

PRÉAVIS N°16

AU CONSEIL COMMUNAL

Simplification administrative et optimisation de la gestion des Services Industriels (SI) soumis à des marchés partiellement ou totalement en concurrence

Délégué municipal : M. Claude Dupertuis

Nyon, le 12 septembre 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Introduction

Le DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) a défini les principes directeurs d'une nouvelle réglementation du secteur de l'électricité. A partir de ces principes, un projet de Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) a été élaboré. Il prévoit entre autres d'ouvrir le marché en plusieurs étapes et de donner un accès au réseau pour tous les consommateurs finaux à l'exception des ménages.

Les Services Industriels (ci-après : SI) ont été contraints de s'adapter à la LApEI entrée en vigueur en 2008 ainsi qu'aux divers règlements d'application. Il s'agit en particulier de la libéralisation partielle du marché aux clients consommant plus de 100'000 kWh par année, du transport valorisé strictement sous la forme d'un timbre entrant dans le calcul du tarif de vente de l'électricité et finalement de la marge à disposition de la Municipalité qui doit respecter les directives fédérales de l'organe de régulation (ELCOM).

Un préavis (n°89/2009 « Des services industriels prêts pour la libéralisation des marchés ») portant sur la création d'une société anonyme a été retiré en 2009. La Municipalité a compris le message du Conseil communal qui voulait que les SI restent actuellement un service communal en mains publiques offrant des services de proximité à la population.

Cependant, de par cette libéralisation partielle du marché de l'électricité puis à l'avenir celui du gaz, les partenaires des SI, comme par exemple les Services Industriels de Genève (devenu régie autonome), se sont pour la plupart adaptés pour réagir aux nouvelles lois du marché en temps réel. Elles sont devenues, de fait, des entreprises commerciales, ce qui signifie qu'elles achètent et vendent de l'énergie selon les fluctuations des marchés. Dans le même temps, les SI restent attachés au rythme de la procédure budgétaire en vigueur au sein de l'administration nyonnaise. Ils se retrouvent donc dans une situation de concurrence accrue mais avec une possibilité de réaction largement plus lente que leurs concurrents.

Ce préavis vise donc à demander que les SI puissent s'orienter vers un modèle d'entreprise plus compétitif pour l'ensemble des prestations de manière à maintenir les parts de marchés tout en continuant de répondre aux attentes de la clientèle et à fournir le service actuel à l'ensemble de la population (ses clients). Ceci, à court terme, afin que les SI aient les moyens de répondre à un environnement concurrentiel plus complexe.

Il en découle qu'une simplification de certaines procédures et une nouvelle liberté d'action, sous contrôle de la Municipalité, doivent être mises en place afin de répondre de manière efficace aux marchés et aux nouvelles règles. Elles doivent ainsi permettre aux SI de fonctionner dans un cadre concurrentiel nouveau pour garantir les développements à long terme, anticiper les défis énergétiques futurs et pour répondre rapidement aux besoins des marchés.

Mentionnons encore que l'ouverture du marché du gaz est aussi en préparation. Le marché du gaz est de plus en concurrence avec celui du mazout de chauffage.

Ce préavis donne suite à la réponse au postulat de M. le Conseiller Christian Pühr (Rapport municipal N° 202 du 20 avril 2011) concernant les SI et la nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité annonçant un préavis ad hoc au Conseil communal formalisant ces changements.

2. Rappel de quelques aspects spécifiques aux SI

Politiques tarifaires

La politique tarifaire diffère pour chaque fluide en fonction de ses spécificités propres.

NYON · PRÉAVIS N°16 AU CONSEIL COMMUNAL

a. Electricité

La tarification de l'électricité est composée de deux éléments. L'énergie et l'acheminement. L'énergie correspond à l'essence de la voiture et l'acheminement au péage autoroutier. Le coût de l'énergie reflète les prix du marché alors que le coût de l'acheminement est basé sur nos propres coûts d'exploitation et d'investissement du réseau ainsi que sur ceux des réseaux situés en amont (Romande Energie et Ueberlandwerke). Les coûts d'acheminement sont calculés conformément à la Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) et les règles de la branche. Les distributeurs doivent calculer chaque année jusqu'au 31 août leurs tarifs pour l'année suivante. Il existe des tarifs spécifiques pour chaque catégorie de client (particulier, industrie, etc.) qui peuvent également acheter de l'énergie dite verte moyennant un supplément de prix. Au niveau communal, il y a également un émoulement pour l'usage du sol, une taxe pour l'éclairage public, pour l'utilisation rationnelle de l'électricité, pour la promotion des énergies renouvelables et pour le développement durable.

b. Gaz

Les tarifs du gaz sont de deux types. Les tarifs pour fourniture permanente qui concernent la plupart des clients et les tarifs interruptibles pour les grands consommateurs qui peuvent momentanément être appelés à renoncer à soutirer du gaz afin de délester le réseau. Le prix du gaz est défini, dans la mesure du possible, pour une consommation permanente constante. Les tarifs interruptibles en revanche sont régulièrement adaptés en fonction de l'évolution du prix du gaz sur les marchés de gros.

c. Eau

Comme pour l'électricité et le gaz, les tarifs sont spécifiques à chaque catégorie d'utilisateur. Les tarifs de l'eau évoluent très peu dans le temps. En effet, les coûts sont essentiellement des charges d'exploitation et financières qui varient très peu. L'eau reste par ailleurs un monopole public.

Stratégie d'acquisition de l'énergie → politique d'achat

Les SI achètent leurs énergies électriques et le gaz auprès de partenaires externes. Ces approvisionnements sont régis par des contrats portant sur plusieurs années afin de garantir la sécurité, la fiabilité et la qualité des services. Ici également, l'approche diffère en fonction du fluide.

a. Energie électrique

Actuellement, les SI sont liés par un contrat reconductible d'année en année avec les SI de Genève. Ce contrat spécifie un prix fixe annoncé par avance pour la fourniture d'un profil prédéfini (courbe de charge) d'énergie durant une année donnée. Un contrat parallèle concerne la fourniture de certificats pour l'énergie vendue sous le nom de Vitale Vert, Vitale Bleu et Offre découverte. Bien que fixe pour une année, le prix évolue avec le prix du marché. Les écarts par rapport au profil défini sont gérés et fournis par Enerdis Approvisionnement (Société qui gère les approvisionnements électriques de plusieurs sociétés électriques dont Nyon, Gland, la Vallée de Joux, Orbe, etc.).

b. Gaz

Le gaz est fourni par les SI de Lausanne qui eux-mêmes l'achètent à Gaznat nous permettant ainsi de profiter d'un achat groupé moyennant des frais administratifs fixes. Le prix du gaz comprend une composante liée à l'énergie qui varie avec les prix du marché de gros. Une autre composante reflète les coûts d'exploitation de Gaznat. Le prix facturé mensuellement est ajusté sur décision du conseil d'administration de Gaznat en fonction des prix du marché.

c. Eau

La totalité de l'approvisionnement en eau provient des sources et puits dans les nappes phréatiques, propriété de Nyon, et des achats à la SAPAN. Ces derniers sont facturés sur

la base d'un forfait annuel, reflet des parts de la Ville de Nyon dans cette société et sur la base d'un coût en fonction des m³ prélevés. Les prix facturés par la SAPAN varient peu.

Politique et gestion des risques

Les SI sont soumis à divers risques comme par exemple l'anticipation quantitative de l'énergie ou les risques financiers. La politique des risques les identifie et fournit les instruments nécessaires afin de les surveiller et de les maîtriser.

a. Electricité

Le risque « quantité » est faible pour l'acheminement, la consommation croît faiblement mais constamment. Le risque « quantité » est élevé pour l'énergie. En effet, les SI commandent le profil d'énergie pour l'année suivante avant de connaître les défections des clients qui doivent donc être estimées. L'écart entre le prix du marché (a priori la référence pour la concurrence) et notre propre prix de vente a un impact significatif sur la perte de clients. Ce risque est minimisé par une gestion proactive par le service commercial des clients à risque. Le risque prix est faible pour l'acheminement et l'énergie ; le prix d'achat est connu avant de fixer le prix de vente. Le seul risque vient d'une part faible du prix d'achat de l'énergie connu peu avant le jour durant lequel l'électricité est fournie, voire après.

b. Gaz

Le risque quantité est moyennement élevé, la consommation de gaz dépendant essentiellement de la météo (température). Le risque « prix » est plus élevé. En effet, les coûts d'achat bien que facturés mensuellement sont rectifiés dans l'année qui suit la consommation de manière parfois substantielle.

c. Eau

Le risque quantité est moyennement élevé, la consommation d'eau étant relativement constante, mais variant en fonction de la météo (pluviosité → arrosage). Le risque « prix » est nul, les prix d'achat et de vente sont connus avant la consommation.

Mission commerciale des SI

Les marchés des énergies ont considérablement évolués ces dernières années. De ce fait, la mission des SI doit suivre également ces tendances en passant d'un service de distribution d'énergies vers un service d'achat et de vente d'énergies selon de nouvelles règles commerciales. La fin du monopole, l'apparition de clients éligibles et la diminution des marges ne font que renforcer ce constat. Ce nouvel environnement concurrentiel force les SI vers plus d'efficacité et de réactivité, cela, avec le statut de service communal.

Les SI doivent également assurer la sécurité d'approvisionnement des énergies à prix compétitifs dans le cadre de leurs missions. Les SI veulent également accroître la fiabilité et la flexibilité à long terme et anticiper les défis énergétiques futurs tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement de l'ensemble des fluides.

Afin de promouvoir nos valeurs et renforcer le positionnement « développement durable » des SI, de nouveaux produits électriques « verts » ont été commercialisés sous la marque Vitale avec un taux de pénétration actuel d'environ 5%. En matière de sensibilisation aux économies d'énergies, des feuillets d'information sont périodiquement envoyés à la clientèle. Les SI ont la volonté de poursuivre la promotion et le développement des énergies renouvelables comme par exemple la géothermie profonde et les installations photovoltaïques.

Dans le but de développer la notoriété du gaz naturel par rapport au mazout, et de renforcer son positionnement en tant qu'énergie économique et respectueuse de l'environnement, différentes actions marketing sont aussi menées sous forme de stands promotionnels, de newsletters et d'annonces dans la presse locale.

Ces différents éléments démontrent bien que les SI évoluent, de fait, dans un contexte régi par les règles commerciales et la concurrence, et qu'ils doivent donc avoir les outils nécessaires pour s'y adapter.

3. Situation actuelle

Les SI sont organisés en trois départements et distribuent de l'eau, du gaz et de l'électricité. La planification des investissements se fait sur la base d'un plan quinquennal approuvé annuellement. Ce plan se base sur des éléments stratégiques de développement du réseau afin de garantir la sécurité d'approvisionnement et l'entretien des réseaux. La réalisation de nouvelles installations, la croissance économique et démographique, ainsi que la mise en conformité de normes (par exemple environnementales) entrent aussi dans ce plan.

Ces investissements se traduisent par des crédits d'extension spécifiques présentés par la voie du préavis du budget annuel.

Ce système a des avantages démontrés de suivi et de contrôle des dépenses, mais il présente néanmoins d'importants inconvénients. On peut citer, par exemple, l'impossibilité de changements d'affectations contenues dans le préavis du budget annuel en fonction d'imprévus, de type d'avaries techniques graves nécessitant une intervention immédiate (p. ex. sur un transformateur de quartier).

Sur la base de ce qui précède et en vue de la prochaine libéralisation totale du marché de l'électricité dans les années 2014/2015, la Municipalité, en retirant le préavis n°89/2009 « Des services industriels prêts pour la libéralisation des marchés », a confirmé le maintien des SI en service communal. Par contre et sur la base de ce qui précède, il lui apparaît indispensable de doter, à court terme, les SI de moyens d'actions appropriés à son environnement commercial.

Pour ce faire, il est nécessaire:

- de simplifier la présentation des comptes de fonctionnement et d'élargir les compétences budgétaires,
- d'élaborer des crédits cadres quinquennaux pour les investissements,
- de donner un délai supplémentaire pour la rédaction du rapport annuel des SI.

4. Description du projet

4.1 Simplification du plan des comptes

Pour le budget de fonctionnement, la proposition est de travailler par recettes et dépenses globales (pour déterminer la marge par fluide) pour chaque centre de profit (administration, réseaux eau, gaz et électricité, éclairage public – 800, 810, 820, ...). L'intérêt de la démarche est de poursuivre celles déjà entreprises au sein des SI durant ces dernières années à savoir une séparation dans deux plans comptables distincts des activités « réseau » et « vente » et la mise en place d'une nouvelle facturation adaptée aux nombreuses taxes additionnelles fédérales, cantonales et communales.

Les objectifs de marges pour chaque fluide (respectivement les prix de vente) seront fixés avec la Municipalité afin de rester dans des limites raisonnables. Par raisonnable, on entend le respect des objectifs de marges fixés par la Municipalité tout en tenant compte des autres directives en vigueur comme par exemple celles de l'ELCOM. En cas de non atteinte des objectifs de marge, la Municipalité prendra les mesures nécessaires.

Durant une période de transition qui a été définie à deux ans, les SI fourniront en annexe du préavis du budget et des comptes communaux le détail selon le modèle actuel. Par la suite, la présentation simplifiée mettant en évidence revenus, charges et marges par fluide sera appliquée.

NYON · PRÉAVIS N°16 AU CONSEIL COMMUNAL

La présentation du budget de fonctionnement des SI sera la suivante :

		Compte	Revenus	Charges	Marge
Service administratif		800	6'524'560	6'524'560	0
Service des eaux		810	3'679'000	3'679'000	0
Service électrique	Coûts exploitation réseau	820	4'479'700	4'479'700	0
	Réseau distribution – timbre	821	8'958'640	8'958'640	0
	Activités commerciales – vente énergie	822	12'559'900	11'436'000	1'123'900
	Eclairage public	823	798'000	798'000	0
Service du gaz		830	11'708'000	10'329'960	1'378'040
		Total	48'707'800	46'205'860	2'501'940

La comptabilité des SI sera tenue comme aujourd'hui selon le plan comptable valant dans les collectivités publiques du canton de Vaud.

Les statuts du personnel et les règlements touchant les aspects RH au sein de la Ville de Nyon seront identiques à la situation actuelle.

Les prestations fournies à TRN (Télé-réseau de la Région Nyonnaise) seront clairement distinguées (il s'agit ici essentiellement du personnel des SI mis à disposition de TRN – actuellement 5,9 EPT et de ressources matérielles). Les autres indicateurs concernant la politique commerciale et marketing seront également intégrés, le but étant de maintenir la qualité du service public, de contrôler et de maintenir les marges.

La COFIN et la commission ad hoc ont pris note avec intérêt des études en cours relatives à une simplification administrative liée à la volonté de rendre les SI plus compétitifs. Ces commissions se sont déclarées d'accord avec la démarche présentée.

4.2 Crédit cadre

Définition du crédit cadre

Un crédit cadre est un crédit d'investissement relatif à un groupe d'objets affectés au même but. Pris individuellement, ces objets peuvent être d'un montant égal ou inférieur à CHF 50'000.-. Le crédit cadre consiste à établir une enveloppe pour une période définie (cinq ans dans le cas présent) et de donner des autorisations de dépenses pour permettre la réalisation de l'ensemble des investissements nécessaires. Ces crédits cadres sont utilisés de manière usuelle en finances publiques pour des investissements de types particuliers, comme par exemple l'entretien de bâtiments communaux dans certaines communes.

Périmètres d'application

Il est proposé de travailler par crédit cadre dès la législature 2011-2016 pour les travaux d'entretien et de renforcement des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz et d'éclairage public pour l'ensemble des zones desservies par les SI et d'approuver les investissements non plus par le biais des crédits d'extension actuels. La dimension de ce crédit cadre serait pluriannuelle autrement dit couvrirait l'ensemble des investissements prévus durant la période considérée (cinq ans dans ce cas).

Le crédit cadre est valable cinq ans dès son adoption (durée de la législature). Passé ce délai de cinq ans, seuls les projets qui auront été engagés avant l'échéance peuvent être réalisés. Le

crédit cadre sera bouclé à la fin de la période considérée et transmis à la COGES et à la COFIN pour analyse.

4.3 Fixation des marges

La structure tarifaire de l'électricité se compose du prix de l'énergie, du timbre d'acheminement (fixées par l'office de régulation ELCOM qui détermine les conditions d'accès au marché) et de redevances et prestations fournies aux collectivités publiques (l'usage du sol, une taxe pour l'éclairage public, pour l'utilisation rationnelle de l'électricité, pour la promotion des énergies renouvelables et pour le développement durable). La structure tarifaire de l'électricité a été validée en séance de Municipalité le 8 octobre 2007. L'objectif actuel de la marge opérationnelle est de 10,25% sur les tarifs de l'énergie aux consommateurs captifs.

Conformément à la demande de la Municipalité, les tarifs gaz sont ajustés de manière à dégager une marge nette d'au minimum CHF 1 million par année pour les années 2010 à 2012. De ce fait, les prix du gaz sont ajustés à cet effet. La stabilité des prix de vente du gaz reste néanmoins une priorité commerciale élevée pour la Municipalité. L'objectif de marge du gaz peut néanmoins être influencé en fonction des lois du marché. Par exemple, le gaz est actuellement assez cher car son principal concurrent, le mazout, l'est également.

4.4 Elargissement des compétences budgétaires

Cette nouvelle manière de travailler, à savoir par marge, implique logiquement que les SI cherchent des compensations internes et externes dans leur budget afin de maintenir la marge fixée par la Municipalité. Afin de pouvoir pleinement profiter de toute la latitude offerte par cette nouvelle approche et vu que le crédit cadre fixe une enveloppe pour une période définie pour permettre la réalisation de l'ensemble des investissements, l'application du règlement sur la comptabilité des communes (régularisation des dépassements budgétaires) est superflue. Les SI s'engagent volontairement à respecter l'enveloppe budgétaire (crédit cadre) et la marge fixée par la Municipalité. Le cas échéant, un nouveau préavis sera déposé.

4.5 Rapport de gestion

Actuellement, le délai de rédaction du rapport de gestion des SI est trop court pour avoir à disposition tous les détails statistiques de ses nombreuses activités. Ces données proviennent d'entités internes et externes et nécessitent un grand travail de synthèse et de consolidation pour les rendre comparables, ceci pour l'ensemble des fluides et des zones de distribution. Les SI ont donc besoin de plus de temps par rapport aux délais actuels pour la rédaction du rapport de gestion.

Le rapport de gestion est également un outil important de communication et de relations publiques pour les SI envers leurs clients et leurs partenaires actifs dans des domaines similaires. Les SI auront ainsi au travers de ce rapport de gestion l'opportunité de communiquer sur leurs activités et ainsi véhiculer d'importants messages sur leurs objectifs, leurs développements, les nouveaux défis, etc.

La préparation graphique du document, sa rédaction ainsi que son impression avec reliure demandent aussi un certain temps. Ce rapport de gestion est également un signal clair et visible d'une entité travaillant comme une entreprise.

5. Incidences financières

La mise en application de la simplification administrative décrite dans ce préavis ne devrait pas modifier les charges financières des SI. Seule différence, un montant devra être alloué à la réalisation du rapport de gestion des SI.

6. Calendrier

Octobre 2011 : Dépôt du préavis intitulé "Simplification administrative et de la gestion des SI soumis à des marchés partiellement ou totalement en concurrence".

Le dépôt du préavis relatif au crédit cadre pluriannuel suivra le rapport de la Commission sur ce préavis.

7. Aspects développement durable

7.1 Dimension économique

Permet aux SI de fonctionner de manière plus flexible et plus commerciale, c'est-à-dire de manière adaptée à leur environnement qui est celui d'une concurrence toujours plus marquée.

7.2 Dimension sociale

Permet de répondre rapidement aux besoins et aux attentes de la population (clients).

7.2 Dimension environnementale

Permet aux SI de s'adapter rapidement aux objectifs environnementaux et aux nouvelles normes afin d'assurer la qualité et la sécurité de ses prestations.

8. Conclusion

Par l'approbation de ce préavis, le Conseil communal donnerait une impulsion décisive pour une simplification administrative octroyant ainsi les moyens aux SI pour demeurer compétitifs et ne pas se faire distancer par ses concurrents. Il reconnaît que les SI, service communal, sont soumis à des marchés partiellement ou totalement en concurrence, et leur donne les outils pour y faire face. Le développement des SI reste conforme aux objectifs économiques et environnementaux de la Ville.

NYON · PRÉAVIS N°16 AU CONSEIL COMMUNAL

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Nyon

Vu le préavis N°16 au Conseil communal pour une simplification administrative et optimisation de la gestion des Services Industriels (SI) soumis à des marchés partiellement ou totalement en concurrence

ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

- D'accepter de simplifier la procédure administrative et la gestion des SI soumis à des marchés partiellement ou totalement en concurrence.
- D'accepter un nouveau mode de gestion et de management par objectif avec des recettes et dépenses globales pour chaque centre de profit des SI (800, 810, 820, ...) dans le cadre du budget et des comptes avec une marge raisonnable fixée par la Municipalité.
- D'autoriser les SI de fonctionner par crédit cadre et de ce fait d'accepter l'octroi d'un crédit cadre par législature pour les travaux d'entretien, de renforcement et d'extension des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz et d'éclairage public des SI et, ainsi, d'abandonner le système de demande des crédits d'extension annuelle par voie de préavis dès 2013 (au plus tard).
- D'accepter un élargissement des compétences des SI à l'intérieur d'une marge fixée.
- D'accepter que soit élaboré un rapport de gestion propre aux SI déposé fin avril de l'année suivante.
- De charger la Municipalité d'établir un préavis portant sur le montant du crédit cadre.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 12 septembre 2011 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :

D. Rossellat



Le Secrétaire :

C. Gobat

Annexe

--

1^{ère} séance de la commission

Municipal délégué	M. Claude Dupertuis
Date	18 octobre 2011 à 19h00
Lieu	Services Industriels