

# **PRÉAVIS N° 268**

## **AU CONSEIL COMMUNAL**

### **Avenir des Services industriels nyonnais (SIN)**

Décision de transformer le statut des Services industriels en une ou plusieurs sociétés de droit privé en mains de la commune

Demande d'un crédit de CHF 215'000.- (HT) destiné à accompagner la transformation

## Table des matières

<b>1. Historique .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Contexte.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Enjeux et défis.....</b>	<b>5</b>
3.1 Enjeux globaux .....	5
3.2 Enjeux et défis spécifiques aux SIN .....	6
3.3 Faire peau neuve.....	7
<b>4. Mandat de la fiduciaire .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Différentes formes d'organisation étudiées.....</b>	<b>8</b>
5.1 Formes prises en considération, formes retenues .....	8
5.2 Examen du statu quo.....	10
5.2.1 Continuité.....	10
5.2.2 Impact fiscal .....	11
5.3 Examen de l'Institut de droit public.....	11
5.3.1 Lien fort, petit gain d'autonomie.....	11
5.3.2 Impact fiscal .....	12
5.4 Structure(s) privée(s), examen de la Société anonyme de droit privé .....	13
5.4.1 Autonomie et flexibilité.....	13
5.4.2 Impact fiscal .....	14
5.5 Les conclusions de la fiduciaire.....	15
5.6 Variante mixte (statu quo et autonomisation partielle) .....	15
5.7 Exemples d'organisation de fournisseurs d'énergies.....	17
<i>Services communaux.....</i>	<i>17</i>
<i>Sociétés anonymes.....</i>	<i>17</i>
<i>Instituts de droit public .....</i>	<i>17</i>
<b>6. Evaluations financières.....</b>	<b>18</b>
6.1 Eléments pris en compte pour l'analyse.....	18
6.2 Les méthodes de calcul de la valeur .....	18
6.3 La méthode choisie .....	19
6.4 Les sources du chiffre d'affaires.....	20
6.5 Analyse rétrospective des résultats des SIN.....	20
6.6 La valeur des SIN .....	21
6.7 Conclusion intermédiaire .....	22
<b>7. Recommandations de la Municipalité.....</b>	<b>23</b>
7.1 Un choix stratégique.....	23
7.2 Structure d'organisation recommandée .....	23
7.3 Contrôle politique des structures autonomisées .....	24
7.4 Valorisation des SI – Réponse au postulat Puhr.....	25
<b>8. Prochaines étapes .....</b>	<b>25</b>
8.1 Mandat d'accompagnement pour la transformation .....	25
8.2 Planning d'intention .....	26
<b>9. Incidences financières .....</b>	<b>27</b>
<b>10. Aspects du développement durable .....</b>	<b>27</b>
10.1 Dimension économique.....	27
10.2 Dimension sociale .....	27
10.3 Dimension environnementale.....	27
<b>11. Conclusion .....</b>	<b>27</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>30</b>

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

## I. Historique

---

Le sujet des Services industriels (SIN) au sein de la Ville n'est pas nouveau. Il a déjà fait l'objet de réflexions en 2000-2001 puis a été traité en 2008-2009 par la direction des SIN et la Municipalité : le projet de préavis 89 a toutefois été retiré de l'ordre du jour le 25 mai 2009. Dans son communiqué au Conseil communal, le syndic, Daniel Rossellat, indiquait : « *Une seule chose est certaine, le statu quo ne sera pas tenable d'ici quelques années. Si nous n'adaptions pas la structure de nos SI, ces derniers n'existeront plus dans 10, 15 ou 20 ans. La Municipalité doit se montrer responsable. Elle ne peut donc pas se contenter d'un rôle d'observateur et attendre en simple spectateur qu'une dégradation de la situation financière de nos SI nous oblige à réagir dans l'urgence ou dans un contexte défavorable. Dans ces conditions nous allons revenir très rapidement devant votre Conseil avec une proposition d'un nouveau règlement pour la gestion de ce service communal.* »

Pour différentes raisons, notamment de changement de direction au sein des SIN, le sujet n'a pas progressé comme il aurait été souhaitable dans les années qui suivirent. Le postulat Christian Pühr et consorts intitulé « *Le financement de projets moyennant la valorisation des actifs de TRN SA et des Services industriels de Nyon* » a alors été déposé, demandant de reprendre l'étude du sujet. Dans sa séance du 11 novembre 2013, le Conseil communal a renvoyé ledit postulat à la Municipalité pour étude et rapport. Le postulat et les rapports des commissions soulignaient le besoin et la nécessité d'analyser le périmètre des SIN (changements dans l'environnement, libéralisation des marchés, influence du régulateur, etc.), de déterminer la valeur des SIN ainsi que les impacts de leur potentielle autonomisation sur les finances communales.

La nouvelle législation fédérale et l'évolution des marchés concernés entraînent des retombées spécifiques pour tous les fournisseurs d'énergie. Compte tenu de l'importance et de la sensibilité politique du sujet, la Municipalité lui a consacré une pleine séance de travail en avril 2014. Elle a ensuite désigné une délégation municipale composée de Mme Freymond Cantone, ainsi que de MM. Uldry et Dupertuis, président, afin d'étudier le sujet en profondeur, en vue de répondre au postulat. Cette délégation a œuvré de manière intensive aux côtés du directeur des SIN entre avril et septembre 2014, notamment en effectuant plusieurs visites comparatives auprès de fournisseurs d'énergies structurés en entités publiques ou en sociétés anonymes.

A la suite du rapport effectué par la délégation, la Municipalité, convaincue de la nécessité d'agir, a déposé une demande de crédit d'étude lors de la séance du Conseil communal du 2 février 2015, laquelle a été acceptée par votre Autorité le 18 mai 2015. Les rapporteurs appelaient de leurs vœux la mise sur pied d'un groupe de travail interpartis du Conseil communal.

Les principales étapes ont ensuite été les suivantes :

- **Un mandat d'études** a été donné dans le but de procéder d'une part à une évaluation des SIN sur le plan financier, et, d'autre part d'effectuer une analyse juridique et fiscale en vue d'une autonomisation des SIN, ainsi que de tracer les grandes lignes d'une stratégie possible dans l'avenir pour la nouvelle entité. Cette étude, menée par une société fiduciaire, a été présentée au groupe de travail interpartis du Conseil communal le 26 janvier 2016, puis remise à la délégation municipale au début février. Elle répond aux principales questions qui se posent quant à l'autonomisation et à la restructuration des SIN.
- **La délégation municipale**, à la suite de la remise du projet de rapport par la fiduciaire, s'est réunie durant 3 demi-journées en présence de la fiduciaire et du directeur des SIN. Toujours composée de Mme Freymond Cantone et de MM. Uldry et Dupertuis, elle a poursuivi ses réflexions, pleinement consciente de la nécessité d'opter pour un changement de la structure juridique des SIN en regard des informations désormais complètes à disposition.

- **Le groupe de travail interpartis du Conseil communal**, composé d'un représentant de chacun des 6 partis politiques représentés au délibérant, a été chargé de s'assurer que le mandat confié à la fiduciaire et la démarche relative aux réflexions sur l'avenir des SIN respectait bien la volonté du Conseil que « *soient étudiées toutes les possibilités relatives aux formes d'organisation des SIN* » et non la seule transformation des SI en SA de droit privé.  
Ce groupe de travail s'est réuni à 9 reprises entre le 15 septembre 2015 et le 14 février 2016. Il a pu constater que le vœu émis par le Conseil communal a été respecté. Un rapport contenant des recommandations complémentaires a été remis à la délégation municipale pour clore son travail.
- **Un groupe de travail interne aux SIN**, composé de 8 collaborateurs, s'est enfin réuni à quatre reprises entre janvier et février 2016, dans le but d'exposer les craintes et les attentes des collaborateurs des SIN en regard d'une possible autonomisation. Le groupe de travail a également remis un rapport à la délégation municipale.

Au terme de ce long cheminement, de septembre 2013 à mars 2016, la Municipalité soumet à votre Autorité le présent préavis, déterminant pour l'avenir des Services industriels.

## **2. Contexte**

---

Les Services industriels de Nyon (SIN) offrent aux habitants de la ville et de sa région divers services dans les domaines de l'eau potable, du gaz et de l'électricité, ainsi que des services multimédia et du haut débit Internet commercialisés au travers de TRN SA. Les SIN sont pleinement intégrés dans l'administration communale. Ils disposent certes d'une relative autonomie dans leur gestion, mais leur budget de fonctionnement et d'investissements est intimement lié à celui de la Ville. Or, les SIN évoluent dans un marché en pleine mutation et de nombreuses villes suisses, particulièrement de Suisse romande, ont choisi de donner une plus grande autonomie à leurs services industriels, en leur conférant un statut de droit public autonome ou de sociétés anonymes de droit privé, totalement ou partiellement détenues par les pouvoirs publics.

C'est dans ce contexte de bouleversements (stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, libéralisation du marché de l'électricité), qui se traduit déjà par une baisse des recettes des distributeurs d'énergies, tendance qui ira en s'accroissant ces prochaines années, que votre Conseil est invité à prendre des décisions qui ne peuvent plus attendre.

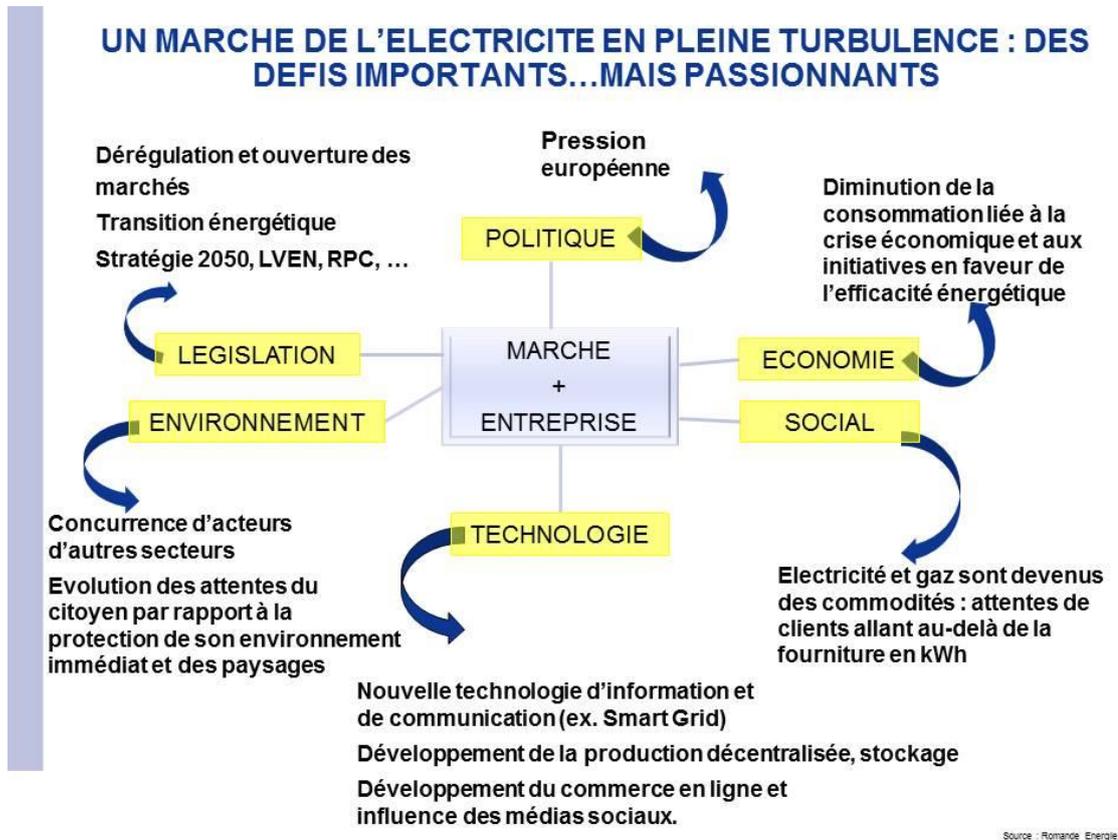
Simultanément, la régulation des réseaux électriques a commencé à serrer les cordons de la bourse, notamment par des baisses du taux de rémunération du capital (WACC), alors que la pression s'accroît (indices de performances) pour contraindre les distributeurs d'électricité à améliorer leurs prestations en matière de réseaux et de traitement de la clientèle, tout en réduisant leurs coûts.

Quant à la concurrence, elle a commencé à produire ses effets depuis de nombreuses années et va en s'amplifiant sur tous les fronts (énergie électrique, installations photovoltaïques, production de chaleur, fourniture de chaleur et de froid (« contracting »), prestations et conseils en matière énergétique, domotique, etc.).

Pour atteindre les trois objectifs assignés aux SIN par la Municipalité (être rentables, garantir à moyen et long terme la mission fondamentale des services, servir les citoyens - clients au juste prix), la Ville doit se doter d'un outil efficace.

### 3. Enjeux et défis

#### 3.1 Enjeux globaux



Même s'il est toujours fortement réglementé, le marché de l'électricité n'est plus un marché de monopole en Suisse. Depuis 2009, les grands consommateurs (consommation annuelle supérieure à 100'000 kWh) peuvent acheter leur électricité sur le marché libre. Les autres consommateurs, soit les clients captifs, ne disposent pas encore de cette possibilité. Ce marché est encore régulé, mais il est prévu de le libéraliser dès 2018. Aux contraintes dictées par le régulateur, poussant les recettes à la baisse, pourrait alors s'ajouter l'impact des grands fournisseurs sur les prix de l'électricité, aujourd'hui contrôlés par l'autorité de surveillance, la Commission fédérale de l'électricité (EiCom).

Le contexte général est donc celui d'une forte pression à la baisse sur les prix de l'électricité et donc sur les marges. En bonne logique économique, seule une hausse des ventes pourrait y remédier, mais des nécessités écologiques, dictées par la stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, obligent les distributeurs d'électricité à réduire la consommation sur leurs réseaux. Ces fortes incitations aux économies d'énergie conduisent à une réduction du volume des kWh consommés, et, par conséquent, à une baisse des chiffres d'affaires générés par la vente d'électricité. Le nouveau cadre législatif fédéral ne laisse d'autre perspective qu'une rentabilité limitée et contrôlée du distributeur.

Le régulateur (Office fédéral de l'énergie – OFEN, EiCom) exige par ailleurs la mise en place d'indicateurs de comparaison entre fournisseurs à l'échelle suisse (qualité des prestations, disponibilité et coûts du réseau, coûts de l'énergie, qualité du service commercial, etc.) qui ne laissent pas d'autre choix aux fournisseurs de réseaux que de s'adapter pour rester compétitifs.

Une même évolution se dessine sur le marché du gaz. La branche de l'industrie gazière suisse a entrepris une démarche volontaire qui prévoit une libéralisation progressive. Depuis 2015, les clients dont la consommation excède 150 Nm<sup>3</sup>/h (Normo-mètres cubes / heure) peuvent choisir leur fournisseur d'énergie. A Nyon, deux clients sont concernés, représentant près de la moitié du volume de gaz livré.

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) prévoit de légiférer sur ce sujet en 2018, dans le but d'ouvrir le marché complètement à partir de 2019 ou 2020.

### 3.2 Enjeux et défis spécifiques aux SIN

Les SIN, qui ne produisent pas d'électricité, s'approvisionnent sur le marché. Ils alimentent toute la Ville de Nyon, soit plus de 100 millions de kWh à quelques 12'750 clients. Ils fournissent aussi la Ville pour sa consommation propre (éclairage public, manifestations, etc.). Dès 2016, les SIN ont annoncé une baisse des prix de l'électricité de 14%. Si cette nouvelle est positive pour les consommateurs, elle reflète bien l'état du marché de l'énergie, en baisse permanente depuis plusieurs années, avec pour corollaire une réduction de la marge contributive apportée dans les caisses communales.

Les SIN sont aussi actifs dans le domaine du gaz, qu'il s'agisse d'exploitation, de l'entretien ou de l'extension du réseau. Cela représente 70 km de conduites à alimenter et à entretenir pour quelques 1'700 clients dans la ville, ainsi que dans les communes environnantes de Duillier, Eysins, Signy, Prangins et Grens. Ces dernières années, la vente de gaz a compensé largement les baisses constatées dans le marché de l'électricité, mais de nouvelles contraintes légales conduiront à une réduction significative de la contribution financière du gaz en termes de marge.

Les SIN gèrent en outre un important réseau d'eau qui alimente près de 28'000 habitants sur le territoire des communes d'Arnex, Borex, Crans, Céligny, Nyon, Prangins, et Signy. Plusieurs habitations des communes de Duillier et Gingins sont également alimentées. Le réseau de conduites principales représente plus de 150 km. En outre, depuis la mise en service de la SAPAN (SA pour le pompage et l'adduction d'eau du lac pour la région yonnaise) en 1983, les SIN exploitent des installations qui approvisionnent 20 communes (plus de 50'000 habitants) en eau brute, destinée à l'arrosage et en eau potable.

Dans le domaine du multimédia, les SIN fournissent à TRN SA les prestations en lien avec l'ingénierie du réseau et de l'exploitation permanente du réseau, ainsi que les installations des équipements à domicile (« Home Services »). Ils fournissent également des services dans les domaines financiers, des plans et réseaux ou encore de la logistique. La commercialisation des prestations sur ce marché hautement compétitif est quant à elle réalisée directement par les collaborateurs de TRN. Il est d'ailleurs intéressant de relever que le Téli-réseau de la Région Yonnaise (TRN) a été créé directement en société anonyme en 1997 par la Ville de Nyon, après le rachat des réseaux à fibre optique à Télécom PTT. L'idée était déjà de doter la Ville d'un outil efficace permettant un développement sur un marché concurrentiel et de faire face à des investissements importants, sans augmenter la dette communale. L'évolution des technologies et des besoins des clients, en lien avec la domotique, l'Internet des objets (appareils connectés), la mesure et le contrôle de la consommation d'énergie ou encore les développements futurs liés aux « Smart City » et autres services de gestion dynamique des énergies (Smart metering, Smart grid, etc.) impliquent que les collaborations entre SIN et TRN devront encore être renforcées dans le futur.

Quels que soient les domaines d'activités considérés, en dehors de l'eau, les SIN sont confrontés aux réalités du marché et s'efforcent de conserver des clients de plus en plus exigeants. Des concurrents performants et innovants attaquent régulièrement le marché des SIN, que ce soit dans les domaines d'activités « traditionnels » des SIN (p.ex. fourniture d'énergie électrique) ou en prenant des parts de marché dans le domaine de nouveaux services (p.ex. production photovoltaïque, conseil et vente de services en lien avec la domotique, chauffage à distance, etc.). Ces éléments, ainsi que la complexité grandissante du marché de l'électricité, en particulier, avec un régulateur imposant aux distributeurs de pousser aux économies d'énergie et simultanément de s'adapter à une concurrence forte, doivent conduire à doter les SIN d'une structure décisionnelle parfaitement compatible avec un esprit d'entreprise, c'est-à-dire rapide et capable de flexibilité.

C'est naturellement vrai pour les nouvelles prestations et les nouveaux services sur lesquels doivent miser les SIN pour endiguer la réduction du volume d'affaires liée à la baisse de la consommation, mais aussi afin de pouvoir faire face aux changements dans le domaine des réseaux (électricité en particulier), en lien avec les nouvelles technologies et les exigences du régulateur. L'émergence de ces besoins offre des opportunités de développement (par exemple production d'énergies renouvelables comme le solaire photovoltaïque, etc.) et de proposer des services pertinents en matière d'efficience énergétique.

### 3.3 Faire peau neuve

Pour être en phase avec les nombreux défis liés aux clients, aux technologies, à la concurrence et au régulateur simultanément, il faudra investir, parfois de manière massive, se développer en termes de parts de marché et de nouveaux services, afin de maintenir une entité de Services industriels attractive pour la Ville et son tissu économique.

Les investissements majeurs des prochaines années devront être consacrés à la production d'énergies renouvelables, aux réseaux, très gourmands en capitaux, notamment en lien avec le pilotage des « réseaux intelligents » (*Smart Grid*), la gestion de la production décentralisée d'énergie ou encore la problématique de son stockage, sans négliger l'émergence de plateformes de commerce en ligne. Outre les investissements, il faudra compter aussi sur des budgets d'exploitation devant être flexibilisés.

L'étude de la société fiduciaire mandatée fait apparaître que la structure actuelle, soit une entité totalement intégrée dans la Ville de Nyon, représente un frein au développement et à l'évolution des SIN sur leur marché. La situation actuelle, qui présente des rendements substantiels pour la Ville de Nyon, ne va pas perdurer, pour les raisons explicitées ci-dessus.

Dans un tel contexte de changements permanents, le maintien des SIN en tant que service interne de la Ville ne leur permettra pas de s'adapter ni d'investir au rythme fixé par leur environnement. Un outil efficace, permettant aux Services industriels de la Ville de Nyon de relever les défis liés à la libéralisation et aux contraintes écologiques, passera par une nouvelle structure juridique.

La Ville a donc intérêt à donner rapidement aux SIN une chance de faire peau neuve, non seulement pour s'adapter au marché, pour disposer de la latitude nécessaire en matière de développement de nouveaux services, mais aussi pour leur permettre d'investir sans péjorer les finances communales.

In fine, grâce à la liberté d'action dont les SIN disposeront, les chances qu'ils demeurent rentables à long terme s'en trouveront améliorées, maximisant les rentrées financières pour la Ville et réduisant le risque de déficits.

## 4. Mandat de la fiduciaire

---

Afin de répondre aux diverses questions soulevées dans le postulat Pühr & consorts dans le rapport de la commission des finances, ainsi que dans les rapports de majorité et de minorité de la commission ad hoc, la Municipalité de Nyon a confié à une fiduciaire la réalisation d'une étude permettant de déterminer la valeur, ainsi que les différentes possibilités de restructuration des SIN en tenant compte:

- des avantages et des inconvénients de l'autonomisation des services ;
- des différentes formes d'organisation possibles ;
- des possibilités offertes relatives au développement des SIN, et notamment du développement de nouvelles prestations en conformité avec leur mission ;
- de l'intérêt, notamment en termes de possibilité de vente de prestations, de séparer les services liés à l'eau potable (domaine soumis au principe d'équivalence et de couverture des coûts) des services liés à la distribution d'énergie (électricité et gaz) et au teleréseau ;
- de l'intérêt et des possibilités d'ouvrir le capital à d'autres actionnaires, par exemple à des communes bénéficiant des prestations des SIN.

En résumé, le but de l'étude effectuée par la fiduciaire était de proposer une alternative financièrement et opérationnellement intéressante à la structure actuelle des SIN et de mettre en évidence ses avantages et ses inconvénients **en comparaison avec la situation actuelle** (variante du **statu quo**).

Cette étude a pris en compte la situation des SIN dans leur contexte (marché composé de clients et de concurrents, d'un régulateur fédéral, etc.), le statut et les compétences des collaboratrices et des collaborateurs des SIN, afin de préserver et de développer les moyens mis à leur disposition dans la réalisation de leur mission.

L'étude respecte également les trois objectifs fondamentaux des SIN, décidés par la Municipalité :

- ancrer plus profondément les SIN dans la légitimité de leur mission de service public ;
- donner aux SIN les moyens de se développer en élargissant leur champ d'action et en valorisant les compétences de leurs collaboratrices et collaborateurs ;
- explorer les opportunités à saisir et les pistes de diversification possibles et souhaitables.

## **5. Différentes formes d'organisation étudiées**

### **5.1 Formes prises en considération, formes retenues**

Toutes les formes d'organisation possibles ont été prises en considération par la fiduciaire et ont été présentées au groupe de travail interpartis du Conseil communal, ainsi qu'à la direction des SIN (municipal et directeur), puis à la délégation municipale.

Elles sont résumées ci-dessous, avec leurs principales caractéristiques et les raisons qui ont conduit à leur élimination, après prise de connaissance par le groupe de travail interpartis du Conseil communal, dans leur séance du 26 novembre 2015.

<b>Formes d'organisation</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Commentaires / Raisons de l'élimination</b>
Association de communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entièrement en mains publiques</li> <li>• Possibilité de concertation avec les communes environnantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure relativement lourde</li> <li>• Poids relatif des différentes communes (perte de contrôle direct)</li> <li>• Fonctionnement relativement lent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forme d'organisation adéquate pour des regroupements scolaires, épuration intercommunale, etc.</li> <li>• Pas adaptée à des SI évoluant sur un marché commercial</li> </ul>
Association ou fondation de droit privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avantages de la fondation : patrimoine distinct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inconvénients de la fondation:</li> <li>• Cadre et but fixés et «figés»</li> <li>• Peu adapté à l'exercice d'une activité économique et commerciale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Association = forme d'organisation adéquate pour des clubs sportifs, partis politiques, fondations d'art, etc. mais inadaptée pour les SI</li> <li>• Fondation = adapté seulement pour la gestion du patrimoine, inadapté pour les SI</li> </ul>
Société coopérative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure distincte</li> <li>• Flexibilité relative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sept membres au moins (minimum légal)</li> <li>• Un membre – une voix (égalité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exemples : Migros, Coop, coopératives agricoles et viticoles</li> <li>• Pas adaptée à des SI, notamment en raison du nombre de membres minimum</li> </ul>
SA de droit public	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien d'un lien fort avec le secteur public</li> <li>• Structure distincte</li> <li>• Autonomie financière plus importante qu'un institut de droit public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de flexibilité et de rapidité d'adaptation</li> <li>• Autonomie et développement ralentis par le processus législatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exemples : Grandes régions fédérales, telles les CFF</li> <li>• Aucun SI en Suisse n'a opté pour ce modèle, adapté seulement pour de très grosses structures</li> </ul>

Comme mentionné ci-dessus, trois formes d'organisation ont été retenues pour la poursuite de l'étude menée par la fiduciaire :

- statu quo (SIN service de la Ville) ;
- Institut de droit public
- Société de droit privé (SA ou Sàrl)

Ces trois variantes ont fait l'objet d'analyses poussées et de comparaisons, avec mise en évidence des avantages et des inconvénients.

De nombreuses théories peuvent être échafaudées quant aux formes d'organisation des SIN, selon l'angle de vue. Cependant, des éléments factuels doivent présider au choix d'une structure d'organisation adéquate. Parmi ces éléments, il est important d'en mentionner quelques-uns :

- **Les synergies opérationnelles.** Au niveau de l'exploitation des réseaux, par exemple, il n'y a pas de différences entre l'eau et le gaz. Mêmes collaborateurs, compétences similaires, etc. permettent de limiter la taille des équipes, ce qui participe à une saine gestion des finances communales. Pareillement, « logés » dans une même fouille, les réseaux d'eau et de gaz sont indissociables. Les synergies sont grandes : de la planification à la réalisation, en passant par les devis, tout est effectué par les mêmes collaborateurs.
- **Le marché des énergies.** L'entité des SIN évolue dans un marché composé de clients et de concurrents et elle recourt à diverses technologies liées à celui-ci. Ces données spécifiques déterminent des règles de fonctionnement. A long terme, la survie des SIN dépend de leur capacité d'adaptation à ces marchés.
- **Les règles légales.** Il s'agit notamment des règles spécifiques appliquées par le régulateur aux réseaux électriques, d'eau et de gaz dans le futur, et surtout de la capacité de s'adapter à celles-ci, en termes d'investissement ou encore d'organisation. La facilité de s'adapter aux exigences futures édictées par l'EiCom représente un réel défi, tant du point de vue de l'organisation que des budgets de fonctionnement.
- **Les aspects financiers.** Naturellement, les SIN dans leur forme actuelle gèrent ces aspects avec sérieux et grâce à des systèmes informatiques spécifiques. Néanmoins, la conformité aux règles que fait appliquer le régulateur ou encore la méthode de présentation des comptes, permettant la comparaison avec des pairs, sont plus ou moins faciles à mettre en place, selon le statut.

Plus important encore, la capacité d'adaptation en matière d'investissements ou de budget d'exploitation, parfois en cours d'année, en lien avec les exigences du marché (clients, concurrence, etc.) ou du régulateur sont un défi permanent : la maîtrise de ces paramètres est vitale pour une entité conjuguant des activités commerciales et des missions de service public. La marge dégagée, conditionnée aux points ci-dessus, est naturellement un facteur important.

En substance, il est essentiel de bien comprendre comment fonctionne et évolue le domaine spécifique des énergies, qui se caractérise par plusieurs réalités, de « règles » et de contraintes, afin de proposer et de mettre en œuvre des solutions raisonnables et réalistes.

## 5.2 Examen du statu quo

### 5.2.1 Continuité

Le **statu quo** consiste à maintenir les SIN totalement intégrés dans la Ville de Nyon en tant que service communal.

Forces	Faiblesses
Pas de remise en cause des structures et du fonctionnement existants	Difficulté de mettre en œuvre une stratégie orientée sur le marché
Pas « d'inquiétudes » particulières au niveau des collaborateurs	Difficulté de développer de nouveaux secteurs d'activités et de pallier à la baisse de rentabilité des secteurs traditionnels (gaz, électricité)
Non-ingérence de tiers dans la structure des SIN	Difficulté, voire impossibilité de faire face à la concurrence (inégalité de moyens et de rapidité)
Garantie du maintien de l'approvisionnement en eau en mains publiques	Structure assez « rigide » et peu « flexible », notamment au niveau des organes dirigeants
Un Service public, au même titre que les autres services de la Ville	Manque de transparence, notamment s'agissant de la détermination de l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable et des autres infrastructures ou prestations
Exonération d'impôts, en tant que service public	Difficultés de tarifier « au prix juste » les diverses prestations effectuées par les SIN

Selon l'étude de la fiduciaire, cette variante présente des avantages que nous pourrions qualifier d'essentiellement « internes », ayant un effet rassurant pour les collaborateurs (p.ex. vis-à-vis du statut de fonctionnaire) et pour les Autorités politiques (contrôle via le budget et les comptes).

Cependant, le statu quo implique également que les possibilités de développement des SIN, par exemple un élargissement de l'offre de prestations et de services, sont limitées. En effet, les règles de fonctionnement du marché des énergies sur lequel évoluent les SIN ne sont pas les mêmes que celles qui prévalent au sein de la Ville, en particulier si l'on raisonne en termes d'agilité décisionnelle et de mise en œuvre (cycles de décisions, impact/influence politique sur les décisions, "arbitrages" entre les projets et priorités politiques....).

L'existence même des SIN à long terme, fondée sur les règles du marché des énergies, nécessite souplesse, flexibilité et souvent rapidité. Or, force est d'admettre que les SIN actuels ne jouissent que d'une faible autonomie, même si celle laissée par les crédits d'extensions est bénéfique pour leur activité courante.

Une plus grande autonomie des SIN tout en restant dans la Ville (crédits-cadres par exemple) semble difficile à mettre concrètement en œuvre. En effet, les règles de fonctionnement d'une commune sont régies par des lois (Loi sur les Communes et sur la comptabilité des communes notamment) et des règlements d'application qui ne sont pas adaptés aux règles d'un marché. Il n'est en effet pas possible de donner une autonomie suffisante aux SIN pour se développer sans tomber en désaccord avec la loi ou sans tomber dans les luttes partisans, dont la temporalité et le contexte ne sont pas en rapport avec les enjeux et les décisions à prendre du point de vue du marché.

Le statu quo ne permet donc pas de répondre aux défis actuels et futurs des SIN, à savoir :

- éviter autant que possible l'érosion des marges générées pour la Ville, en développant de nouvelles activités ;
- la nécessité de s'adapter au marché, de pouvoir répondre efficacement aux besoins des clients et de faire face à la concurrence ;
- une capacité d'investissement qui soit indépendante des contraintes financières de la Ville (priorités d'investissements en regard de l'endettement et du plafond d'endettement) ;

## NYON · PRÉAVIS N° 268 AU CONSEIL COMMUNAL

- la capacité d’adapter l’organisation et le budget courant en fonction des éléments ci-dessus ;
- des cycles décisionnels courts et indépendants du contexte politique.

En résumé, un statu quo quant à la structure de l’entreprise signifie aussi un statu quo en termes de stratégie et de mission. Autrement dit, les SIN resteront cantonnés dans leur rôle lié à l’approvisionnement et la distribution des énergies (Eau – Gaz – Electricité), tel qu’actuellement, en subissant la concurrence et en peinant à s’adapter aux règles dynamiques du marché, avec pour corollaire la baisse inéluctable des marges, donc de la contribution versée dans les caisses de la Ville.

### 5.2.2 Impact fiscal <sup>1</sup>

Les SIN constituent une entité totalement intégrée dans la Ville de Nyon. À ce titre, ils sont exonérés de l’impôt sur le bénéfice et le capital, conformément aux art. 56 lit.c LIFD (RS 642.11) et 90 al. 1 lit. c LIVD (RSV 642.11).

Les immeubles détenus par les SIN sont exonérés de l’impôt foncier sans défalcation des dettes, conformément à l’art. 19 al. 5 lit. b LCom (RSV 650.11).

S’agissant de la TVA, les services autonomes des communes sont les sujets fiscaux des collectivités publiques, conformément à l’art. 12 al. 1 LTVA (RS 641.20). Les conditions pour la libération de l’assujettissement ne sont pas remplies en l’espèce au vu du chiffre d’affaires des SIN (art. 12 al. 3 LTVA). La distribution d’eau, de gaz, d’électricité, d’énergie thermique, d’éthanol, de dénaturants et de biens analogues constitue une prestation des collectivités publiques de nature entrepreneuriale, imposable (art. 3 lit. g et 12 al. 4 LTVA et 14 ch. 2 OTVA (RS 641.201)). C’est le taux réduit de 2.5% qui est appliqué, s’agissant de la livraison d’eau amenée par des conduites, respectivement de denrées alimentaires, conformément à l’art. 25 al. 2 lit. a ch. 1 et 2 LTVA. L’eau potable est en effet une denrée alimentaire au sens de la législation fédérale et doit répondre aux exigences de celle-ci, selon l’art. 2 LDE (RSV 721.31).

## 5.3 Examen de l’Institut de droit public

### 5.3.1 Lien fort, petit gain d’autonomie

Une alternative consiste à métamorphoser les SIN en un **établissement de droit public autonome**, doté de la personnalité juridique. La création d’une telle structure maintiendrait un lien fort entre le Ville de Nyon et les SIN et garantirait un contrôle direct des pouvoirs publics sur leurs activités (représentants ou délégués au conseil d’administration, contrôle exercé par le Conseil communal sur le règlement, etc.).

Pour constituer un tel institut, la Municipalité et le Conseil communal devraient adopter un règlement relatif aux services industriels. Ce règlement définirait précisément les tâches des SIN, leur organisation et les moyens mis à leur disposition.

Forces	Faiblesses
Maintien d’un contrôle des pouvoirs publics sur les SIN, via un règlement communal spécifique	Difficulté moyenne à modérée de mettre en œuvre une stratégie orientée sur le marché (selon la latitude donnée par le règlement)
Peu d’inquiétudes au niveau des collaboratrices et collaborateurs au niveau de leur statut	Difficulté de développer de nouveaux secteurs d’activités hors du cadre réglementaire fixé
Flexibilité accrue par rapport à une intégration totale dans la ville de Nyon (dépend toutefois de la latitude laissée par le règlement)	Structure un peu moins « rigide » et un peu plus « flexible », notamment au niveau des organes dirigeants
Garantie du maintien de l’approvisionnement en eau en mains publiques	Transparence un peu plus accrue que le statu quo

Au chapitre des avantages, les experts de la fiduciaire relèvent que l’autonomie octroyée au conseil d’administration de cet institut de droit public, ainsi qu’à la direction des SIN, serait « un

<sup>1</sup> Ce paragraphe est tiré intégralement du rapport de la fiduciaire

peu plus large qu'aujourd'hui ». Les SIN devraient toutefois agir dans le cadre strict du mandat confié dans le règlement communal. Cette solution permettrait de séparer distinctement les SIN de l'administration communale.

Les experts relèvent que l'Institut de droit public est compatible avec une stratégie orientée sur le marché dont les SIN ont besoin pour se développer, avec toutefois une difficulté liée au règlement communal qui fixera les buts de la future entité autonomisée.

Cette difficulté réside dans le degré de précision requis au moment de définir les buts de la structure, au travers du règlement relatif aux Services industriels. Si celui-ci est trop vague, ou la marge d'interprétation trop large, les autorités risquent de perdre le contrôle qu'ils souhaitaient justement garder au profit d'un conseil d'administration et/ou d'une direction pouvant agir en toute liberté. Si la définition du but est au contraire trop contraignante, la réactivité de l'organisation sur le marché, et donc ses performances, se trouvent restreintes en raison de la lourdeur du processus de décision.

Il est par conséquent assez délicat de trouver le juste équilibre et le bon degré de précision dans la définition du but de l'organisation, en fonction du niveau de contrôle souhaité et de la liberté nécessaire. Dans tous les cas, cette structure requiert une implication importante de la Municipalité et du Conseil communal qui devront investir du temps, notamment dans la compréhension de la stratégie, ainsi que dans la compréhension des besoins du marché et de son évolution.

Pour que la structure fonctionne, il est également nécessaire que la Municipalité et le Conseil communal établissent et préservent une vision à long terme de l'activité des SIN, de façon à garantir la constance des critères de décision au cours du temps. Dans ce cas, la volatilité de la représentation politique constitue un risque, si les visions respectives des partis politiques quant à la mission des SIN diffèrent fortement.

Au chapitre des inconvénients, la fiduciaire note qu'un institut de droit public demeure une structure « relativement peu flexible et lourde dans son organisation et sa mise en œuvre au quotidien ». Elle relève de plus que toute adaptation de la stratégie ou des activités opérationnelles sortant du cadre réglementaire exige une décision politique, conforme au processus démocratique habituel, soit la rédaction d'un préavis par la Municipalité et le vote par le Conseil, après soumission à une Commission ad hoc.

La fiduciaire souligne le risque d'un « manque de réactivité et de flexibilité » en lien avec la difficulté de fixer les limites dans lesquelles l'institut de droit public peut évoluer. Les possibilités de diversification et de développement des activités sont importantes et variées. Même si elles sont en lien avec le domaine des énergies, seront-elles en lien avec le cadre réglementaire fixé ?

### **5.3.2 Impact fiscal <sup>2</sup>**

Les conséquences fiscales sont les mêmes que dans le cas du statu quo. En effet, les établissements des communes sont aussi exonérés.

L'impôt foncier sans défalcation des dettes est en principe dû. Toutefois, les communes peuvent étendre l'exonération aux immeubles des institutions privées d'utilité publique, conformément à l'art. 19 al. 6 LICom.

Il ressort de l'Arrêté d'imposition pour l'année 2016 de la Commune de Nyon que peuvent également être exonérées de l'impôt foncier, sur demande des intéressées, les personnes morales, exonérées des impôts ordinaires sur le bénéfice et le capital, qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique, pour la part de leurs immeubles affectés à ces activités.

S'agissant de la TVA, les conséquences fiscales sont les mêmes que dans le cas du statu quo. En effet, les établissements de droit public ayant une personnalité juridique propres sont des autres institutions de droit public, soit des sujets fiscaux des collectivités publiques (art. 12 al. 1 LTVA et 12 al. 2 lit. b OTVA).

---

<sup>2</sup> Ce paragraphe est tiré intégralement du rapport de la fiduciaire

## 5.4 Structure(s) privée(s), examen de la Société anonyme de droit privé

### 5.4.1 Autonomie et flexibilité

La troisième solution étudiée est la constitution d'une ou plusieurs **sociétés anonymes de droit privé**. Régie par les articles 620 ss du Code des obligations, la société anonyme (SA) de droit privé est une société de capitaux qui dispose de la personnalité juridique et de ses propres moyens financiers et dont seule la fortune sociale répond pour les engagements de la société.

Forces	Faiblesses
Structure juridique clairement distincte (structure sans étiquette publique)	Perte d'un certain « contrôle » du Conseil communal sur les SIN
Possibilité de mettre en œuvre une stratégie orientée sur le marché sans réserve	Changement de « paradigme » pour les collaboratrices et les collaborateurs des SIN
Autonomie financière et organisationnelle complète (comptabilité analytique, calcul de coûts, outils de gestion financière, composition du conseil d'administration et de la direction)	Processus de mise en œuvre et de transfert conséquent. Fiscalisation de l'activité
Flexibilité dans l'évolution de la structure et son financement (en fonction de l'organisation de la commune), en particulier pouvoir au niveau du conseil d'administration	Difficulté potentielle de faire des emprunts, absence de garantie « automatique » des pouvoirs publics
Possibilité de constituer plusieurs structures en cas de besoin	
Respect du principe de subsidiarité de l'intervention de l'Etat	

La transformation des SIN en une SA de droit privé lui conférerait un caractère juridique autonome et indépendant de la Ville de Nyon. La société anonyme de droit privé dispose d'une très large autonomie dans son organisation et dans la définition de son développement ainsi que de l'engagement de ses ressources, sous la responsabilité du conseil d'administration et en collaboration avec la direction de la société.

Cela ne signifie nullement que la Ville perdrait tout contrôle sur cette SA. En effet, comme le relève la fiduciaire dans son rapport, les représentants des Autorités de la Ville pourront toujours exercer une forte influence lors de l'assemblée générale ou lors des séances du conseil d'administration, en particulier si elle en demeure l'unique propriétaire, ou tout au moins propriétaire largement majoritaire.

Il est de plus important de préciser que la constitution de sociétés anonymes ne remet pas en cause les compétences respectives de la Municipalité et du Conseil communal quant à la vente de tout ou partie des actions des entités constituées. Outre les statuts de l'entité, la mise en place d'un règlement communal, approuvé par le Conseil communal permettrait de régler précisément ces modalités.

Au niveau de la flexibilité, il serait possible de constituer, par exemple, plusieurs sociétés anonymes de droit privé, toutes détenues par la Ville de Nyon à la constitution, en fonction de la stratégie, des contraintes (par exemple, l'eau) ou d'opportunités retenues pour la mise en œuvre (efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables, réseaux intelligents, etc.) et des possibilités de développer des projets en coopération avec d'autres partenaires (communes voisines par exemple). L'existence d'un capital-actions permet effectivement, le cas échéant, de laisser d'autres entités de droit public y entrer, à des conditions à définir.

Concernant le domaine - sensible - de l'eau potable, il convient de préciser qu'il est légalement impossible de transférer tout ou partie des sources ou du réseau de distribution d'eau à des entités qui ne sont pas de droit public ou surveillées par les pouvoirs publics (cf. art. 6 de la loi vaudoise du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau; LDE; RSV 721.31).

Ces clauses légales ouvrent la possibilité à deux variantes :

- Le réseau d'eau et les sources restent dans les mains de la Ville de Nyon. Afin de maintenir les synergies au niveau opérationnel (mêmes équipes que le gaz, travaux réalisés simultanément entre l'eau et le gaz, etc.), un contrat de prestations serait établi entre la Ville et la future entité autonomisée des SIN.
- Le réseau d'eau est transféré dans une société anonyme destinée uniquement à ce fluide, dont l'actionariat ne peut être qu'en mains publiques à 100%. Les sources resteraient propriété de la Ville de Nyon et, pour les mêmes raisons qu'exposé ci-dessus, un contrat de prestation serait passé avec l'entité autonomisée des SIN pour l'exploitation. Cette variante offre l'avantage de pouvoir ouvrir le capital-actions à d'autres collectivités (par exemple les communes actuellement desservies par le réseau). Le principe du « compte fermé de l'eau » est également respecté dans cette variante, aucun bénéfice résultant de la vente de l'eau ne pouvant être réalisé.

Pour les experts, la question clé à se poser porte sur la constitution du conseil d'administration et la représentation des Autorités de la Ville en son sein, la présence d'administrateurs externes ou non, sans perdre de vue les compétences requises pour la composition du conseil d'administration, qui relèvent davantage de la technique (expertises métiers, financières, juridiques, etc.) que de la politique.

La fiduciaire relève enfin que si la constitution d'une ou de plusieurs SA répond parfaitement à l'exigence de flexibilité sur les marchés de l'énergie, elle représente aussi un risque économique. L'un ne va pas sans l'autre. Ces risques, rassure-t-elle, peuvent être sérieusement limités en définissant précisément les objectifs à atteindre par la ou les entités constituées (dans le but statutaire), ainsi qu'en choisissant soigneusement les personnes qui présideront aux destinées des différentes entités (conseil d'administration et direction) et définiront leur stratégie.

#### **5.4.2 Impact fiscal <sup>3</sup>**

Les sociétés anonymes et les Sàrl sont des personnes morales soumises à l'impôt sur le bénéfice et le capital (art. 49 al. 1 LIFD et 84 al. 1 lit. a LIVD). Selon la jurisprudence et la doctrine, une personne morale de droit public n'est en principe pas exemptée d'impôts, au même titre que les établissements de la Confédération, des cantons et des communes.

Par contre, les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique sont exonérées de l'impôt sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts (art. 56 lit. g LIFD et 90 al. 1 lit. g LIVD).

Il ressort du cadre légal que la distribution d'eau potable est assurément une tâche des collectivités publiques, les communes pouvant néanmoins confier la distribution de l'eau potable à des distributeurs tiers (art. 6 LDE).

À noter que les personnes morales exonérées parce qu'elles poursuivent des buts de service public sont cependant soumises dans tous les cas à l'impôt sur les gains immobiliers ainsi qu'à l'impôt complémentaire sur les immeubles (art. 90 al. 3 LIVD). S'agissant de l'impôt foncier proportionnel sans défalcation des dettes ou de la TVA, nous vous renvoyons au paragraphe 5.3.2 concernant l'établissement de droit public.

Dans la mesure où des immeubles devraient être transférés de la Ville de Nyon à la personne morale nouvellement constituée, des droits de mutation pourraient être perçus, conformément aux dispositions applicables de la LMSD (RSV 648.11). Il conviendrait donc au préalable de demander un ruling <sup>4</sup> fiscal à l'ACI, compétente pour arrêter le montant du droit de mutation (art. 49 al. 1 LMSD).

Il ressort de ces différents thèmes fiscaux que la création de plusieurs entités suivant des buts différents permettrait d'optimiser l'impact fiscal. Dans ce contexte, la création d'une entité « Eau SA » serait exonérée d'impôts tout comme pourrait l'être, après validation par l'ACI, la création d'une entité « Réseaux Electricité et Gaz SA ».

---

<sup>3</sup> Ce paragraphe est extrait du rapport de la fiduciaire

<sup>4</sup> Terme anglophone régulièrement utilisé et désignant un « agrément fiscal »

## 5.5 Les conclusions de la fiduciaire

Au terme de son examen des trois structures juridiques retenues initialement, la fiduciaire ne formule pas de recommandation péremptoire, sinon pour écarter l'alternative du statu quo pour les raisons déjà largement évoquées. Entre l'institut de droit public et la constitution d'une ou de plusieurs SA, elle estime que le degré de contrôle que la Ville de Nyon entend exercer sur la future entité est déterminant.

La fiduciaire relève la possibilité de constituer une seule entité ; celle-ci regrouperait les activités actuellement exercées ainsi que les activités futures des SIN. Les actions que la Ville détient dans TRN SA pourraient être transférées à cette entité.

Considérant par ailleurs une perspective à moyen et long terme, elle estime que la constitution d'une ou de plusieurs entités de droit privé « semble être la solution la plus adaptée », qualifiée de « flexible et variable », pour assurer une rentabilité, diversifier les activités et pallier les changements prévisibles dans les domaines du gaz et de l'électricité en particulier (régulation du marché du gaz et libéralisation accrue de celui de l'électricité).

Dans le cas de figure de plusieurs structures distinctes, en fonction de leur but et de leur développement, la fiduciaire évoque la constitution d'une structure faîtière, entièrement détenue par la Ville de Nyon. « *On peut imaginer, écrit la fiduciaire, que les « filiales » dédiées aux activités opérationnelles, au développement commercial et à diverses infrastructures (sauf l'eau) soient détenues pour partie par la structure faîtière, mais qu'elles soient également ouvertes à des communes tierces, voire à des particuliers [...]* ». La fiduciaire recommande, dans ce cas, de ne pas constituer trop de structures au départ, afin de limiter les coûts de fonctionnement et de conserver les synergies entre les entités. Dans tous les cas de figure, l'eau doit rester exclusivement en mains publiques.

En intégrant un modèle d'organisation faîtière chapeautant la totalité des activités à 100% propriété de la commune, les orientations stratégiques des différentes entités seront en mains de la Ville de Nyon.

A propos du réseau, les experts observent ce qui suit : « *Selon les prévisions, il convient également de préciser que la flexibilité et l'agilité sont des composantes qui seront requises à l'avenir non seulement dans le domaine opérationnel, mais également sous l'angle du réseau.*

*En outre, la recherche de solutions concertées avec les communes voisines et les besoins d'investissements futurs, en particulier dans le domaine de l'électricité, plaident pour une séparation du réseau du patrimoine administratif et financier de la Ville de Nyon. L'exemple de la SAPAN, qui fonctionne depuis plus de 30 ans, montre que de telles structures et synergies sont possibles et profitables à long terme ».*

Quant au droit du travail et des transferts des contrats, la fiduciaire indique que le passage du statu quo à un institut de droit public pourrait se faire sans modifier le statut des collaboratrices et collaborateurs des SIN. Il n'en irait pas de même en cas de passage à une ou plusieurs sociétés de droit privé. Il serait cependant possible, relèvent les experts, comme le montrent des expériences conduites dans d'autres villes (Fribourg et Bulle notamment), d'adopter une convention collective de travail reprenant les éléments essentiels du statut du personnel et de prévoir divers avantages compensant la perte du statut public.

Enfin, la société fiduciaire donne une information importante quant à la suite du processus, à savoir qu'il « *faut compter une bonne année pour la phase de mise en œuvre, quelle que soit la variante retenue* ».

## 5.6 Variante mixte (statu quo et autonomisation partielle)

En complément aux trois variantes analysées par la fiduciaire, une variante intermédiaire, dite « mixte » a été évaluée à la demande de la délégation municipale. En résumé, elle consiste à laisser les SIN dans le statut de service interne à la Ville, en y maintenant les activités traditionnelles et les collaborateurs, et de créer une société anonyme destinée à la création et à la commercialisation de nouvelles prestations.

Si on effectue une analyse de chaque entité séparément, les analyses des forces et faiblesses de chaque entité individuelle sont évidemment les mêmes que pour les variantes correspondantes (Statu quo -> selon paragraphe 5.2 / société anonyme -> selon paragraphe 5.4).

## NYON · PRÉAVIS N° 268 AU CONSEIL COMMUNAL

Néanmoins, cette variante « mixte » doit être analysée en tant que telle, avec les forces et faiblesses qui lui sont spécifiques. Le tableau ci-dessous en restitue les principales :

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Faible remise en cause de la structure existante	Ne résout pas la nécessité de disposer de flexibilité également au niveau des réseaux (électrique et gaz)
Pas « d'inquiétudes » particulières au niveau des collaborateurs qui demeurent attachés à la Ville, pour la plupart tout au moins	L'impact des besoins de financement futurs, tant dans les réseaux (électricité et gaz) ou dans les nouvelles activités (production, chaleur, etc.) sur les finances de la Ville sera toujours le même (besoins en investissements et plafond d'endettement)
Un Service public, au même titre que les autres services de la Ville	Le financement de l'entité « commerciale » autonomisée devra être couvert par les finances de la Ville (ou par les SIN) et, de fait, aura un impact sur le cashflow de la Ville
Exonération d'impôts, en tant que service public	Marges de la société commerciale limitées à ses activités propres
Possibilité de développer et de commercialiser de nouveaux services via la structure autonomisée	Aucune flexibilité supplémentaire n'est donnée aux SIN pour faire face aux exigences fixées par le régulateur (flexibilité d'adaptation de l'organisation, du budget courant)
	La capacité pour les SIN de créer des alliances dans les domaines traditionnels reste inexistante (seule possibilité = association intercommunale)
	Modèle mixte, rendant complexe la démarche commerciale (les clients ont deux interlocuteurs) et la création de nouveaux services (quelle entité crée quel(s) service(s) ?)
	Problème d'image sur le marché (deux entités, les SIN gardent l'image d'un service de la Ville)
	Processus de mise en œuvre relativement complexe par rapport au gain
	Relations et dépendances entre les SIN et la nouvelle entité à régler (sur les plans comptables, etc.)

Ce modèle mixte présente certes des avantages au premier abord. Cependant, en y regardant de plus près, on s'aperçoit qu'il ne résout pratiquement aucun des besoins de flexibilité, ou ne les traite que partiellement.

Ce modèle mixte ne soulage pas les finances communales, puisqu'elles devront continuer d'alimenter cette structure autonomisée, soit directement, soit au travers des SIN, sans pouvoir réduire l'endettement comme le permet le modèle de structures privées. Les investissements ne seront possibles qu'avec l'aide de la Ville, puisque l'entité commerciale, en tout cas à ses débuts, ne générera que peu de revenus.

Un des exemples fréquemment cité est celui des Services industriels de Lausanne (SiL) et de la structure autonome (SI-REN SA) créée pour le développement des énergies renouvelables. Ce modèle est très spécifique, en ce sens qu'il a été fondé conjointement par les SiL et les SI de Renens, lesquels sont sortis du capital-actions entre-temps.

Cette société est également particulière parce qu'elle a été dotée de plusieurs dizaines de millions de francs à sa création, destinés uniquement au développement d'énergies renouvelables (photovoltaïque, géothermie, éolien, etc.). C'est uniquement grâce à cette dotation initiale généreuse qu'elle vit aujourd'hui ; il est trop tôt pour affirmer que le modèle est pérenne.

Au vu de ce qui précède, ce modèle ne résout pas la vaste problématique des Services industriels, ni celle des finances de la Ville et ne saurait donc être recommandé par la Municipalité.

### **5.7 Exemples d'organisation de fournisseurs d'énergies**

De nombreuses villes de Suisse et de Suisse romande ont donné un nouveau statut juridique à leurs services industriels, depuis de nombreuses années. Nous donnons ci-dessous quelques exemples, non exhaustifs, des 3 formes d'organisation évaluées (statu quo, société anonyme et institut de droit public).

#### **Services communaux**

##### **Services industriels de Lausanne (SiL)**

- *Fluides distribués* : électricité ; eau, chauffage à distance ; gaz ; énergies renouvelables (en partie par le biais de SI-REN SA) ; économies d'énergie ; multimédia.

##### **Service des énergies d'Yverdon (SEY)**

- *Fluides distribués* : électricité ; eau, gaz ; multimédia. Chaleur depuis 2016.

#### **Sociétés anonymes**

##### **Gruyères Energie SA (GESA) à Bulle**

- *Fluides distribués* : électricité ; eau, chaleur ; énergies durables (photovoltaïque, mobilité électrique, conseils énergétiques) ; multimédia.
- *Forme d'organisation* : société anonyme en mains publiques créée en 1998. Neuf communes actionnaires, dont Bulle à plus de 85%.

##### **Eau Sud SA à Bulle**

- *Fluide distribué* : eau.
- *Forme d'organisation* : société anonyme fondée en 2005, société de captage et d'adduction d'eau en mains de communes et d'associations de communes du Sud fribourgeois ; alimente 31 communes en eau potable.

##### **SIE SA à Crissier**

- *Fluide distribué* : électricité.
- *Forme d'organisation* : société anonyme en mains publiques créée en 1998 qui dessert ses 4 communes actionnaires de l'Ouest lausannois (Renens, Chavannes-près-Renens, Crissier et Ecublens).

##### **Viteos SA à Neuchâtel**

- *Fluide distribué* : électricité, gaz naturel, eau, chaleur (chauffage à distance).
- *Forme d'organisation* : société anonyme fondée en 2007 par les communes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle.
- *Actionnaires* : 27 communes (dont Neuchâtel > 47 % ; La Chaux-de-Fonds > 36 % ; Le Locle > 15 %).

D'autres exemples de sociétés anonymes, plus proches de nous existent. Parmi celles-ci, citons la Société électrique intercommunale de la Côte (SEIC) à Gland, la Société électrique des forces de l'Aubonne (SEFA), la Société électrique de la Vallée de Joux (SEVJ), SINEF SA et Eau de Fribourg SA à Fribourg, ou encore Synergy à Martigny, etc.

#### **Instituts de droit public**

##### **Energie Service Biel/Bienne (ESB) à Bienne**

- *Fluides distribués* : électricité ; gaz naturel ; eau ; chauffage à distance ; services énergétiques.
- *Forme d'organisation* : Institut de droit public créé en 2013 entièrement en mains de la commune de Bienne.

##### **Regio energie Solothurn**

- *Fluides distribués* : électricité ; gaz naturel ; eau.
- *Forme d'organisation* : Institut de droit public créé en 1994. Appartient à 100% à la Ville de Soleure.

### **IBC Energie Wasser Chur**

- *Fluides distribués* : électricité ; gaz naturel ; eau ; chauffage à distance ; services énergétiques.
- *Forme d'organisation* : Institut de droit public fondé en 2006. Appartient à 100% à la Ville de Coire.

### **Energie Wasser Bern (ewb) à Berne**

- *Fluides distribués* : électricité (Berne) ; gaz naturel (8+4 communes) ; eau (9 communes) ; chauffage à distance ; mobilité (électrique et GNC).
- *Forme d'organisation* : Institut public fondé en 2002. Appartient à 100% à la Ville de Berne.

Un des rares exemples romands d'institut de droit public, voire le seul depuis la transformation des Services industriels de Fribourg en société anonyme, est naturellement les **Services Industriels de Genève (SIG)**.

## **6. Evaluations financières**

---

### **6.1 Eléments pris en compte pour l'analyse**

Dans le cadre du mandat d'étude confié à la fiduciaire, une évaluation des SIN a été réalisée. Le contexte, la démarche ainsi que les options prises en lien avec les résultats des différentes délégations ont guidé les travaux résumés ci-après.

Les SIN font partie des comptes globaux de la Ville de Nyon. Cependant, ils sont gérés séparément, de manière « analytique », ce qui a permis d'identifier les actifs et passifs ainsi que les recettes et les charges y relatives. Une scission "virtuelle" entre l'activité des SIN et le reste de l'activité de la Ville de Nyon a été réalisée, ainsi que des actifs et passifs y relatifs, afin de valoriser la capacité de rendement de cette entité. L'analyse part du principe que cette structure sera, dans l'hypothèse du recours à une structure de droit privé, celle d'une personne morale normalement fiscalisée (SA ou Sàrl).

La gestion séparée sous l'angle de la comptabilité analytique ne porte pas sur le financement des SIN. En effet, la Ville de Nyon finance l'ensemble de ses activités sans distinction. Dès lors, l'évaluation est basée sur une estimation des parts respectives des fonds propres engagés dans cette nouvelle structure, des prêts et des financements tiers, estimation qu'il sera nécessaire de faire valider au cours la phase suivante en cas d'acceptation du préavis.

Afin de réaliser l'analyse, les éléments suivants ont été pris en compte :

- Comptes annuels de 2010 à 2014 ;
- Bilan au 31.12.2014 et au 31.12.2013 ;
- Grands livres des exercices 2010 à 2014 ;
- Décomptes TVA des exercices 2013 et 2014 ;
- Inventaire du stock au 31.12.2014 ;
- Budget 2016 ;
- Tableau des investissements des exercices 2014 à 2017 ;
- Tableau des immobilisations au 31.12.2014 ;
- Liste des débiteurs et créanciers de plus de CHF 50'000.- au 31.12.2014 et 31.12.2013 ;
- Statut du personnel de la Ville de Nyon ;
- Préavis n° 238 au Conseil communal pour les projets d'investissements.

### **6.2 Les méthodes de calcul de la valeur**

Il existe de nombreuses méthodes permettant de calculer la valeur d'une entreprise ; elles aboutissent à une fourchette de valeur (et non à son prix). En Suisse, des études ont montré que les deux méthodes les plus utilisées sont celles résumées ci-dessous.

- La méthode du Discounted Cash-Flow (flux de trésorerie actualisés ou DCF)

Cette méthode, basée sur le calcul de la capacité de rendement, passe par l'évaluation des flux libres de trésorerie futurs. Elle nécessite la mise en place de budgets à cinq ans, ainsi qu'une projection des investissements futurs nécessaires à l'exploitation. La valeur obtenue met en corrélation l'investissement à réaliser par rapport au rendement escompté. En effet, pour un

investisseur, plus le risque est élevé, plus la rentabilité attendue doit être élevée. La principale difficulté de cette méthode est de parvenir à valoriser les résultats escomptés dans le futur.

- La Valeur de substance

La détermination de la valeur de substance consiste à évaluer les actifs et passifs à leur valeur économique. Cette méthode reflète donc l'état de fortune de l'entité analysée à une date déterminée. En plus des fonds propres mis à disposition à la création de l'entité, ainsi que des apports de fonds complémentaires des propriétaires, elle prend en compte l'accumulation des résultats historiques. La valeur substantielle représente l'état de fortune à une date déterminée. Elle est quelquefois considérée comme la valeur plancher, le montant pour lequel un propriétaire n'envisage pas de vendre à un prix inférieur.

Quand bien même cette valeur est facile à comprendre et appréciée par les acteurs d'une transaction, notamment parce qu'elle se réfère à des valeurs palpables et inventoriées, elle ne donne aucune indication sur la capacité de rendement futur. La grande majorité des méthodes d'évaluation donnent donc une prépondérance à la valeur de rendement.

### **6.3 La méthode choisie**

L'évaluation a été réalisée selon la méthode DCF et selon la substance.

- En ce qui concerne la valeur substantielle, il faut relever que la valeur des actifs et passifs liée aux SIN n'a pas fait l'objet d'une expertise spécifique (expertise de la partie immobilière et du réseau, inventaire des biens, de leur état de fonctionnement et de la durée résiduelle de vie d'exploitation).
- En ce qui concerne la méthode DCF, elle peut être appliquée, même si les SIN ne disposent pas d'une projection sur cinq ans (peu, voire très peu d'entreprises planifient leurs résultats respectifs au-delà d'une année). Afin d'obtenir ce budget, une moyenne pondérée des derniers résultats réalisés a été calculée. Dans le cadre de cette évaluation, le besoin en fonds de roulement a également été déterminé ainsi que le besoin de fonds propres nécessaires à l'exploitation.

Plusieurs facteurs justifient de manière prépondérante le choix d'une évaluation basée sur les projections de rendements futurs "dynamique" et non sur la base d'une "valeur substantielle" statique.

- En Suisse, le marché de l'électricité n'est plus un marché de monopole, même s'il est toujours fortement réglementé. Depuis 2009, les grands consommateurs (dont la consommation annuelle est supérieure à 100'000 kWh) ont le droit d'acheter leur électricité sur le marché libre. Les autres consommateurs ne disposent pas encore du libre choix du fournisseur (marché captif). De ce fait, une autorité de surveillance et de régulation du marché de l'électricité, l'EICOM, a été constituée. *Elle contrôle les prix de l'électricité, statue sur les litiges concernant le libre accès au réseau électrique et tranche en cas de divergences de vues quant à la rétribution à prix coûtant du courant issu d'énergies renouvelables injecté dans le réseau...* L'EICOM vérifie que les prix de l'électricité correspondent à une rentabilité des capitaux investis dont elle détermine le taux.
- Il est prévu que le marché de l'électricité se libéralise dès 2018, y compris pour les particuliers. Dès cette date, il est fort probable que le prix ne soit plus déterminé par l'EICOM, mais par des fournisseurs disposant de capacités de production importantes situées sur le territoire européen (éoliennes, centrales à charbon, turbinage d'eau d'accumulation dans les barrages, centrales à gaz, ainsi que dans une moindre mesure les centrales nucléaires).
- Il y a lieu de relever que les fortes incitations aux économies d'énergie conduisent à une réduction du volume d'énergie consommé.
- Cependant, l'émergence de nouveaux besoins est constatée : des opportunités de développer de nouvelles prestations qui permettront de compenser les réductions de volume d'affaires entraînées par la baisse de la consommation sont réalistes.
- En ce qui concerne le domaine du gaz, le prix est fixé en fonction du type de prestation (chauffage, eau chaude, cuisson, etc.) et en fonction d'un abonnement mensuel assorti d'une taxe de consommation. A ce prix, il faut ajouter la taxe fédérale sur le CO<sub>2</sub>. A l'horizon 2020, il est prévu la mise en place d'une autorité de régulation du marché, du type de l'EICOM. Ces dernières années, la vente de gaz a permis aux SIN de réaliser de bonnes

- performances. Les contraintes légales qui pourraient être introduites par un régulateur de marché auraient pour conséquence plus que probable une réduction de ces performances.
- En ce qui concerne le domaine de l'eau, le prix est composé d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est déterminée en fonction du calibre du compteur et la part variable en fonction du volume d'eau consommé. De plus, une distinction est faite en fonction des différents domaines d'activités (ménages, industries, activités agricoles, etc.). En outre, dans le domaine de l'eau, les SIN sont soumis aux principes de l'équivalence et de la couverture des coûts et ne sont donc pas entièrement libres de déterminer le prix de l'eau comme ils l'entendent.

#### **6.4 Les sources du chiffre d'affaires**

Les SIN tirent leurs revenus d'activités décrites dans le chapitre « Enjeux et défis » (voir point 3.2). A la lecture des comptes de résultats des SIN, il faut relever que le volume du chiffre d'affaires a diminué depuis 2012. Le total des produits a passé de KCHF 38'913 en 2012 à KCHF 37'939 en 2014, ce qui représente une diminution d'environ 2.5%. Cependant, la marge brute globale s'est améliorée de trois points sur la même période, ce qui représente globalement une augmentation d'environ KCHF 755.

Si l'on analyse la répartition des activités, nous constatons qu'en moyenne, environ 40% du chiffre d'affaires est réalisé par la vente des abonnements du service de l'eau et du gaz, 27% par le service de la vente d'électricité et 21% par le timbre d'acheminement de l'électricité, une part de 11% est liée à des activités commerciales (essentiellement des prestations réalisées pour TRN SA et SAPAN), le solde, soit environ 1%, est réalisé avec d'autres prestations de services et d'autres produits.

En ce qui concerne l'analyse des différentes marges brutes (ventes des énergies diminuées des achats d'énergies sans tenir compte des charges d'exploitation, amortissements et intérêts), on constate qu'en moyenne environ 43% de la marge brute est réalisée par la vente des abonnements du service de l'eau et du gaz, 3% de la marge brute est réalisée par le service de la vente d'électricité, 34% de la marge brute totale est réalisée par le timbre d'acheminement de l'électricité et 20% de la marge brute totale par la vente d'autres prestations de services et autres produits (dont 10% par les prestations pour TRN SA, SAPAN).

Ces dernières années, les ventes du gaz ont clairement contribué à améliorer les résultats. Toutefois, l'entrée potentielle d'un régulateur de marché du gaz à l'horizon 2019-2020 pourrait influencer négativement ce résultat, tout comme la perte de clients éligibles existants.

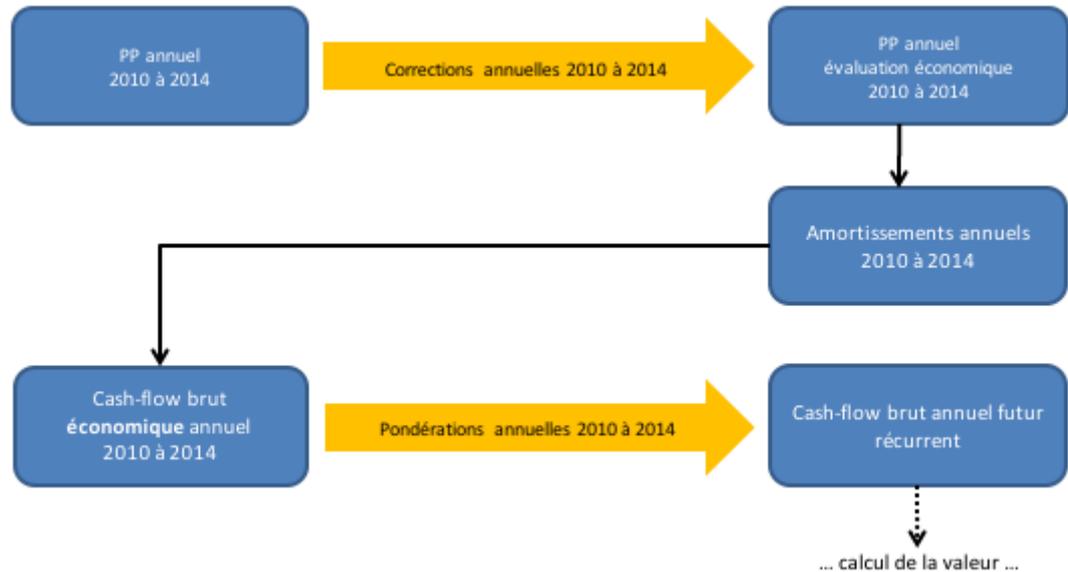
La marge du domaine de l'électricité est influencée par la consommation au quotidien, que ce soit par les ménages ou les entreprises. On peut constater qu'elle tend à diminuer du fait de la prise de conscience des problèmes écologiques, mais également du fait du prix qui sera entre autres revu à la baisse en 2016. Le développement de plans de quartier peut bien sûr entraîner une augmentation du nombre de ménages, mais cet apport ne compense qu'une partie de la réduction de la consommation. A cette tendance s'ajoute la perte de clients « marché » ayant la possibilité de s'alimenter auprès d'un autre fournisseur suisse.

#### **6.5 Analyse rétrospective des résultats des SIN**

Les résultats rétrospectifs des années 2010 à 2014 ne reflètent pas forcément la situation économique réelle des SIN. En effet, la comptabilité des communes ne prend pas en compte les mêmes critères que la comptabilité des sociétés privées.

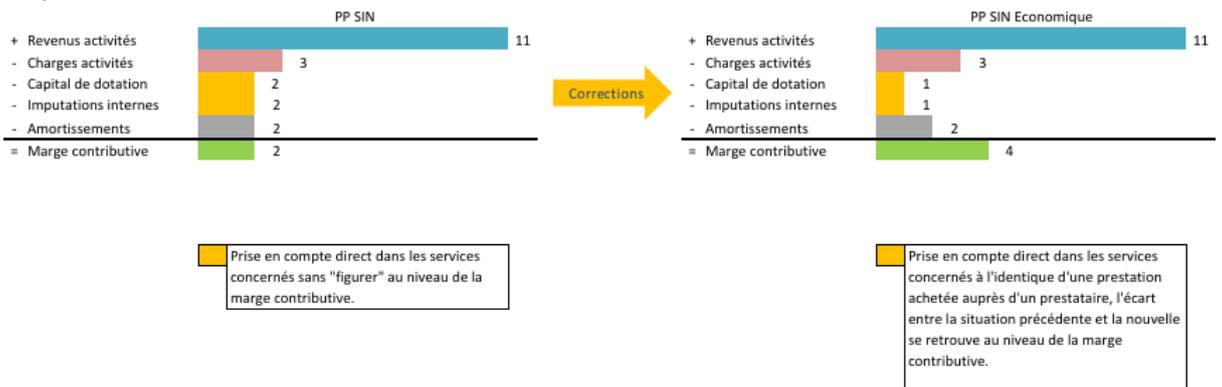
Dans le cadre de l'évaluation, il est nécessaire de considérer le résultat économique corrigé de ces effets (imputations internes, affectation aux fonds, dépréciations).

Dès lors, l'évaluation est basée, dans un premier temps, sur une analyse rétrospective des résultats. Comme déjà mentionné, la méthode DCF se base sur les projections économiques à cinq ans. Ces projections doivent révéler les flux de trésorerie (cashflow) futurs escomptés. Les projections à cinq ans faisant défaut, les résultats historiques ont été pondérés pour valoriser les cashflows futurs.



L'objectif visé par la méthode DCF est de refléter la situation économique en enlevant toute « distorsion » liée au contexte des SIN en tant que service de la Ville de Nyon.

Exemple illustratif



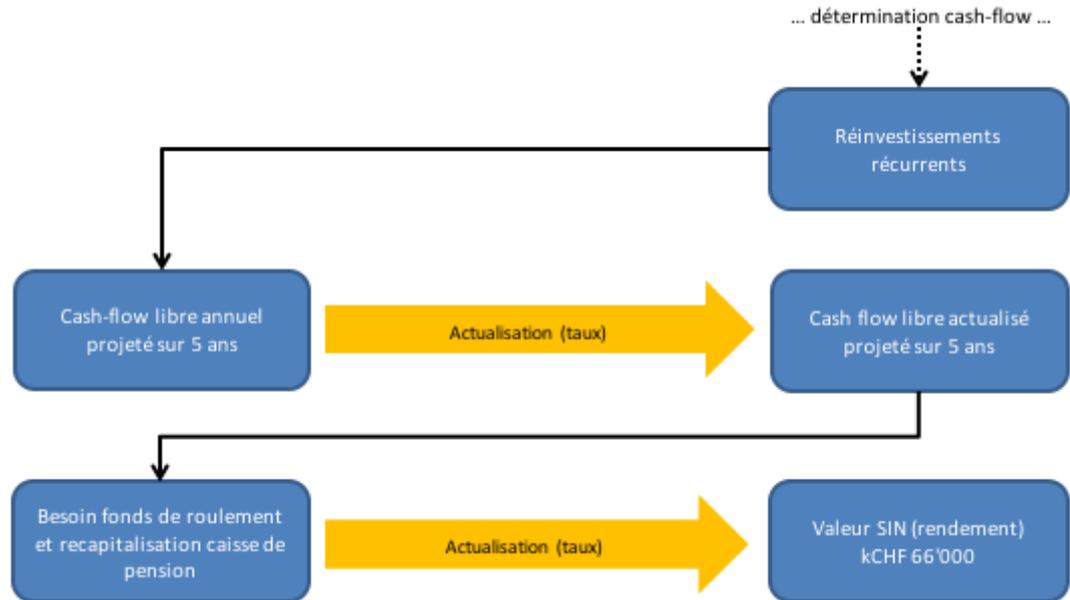
Une fois les comptes de pertes et profits retraités mettant en évidence la valeur économique, les données sont pondérées et actualisées (taux d'actualisation). L'issue de ces calculs représente la valeur des SIN selon la méthode DCF.

### 6.6 La valeur des SIN

L'évaluation de la valeur économique des SIN, basée sur la méthode « Discounted cashflow – DCF » repose sur la détermination du cashflow libre en l'actualisant par un taux qui permet de prendre en compte l'effet temporel sur les flux financiers.

Ce taux, appelé taux d'actualisation est déterminé sur la base de calculs appliqués à des sociétés actives dans le domaine des énergies. Il tient compte du coût des fonds étrangers et des fonds propres. Les facteurs déterminants pour ce coût couvrent différents aspects comme les primes de risques liées à l'activité, les taux de placements sans risques, la proportion des fonds propres, la prime pour les entités non cotées en bourse, etc. Ce taux, calculé par le cabinet d'expertise du mandataire ayant réalisé l'évaluation est donné à 6.73 %.

Le cashflow libre est déterminé sur la base du cashflow calculé dans l'analyse rétrospective des résultats (paragraphe 6.5) auquel on retranche les réinvestissements nécessaires au fonctionnement et à la pérennisation de l'entreprise.



D'autre part, il est nécessaire de tenir compte de l'excédent en fonds de roulement généré auquel il faut retrancher les engagements financiers liés la recapitalisation à la caisse de pension.

Pour mémoire, la Ville de Nyon s'est engagée à recapitaliser la caisse de pension en prélevant depuis l'exercice 2014, 3% de la masse salariale soumise aux charges du fonds de prévoyance, pour une durée de 17 ans. Dans le cadre de l'évaluation, la charge relative à la recapitalisation du fonds de prévoyance pendant la durée restante, soit 16 ans, a été également actualisée au taux de 6.73%. Ainsi, la valeur de l'entreprise est réduite d'un total de KCHF 1'092.

Dès lors, en tenant compte de cette réduction, de l'excédent en fonds de roulement et selon la méthode d'évaluation retenue, la valeur économique des SIN est de KCHF 66'000.

## 6.7 Conclusion intermédiaire

Pour la Ville, le fait de séparer les activités des SIN de la structure « Ville » n'apporte pas en soi une amélioration de sa fortune. Il est vrai que si la Ville de Nyon décidait de vendre la totalité des SIN, elle pourrait encaisser un montant unique (pour autant que le prix négocié soit équivalent à la valeur de l'entreprise évoquée), ce montant représenterait 39.3% des dettes financières de la Ville de Nyon.

Cependant, cet apport ponctuel de liquidités entraînerait également dans le futur une perte de cashflow annuel, dont le montant est estimé à 2.5% par an de la dette financière.

Afin de mesurer l'impact immédiat sur les finances de la Ville, l'hypothèse de création d'une entité juridique séparée est retenue (SA ou Sàrl).

Dans ce cadre précis, le bilan de la Ville présenterait un prêt envers les SIN à hauteur de KCHF 18'414. Ce prêt pourrait être financé par un bailleur de fonds externe, ce qui permettrait à la Ville de Nyon de réduire d'autant ses engagements envers des tiers. Le cashflow libre représenterait quant à lui le dividende des SIN auprès de la Ville.

De plus, en fonction de sa capacité financière, la Ville de Nyon pourrait jouer le rôle d'organe de prêt pour financer les investissements SIN et de ce fait prélever un intérêt sur la durée de

l'emprunt accordé. Ceci représente une variante qui pourrait générer des revenus potentiels complémentaires intéressants pour les finances de la Ville.

Afin de permettre de visualiser la situation avant et après scission, une simulation du bilan de la Ville de Nyon au 31.12.2014 a été effectuée.

Dans cette situation, deux points importants sont à considérer :

- Le premier concerne le décalage entre le moment où le revenu est réalisé par la société qui exploite et le moment où ce revenu est distribué aux actionnaires. En effet, il n'est pas possible de distribuer, même partiellement, un dividende sur un résultat issu d'une année non clôturée. Lors de l'année de constitution de la société, ce décalage représenterait une perte pour la ville. Aussi, pour pallier ce manque de revenu sur le premier exercice, nous avons réparti les fonds propres entre le capital-actions et des réserves constituées par un apport en capital. Ainsi, il sera possible de verser un dividende sur ces réserves pour le premier exercice et éviter de la sorte un manque de revenu pour la ville.
- Le second est lié au mécanisme de scission d'une entité. Le succès d'une entreprise dépend de sa capacité à proposer des produits et des services répondant à un besoin, à un niveau de prix et de qualité adéquat. Cependant, il est possible que dans un premier temps, une scission occasionne des charges supplémentaires. Aussi, il est important que les services administratifs pouvant être centralisés le restent et fonctionnent dans un esprit de partenariat. La structure organisationnelle est déterminante et doit se trouver en adéquation avec la mission et la stratégie, tandis que les responsabilités et les buts doivent être clairement définis afin que l'entité soit en mesure de réagir de façon appropriée et rapidement lorsque les enjeux du marché l'exigent. C'est particulièrement vrai pour le type d'activité des SIN, et cela permettra de les assimiler à une source de revenu identique au centre de profit qu'ils sont déjà au sein des comptes de la Ville de Nyon.

## **7. Recommandations de la Municipalité**

---

### **7.1 Un choix stratégique**

Le long processus de réflexions mené par la Municipalité et sa délégation, le groupe interpartis du Conseil communal, les collaborateurs des SIN, et, finalement, par les auteurs de l'étude de la fiduciaire, conclut à la nécessité de doter les Services industriels d'une structure adaptée aux évolutions du marché des énergies, afin qu'ils puissent y évoluer en disposant des mêmes armes que la concurrence.

Il est temps de le faire, avant que les SIN perdent irrémédiablement de la valeur et que leur apport en termes de marge contributive pour la Ville ne fonde inexorablement. Tous les mois, par manque de flexibilité, de moyens et de rapidité, les SIN perdent des marchés au profit de leurs nombreux concurrents. Tous les mois, des opportunités se perdent de proposer des services nouveaux aux clients-citoyens de la Ville et de la région.

La Municipalité souhaite se donner cette chance maintenant, afin que les SIN puissent continuer d'apporter de la valeur à long terme aux différents cercles d'intérêts (citoyens, clients, collectivités, entreprises, etc.) de la région, et, par voie de conséquence, aux finances de la Ville.

### **7.2 Structure d'organisation recommandée**

Pour toutes les raisons exposées dans les chapitres précédents, il apparaît clairement que le maintien des Services industriels dans leur statut de service interne de la Ville ne permet pas répondre aux nombreux défis qu'ils doivent relever.

La création d'une ou de plusieurs sociétés anonymes de droit privé permettra d'y répondre de manière appropriée.

La détermination fine de la structure d'organisation autonomisée optimale est bien entendu un sujet complexe, aux multiples paramètres, qui ont été traités tout au long de ce document. Toutefois, à l'heure d'envisager une nouvelle structure d'organisation pour les Services industriels, il semble important de revenir sur quelques éléments principaux.

La notion de propriété de la ou des entités autonomisées tout d'abord, justifie un petit développement.

L'ouverture du capital-actions permet certes un apport de liquidités dans les caisses communales, mais pose aussi la question du contrôle de l'entité par la Ville, de même que la nature du ou des partenaires potentiels. Dans un premier temps, la Municipalité recommande de créer une ou des entités dont l'actionariat se trouve à 100% en mains de la commune, mais d'autoriser par la suite l'ouverture du capital-actions de manière différenciée selon l'entité considérée. Ceci permettra la flexibilité future en matière de recherche de partenaires et / ou d'opportunités.

Ce point est important puisqu'il touche au cœur d'un des aspects-clé mentionné dans les faiblesses actuelles, en l'occurrence la possibilité de création de partenariats avec des entités similaires ou la prise de participations dans une société existante ou à créer. Il concerne également les finances communales, en raison de l'apport de liquidités que cela suppose.

Il concerne également le sujet du réseau d'eau, lequel doit rester en mains communales, ce qui en fait un « thème à part ». Cette exigence peut être respectée de deux manières : soit en gardant la propriété du réseau d'eau et des sources dans la Ville et en confiant un mandat d'exploitation aux futurs Services industriels, soit en créant une société anonyme détenue à 100% par la commune et dans laquelle le réseau est transféré, ainsi que l'exploitation complète. La propriété des sources reste en tous les cas en mains de la Ville. Des exemples de ce types existent : la bien connue SAPAN SA ou encore Eau SA à Bulle. La Municipalité proposera une solution à ce sujet à l'issue de la prochaine étape.

Le transfert de la participation actionnariale de la Ville dans TRN SA à la nouvelle entité autonomisée est également un point d'importance qui sera résolu dans le cadre des réflexions conduites lors de la phase suivante. Le recherche d'un renforcement des synergies existantes en termes de marché (concentration des forces marketing d'image sur un marché régional face à des acteurs nationaux tels Swisscom) et de modèle d'affaires (technologies interdépendantes, notamment en lien avec les « Smart City » ou la collecte d'informations de masse (Smart metering) en seront les éléments-clé.

Enfin, la Municipalité veillera à ne pas multiplier inutilement le nombre d'entités autonomes, par crainte d'augmenter les charges d'administration et de contrôle financier.

La Municipalité recommande donc la création d'une ou de plusieurs sociétés de droit privé. Cette solution permet de répondre de manière beaucoup plus flexible, et dans la durée, aux évolutions liées aux opportunités de collaborations et à celles offertes par le marché, ainsi qu'aux aspects en lien avec les finances communales.

Il est cependant primordial de mettre en place des règles, afin que non seulement la Municipalité, mais aussi le Conseil communal, puissent garder un contrôle sur la propriété de la ou des entités, sur l'ouverture du capital-actions à des tiers et sur la gouvernance en général. Ce point important est développé ci-dessous.

### **7.3 Contrôle politique des structures autonomisées**

Dans ses recommandations, le groupe de travail interpartis du Conseil communal a demandé à la Municipalité d'étudier la possibilité de maintenir les réseaux dans la Ville. Les arguments développés dans ce préavis démontrent que cette option n'est pas souhaitable, tout au moins en ce qui concerne les réseaux d'électricité et de gaz. Rappelons simplement ici que, dans le contexte des technologies liées aux énergies renouvelables (par ex. photovoltaïque, stockage, « smart grid », etc.), les réseaux sont eux-mêmes très gourmands en capitaux, tout comme les extensions courantes et le renouvellement usuel.

Il apparaît par contre important à la Municipalité de garder le contrôle sur la propriété de ces réseaux, en mettant en place des mesures (règlement communal en particulier) qui permettent à la Municipalité et au Conseil communal de garder la haute main.

En ce qui concerne la structure du capital-actions de la ou des futures entités, une attention particulière sera portée à ce que la Ville garde, selon le cas de figure, la totalité du capital-actions, ou tout au moins la majorité de celui-ci, afin d'éviter tout risque lié à une minorité de blocage notamment.

En cas de clause qui permettrait une ouverture d'une partie du capital-actions à terme, il conviendrait que les statuts et le règlement communal posent des limites claires (proportion et type d'actionnaires, etc.), tout en laissant la souplesse nécessaire à l'évolution de la ou des entités.

La gouvernance de la ou des futures entités, notamment en regard de la composition du conseil d'administration (nombre de membres, représentation des Autorités de la Ville et de professionnels externes, etc.) sera également analysée et réglée avec soin.

La mission des futurs services industriels sera également définie, avec pour principale volonté, comme mentionné précédemment, que les SIN demeurent rentables, qu'ils garantissent à moyen et long terme leur mission fondamentale et qu'ils servent les citoyens - clients au juste prix, dans un esprit de service public. Ils devront en outre assumer leurs responsabilités en matière d'efficience énergétique, conformément aux objectifs fixés par la Confédération.

Toutes ces questions seront réglées dans les différents statuts ou règlements, en particulier le « Règlement communal » dans lequel les principaux éléments évoqués ci-dessus seront formalisés et soumis à l'approbation du Conseil communal à la fin du processus.

### **7.4 Valorisation des SI – Réponse au postulat Pühr**

La vente des SIN ne fournirait bien sûr pas à elle seule à la Ville de Nyon la capacité de financer la totalité de ses investissements. Comme mentionné au paragraphe 6.7, il en résulterait au maximum une réduction de la dette de moitié environ. Cette option priverait la Ville des revenus générés par les SIN, ce qui serait totalement contre-productif pour les finances communales à long terme.

Pour ces raisons, l'option de la vente complète des SIN est totalement écartée par la Municipalité.

La constitution d'une entité autonome permettrait la réduction de l'endettement de la Ville à hauteur d'un montant estimé à KCHF 18'414, qui pourrait être réinvesti dans certains projets.

En revanche, cette dernière variante permettra de pérenniser des revenus à long terme pour les finances communales, par le biais notamment des dividendes dans le cas d'une société de droit privé. Les évaluations menées par la fiduciaire laissent entrevoir un montant annuel supérieur à la marge contributive actuelle après réinvestissement. La latitude offerte permettra aux SIN de prendre les mesures nécessaires en vue de maintenir le dividende projeté par l'évaluation financière. A ces éléments, pourrait s'ajouter la possibilité d'une rémunération de capitaux que les SIN emprunteraient à la Ville.

Par ailleurs, le présent préavis contient les éléments de réponses complémentaires à ce postulat. Les données financières confidentielles ne pouvant pas être publiées seront mises à la disposition de la commission des finances et celle chargée d'étudier ce préavis.

## **8. Prochaines étapes**

---

### **8.1 Mandat d'accompagnement pour la transformation**

La mise en œuvre de structures d'organisations autonomes requiert un accompagnement par des professionnels, principalement une société fiduciaire et un notaire.

Les volets juridiques et financiers, la création des statuts, les aspects en lien avec le transfert des collaborateurs et leur accompagnement durant la phase de transition, ou encore la gouvernance sont des éléments importants de la démarche.

Cette transformation entraînera également la mise en place d'un règlement communal, comme précédemment exposé.

Pour finir, l'implication d'une agence de communication sera nécessaire afin de créer une marque et une image.

Dès lors, une recherche de partenaires potentiels pour l'aspect fiduciaire sera effectuée, conformément aux marchés publics. En ce qui concerne le notaire, la Municipalité portera son choix en fonction des compétences pour le domaine concerné. Les autres mandats feront l'objet d'une attribution de gré à gré.

## NYON · PRÉAVIS N° 268 AU CONSEIL COMMUNAL

Les différents domaines qui feront l'objet d'un accompagnement sont les suivants :

- **Analyse fine et ajustement (Cleaning) des différents comptes entre les SI et la Ville de Nyon** : en complément de l'évaluation effectuée par la fiduciaire (revue systématique de tous les comptes des SIN et imputation définitive à la Ville de Nyon pour limiter les interférences)
- **Contrats de transferts** : rédaction des contrats d'apport en nature de la Ville de Nyon à la ou aux nouvelles entités, portant sur les différents actifs et passifs (réseau, immeubles, contrats) qui devront être instrumentés par le notaire
- **Constitution de la ou des différentes entités** :
  - Rédaction des projets de statuts (conseil d'administration, droit de vote, transfert des actions) ou de règlement en cas d'institut de droit public
  - Rapports de fondation portant sur l'état et la valeur des actifs et passifs transférés et vérification par expert-réviseur agréé
  - Autres documents constitutifs (déclarations d'acceptation, réquisitions au registre du commerce, etc.)
- **Création d'un règlement communal** destiné à définir le contrôle souhaité par les Autorités
- **Règlement d'organisation** : rédaction d'un projet de règlement d'organisation avec les compétences respectives du conseil d'administration, de la direction et des membres de la direction
- **Inscription des transferts des immeubles au registre foncier** :
  - Discussion/ruling avec le registre foncier quant aux modalités simples de transfert des droits réels (immeubles, droits de conduites, servitudes, etc.)
  - Transfert des réseaux et de l'immeuble
- **Régime fiscal et rulings (négociation avec l'Administration fiscale)** :
  - Ruling à propos de la restructuration (impôts directs et droits de mutation)
  - Ruling en vue de l'exonération de la SA « Eau » (si nécessaire)
  - Ruling à propos de la restructuration (droits de timbre, impôts anticipé et TVA)
- **Ressources humaines (RH)** : établissement d'une CCT / transfert des rapports de travail et nouveaux contrats de travail / gestion et animation des séances avec les collaboratrices et collaborateurs pour le suivi du projet (accompagnement)
- **Constitution des différentes entités** : actes de fondation de la ou des différentes entités
- **Contrats avec les SI Nyon** : revue et mise à jour des contrats SIN avec des tiers/autres communes/etc. (SAPAN, communes voisines, etc.)
- **Contrats entre les structures et la Ville de Nyon** : contrats de prestations informatiques, RH, droit d'utilisation du domaine public, etc. entre la Ville de Nyon et les SI
- **Notaire, registre foncier et registre du commerce** : frais d'instrumentation des actes, frais d'inscriptions au registre du commerce et émoluments du registre foncier pour les transferts immobiliers
- **Communication & marketing** : définition d'un nom et « branding » de la ou des différentes entités

### 8.2 Planning d'intention

- |  |                   |
|--|-------------------|
| - Décision du conseil communal :   | 27.06.2016        |
| - Début du mandat d'accompagnement pour la transformation :                                  | 09.2016           |
| - Réflexions, travail lié à la transformation :  | 09.2016 - 07.2017 |
| - Préparation du préavis final :   | 01-02.2017        |
| - Décision du Conseil sur la structure finale de la future entité et les documents annexes : | 04.2017           |
| - Transformation des SI :  | 04 - 12.2017      |
| - Nouvelle structure des SI opérationnelle :   | 01.01.2018        |

## 9. Incidences financières

En cas d'acceptation du présent préavis, un accompagnement par des experts externes sera nécessaire afin de traiter les points fixés au chapitre 8. Les frais prévisionnels inhérents à ces travaux sont :

	CHF (HT)
<b>Frais d'accompagnement de la fiduciaire</b>	122'000.-
<b>Frais de notaire, registre du commerce et registre foncier</b>	50'000.-
<b>Mandats tiers (RH, agence communication)</b>	30'000.-
<b>Divers et imprévus</b>	13'000.-
<b>TOTAL (hors taxes)</b>	<b>215'000.-</b>

## 10. Aspects du développement durable

### 10.1 Dimension économique

Ce projet d'autonomisation des SIN tend à dynamiser l'économie locale et régionale par le développement d'activités nouvelles dans le domaine des énergies renouvelables notamment. A terme, elle est donc pourvoyeuse d'emplois et créatrice de valeur pour les habitants et les entreprises de Nyon et de sa région.

### 10.2 Dimension sociale

La création de nouveaux emplois à l'échelle régionale (travail avec des sous-traitants, partenariats, etc.) en relation avec le lancement de nouveaux services ou produits comporte une dimension sociale importante : un employeur attractif, des entreprises formatrices dans des domaines d'avenir, etc. Ces développements vont contribuer à convaincre des jeunes, notamment de formation technique, à envisager leur avenir dans la région nyonnaise, et, indirectement, à vivifier son tissu associatif et social.

### 10.3 Dimension environnementale

L'autonomisation des SIN concorde de toute évidence avec les préoccupations énergétiques et environnementales. La ou les entités nouvelles vont s'engager en première ligne pour répondre aux défis posés par la Stratégie énergétique de la Confédération, apportant une contribution importante aux objectifs Cité de l'Energie et aux développements des énergies renouvelables.

## 11. Conclusion

La Municipalité, prenant en compte la situation du marché des énergies, et son évolution prochaine, se rallie à la conclusion des différents groupes de travail et d'études, en donnant aux SIN l'outil juridique le mieux approprié à sa mission :

- être rentables ;
- garantir à long terme le service fondamental des SIN et
- servir nos citoyens - clients au juste prix.

La Municipalité est convaincue que la création d'une ou de plusieurs structures de droit privé en mains publiques répond de la manière la plus efficace à la situation actuelle sur le marché des énergies et qu'elle confère aux SIN la flexibilité et la rapidité nécessaires pour s'adapter aux évolutions prévisibles et affronter une concurrence toujours plus rude, notamment en déployant de nouveaux services.

De telles sociétés de droit privé en mains publiques constituent une bonne réponse aux défis actuels, comme cela peut se constater dans plusieurs villes et régions du pays. Elles permettent un juste dosage de liberté d'agir et de réagir d'un côté, et de contrôle des choix stratégiques et des activités par les pouvoirs publics de l'autre côté.

Grâce à cette autonomisation, les chances de maintenir une rentabilité à moyen-long terme s'en trouveront augmentées, assurant une source de revenus pour les finances de la Ville. Sans autonomisation, la diminution inéluctable de la rentabilité asséchera progressivement la marge contributive versée par les SIN dans la caisse communale.

## **NYON · PRÉAVIS N° 268 AU CONSEIL COMMUNAL**

Une mise en œuvre responsable, notamment au travers des statuts de la (des) structure(s) de droit privé et d'un règlement communal, permettra à la commune de maintenir un contrôle sur le rôle de service public, ainsi que sur la propriété et la composition de la (des) future(s) entité(s), en termes de composition de l'actionnariat, du Conseil d'administration et de la gouvernance en général.

Le temps est venu pour la Ville de se donner les moyens de relever les défis nombreux en matière d'énergies et de développement durable, en dotant les Services industriels de la structure qui leur permettra d'y faire face de la meilleure manière possible et de se prémunir contre une baisse de la marge contributive versée par ceux-ci dans les caisses communales.

## NYON · PRÉAVIS N° 268 AU CONSEIL COMMUNAL

Au vu de de ces informations et développements, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre les décisions suivantes :

### Le Conseil communal de Nyon

**Vu** le préavis N° 268 concernant l'avenir des Service industriels nyonnais,

**Ouï** le préavis de la commission chargée de l'étude de cet objet,

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

### Décide :

1. d'approuver la démarche effectuée par la Municipalité concernant la valorisation de Services industriels, abandonnant le statut actuel des SIN ;
2. de charger la Municipalité de préparer la transformation des Services industriels en une ou plusieurs sociétés de droit privé en mains de la Commune ;
3. de charger la Municipalité de revenir devant le Conseil Communal avec un préavis définissant :
  - la gouvernance de cette/ces société(s) et les règlements y afférant ;
  - les statuts et conventions d'actionnaires ;
  - les conditions de travail des collaborateurs (convention collective de travail, etc.) ;
4. d'accorder à la Municipalité un crédit de CHF 215'000.- (HT), permettant de couvrir les frais d'accompagnement, juridiques, fiduciaires et de gestion des aspects liés aux ressources humaines (contrat travail et CCT) ; ce montant sera porté en augmentation du capital de dotation des Services industriels, amortissable en 5 ans ;
5. d'accepter ce préavis comme réponse au postulat Puhr & consorts.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 4 avril 2016 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :

Daniel Rossellat



Le Secrétaire :

P.-François Umiglia

## Annexes

---

- Fiche d'investissement

Pour des raisons de confidentialité, certains documents ne peuvent être annexés, ne pouvant pas être rendus publics.

En l'occurrence, le rapport de la fiduciaire ainsi que des documents de travail complémentaires (comparaison détaillée des trois formes d'organisation, schémas heuristiques détaillant les défis des Services industriels) seront mis à disposition des commissaires et pourront être consultés par les Conseillers intéressés, sur simple demande auprès des Services industriels.

### 1<sup>ère</sup> séance de la commission

Municipal délégué	Claude Dupertuis
Date	Mardi 3 mai 2016 à 19h30
Lieu	Services industriels, Champ-Colin 6

**FICHE D'INVESTISSEMENT**

**PREAVIS No. 268/ 2016**

**Avenir des Services industriels nyonnais (SIN)**

**Date: Nyon le 11.04.2016**

**Décision de transformer le statut des Services industriels en une ou plusieurs sociétés de droit privé en mains de la commune. Demande d'un crédit de CHF 215'000.- (HT) destiné à accompagner la transformation**

<b>Situation des préavis au 11.04.2016</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Total des préavis votés par le Conseil communal	12'753'520	29'025'473	50'380'112	23'536'763	140'743'407	26'719'609

<b>Situation des emprunts au 11.04.2016</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Plafond d'emprunt selon préavis No. 27 adopté le 12.12.2011	225'000	225'000	225'000	225'000'000	225'000'000	225'000'000
Emprunts au 1er janvier	137'966'600	122'883'270	127'883'270	142'797'505	156'706'657	168'024'886
Evolution des emprunts durant la période +/-	-15'083'330	5'000'000	14'914'235	13'909'152	11'318'229	0
Emprunts fin période/date du jour	122'883'270	127'883'270	142'797'505	156'706'657	168'024'886	168'024'886

<b>Cautionnements et garanties</b>	
Plafond (préavis No.27)	24'200'000
Engagé	-11'265'799
Caution demandée	0
Disponible	12'934'201

<b>Dépenses et recettes d'investissement</b>	<b>CHF TTC/HT</b>	<b>Estimation des dépenses d'investissements nets</b>					<b>TOTAL</b>
		<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	
Accompagnement de la transformation	215'000	110'000	105'000	0	0	0	215'000
<b>Total de l'investissement</b>	<b>215'000</b>	<b>110'000</b>	<b>105'000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>215'000</b>

<b>Estimation amort. + entretien</b>		
<b>Durée ans</b>	<b>Montant Amortiss.</b>	<b>Entretien annuel</b>
5	43'000	
	43'000	

<b>Financement du préavis</b>	
<b>Budget de fonctionnement:</b>	
Trésorerie courante	
<b>Investissement:</b>	
Trésorerie/Emprunts dont	215'000

<b>Estimation des coûts d'exploitation</b>		<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Libellé / années</b>							
<b>Coût total d'exploitation</b>		<b>4'300</b>	<b>77'300</b>	<b>76'440</b>	<b>75'580</b>	<b>74'720</b>	<b>73'860</b>
Intérêts en %	2.00%	4'300	4'300	3'440	2'580	1'720	860
Amortissements		0	43'000	43'000	43'000	43'000	43'000
Surveillance hydrologique annuelle		0	30'000	30'000	30'000	30'000	30'000
Personnel supp. en CHF		0	0	0	0	0	0
Personnel supp. en EPT		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Economies / Recettes</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
		0	0	0	0	0	0
<b>Coûts nets d'exploitation</b>		<b>4'300</b>	<b>77'300</b>	<b>76'440</b>	<b>75'580</b>	<b>74'720</b>	<b>73'860</b>