ont leurs propres installations d'épuration des eaux, soit sont liées contractuellement sans former des associations de communes ;
- dans trois cas (BV 1, 2 et 14), les difficultés sont plus importantes. Pour le BV 1 Broye, la création du BV semble nécessaire parce que les correspondances avec les associations de communes sont faibles et les débordements géographiques importants. Dans le cas du BV 14 Untere Sense, la question à résoudre est celle des frontières cantonales ; le BV à créer devrait rassembler les communes fribourgeoises des ARA Taverna et Sensetal. Le BV serait un sous-ensemble des

communes des deux associations. Quant au BV 2 Chandon, on peut se demander si son maintien se justifie avec trois communes (Grolley, Ponthaux et Misery-Courtion), sauf à y ajouter des fractions de communes (anciennes communes) suite aux fusions.

En ayant recours à des associations déjà bien établies dans leur fonctionnement, la solution esquissée ici aurait pour avantages de ne pas superposer des maillages territoriaux qui complexifient l'organisation institutionnelle et rendent plus difficile la coordination transversale entre les tâches prévues par les plans sectoriels. Les associations verraient leurs tâches élargies et organisées en deux domaines connexes : à la planification et la mise en oeuvre de l'évacuation et l'épuration des eaux (la planification étant désormais aussi une tâche de BV) s'ajouteraient les fonctions de planification et de coordination dans la protection des ESOUT et ESUP. Cette extension des compétences des associations peut être comprise comme un prolongement naturel des fonctions déjà organisées aujourd'hui.

Avec la protection des ESOUT et ESUP prise en compte dans cette structure institutionnelle élargie, l'organisation communale et/ ou intercommunale de la production et de la distribution d'eau potable pourraient être maintenue dans les formes actuelles de collaboration intercommunale.

Reste une question ouverte : la planification des travaux d'aménagement des cours d'eau, qui ne peut pas être assimilée à une tâche connexe au sens décrit plus haut, et qui nécessite des compétences nouvelles spécifiques. Les études de base devant être réalisées et financées par le canton (LCEaux article 45) tandis que la réalisation est la responsabilité des communes concernées, il faudrait établir quel le rôle précis attribué au BV (donc ici de l'association de communes qui en reprend les compétences) entre initiative et coordination. S'il s'agit de reprendre au niveau du BV la planification cantonale (qui établit aussi les priorités d'action et les moyens à mettre en oeuvre – art. 3), on est en fait face à une cantonalisation de la tâche.

Corollaires:

[1] La solution envisagée ici nécessite de redéfinir les compétences statutaires des associations d'évacuation et d'épuration des eaux, qui deviendraient "à buts multiples" (LCo art. 109 alinéa 2). Il s'agirait d'examiner pour chaque association

de manière détaillée quelles tâches sont reprises justifiant une modification de leurs statuts.

[2] L'association de communes devrait organiser son système comptable de manière à créer un centre de charge distinct pour chaque tâche correspondant à un plan sectoriel. Deux raisons justifient cette exigence. Premièrement, l'article 39 alinéa 1 lettre d LCEaux) exige de vérifier l'efficacité des mesures de protection réalisées: vérification sans doute technique en priorité, mais qui devrait également comprendre une analyse de type coût-bénéfice mettant en relation chaque réalisation, les services qu'elle procure et son coût (LCEaux, article 2 alinéa 2). On est ici dans une dynamique de choix des priorités sous contrainte budgétaire, les ressources financières à disposition étant forcément limitées.

La deuxième raison est que les statuts doivent préciser les modalités de répartition des coûts entre les communes membres (LCo article 111 lettre h). Or les clés de répartition ne doivent pas être forcément les mêmes. Dans la solution proposée, les associations auraient au moins deux domaines d'activités distincts : l'activité historique, première de planification et de réalisation des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux, tandis que son nouveau rôle comme BV serait limité à l'élaboration et la coordination des PD, mais pas à leur exécution.

Les financements

Comme on l'a vu dans le chapitre 4 et plus haut dans la conclusion, les modes de financements des plans sectoriels et des travaux d'équipement et d'entretien qui en résultent sont en grande partie explicités par les dispositions légales. En résumé, les communes sont seules responsables et seules à avoir la capacité légale de décider du détail des financements, à savoir :

- pour la production et la distribution d'eau potable par des "*contributions*" causales (LEP, articles 27 à 33) ;
- pour l'évacuation et l'épuration des eaux par des "*taxes communales*" (LCEaux, articles 40 à 43) ;
- les travaux d'aménagement des cours d'eau et des lacs sont financés par les ressources budgétaires générales des communes concernées, sous réserve des participations de tiers et des subventions (LCEaux, article 45 à 49).

Dans la mesure où ces tâches sont réalisées par des associations de communes, leurs statuts doivent prévoir la "*mode de répartition des charges financières entre les communes associées*" (LCo article 11 lettre h). Ce sont ces charges réparties qui sont ensuite soumises aux dispositifs communaux de financement.

Selon l'article 39 LCEaux, les autres tâches de planification et de coordination réalisées par les associations au titre de BV, pourraient être financées par une surtaxe sur l'eau potable consommée. Nous avons émis des doutes sur la pertinence de cette redevance qui ne satisfait pas aux critères d'équivalence, ni au principe d'égalité de traitement. On ne peut pas – on ne devrait pas dans une logique économique – financer des prestations qui bénéficient à tous par des prélèvements ciblés sur quelques-uns. La proposition faite ici est de ne pas utiliser la possibilité prévue par cet article et, par mesure de précaution, d'avoir recours aux ressources générales de chaque commune associée. La question ouverte est alors celle de la répartition des charges à prévoir dans les statuts.

Deux modes de répartition, correspondant à des pratiques actuelles, pourraient être envisagés : l'une proportionnelle au chiffre de la population résidente des communes associées ; l'autre tenant compte en plus et en partie de la pression écologique de chaque commune.

La répartition proportionnelle au chiffre de la population est la plus simple du point de vue administratif. Mais elle ne tient pas compte des pressions écologiques différentes que peuvent exercer les communes en raison de différences dans les PAL. Autrement dit, ce mode de répartition est acceptable dans la mesure où l'environnement socio-économique des communes est homogène. Dans ce cas, la formule de répartition est

$$(1) \quad C_i = \frac{POP_i}{\sum_{j=1}^n POP_j} \times M$$

$$(2) \quad \sum_{j=1}^n C_i = M, \text{ le montant à répartir}$$

où C contribution de la commune "i"
 POP population résidente
 i commune concernée
 n nombre de communes appartenant à l'association

Dans l'équation (1), la contribution de la commune "i" est proportionnelle à sa population POP_i résidante dans la population totale ΣPOP_j des "n" communes associées, M étant la somme totale à répartir pour le centre de charge concerné.

Le deuxième mode de répartition tient compte de la pression écologique de chaque commune associée. En effet, dans la mesure où les PAL communaux présentent des différences notables dans la distribution des zones d'aménagement et de leurs affectations (LATeC, articles 50 à 59), dans la mesure également où les communes individuelles n'ont pas une liberté totale de choix, mais doivent se plier aux mesures régionales et cantonales (LATeC, articles 18 et 32), on peut arriver à une situation où la pression écologique et la pression sur la gestion des eaux n'est pas homogène dans l'espace territorial considéré. Ainsi, la LEP prend en compte des avantages différenciés pour calculer la taxe de raccordement (son article 29) en fonction de la surface de terrain déterminante (STd) et de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou de l'indice de masse (IM) ou de l'indice d'occupation du sol (IOS) fixé dans le plan d'aménagement local (PAL). On aurait alors une formule de répartition contenant deux indicateurs, par exemple comme plus haut le chiffre de la population pour un certain pourcentage (70% dans l'exemple) et le chiffre de population pondéré par un critère de pression écologique pour le solde de pourcentage. Ainsi :

$$(3) \quad C_i = \left(\left[0.7 \times \frac{POP_i}{\sum_{j=1}^n POP_j} \right] + \left[0.3 \times POP_i \times \frac{ECO_i}{\sum_{j=1}^n ECO_j} \right] \right) \times M$$

formule dans laquelle ECO peut tenir compte des surfaces de terrains déterminantes (STd) et d'un des trois indice pour calculer les surfaces théoriques prise en compte pour la gestion des eaux. Ces données, tirées des PAL, seraient mises à jour avec les approbations des nouveaux PAL communaux. Elles auraient l'avantage de tenir compte non plus seulement des besoins du moment (exprimés par la population) mais aussi de potentiel de développement attribué à chaque commune associée. Les pourcentages choisis (70 et 30%) sont des proportions que l'on retrouve habituellement dans les formules de répartition, mais elles ne sont pas exclusives ; des proportions 60/40, ou 65/35 sont possibles si les BV le décident.