



COMMUNE DE PULLY

Municipalité

Direction des travaux et des services industriels

Préavis No 24 - 2002
au Conseil communal

**Préavis d'intention
sur l'avenir des services industriels
(réorganisation de la Direction)
fr. 454'000.--**

20 septembre 2002

Table des matières

1. Objet du préavis.....	3
2. Service public	3
2.1. Historique	3
2.2. La part assurée par la DTSI Pully.....	4
2.3. Opérateur public ou privé ?	4
3. Evolution du service public.....	5
4. Etude pour le positionnement stratégique de la DTSI.....	5
4.1. Introduction.....	5
4.2. Buts de l'étude, étendue.....	6
4.3. Aspects évoqués.....	6
4.4. Conclusions de l'étude.....	7
5. Avenir.....	8
5.1. Vision stratégique	8
5.2. Actions en cours	9
5.2.1. Etude de marché	9
5.2.2. Renégociations des contrats avec nos fournisseurs	9
5.2.3. Recherche et évaluation d'alliances stratégiques	10
5.2.4. Calcul de la valeur des réseaux.....	10
5.3. Actions futures pour atteindre les objectifs fixés	10
6. Coût.....	11
6.1. Déjà engagé	11
6.2. Suite des études.....	12
7. Conclusions.....	13

**Préavis d'intention
sur l'avenir des services industriels
(réorganisation de la Direction)**

1. Objet du préavis

Afin d'anticiper face aux nombreuses modifications du tissu économique et politique des secteurs d'activité de la Direction des travaux et des services industriels (DTSI), notamment en vue de la libéralisation du marché de l'électricité, une étude détaillée a été menée par la Municipalité, en collaboration avec l'Institut de hautes études en administration publique (Idheap) et en accord avec les communes de Paudex et Belmont.

Le présent rapport rend compte des conclusions de cette étude ainsi que des actions qui en découlent.

2. Service public

2.1. Historique

De tous temps, les communautés ont demandé à une personne ou un groupe de personnes, plus ou moins proches d'elles, de gérer le bien commun, de favoriser le bien-être de chacun et de rendre supportable la vie en société. L'obligation légale faite à la Commune d'assurer tel ou tel service est beaucoup plus récente.

Dans ce sens, c'est la Commune de Pully qui s'est alors chargée de distribuer l'eau, puis l'électricité, de gérer les déchets (ordures, eaux usées), d'améliorer et d'entretenir les voies publiques. Ces responsabilités sont actuellement regroupées au sein de la DTSI.

D'autres tâches, également de compétence communale, comme par exemple la défense incendie, la gestion des biens communaux ou la sécurité publique, sont venues accroître nos responsabilités et sont attribuées à d'autres directions.

Certaines prestations n'ont jamais été assurées par la Commune de Pully : la distribution du gaz, de la poste, les liaisons téléphoniques, les transports publics ou l'alimentation.

Ces quelques exemples - non exhaustifs - ne sauraient limiter l'éventail des prestations, notamment au niveau de la culture et des activités sportives appelés ou souhaités par nos concitoyens.

2.2. La part assurée par la DTSI Pully

Actuellement, la direction des travaux et des services industriels de Pully regroupe :

- un bureau d'études techniques
- un bureau du cadastre
- un réseau de distribution d'eau
- un réseau de distribution d'électricité
- un organisme de contrôle des installations électriques intérieures
- une installation spécialisée dans le traitement des eaux usées
- un service d'entretien (voirie)
- un organisme de facturation et de recouvrement de créances.

Vue sous cet angle, la DTSI Pully ressemble plus à un conglomérat d'unités aux tâches peu compatibles entre elles qu'à une entreprise cohérente. Ce n'est de loin pas un handicap. Au contraire, la complémentarité entre ces différentes tâches permet d'offrir à notre clientèle des prestations complètes, de qualité et à un coût raisonnable.

2.3. Opérateur public ou privé ?

Il est difficile de définir précisément qui du secteurs public ou privé doit assumer certaines tâches. Pour des raisons historiques ou politiques, quelques unes sont assurées par des entreprises propriété de la collectivité (régie des alcools, salines de Bex, par exemple).

D'autres missions capitales sont assurées par le secteur privé, sans qu'elles ne soient remises en question (carburants, alimentation), l'intervention des autorités publiques se limitant à définir le cadre dans lequel cette activité doit être exercée. La concurrence entre fournisseurs est alors manifeste.

Entre ces deux catégories distinctes se situe celle où l'autorité publique délègue une tâche à un opérateur choisi, par exemple pour le ramassage des ordures.

Il arrive également que des services soient à la fois acteurs et vérificateurs de la bonne marche d'un secteur. L'évolution actuelle tend cependant à supprimer ces "doubles casquettes" (le contrôle des installations électriques intérieures, par exemple, ne peut plus être effectué par l'entreprise qui fournit l'électricité).

Désormais, le service public doit être conçu et défini indépendamment de la nature de la propriété et du statut juridique de l'opérateur. Le concept même de service public doit donc être clarifié et précisé en distinguant deux types de services :

- le service d'intérêt général assure à la collectivité un service à disposition de chacun (éclairage public, fontaines, routes, etc.). Les coûts de ce service sont pris en charge par la collectivité, c'est à dire par son budget.
- le service universel, qui assure à chacun l'accès à un service personnel (électricité, eau, téléphone). Les coûts de ces services sont assumés par les utilisateurs, sous la forme de taxe.

3. Evolution du service public

Depuis plusieurs années, des changements importants sont intervenus, tant au sein de la DTSI que dans les secteurs où cette dernière est active :

- vente de la participation au capital de la société gérant le télé-réseau
- séparation des activités de distribution et de contrôle des installations électriques intérieures
- future obligation d'assurer la qualité de l'eau jusqu'au robinet (actuellement jusqu'au compteur)
- ouverture (régulée ou non) du marché de l'électricité, suivie par les autres réseaux (gaz, eau, assainissement)
- transformation de la mission des collectivités publiques : il n'y a plus obligation de fournir le service mais celle de s'assurer qu'il soit fourni conformément aux standards et règles en vigueur (voir point 2.3 ci-dessus).

Ces changements, irréversibles pour la plupart d'entre eux, même si la Loi sur le marché de l'électricité devait être refusée, remettent profondément en question l'existence même des structures actuelles. Il était dès lors indispensable d'étudier les possibilités d'évolution qui se présentaient.

4. Etude pour le positionnement stratégique de la DTSI

4.1. Introduction

Afin de se préparer au mieux à ces changements, la DTSI se devait d'analyser le nouvel environnement (dorénavant en constante mutation) dans lequel elle évolue afin de définir des options stratégiques lui permettant d'y évoluer avec aisance.

Pour ce faire, elle a proposé à la Municipalité de lancer un appel d'offres pour un mandat de consultants.

Il a paru également important d'associer à cette démarche les communes de Paudex et Belmont, car plusieurs activités sont déjà effectuées en commun (Step, achat d'électricité, facturation, etc.). La Commune de Lutry a également été conviée à participer à cette réflexion. Cette dernière a cependant renoncé à s'y joindre mais souhaite être informée de l'évolution du dossier.

Un comité de pilotage, réunissant des représentants de ces trois communes, a choisi l'unité Management des entreprises publiques (MEP) de l'Institut des hautes études en administration publique (Idheap) pour conduire cette étude.

4.2. Buts de l'étude, étendue

L'étude menée a pour but premier d'estimer les conséquences de la libéralisation du marché de l'électricité sur les services industriels des trois communes.

Il est cependant rapidement apparu qu'il fallait prendre en compte l'entier des tâches actuellement dévolues à la DTSI Pully. En effet, depuis le regroupement de la direction des travaux avec celle des services industriels, la collaboration interne est plus intense. Le service de l'électricité et celui des eaux ne sont pas deux unités autonomes, beaucoup des prestations nécessaires à leur fonctionnement sont fournies par d'autres entités.

4.3. Aspects évoqués

Les principaux aspects de cette étude sont les suivants :

- situation générale des services industriels de Pully, Paudex et Belmont
- activités partagées
- comparaison des données financières
- LME, OME (Ordonnance sur les marchés de l'électricité)
- fournisseurs
- recherche de synergies (collaboration, mise en commun des réseaux, partenariats, etc.)
- positionnement stratégique
- processus de transformation

4.4. Conclusions de l'étude

Les discussions, menées depuis plus d'une année, ont permis de cerner les futurs contours de la DTSI et des services communaux de Paudex et Belmont.

Il est à noter que la rapidité à laquelle évolue le secteur de l'électricité a influencé les prises de position au fur et à mesure de la réflexion. Le rapport rend compte de la situation au moment de son bouclage. Certains faits à venir, notamment le sort de la LME, sont susceptibles de modifier de manière sensible une fois encore le contexte. Toutefois, l'étude aboutie permet d'adapter les paramètres et les scénarios au nouvel ensemble de façon relativement aisée.

Les scénarios suivants ont été envisagés :

- statu quo
- vente des infrastructures
- délégation de gestion
- alliances stratégiques
- regroupement avec d'autres partenaires.

Ces derniers sont explicités au point 5.2 ci-dessous.

La nouvelle configuration des marchés sur lesquels sont actifs ces services n'admet pas le statu quo. La solution de la vente des réseaux n'a pas été retenue non plus, le produit de celle-ci serait faible et les communes perdraient alors une large part d'autonomie de gestion.

Les expériences vécues dans d'autres pays à propos de la délégation de gestion à une entreprise privée ont prouvé que cette solution ne permettait pas, à terme, de maintenir des coûts raisonnables et un réseau en bon état d'entretien. Cette solution a donc également été rejetée.

Les deux solutions qui permettent de répondre aux attentes futures de la clientèle et de la population sont donc les suivantes :

- le renforcement d'alliances stratégiques avec des partenaires plus importants présents dans un secteur, voire plusieurs, en bénéficiant ainsi de leur volume et de leurs compétences,
- ou/et
- la création d'un organisme multi-service¹ regroupant la DTSI de Pully et les SI de Paudex et Belmont (voir point 5.1 ci-dessous), voire d'autres communes.

¹ La forme juridique sera définie en fonction du nombre de partenaires et de celui des services mis en commun.

C'est dans cette dernière direction que les Municipalités de Pully, Paudex et Belmont voient l'avenir de leurs services industriels, notamment pour les raisons suivantes :

- maintien du service de proximité,
- maintien d'un contrôle politique sur les buts à atteindre,
- taille critique suffisante pour négocier des accords avantageux avec les fournisseurs,
- regroupement des tâches semblables permettant une rationalisation et une diminution des coûts,
- maintien du capital d'expérience des collaborateurs,
- capacité accrue d'adaptation aux changements parfois brusques d'un marché libéralisé.

Des alliances stratégiques avec des partenaires plus importants seront dans tous les cas nécessaires, car la taille de cette entité multi-services, si elle permettra une rationalisation de l'exploitation et de la gestion, ne suffira pas au niveau des achats, des produits commerciaux et des outils informatiques.

5. Avenir

5.1. Vision stratégique

Comme évoqué au point 4.4 ci-dessus, la solution la plus apte à répondre à la fois aux attentes de la population et aux changements des secteurs est le regroupement de tout ou partie des activités de la DTSI Pully avec les SI de Paudex et Belmont, voire, à plus long terme, avec d'autres communes de l'Est Lausannois. C'est ici le but stratégique recherché par les trois communes initiatrices de cette réflexion.

La forme juridique de cette entité a longuement été discutée et n'a pour l'instant pas été définitivement arrêtée, parmi les formes évoquées, on peut signaler la création d'une SA, d'une association intercommunale, etc. Un préavis détaillé sera présenté aux conseils des communes partenaires en temps opportuns.

Si les services de réseau (eau, assainissement, électricité) mis en commun forment une entité d'une taille suffisamment importante pour être viable, on peut imaginer la création d'une organisation séparée des administrations communales actuelles (comme le SIG de Vevey-Montreux, le SIE SA à Renens, les SI de Martigny, etc.).

Par contre, si le volume des tâches ne permet pas d'atteindre la taille critique, il vaudra mieux soit créer une association intercommunale dans laquelle on pourrait intégrer l'entier des services de la DTSI de Pully, avec ceux que les communes partenaires seraient prêtes à déléguer, soit que ces Communes partenaires délèguent directement certaines de leurs tâches à la

DTSI Pully (contrat de gestion déléguée). Ces variantes permettraient de maintenir les synergies existantes entre les différents services de la DTSI Pully.

5.2. Actions en cours

Au fur et à mesure de l'avancement de cette étude sont apparues certaines actions qu'il fallait dans tous les cas entreprendre. Ce sont les suivantes :

- étude de marché / satisfaction de la clientèle concernant les prestations de la DTSI
- renégociation des contrats avec nos fournisseurs
- recherche et évaluation d'alliances stratégiques
- calcul de la valeur des réseaux.

Comme les services industriels des trois communes ont les mêmes besoins, ces activités sont réalisées soit conjointement, soit en étroite collaboration.

5.2.1. Etude de marché

Cette étude, conduite par la société SwissElectricity*, spécialiste du marché de l'électricité, a deux objectifs principaux :

1. Fournir une aide à la décision pour négocier des contrats pour la fourniture d'électricité à de gros clients.

Nos services ont été contactés par des clients ou leurs représentants et ont dû proposer rapidement des solutions répondant aux besoins des diverses parties concernées, sans toutefois préterir les intérêts des services industriels et des autres clients.

2. Conseiller les communes dans la gestion et le positionnement de leurs services industriels face aux mutations du marché.

Les réponses du questionnaire envoyé aux clients des services industriels sont en cours de traitement auprès de notre mandataire. Sur la base de cette analyse, des propositions seront faites pour répondre au mieux à l'attente de nos clients.

5.2.2. Renégociations des contrats avec nos fournisseurs

Des négociations avec nos fournisseurs, principalement la Ville de Lausanne, sont en cours actuellement. Elles permettront notamment de clarifier la multitude de conventions, contrats et accords signés ou tacites qui régissent actuellement nos rapports.

* SwissElectricity est une société anonyme fondée en 1998 et dont le siège est à Genève

5.2.3. Recherche et évaluation d'alliances stratégiques

Pour se préparer à répondre aux besoins des clients en terme d'offre, de qualité et de coût, nos services doivent développer des partenariats à différents niveaux.

Les contacts développés avec les communes partenaires de Paudex et Belmont visent essentiellement à rationaliser l'exploitation et la gestion des réseaux ainsi que les activités connexes.

Des discussions sont également engagées avec des partenaires potentiels pour mettre en place une société d'exploitation commune regroupant les moyens informatiques destinés à la gestion des activités de la facturation, de la comptabilité, voire des aspects métiers (gestion des stocks, etc.) et de la relation avec la clientèle (call-center).

En outre, des distributeurs multi-fluides romands, dont fait partie la DTISI Pully, sont en train de se regrouper en association.

5.2.4. Calcul de la valeur des réseaux

L'évaluation des réseaux, en priorité ceux de l'électricité, puis ceux de l'eau et des collecteurs, seront effectués, sur une base identique pour les trois communes, d'ici à la fin du premier semestre de 2003.

5.3. **Actions futures pour atteindre les objectifs fixés**

Sans que soit fixée la forme définitive de collaboration entre la DTISI Pully et des SI de Paudex et Belmont, et en plus de celles déjà entreprises (point 5.2 ci-dessus), d'autres tâches peuvent d'ores et déjà être planifiées :

- détermination des organigrammes et des processus de management,
- identification et évaluation financière précise des prestations de service public,
- adaptation des règlements communaux existants, voire création de nouveaux règlements.

Sous réserve de l'approbation du présent préavis, ces actions devraient se dérouler d'ici au printemps 2003.

Une fois la forme juridique de la collaboration définie, les points suivants devraient également être étudiés :

- élaboration des concessions et des contrats de prestation
- élaboration des statuts et des règlements internes

- constitution de la société (contrat d'apport des partenaires)
- signature des contrats de prestations
- révision des contrats d'abonnements.

Ces actions devraient permettre, d'ici fin 2003, la mise en place de l'organisation future de la DTSI Pully et des SI de Paudex et Belmont .

Dans la mesure du possible, les actions en cours comme celles à venir seront effectuées (estimation de la valeur des réseaux) sur des bases identiques chez les trois partenaires, de manière à ne pas avoir à les répéter.

6. Coût

6.1. Déjà engagé

Le Conseil communal a été tenu informé des démarches entreprises lors de :

- la séance du 26 septembre 2001 : "Libéralisation du marché de l'électricité, conséquences pour les Services industriels de Pully", et
- la séance du 27 mars 2002 : "Libéralisation du marché de l'électricité - avenir des Services industriels communaux".

Un compte d'attente (823.5890.00) a été ouvert pour cette étude. Il comptabilise à ce jour le montant de fr. 85'813.55, détaillé comme suit :

Objet (mandataire)	Payé	Part Pully	Partenaires	Totaux
Etude LME (Idheap)	67'913.55	67'913.55	26'000.00 ¹	93'913.55
Etude de marché (SwissElectricity)	17'900.00	39'239.50	6'760.50 ²	46'000.00
Aide à la négociation (SwissElectricity)	0.00	39'530.00	10'470.00 ³	50'000.00
Totaux HT	85'813.55	146'683.05	43'230.50	189'913.55
TVA (7,6%)	6'521.85	11'147.90	3'285.50	14'433.45
Totaux TTC	92'335.40	157'830.95	46'516.00	204'347.00

¹ répartition faite sur proposition du mandataire; facturation séparée à chaque partenaire (Paudex fr. 6'000.00, Belmont fr. 20'000.00).

² répartition faite sur la base du nombre d'habitants (la Commune de Paudex a effectué cette étude pour elle-même); facturé à Pully, rétrocession de la part de Belmont (fr. 6'760.50).

³ répartition faite sur la base de l'électricité achetée par chaque commune partenaire; facturé à Pully, rétrocession de la part de Paudex (fr. 4'325.00) et de Belmont (fr. 6'145.00).

Le coût final de ces études s'élèvera donc à environ fr. 204'000 (TTC), dont fr. 158'000 (TTC) à charge de la Commune de Pully.

6.2. Suite des études

Certaines tâches évoquées précédemment pourront être effectuées en interne.

Toutefois, il convient, notamment pour des raisons d'impartialité, de faire appel à des intervenants extérieurs aux trois communes partenaires. Le coût de ces interventions peut être évalué comme suit :

Objet	Coût (fr.)
Pilotage de l'étude	100'000
Etudes financières	100'000
Etudes juridiques	50'000
Total	250'000

Ces montants ne comprennent pas les adaptations internes (logiciels, produits commerciaux, participations, etc.) nécessaires à la mise en conformité avec la Loi sur le marché de l'électricité, si cette dernière devait entrer en vigueur.

7. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully

vu le préavis No 24 - 2002 de la Municipalité, du 20 septembre 2002
où le rapport de la commission ad'hoc
vu le préavis de la commission des finances

décide

- 7.1. d'adopter les principes de réorganisation de la DTSI selon la démarche décrite dans le présent préavis,
- 7.2. d'allouer à la Municipalité un crédit de fr. 454'000.-- destiné à couvrir les frais d'études liés à ce projet,
- 7.3. d'autoriser la Municipalité à procéder à l'amortissement de cette dépense sur 10 ans au plus.

Ces montants seront comptabilisés dans les comptes de la Commune après déductions de la participation des Communes de Paudex et Belmont.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 20 septembre 2002.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire municipale

J.-F. Thonney

C. Martin