

# **RAPPORT N° 201**

## **AU CONSEIL COMMUNAL**

**Avenir des Services Industriels Nyonnais :  
Réponse au postulat de M. le Conseiller  
communal Christian Puhr et consorts intitulé « Le  
financement de projets moyennant la valorisation  
des actifs de TRN SA et des Services industriels de  
Nyon »**

Demande d'un crédit d'étude de CHF 96'000.-

**Délégué municipal : M. Claude Dupertuis**

Nyon, le 12 janvier 2015

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Dans sa séance du 11 novembre 2013, le Conseil communal a renvoyé à la Municipalité, pour étude et rapport, le postulat de M. le Conseiller communal Christian Pühr et consorts intitulé « Le financement de projets moyennant la valorisation des actifs de TRN SA et des Services industriels de Nyon ». Ce postulat soulève différentes questions cruciales pour l'avenir de notre Ville, notamment en matière de politique immobilière et se focalise sur la recherche de nouveaux financements au travers d'un éventuel changement de structure des Services industriels nyonnais (SIN).

Le postulat et les rapports des Commissions soulignent le besoin et la nécessité d'analyser le cadre dans lequel évoluent les SIN (changements dans l'environnement, libéralisation des marchés, influence du régulateur, etc.) et de déterminer leur valeur ainsi que les impacts de leur potentielle autonomisation sur les finances communales.

Le présent préavis vise essentiellement à répondre à ces différentes questions en demandant un crédit d'études à votre Autorité. Il s'agit de réaliser les études nécessaires visant à valoriser les SIN, mais aussi de définir les impacts financiers et fiscaux d'une autonomisation de ce service.

Sur la base de ces résultats, ainsi que des travaux effectués par la Municipalité en vue de définir la vision et la mission des SIN pour les années futures, une proposition pourra alors être soumise à votre Autorité en vue d'une décision sur l'avenir de cette structure, dans l'idéal au printemps 2015.

Les aspects du postulat liés aux problématiques de logement et de commerces seront traités à part, notamment au travers de rapports sur la politique du logement et sur l'action de la Ville en matière économique.

### **Contexte**

---

Les Services industriels évoluent aujourd'hui dans un contexte spécifique, à bien des égards différent de celui des autres services de la Ville.

Les SIN sont confrontés aux réalités du marché et s'efforcent de servir et de conserver des clients de plus en plus exigeants, faisant face à des concurrents performants, innovants et fortement intéressés à s'implanter dans la région.

En tant que service interne d'une Ville, les SIN, souvent démunis face à cette concurrence, doivent être adaptés aux conditions institutionnelles et commerciales nouvelles qui prévalent sur ces marchés en pleine évolution.

### **Une concurrence accrue**

La pression de la concurrence se fait fortement sentir sur le marché, que ce soit concernant le gaz, l'électricité, la production de chaleur ou le multimédia (Télé-réseau de la Région Nyonnaise – TRN).

Des changements fondamentaux sont en cours depuis plusieurs années dans le domaine de **l'électricité**. Ils ont débuté en 2008 avec la 1<sup>ère</sup> phase de la libéralisation de l'électricité. Parmi ceux-ci, citons la production locale photovoltaïque, l'efficacité énergétique (visant à réduire la consommation), l'ouverture récente d'un magasin d'électro-ménager à Nyon par Groupe E, ou encore la dizaine d'acteurs qui s'attaquent au marché de la fourniture d'énergie auprès de nos clients éligibles.

Mentionnons à cet égard un fort accroissement du nombre de clients qui font valoir leur droit et changent régulièrement de fournisseur, comme le montrent les statistiques publiées par la

Commission fédérale de l'électricité (ElCom) à fin 2013: « *En 2014, 27% des consommateurs finaux disposant du droit de libre accès au réseau seront effectivement sur le marché libre, ce qui correspond à 47% de la quantité d'électricité pouvant être négociée librement sur le marché. Par rapport à 2013, les deux valeurs ont pratiquement doublé.* ». En ce qui concerne Nyon, le nombre de clients éligibles est de 108, représentant 45% du volume d'électricité distribué. Parmi eux, quatorze de ces clients ont changé de fournisseur entre 2012 et 2013, pour un volume représentant près de 10% du total. La libéralisation est bel et bien entrée dans les mœurs et ses effets se feront sentir toujours davantage.

Les changements vont encore s'accélérer dans les années à venir, avec la 2<sup>ème</sup> phase de la libéralisation du marché de l'électricité, prévue au niveau politique le 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais qui déploiera ses effets dès janvier 2017 (basculer automatique des clients éligibles sur le marché, mise en place des règlements d'application, des systèmes et des processus, inscription des clients pour changer de fournisseur, etc.).

D'autre part, le régulateur (Office Fédéral de l'Energie - OFEN, ElCom) se montre de plus en plus interventionniste dans le domaine de l'électricité. Cette tendance ira en s'accroissant dès 2015 avec la mise en place d'indicateurs de comparaison entre les fournisseurs à l'échelle suisse (qualité des prestations, coûts du réseau et de l'énergie, qualité du service commercial, etc.), avec pour conséquence que les fournisseurs de réseau (gestionnaire du réseau de distribution – GRD) devront constamment s'adapter pour rester compétitifs. Les SIN risquent de souffrir de ces comparaisons en raison de la difficulté et de la lenteur d'adaptation d'une structure interne à la Ville sur un marché exigeant rapidité et flexibilité.

En parallèle, la libéralisation du marché du **gaz** se met progressivement en place. La branche de l'industrie gazière suisse a entrepris une démarche volontaire qui prévoit une libéralisation progressive dès 2015. L'OFEN a donné sa bénédiction à cette manière de procéder ; toutefois, il ne veut et ne peut légiférer sur le sujet avant 2018, lorsque la 2<sup>ème</sup> phase de la libéralisation du marché de l'électricité deviendra effective.

Dans le domaine de la **production de chaleur**, on peut citer par exemple, en territoire nyonnais, les démarches de Groupe E ou de Romande Energie relatives aux « couplages chaleur-force (CCF) », ou encore aux solutions de production de chaleur en mode « contracting ».

Au cours des dernières années, **les investissements** consentis, certes nécessaires, se sont concentrés sur les activités traditionnelles des SIN, qui ont pris beaucoup de retard dans ces secteurs d'activité, notamment avec les projets non concrétisés de chauffage à distance (CAD). Des opportunités n'ont pas été saisies dans le domaine de l'énergie solaire (photovoltaïque surtout) ou encore dans le développement de nouvelles prestations comme la gestion rationnelle des énergies, souvent en lien avec la domotique. Dans un contexte de vive concurrence, des SIN autonomisés gagneraient en proactivité pour élargir leur offre et ainsi fidéliser leur clientèle.

Quant au domaine hyper compétitif du **multimédia**, un rapprochement structurel des SIN et du Têlêréseau de la Région Nyonnaise SA (TRN), autonomisé en 1997, représenterait un gain important en terme de synergie pour les développements futurs liés aux « Smart City » et autres services de gestion dynamique des énergies (Smart metering, Smart grid, etc.).

## Enjeux

---

Le marché mixte dans lequel évoluent les SIN, caractérisé par une libéralisation et, simultanément, par une régulation, entraîne une pression sur les marges produites par le commerce de l'électricité. La séparation des domaines de la vente d'énergie (distribution) et des réseaux (exploitation), implique un traitement différencié et par conséquent des modifications organisationnelles. Régulation de la marge d'un côté (ventes), réduction progressive et systématique des marges sur le réseau de l'autre côté (« le timbre ») : le nouveau cadre législatif fédéral ne laisse d'autre perspective qu'une rentabilité contrôlée et limitée du distributeur. Une même évolution se dessine sur le marché du gaz.

Les risques de l'immobilisme sont importants et peuvent se résumer de la manière suivante :

- dans sa forme juridique actuelle (service communal), la capacité des SIN de s'adapter et d'évoluer est faible. Ainsi, la création de partenariats ou d'associations (par exemple sous forme de participations ou de SA) dans le but de développer de nouveaux services ou de créer des synergies est extrêmement difficile. La mise en œuvre de nouveaux projets (par exemple le chauffage à distance) ou le lancement de nouveaux services commerciaux s'avèrent par ailleurs beaucoup plus lents et compliqués ;
- les cycles décisionnels de la politique municipale, multiples et très larges, ne sont guère compatibles avec la réactivité et la flexibilité nécessaires à un acteur présent sur les nouveaux marchés de l'énergie ;
- si rien n'est entrepris, cette évolution conduira à une diminution importante de la manne versée à la Ville de Nyon et à un appauvrissement progressif et inexorable des SIN. D'ici 10 à 15 ans, l'électricité ne rapporterait plus grand chose à la commune si les SIN se confinaient à un rôle de distributeur et les SIN eux-mêmes perdraient à terme beaucoup de valeur.

L'évolution décrite ci-dessus n'est pas une fatalité. Dotés d'une forme juridique mieux adaptée aux nouvelles conditions prévalant sur le marché des énergies, les SIN transformés en SA (en mains des pouvoirs publics) pourraient investir et développer des activités nouvelles susceptibles d'augmenter leurs recettes, de manière à compenser le tassement des bénéfices dans les activités traditionnelles, voire davantage. Diverses opportunités sont envisageables.

En voici quelques exemples, nullement exhaustifs :

- développer de nouveaux services en lien avec les métiers traditionnels des SI, par exemple les relevés de compteurs pour les villages avoisinants, les contrats de prestations, les plans de réseau pour ces communes, etc. ;
- développer de nouveaux services en fonction des évolutions technologiques et des besoins des clients (nouveaux domaines à la croisée du multimédia et de la fourniture d'énergie : domotique, gestion énergétique intelligente de sa maison ou de son appartement, etc.).
- étendre des services existants à un périmètre plus large, par exemple aux communes du district ; c'est une perspective réaliste (entre cinq et dix-neuf communes, selon le fluide considéré, sont d'ores et déjà desservies par les SIN).

Pour la Ville de Nyon, c'est un enjeu primordial de doter ses SI d'une forme juridique leur permettant de relever les défis du marché de manière efficace et de maintenir, voire de créer de la valeur à moyen et long terme. De cette manière seulement, les citoyens pourront continuer à compter au juste prix sur un service de proximité efficace et innovant.

## Objectifs de la Municipalité

---

Considérés le contexte et les enjeux ci-dessus évoqués, les objectifs de la Municipalité peuvent être définis en quelques points essentiels :

- augmenter la valeur des SIN et développer leurs activités afin d'assurer des revenus pour la Ville à long terme ;
- doter les SIN d'une structure juridique qui leur permette d'être concurrentiels, au service de la population, et de se positionner comme un acteur régional incontournable ;
- mettre les SIN sur pied d'égalité avec les autres acteurs du domaine en matière de réactivité et d'efficacité entrepreneuriale et/ou pour conclure des partenariats ou des alliances (Société Electrique Intercommunale de la Côte – SEIC, Société Electrique des Forces de l'Aubonne – SEFA, etc.) ;
- garder le contrôle politique et maintenir le secteur des énergies en mains publiques ;

- maintenir la propriété de l'eau, en termes de ressource et de réseau, à la Ville, tout en assurant une exploitation et une gestion efficientes ;
- garantir les conditions sociales actuelles aux collaborateurs des SIN ;
- assurer l'approvisionnement et la distribution multi fluides (eau, gaz, électricité et signaux numériques) au juste prix ;
- augmenter la part de production d'énergies renouvelables dans la région et donner aux SIN les moyens de se positionner dans ce domaine comme un partenaire de proximité ;
- offrir des produits et services nouveaux en lien avec les énergies et le « Smart City » ;
- fédérer, mutualiser et étendre les collaborations sur le plan régional.

## **Stratégie**

---

Transformer les SIN en une société anonyme (SA) est la meilleure stratégie pour leur permettre de réussir sur le marché, de chercher de nouvelles sources de revenus, de créer de la valeur sur le long terme et d'assurer leur pérennité.

Le capital-actions de cette société serait en mains publiques, soit totalement, soit majoritairement. En tous les cas, la Ville de Nyon en détiendrait la majorité.

Cette forme juridique donnerait aux SIN l'autonomie de gestion nécessaire pour atteindre les objectifs de la Municipalité, notamment pour développer de nouvelles activités (p. ex. photovoltaïque, géothermie, chauffage à distance), de nouveaux services et rechercher des partenariats et des alliances. Ce cadre juridique stable garantit le contrôle politique de la Ville (large majorité au capital-actions, conseil d'administration composé de politiques et de représentants apportant une expertise dans différents domaines), ainsi que la flexibilité et la réactivité indispensables sur un marché concurrentiel en pleine évolution.

Sur le plan financier, la nouvelle SA aurait la possibilité de recourir à l'emprunt sur le marché sans augmenter la dette communale.

Cette autonomisation des SIN ne les empêcherait nullement de continuer à fonctionner comme un service interne à l'administration communale (coordination des actions et des projets sur le territoire communal, participation aux séances des chefs de service, etc.) ; c'est même une exigence primordiale que les SIN demeurent intégrés à la Ville afin de garantir une indispensable cohérence lors de grands travaux et projets.

Ce gain d'autonomie de gestion permettrait aux SIN de se renforcer en faisant mieux valoir leurs atouts d'acteur de proximité de taille modeste, certes, mais non négligeable. S'ils ne jouent pas dans la même catégorie que Romande Energie ou Groupe E, les SIN font figure de « grand parmi les petits » dans le paysage vaudois des sociétés distributrices et productrices d'énergies.

Le capital-actions pourrait être ouvert aux communes dans lesquelles sont distribués les fluides, cinq pour le gaz et neuf pour l'eau (davantage en considérant le périmètre du réseau de la SAPAN), et même dix-neuf pour le périmètre multimédia de TRN. L'élargissement de la base géographique accroîtrait les chances des SIN de développer, avec leurs partenaires actionnaires, des prestations dans leurs zones de desserte.

La transformation des SIN en SA n'aurait pas d'incidence sur le statut du réseau d'eau, dont la Ville resterait propriétaire. En revanche, un mandat de gestion, comprenant l'exploitation, l'extension et l'évolution du réseau, ainsi que la relation avec les clients (notamment la facturation), serait confié aux SIN. Ce modèle est particulièrement indiqué, pour des raisons pratiques (les équipes techniques étant les mêmes), lorsque le distributeur possède un réseau d'eau et un réseau de gaz.

## **Une solution prisée**

Nyon ne ferait pas œuvre de pionnier en adoptant la forme juridique d'une SA en mains publiques pour ses services industriels. La plupart des communes soucieuses de préserver l'autonomie de leurs SI ont opté pour cette solution garante de contrôle des collectivités et d'efficacité entrepreneuriale.

On peut citer l'exemple valaisan de Sinergy, fondée en 2002, qui jouit de l'autonomie d'une SA tout en restant totalement intégrée à la Ville de Martigny, en interaction opérationnelle avec les services communaux. C'est une SA performante sur le marché en termes de développement et de services aux clients.

Gruyère Energie fournit un autre exemple de SA en mains publiques dont le dynamisme profite à toute la population. En près de dix ans d'existence, le réseau de chauffage à distance n'a cessé de se développer sur les territoires communaux de Bulle, La Tour-de-Trême et Riaz. La société a notamment investi près de CHF 1,5 millions dans le photovoltaïque. La bonne santé de cette SA représente aussi un intéressant gisement d'emplois ; de 2003 à 2013, le nombre de collaborateurs est passé de 110 à plus de 180.

La Ville de Nyon elle-même a fait une expérience positive en fondant TRN SA en 1998. Dans le cadre d'un projet pilote ambitieux, il s'agissait d'acquérir le réseau de fibre optique déployé par Télécom PTT en 1995. Pour circonscrire les risques financiers, le prix d'achat de CHF 8,9 millions a été financé par un investissement de la Ville de Nyon de CHF 1,4 million et par un emprunt bancaire contracté par TRN SA. Cette dette bancaire a été remboursée en totalité, alors que le réseau était entièrement financé par le cash-flow généré en 15 ans.

TRN SA, en mains de la Ville depuis 1998 et active dans la région, dessert 18 communes. Sa valeur actuelle est estimée à plus de CHF 13 millions. En tant qu'actionnaire unique, la Ville de Nyon a perçu des dividendes et des prestations diverses évaluées à quelque CHF 200'000.- par année. Autrement dit, le rendement annuel de TRN SA a été de 14% sur toute la durée de son existence. Son statut de SA a certainement favorisé la politique de développement contrôlé de TRN et lui a permis de s'adapter aux rapides et profondes mutations intervenues dans ces technologies. De simple diffuseur de télévision analogique, TRN s'est métamorphosé en opérateur pluri-médias, actif bien au-delà de son bassin historique et pour le plus grand bien de la Ville de Nyon.

Il est aussi intéressant de rappeler que le réseau d'eau alimenté par les SIN, la SAPAN, est lui-même organisé en SA constituée par les 29 communes du district de Nyon, bien sûr sous le contrôle des collectivités publiques.

Tout bien considéré, le choix de la SA constituée d'actionnaires communaux se fonde sur des critères d'efficacité du service public et d'efficacité entrepreneuriale sur un marché très concurrentiel. Il ne s'agit aucunement d'un choix idéologique. En témoigne entre autres l'exemple neuchâtelois de la société anonyme VITEOS, constituée par trois Communes à majorité de gauche, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle.

## **Etudes nécessaires**

---

Pour avancer dans la réalisation des objectifs de la Municipalité et répondre pleinement au postulat de M. le Conseiller Christian Pühr, il faut qu'une étude permette de modéliser les opportunités, de déterminer les flux financiers et de valoriser les SIN. C'est dans ce but qu'une demande de crédit d'étude est présentée et déposée auprès du Conseil communal.

Une fois que la valeur des SIN aura été établie, il faudra déterminer comment financer au départ le capital-actions de la SA, notamment en se posant la question des actionnaires qui seront invités à y entrer. La Ville peut jouer le rôle du prêteur pour les SIN et fixer un taux d'intérêts propre à lui procurer un revenu. Elle peut aussi leur accorder des concessions (sur l'eau, etc.) et demander un dividende.

La possibilité d'ouvrir le capital des SIN aux communes desservies sera aussi examinée. Elle offre en effet plusieurs avantages, que ce soit en termes d'apport de capitaux à la création de la SA ou d'opportunité de développement de services commerciaux sur une aire de desserte plus large.

Les conséquences fiscales de l'autonomisation des SIN seront bien sûr évaluées.

En termes de gouvernance, cette étude permettra de souligner l'adéquation de la structure organisationnelle par rapport aux missions des SIN et d'en tirer d'éventuels gains d'efficacité.

**Le thème de l'eau** fera l'objet de réflexions approfondies et concertées afin de trouver la meilleure manière de garantir la propriété de la ressource et du réseau en mains publiques, en tout temps et quel que soit l'avenir des SIN, tout en assurant une exploitation rationnelle du réseau, ainsi qu'une gestion performante des relations clients.

### Études de valorisation et de modélisation

Un mandat doit être confié à une fiduciaire aux compétences reconnues en matière de conseil d'entreprise, d'audit et de fiscalité. La société pressentie, entièrement suisse, compte plus de 800 communes ou collectivités publiques parmi sa clientèle. L'objectif de cette étude est d'identifier une alternative financièrement intéressante à la structure actuelle des SIN, en mettant en évidence les avantages et les inconvénients relativement à la situation actuelle. Il s'agit de définir et d'analyser les différentes options possibles pour le périmètre d'autonomisation des SI pour les trois fluides que sont l'eau, le gaz et l'électricité.

L'approche globale est la suivante :

- **Approche préalable.** Définition d'une stratégie claire. Qu'est-ce que l'entreprise veut faire ? Qu'est-ce qu'elle peut faire ? Qu'est-ce qu'elle doit faire pour réussir ? Analyse de la situation actuelle. Une fois la stratégie clairement établie, il sera possible de proposer une structure et une organisation pour l'entreprise et à partir de cette structure, de procéder à la détermination des flux financiers.
- **Analyse juridique et fiscale.** Analyse des différentes lois, des règlements et des statuts en vigueur concernant les SIN, également sous l'angle fiscal. À l'issue de la phase d'analyse, proposition d'un modèle d'organisation qui servira de base de travail pour l'établissement des flux financiers, compte tenu des conséquences fiscales.
- **Évaluation des SIN.** Le rapport d'évaluation se fondera sur les comptes audités de la Ville de Nyon, de manière à représenter clairement le résultat économique de l'activité des SIN.

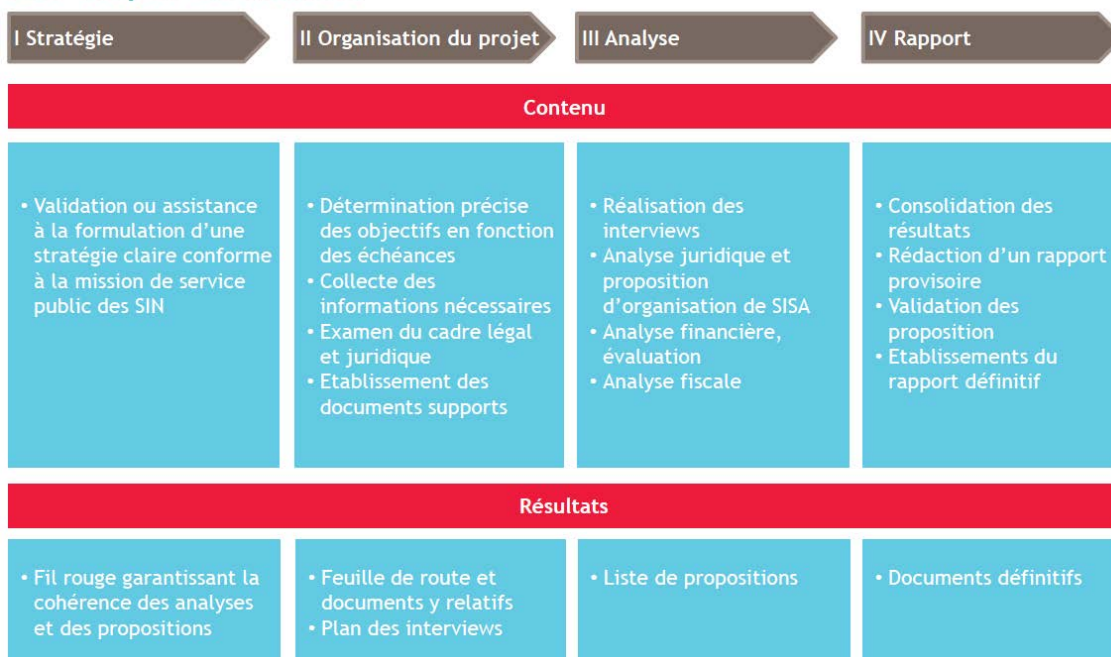
Cette évaluation comprend notamment les étapes suivantes : analyse de l'activité des SIN, analyse rétrospective des résultats, évaluation des perspectives, évaluation de la valeur substantielle et économique de l'entreprise, rapport d'évaluation. Le transfert des immobilisations corporelles et sa mise en œuvre feront également l'objet d'une analyse et de recommandations. Les conséquences fiscales liées à ces transferts seront elles aussi analysées et détaillées, y compris les conséquences fiscales au niveau de l'imposition des structures et des aspects de restructuration d'entreprise.

- **Ressources humaines.** Le fait de proposer une stratégie et une mission claires sont des éléments déterminants de la communication ; cela démontre que la restructuration envisagée permettra d'adapter l'outil de travail aux besoins et aux compétences des collaborateurs.

- **Déroulement du projet.** Des interviews seront notamment indispensables, si bien que la durée des études dépend en partie de la disponibilité des personnes et des possibilités de rencontre. Le mandataire pressenti estime cependant qu'une durée de trois à quatre mois est nécessaire pour mener à bien un tel mandat.

Le schéma ci-après résume les démarches envisagées :

### Les étapes du mandat



### Incidences financières

Les coûts estimés pour le mandat d'étude s'élèvent à CHF 96'000.-, hors TVA. Ils se décomposent de la manière suivante :

Phases du projet	Honoraires
Analyse préalable, discussion et validation de la stratégie	CHF 6'000.-
Évaluation	CHF 50'000.-
Analyse juridique	CHF 19'000.-
Analyse fiscale	CHF 12'000.-
Valorisation des immeubles et divers	CHF 7'000.-
Séance de clôture, présentation des résultats, débriefing	CHF 2'000.-
<b>Total des honoraires (hors TVA et débours)</b>	<b>CHF 96'000.-</b>

Les honoraires seront calculés en fonction du temps effectivement consacré.



## Conclusion

Au vu 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° 201 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. de prendre acte de la réponse de la Municipalité au postulat de M. le Conseiller communal Christian Pühr et consorts intitulé « Le financement de projets moyennant la valorisation des actifs de TRN SA et des Services industriels de Nyon » par le biais de ce préavis ;
2. d'accorder un crédit de CHF 96'000.- destiné à confier un mandat d'audit et de conseil.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 12 janvier 2015 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :

Daniel Rossellat



Le Secrétaire :

P.-François Umiglia

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

Municipal délégué	M. Claude Dupertuis
Date	17 février 2015 à 19h30
Lieu	Services industriels, Champ-Colin 6