



AQUATRANSFER

VALEURS ET MODALITÉS
DE TRANSFERT LORS DE
REGROUPEMENTS DE
SERVICES DES EAUX

ABRÉGÉ

AQUA REGIO

Association pour la promotion de
Services des eaux régionaux

en collaboration avec

Amt für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft
Office des eaux et des déchets du canton de Berne
Amt für Umwelt des Kantons Solothurn

EDITORIAL

Les services des eaux publics en Suisse sont qualitativement impeccables, performants et généralement économiques. Cela ne peut toutefois pas cacher que beaucoup de structures actuelles ne sont pas appropriées à affronter les défis futurs de façon efficace. La collaboration régionale doit être renforcée. Aujourd'hui, celle-ci se borne souvent à combler un déficit hydrique ou à utiliser des installations d'un service voisin. En matière d'organisation on choisit souvent la voie du moindre effort. On ajoute une nouvelle organisation à celles qui existent, ou on se contente de conclure de nouveaux contrats. Cela crée des structures de plus en plus embrouillées et rigides.

C'est pourquoi il est plus judicieux de promouvoir des structures simples par de vrais partenariats, disposant de compétences fonctionnelles concentrées. De tels processus de transformation impliquent la mise en commun de toutes les installations du même type en une seule main. On distingue d'une part les installations primaires, à savoir la production de l'eau, le transport et le stockage, y compris les installations de mesure, de commande et de régulation et d'autre part les installations secondaires comprenant les conduites de distribution avec les hydrantes raccordées. Si toutes les installations publiques d'alimentation en eau sont transférées, on parle d'un distributeur régional intégral.

Dans le but de faciliter de tels processus de transformation, l'association AQUA REGIO – soutenue par les services compétents des cantons de Berne, Bâle-Campagne et Soleure – a initié le

projet AQUATRANSFER et élaboré un rapport exhaustif. Les modèles et recommandations ont pour but de contribuer à optimiser les services des eaux publics. Les principes du transfert des installations existantes à une organisation régionale ou supra-régionale sont applicables à tous les cas et adaptés à l'usage pratique. Les modèles calculés, le traitement comptable, la mise en place des bases juridiques et organisationnelles nécessaires se réfèrent à un exemple pratique. Cette brochure est un abrégé des documents étoffés établis.

J'espère que le projet AQUATRANSFER va contribuer à faciliter des réformes structurelles des services des eaux publics. Un grand merci va à toutes les personnes qui ont collaboré à mener à bien le projet.

Association AQUA REGIO
Le président



R. Schmidlin, ing. dipl. EPF



L'ALIMENTATION EN EAU EN ÉVOLUTION

Pour l'alimentation en eau en Suisse il faut tendre à des organisations régionales plus vastes. Aujourd'hui, beaucoup de services des eaux ne sont pas économiques, ils exploitent des installations vétustes ou des installations dont la capacité est mal gérée, ou encore ont des structures organisationnelles inappropriées.

A peu d'exceptions près, l'alimentation en eau en Suisse est actuellement organisée en petites unités. Certes, dans l'ensemble du pays nous disposons d'eau potable, d'usage et d'extinction en suffisance. Toutefois, à plus d'un titre l'alimentation en eau n'est pas axée vers l'avenir et pas partout efficace. Le projet AQUATRANSFER de l'association AQUA REGIO (cf. case) veut donner des impulsions pour le développement futur. Ainsi, le rapport entend donner les conditions de base pour des solutions régionales à plus grande échelle. Des ingénieurs, économistes, juristes et autres spécialistes en matière d'alimentation en eau ont apporté leur savoir et leur expérience pratique. Le but d'AQUATRANSFER est de soutenir la recherche de solutions pour une future alimentation en eau efficace et économique à l'échelle régionale et de promouvoir sa réalisation.

Installations peu économiques

Par le passé, des organisations régionales ont souvent été créées pour remédier à un déficit hydrique, sans intégrer les installations existantes des producteurs d'eau locaux. Ce faisant, des installations à capacité souvent mal exploitée, des interfaces inappropriées et des structures rigides ont été mises en place. C'est pourquoi l'évolution doit tendre à des organisations régionales, auxquelles toutes les installations primaires (production, transport et stockage de l'eau), voire la totalité des installations, doivent être transférées. Cela implique le transfert de la propriété des installations des distributeurs actuels à une nouvelle organisation régionale. Il est décisif que les organes de la nouvelle organisation disposent des pouvoirs décisionnels nécessaires et que les droits des membres soient respectés.

But du projet et délimitations

Le projet AQUATRANSFER n'est pas une contribution supplémentaire d'analyse de l'opportunité d'un regroupement régional. Il s'agit plutôt de démontrer la mise en pratique d'un regroupement reconnu comme adapté, en

- transférant la propriété de toutes les installations du même type à la nouvelle organisation, qu'il s'agisse des installations primaires ou aussi secondaires
- transférant la propriété de manière correcte, moyennant une indemnité aussi basse que possible
- évitant des bénéfices comptables dans la gestion financière générale

Les modèles calculés montrent les conditions financières (coûts annuels et bilans) juste AVANT et APRES le transfert de la propriété, donc avec les mêmes installations, mais un nouveau propriétaire.

La méthode de transfert correcte

Grâce aux expériences de longue date, on sait aujourd'hui comment transférer des installations primaires techniquement et financièrement. En revanche, on ne dispose que de peu d'expérience lorsqu'il s'agit de transférer toutes les installations d'un service des eaux. Cette forme d'organisation va désormais se développer. C'est pourquoi, les auteurs ont attaché une grande importance à trouver une méthode de transfert applicables aux deux cas esquissés. Cela augmente l'acceptation, simplifie la planification et raccourcit le processus de décision. Après avoir comparé tous les avantages et les désavantages sur la base d'un exemple pratique, c'est la méthode des «Valeurs de remplacement équilibrées» qui est préconisée. (voir aussi les conclusions à la page 7).

QUI EST À L'ORIGINE?

Le projet AQUATRANSFER a été initié par l'Association pour la promotion de services des eaux régionaux (AQUA REGIO). Au cours des dernières années, cette association a développé ou soutenu financièrement différents projets d'une certaine envergure qui doivent contribuer à améliorer et rendre plus efficaces des services des eaux. AQUATRANSFER est un projet qui va dans le même sens. Les services compétents des trois cantons de Bâle-Campagne, Berne et Soleure l'ont soutenu financièrement et ont collaboré activement.

Cette brochure est un abrégé du rapport exhaustif y compris les annexes détaillées «AQUATRANSFER – Valeurs et modalités de transfert lors de regroupements de services des eaux». Celui-ci peut être obtenu auprès des trois services cantonaux concernés.

LA SITUATION DE DÉPART

L'alimentation en potable en Suisse, organisée le plus souvent en petites unités, ne se prête pour plusieurs raisons guère à affronter les défis futurs. C'est pourquoi, lors d'investissements nouveaux ou de remplacement, l'objectif doit être d'examiner des unités d'approvisionnement plus étendues sous forme de régionalisations.

Les regroupements régionaux sont aussi indiqués si les installations de différents services des eaux ne sont pas connectées entre elles. Ainsi, on peut répartir les charges en partenariat et éviter des relations de donneur-preneur. Les installations inappropriées et peu économiques peuvent être mises hors service, et les capacités latentes peuvent être utilisées à meilleur rendement. Enfin, l'exploitation du service peut être rationalisée et professionnalisée. La collaboration régionale peut adopter des formes et des intensités variées:

- **Relations contractuelles:** en général pour combler un déficit hydrique ou pour l'utilisation en commun d'installations
- **Organisation faîtière:** pour certaines installations communes, généralement dans le but de couvrir des pointes de consommation
- **Distributeur primaire:** toutes les installations de production, de transport et de stockage de l'eau ainsi que les installations de mesure, de commande et de régulation sont transférées à une organisation régionale
- **Distributeur intégral:** toutes les installations des services publics des eaux concernés, l'intégralité de l'exploitation et la perception des taxes sont transférées à une organisation régionale

A partir de trois services des eaux impliqués, les deux dernières variantes énoncées sont des formes de régionalisation adéquates. L'expérience montre que la détermination des valeurs des installations et les modalités de l'indemnisation sont les questions cruciales d'une telle transformation. Elles provoquent régulièrement des discussions nourries, notamment en raison du scepticisme des distributeurs locaux. Raison pour laquelle les méthodes envisageables sont ci-après présentées et commentées sur les plans techniques, économiques et juridiques.

Château d'eau romain entre conduites d'amenée et de distribution.

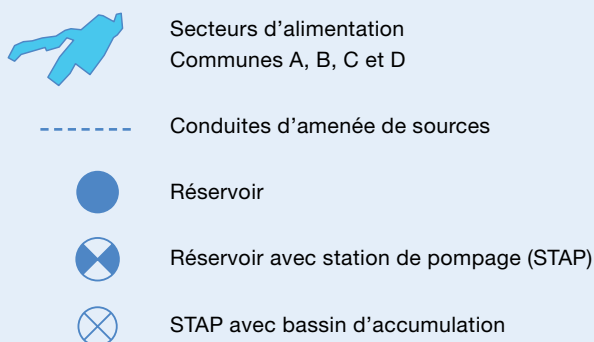


BASES TECHNIQUES

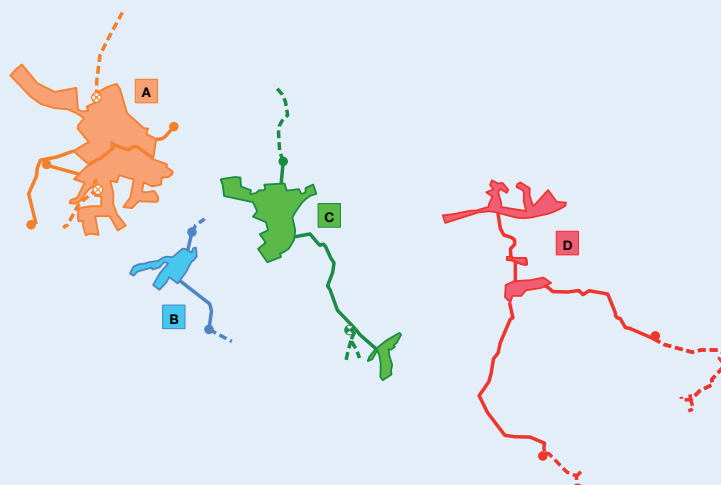
Pour le projet AQUATRANSFER quatre communes rurales dans une topographie vallonnée sont prises à titre d'exemple. La plus petite alimente 250 habitants en eau, la plus grande 3 000.

En plus de l'alimentation domestique en eau potable et d'usage, quelques petites entreprises ainsi qu'une grande horticulture doivent être desservis. Simultanément, la défense contre le feu ordinaire doit être assurée dans les zones à bâtir et les autres secteurs habités. Aucun des quatre services des eaux ne peut assurer à lui seul sa sécurité d'approvisionnement en cas de défaillance d'un point d'eau. Pour ce faire, des conduites de transport appropriées sont nécessaires. Une fois posées, des installations superflues, vétustes et peu économiques peuvent être mises hors service.

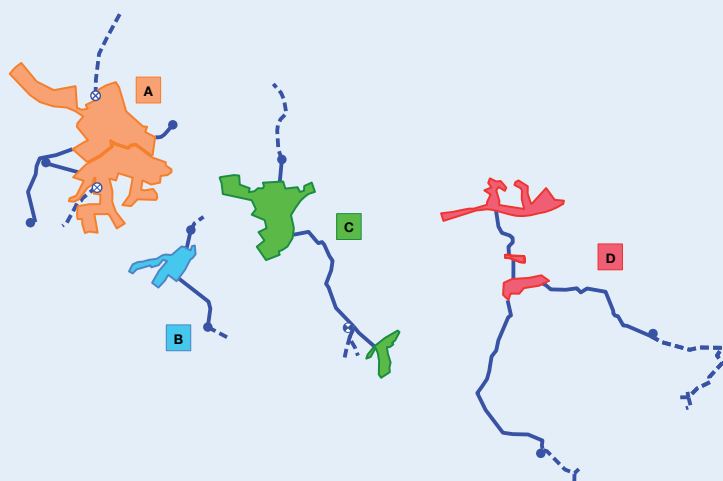
L'intention du projet AQUATRANSFER est de développer - basé sur un exemple proche de la réalité - des modèles appropriés pour le transfert de la totalité des installations primaires à un distributeur primaire régional ou pour le regroupement de plusieurs services des eaux et le transfert de toutes les installations publiques à un seul distributeur intégral régional. La situation de départ et les deux modèles sont représentés schématiquement dans les plans ci-après.



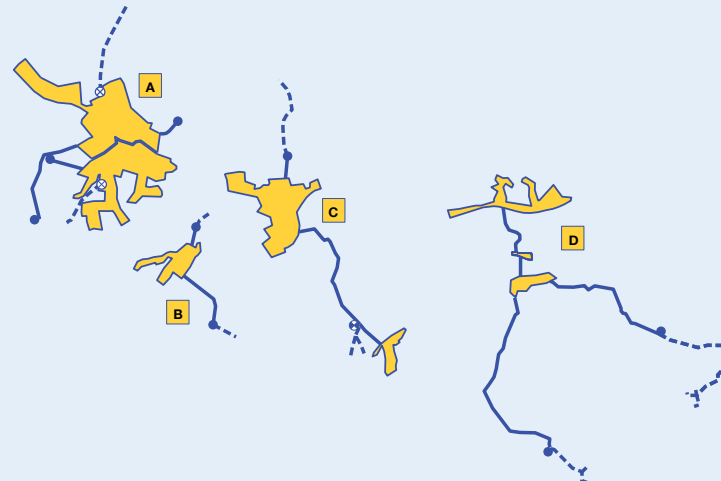
Distributeur communal AVANT le transfert des installations.



Distributeur primaire APRES le transfert des installations.



Distributeur intégral APRES le transfert des installations.



LES DEUX MODÈLES D'AVENIR: DISTRIBUTEUR PRIMAIRE OU DISTRIBUTEUR INTÉGRAL

Après l'examen critique de différentes formes de coopération, il est recommandé de réaliser dans un premier temps le modèle «Distributeur primaire» et de rester ouvert pour envisager dans un second pas le modèle «Distributeur intégral». Les deux modèles sont axés vers l'avenir et mènent à des structures d'organisation et d'exploitation efficaces.

Aspects techniques et organisationnels

Lors de la planification de regroupements d'une certaine envergure, en règle générale il est judicieux de réaliser dans une première étape un distributeur primaire régional qui reprend toutes les installations primaires. Les interfaces entre installations primaires et secondaires auprès du distributeur primaire permettent une répartition univoque des tâches entre la production et la distribution de l'eau. Toutefois, le distributeur primaire doit également être disposé à reprendre de ses partenaires successivement les installations secondaires qui constituent la majeure partie des installations des grands distributeurs. Ce second pas est ambitieux, étant donné que les comptes de l'alimentation en eau des partenaires doivent être soldés et qu'un barème unique des taxes doit être mis en place. C'est pourquoi il paraît judicieux de maintenir dans un premier temps les installations secondaires auprès des partenaires.

Appréciation juridique

Du point de vue juridique, tant un distributeur primaire qu'un distributeur intégral convient comme organisation. Comme forme juridique on peut adopter, en principe, au même titre une organisation de droit public que de droit privé, pour autant que le canton compétent admette les deux possibilités. Le choix de la

forme n'est pas décisif. Cependant, lors de la constitution d'un distributeur intégral régional, il est préférable de choisir une organisation de droit public (syndicat de communes ou établissement autonome). Une organisation de droit privé implique du capital (en cas d'une société anonyme au minimum CHF 100 000). Une organisation relevant du droit sur les communes ne nécessite aucune participation au capital. Mais ces organisations ont le désavantage de ne pas pouvoir admettre au titre de membres des services des eaux de droit privé.

Du point de vue juridique il est indispensable d'éviter aussi bien des systèmes hybrides (distributeurs régionaux avec des installations de même type que les communes), que des organisations faitières qui n'exploitent qu'un système partiel (production d'eau complémentaire). De plus, il importe de supprimer des systèmes contractuels lourds et rigides. C'est pourquoi il faut veiller à ce que toutes les installations du même type (installations primaires seules ou toutes les installations) passent en une seule main et de ce fait à un seul décideur.

Considérations d'économie d'entreprise

Dans le projet AQUATRANSFER six méthodes de transfert ont été examinées en détail et comparées au moyen de modèles de calcul. Une condition fondamentale de la méthode recommandée est d'être applicable aussi bien aux distributeurs primaires qu'intégraux, car le mécanisme de transfert ne doit pas dépendre de la forme de l'organisation régionale. Cela paraît évident, si l'on considère qu'un distributeur primaire peut devenir peu à peu un distributeur intégral.

Dans le tableau suivant, les méthodes sont sommairement évaluées. Cela permet d'émettre des recommandations fondées pour les regroupements régionaux futurs.

Valeurs de transfert	Appréciation
Gratuitement	Mal équilibré, grève les communes avec patrimoine administratif élevé. Mène au mélange de la gestion financière générale et la gestion des taxes.
Actif et passif	Les valeurs sont issues d'une pratique différente d'estimation et d'amortissement par le passé.
Valeurs comptables	Pas applicable à un distributeur intégral.
Valeurs d'acquisition résiduelles synthétiques	Flux de trésorerie inférieurs à ceux des valeurs de remplacement résiduels, car sans renchérissement. Distorsions en raison de l'évolution conjoncturelle historique, la valeur d'usage n'est pas assez prise en compte. Pas applicable à un distributeur intégral.
Valeurs de remplacement résiduelles	Communément accepté, grande expérience. Pas applicable à un distributeur intégral.
Valeurs de remplacement équilibrées	Nouvelle méthode, équilibre des valeurs hétérogènes et tient compte des valeurs d'usage. Valeurs de transfert inférieures aux valeurs de remplacement résiduelles. Applicable de façon adaptée aussi à un distributeur intégral.

Recommandation

Etant donné que la méthode choisie doit être applicable aussi bien à un distributeur primaire qu'à un distributeur intégral, en principe seuls les transferts de l'actif et du passif et l'indemnisation des valeurs de remplacement équilibrées entrent en considération. Les quatre autres méthodes présentent des désavantages trop importants. Un examen plus nuancé montre que la méthode «Actif et passif» a aussi des désavantages importants. En effet, tant l'actif que le passif a été constitué de façon hétérogène chez les partenaires. Il serait très astreignant de remonter dans le temps et d'ajuster après coup les opérations comptables, sans oublier les différends probables. De plus, les différentes valeurs d'usage des installations à transférer ne sont pas prises en compte. Par conséquent, il est recommandé d'appliquer la méthode des «Valeurs de remplacement équilibrées» pour les regroupements régionaux de services des eaux.

Répercussion sur les coûts annuels

Modèle distributeur primaire

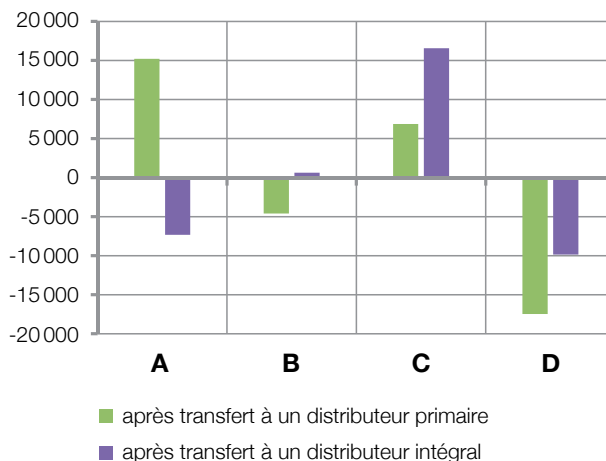
Les coûts annuels des installations primaires sont transférés au nouveau distributeur primaire qui les répartit entre les communes en fonction des «coûts des propres installations». A ces coûts s'ajoutent pour chaque commune les coûts annuels restants pour les installations secondaires. Sur les coûts totaux des communes, des modifications de coûts modiques de -0.6 % à +2.3 % résultent de ces opérations. Le transfert des installations primaires n'a, par conséquent, pas de répercussions financières sensibles pour les communes.

Modèle distributeur intégral

Contrairement au cas d'un transfert à un distributeur primaire, les coûts annuels ne doivent pas être répartis entre les installations primaires et secondaires, puisque toutes les installations sont transférées au nouveau distributeur intégral. Les coûts annuels totaux transférés sont également répartis entre les communes en fonction des «coûts des propres installations». Dans l'ensemble, les modifications des coûts n'atteignent dans ce cas également que -0.6 % à +5.0 %.

La somme des modifications est dans les deux modèles = 0.

Modification des coûts annuels



Conclusions

En pesant tous les avantages et désavantages sur la base de l'exemple proche de la pratique, la méthode des «Valeurs de remplacement équilibrées» est recommandée pour la réalisation de distributeurs régionaux. Cette méthode est applicable aussi bien pour un distributeur primaire que pour un distributeur intégral.

La valeur de remplacement équilibrée est l'indemnisation d'un pourcentage de la valeur de remplacement résiduelle. Ce pourcentage est fixé de façon à ce que tous partenaires puissent amortir le patrimoine administratif des installations transférées. Le procédé comptable est soumis aux réglementations cantonales.



MENTIONS OBLIGATOIRES

Editeur:	AQUA REGIO, Association pour la promotion de services des eaux régionaux
Distribution:	Amt für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft, Liestal
(Rapport intégral et abrégé)	Office des eaux et des déchets du canton de Berne, Berne
	Amt für Umweltschutz des Kantons Solothurn, Solothurn
Rédaction:	juKom Beratung, Berne
Consultants:	Finances Publiques SA, Bowil
	Ryser Ingenieure AG, Berne
Layout:	c&h konzepte werbeagentur ag, Solothurn
Impression:	Albrecht Druck AG, Obergerlafingen
Publié:	juin 2013