



Législature 2021-2026

Message no 40 du Conseil communal au Conseil général
du 22 mai 2024

(La version française du message fait foi)

Révision totale des statuts du Consortium pour l'alimentation en eau de la Ville de Fribourg et des communes voisines (CEFREN)

1. Introduction

En Assemblée des délégué-e-s du 27 mars 2024, les délégué-e-s du CEFREN ont accepté la révision totale des statuts qui fait l'objet de ce message (dix oui, un non et zéro abstention). Ces nouveaux statuts doivent maintenant être soumis aux communes membres, par leur Conseil généraux ou Assemblées communales, après préavis des commissions financières respectives.

2. Le CEFREN en quelques mots

2.1 Le CEFREN – Historique

Le Consortium pour l'alimentation en eau de la Ville de Fribourg et des communes voisines, ci-après CEFREN est une structure qui a été créée en 1963 pour répondre aux besoins des communes en matière d'approvisionnement en eau potable. Les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Corminboeuf, Belfaux, Matran et La Sonnaz sont membres de cette association de communes.

L'Etat, par décision du Conseil d'Etat du 17 mars 1967, accorde au CEFREN une concession de prise d'eau de la Sarine pour une durée de 80 ans, soit jusqu'en 2047. Cette concession porte sur 30'000 litres/minute (ci-après : l/min). L'eau brute utilisée pour produire l'eau potable était pompée dans la petite Sarine à Hauterive. Maintenant, elle provient du lac de la Gruyère par l'intermédiaire de la conduite forcée en amont de l'usine électrique de Groupe E à Hauterive. Elle est traitée et potabilisée à la Station de filtration de Port-Marly, propriété du CEFREN, puis transférée et stockée au réservoir de Belle-Croix (Moncor) à Villars-sur-Glâne. Toutes les communes sont approvisionnées depuis ce réservoir soit par la conduite du CEFREN qui s'étend jusqu'à Courtepin soit au travers des réseaux communaux des membres.

Depuis plusieurs années, dans le but de faire baisser le prix de l'eau et de diminuer la consommation électrique et de produits chimiques de la station de Port-Marly, une grande partie de l'eau des sources de la Tuffière à Corpataux-Magnedens, propriété de la Ville de Fribourg, est mise en valeur dans le réseau du CEFREN. Cette fourniture d'eau fait l'objet d'une convention qui lie le CEFREN à la Ville de Fribourg, convention renouvelée au 1^{er} janvier 2024.

2.2. Le CEFREN – un grossiste

Le CEFREN est un distributeur de type grossiste, c'est-à-dire qu'il ne livre de l'eau potable qu'à des communes ou à des entités publiques, et non à des usagers particuliers. Cette fonction de détaillant est ensuite l'affaire des communes selon la loi sur l'eau potable (LEP).

Ce « commerce de gros » a souvent une raison historique à chercher dans le morcellement politique communal du territoire, où différentes communes se sont organisées au-delà de leurs frontières pour résoudre un problème d'approvisionnement supra-communal, voire régional.

Les prestations fournies vont de « simple » sécurité (pas de prélèvement d'eau régulier ou même sporadique), à la couverture totale des besoins (aucune ressource communale propre), en passant par la fourniture complémentaire d'eau à la production communale existante. Le point commun de toutes les communes membres est que le CEFREN constitue la sécurité d'approvisionnement.

Les trois atouts majeurs du CEFREN sont :

- La très importante ressource d'eau à disposition (le lac de la Gruyère) ;
- Le partenariat fort avec la Ville de Fribourg pour l'exploitation des eaux de la Tuffière ;
- La grande solidité de production (flexibilité des débits de production, rapidité, qualité de sortie de l'eau).

2.3 Le CEFREN – les défis

Ces dernières années, de nouvelles communes se tournent vers le CEFREN dans l'objectif d'obtenir de l'eau potable, et cela en raison des trois causes principales suivantes :

- Les changements climatiques ; sécheresses prolongées, qui rendent certaines ressources communales insuffisantes lors des besoins maximaux ou pollution des nappes phréatiques lors de pluies intenses ;
- Le développement démographique et économique (besoins en eau accrus ou ressources rendues inutilisables en raison de la densification du territoire bâti – périmètre de protection plus garanti) ;
- Les conditions plus sévères à respecter pour la production et la fourniture d'eau potable (ex : teneur en Chlorothalonil tolérée drastiquement plus faible).

Grâce à ses infrastructures actuelles, le CEFREN est tout désigné pour assurer la couverture des déficits à venir. Il le sera d'autant plus encore à partir de 2035, date à laquelle une nouvelle usine de filtration devra être en activité avec une capacité augmentée pour remplacer celle de Port-Marly – dont la durée de vie maximale aura été atteinte.

Les planifications cantonales (notamment le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable PSIEAU) vont par ailleurs dans le même sens en définissant les ressources utilisées par le CEFREN comme *stratégiques* et le territoire actuellement couvert comme base des « régions de l'eau » de l'avenir.

3. Le contexte

3.1 Contexte légal et réglementaire général

Les exigences légales vis-à-vis de l'eau potable sont définies par de nombreuses lois et ordonnances. D'abord, la Constitution fédérale qui décrit la protection du consommateur et de la santé. Puis, la qualité de l'eau est réglementée au niveau national, et sa distribution au niveau cantonal.

On se référera ainsi aux textes législatifs portant sur la qualité de l'eau, notamment la loi fédérale et son ordonnance sur les denrées alimentaires (LDAI et ODAIOUs), l'ordonnance fédérale sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD), et ceux qui abordent sa distribution au niveau cantonal, la loi cantonale et son règlement sur l'eau potable (LEP). Enfin, en plus des lois définissant la qualité de l'eau et sa distribution, les distributeurs d'eau doivent respecter des obligations légales supplémentaires couvrant notamment : la protection des eaux (notamment la définition de zones de protection), l'approvisionnement en eau potable en temps de crise ou encore la loi concernant la surveillance des prix.

Les distributeurs d'eau sont tenus de mettre en place un système d'assurance qualité garantissant le respect de toutes ces normes, lesquelles sont encore explicitées dans de très nombreuses directives fédérales ou cantonales, d'un niveau plus technique (notamment celles de la SSIGE (Association suisse pour l'eau) ou encore les directives cantonales pour l'établissement des Plans des Infrastructures d'Eau Potable (PIEP).

Dans ce contexte très normé, les autorités communales ont toutes dû établir un PIEP. Ce dernier définit notamment les ouvrages à réaliser et les priorités de mise en œuvre. Il contient :

- un plan général des infrastructures existantes ;
- la valeur de remplacement de ces infrastructures et leur durée de vie estimée ;
- une planification des besoins futurs en eau et en infrastructures d'eau potable ;
- les ressources locales en eau potable susceptibles d'être mises en valeur ;
- les mesures nécessaires en temps de crise.

Ce sont donc les PIEP qui matérialisent toutes ces stratégies de santé publique et de sécurité sociétale, en prévoyant la manière de garantir les besoins futurs de la population ; cela détermine la quantité d'eau et les infrastructures nécessaires, ou la manière de couvrir les besoins en eau.

3.2 Contexte spécifique du CEFREN

Le CEFREN a lui aussi établi un PIEP à son échelle.

On relève à ce titre que :

- les besoins en eau vont croissants, en raison du changement climatique et de la sévérité accrue des normes de qualité ;
- les infrastructures actuelles sont vieillissantes et doivent être remplacées, modernisées, voire agrandies ;
- de nombreuses infrastructures sont « uniques », à savoir sans ou avec peu de redondance et doivent donc être doublées, pour accroître la sécurité d'exploitation.

Dans son PIEP, le CEFREN a donc établi une liste de mesures à prendre à court, moyen et long terme. Ce document permet ensuite au CEFREN de décliner ses besoins dans une planification financière quinquennale, qui est ensuite la base des différents budgets annuels.

Pour résumer, les coûts finaux sont déterminés par les lois et les normes (critères imposés), et évidemment le confort que l'on souhaite garantir à la population – fourniture d'eau assurée, absences de pannes, etc. (critères choisis).

La stratégie choisie, à savoir couvrir des besoins qui ont tendance à être croissants, mais avec des infrastructures vieillissantes (qu'il faut rénover) et en répondant à des besoins de sécurité accrus (nécessité de mettre en place des redondances), tout en garantissant une qualité irréprochable de l'eau, conduit le CEFREN au-devant d'une augmentation importante de ses charges.

Par conséquent, au vu des enjeux auxquels le CEFREN devra répondre ces prochaines années, son organisation, en particulier les principes financiers qui le fondent, doivent être adaptés de manière à répondre aux critères légaux et réglementaires d'une part, mais aussi de garantir un fonctionnement transparent, ainsi que le traitement équitable et juste de toutes les communes membres, ou clientes. Les statuts révisés seront ainsi l'instrument adéquat pour accompagner le CEFREN dans les années à venir et lui permettre d'assurer la distribution d'eau potable pour ces 50 prochaines années, que cela soit au niveau de la mise à disposition des infrastructures nécessaires qu'à celui de son fonctionnement quotidien.

4. La révision totale des statuts : une révision en deux temps !

Le CEFREN est la plus ancienne association de communes du canton. Ses statuts, rédigés en 1963, ont été modifiés à plusieurs reprises. L'option a donc été choisie de procéder à une révision totale de ceux-ci, en reprenant les statuts-types pour les associations de communes, établis par le Service des communes, et d'y prévoir les dispositions nécessaires au fonctionnement spécifique du CEFREN

Toutes les dispositions ont ainsi été remises à jour, à deux exceptions, celles régissant la composition de l'Assemblée des délégué-e-s et du comité de direction. Cette option politique de ne pas les modifier et de les revoir dans un deuxième temps a été choisie car l'organisation devra être modifiée lors de l'éventuelle arrivée de nouvelles communes membres. En effet, l'acceptation de nouveaux membres nécessitera une nouvelle modification des statuts, laquelle permettra de revoir la répartition des sièges au comité et la représentation au sein de l'Assemblée des délégué-e-s en fonction du nombre de nouveaux membres.

Les communes membres sont donc aujourd'hui saisies d'une première modification des statuts, qui concerne la révision des principes financiers régissant le CEFREN. Elles seront saisies d'une seconde révision, d'ici à l'automne 2024, qui concernera l'accueil de nouvelles communes membres et la composition des organes du CEFREN. Cette seconde révision devra elle aussi, après avoir été adoptée par l'Assemblée des délégués du CEFREN, être soumise pour approbation aux législatifs des communes membres (yc. les nouveaux membres).

En résumé :

Première révision des statuts (mars 2024) : révision des principes financiers. Approbation par les Assemblées communales / les Conseils généraux des communes membres d'ici fin juin 2024.

Seconde révision des statuts (octobre 2024) : nouveaux membres et composition des organes. Approbation par les Assemblées communales / les Conseils généraux des communes membres d'ici fin décembre 2024.

5. Les principales modifications apportées aux statuts

5.1 En général

Comme indiqué, la révision des statuts permet de mettre les principes financiers du CEFREN en adéquation avec les pratiques communales. Cette révision garantit un fonctionnement transparent du CEFREN, tout comme le traitement équitable et juste de toutes les communes membres et clientes, et permettra d'assurer la distribution d'eau durant les 50 prochaines années en garantissant le financement des infrastructures nécessaires.

Les principales modifications sont décrites ci-dessous.

5.2 Les débits souscrits déterminent la répartition des charges

La capacité de la station de Port-Marly est aujourd'hui de 30'000 l/min. Elle permet donc de disposer de débits souscrits à hauteur de 30'000 l/min.

C'est logiquement la quantité de débits souscrits par chaque commune membre qui doit déterminer le coût fixe à charge de chacune ; en effet, le CEFREN doit garantir, au travers de ses infrastructures et de son fonctionnement, la fourniture de la totalité des débits souscrits. C'est donc le débit souscrit qui détermine la prestation, les droits et devoirs qui en découlent tout comme la répartition des charges fixes.

5.3 Activation de tous les débits souscrits

Aujourd'hui, les communes membres se répartissent une certaine quantité de débits souscrits, dont seule une partie a été activée ; le solde est réparti entre certains membres sous forme de réserve. Seuls les débits souscrits activés sont pris en compte pour la répartition d'éventuels déficits.

Pour garantir la meilleure allocation des ressources à disposition, la décision a été prise d'activer l'ensemble des réserves.

Toutes les communes membres ont été abordées et questionnées sur la quantité de débits souscrits souhaitée (augmentation, statu quo ou réduction par rapport à la quantité dont elles disposent aujourd'hui). Pour les aider à se déterminer, le CEFREN leur a fourni à chacune une fiche spécifique à leur situation propre, établie sur la base de l'utilisation effective et des données contenues dans leurs PIEP respectifs ; les fiches présentaient une proposition de couverture des besoins en fonction de différents critères de risques. Chaque commune membre a donc pu indiquer la quantité de débit souscrit, en l/min, dont elle souhaite disposer. Certaines communes achètent des débits souscrits supplémentaires, d'autres renoncent à certains, d'autres enfin restent au statu quo (les réserves étant toutefois activées).

MEMBRES	Débit souscrit [l/min]	Débit réservé [l/min]	Total [l/min]	DSC voulu par la commune [l/min]	Débit mis en vente [l/min]	Débit mis en location [l/min]	Débit actif en termes de contribution [l/min]
Courtepin	4 431	1 563	5 994	4 000	494	1 500	5 500
La Sonnaz	300	73	373	560	-	-	560
Marly	300	104	404	404	-	-	404
Matran	500	-	500	600	-	-	600
Villars-sur-Glâne	4 000	847	4 847	4 847	-	-	4 847
Belfaux	569	-	569	860	-	-	860
Cominboeuf	1 635	-	1 635	1 635	-	-	1 635
Givisiez	1 500	116	1 616	1 900	-	-	1 900
Granges-Paccot	621	-	621	900	-	-	900
Fribourg	6 750	2 381	9 131	6 000	-	3 131	9 131
Total	20 606	5 084	25 690	21 706	494	4 631	26 337

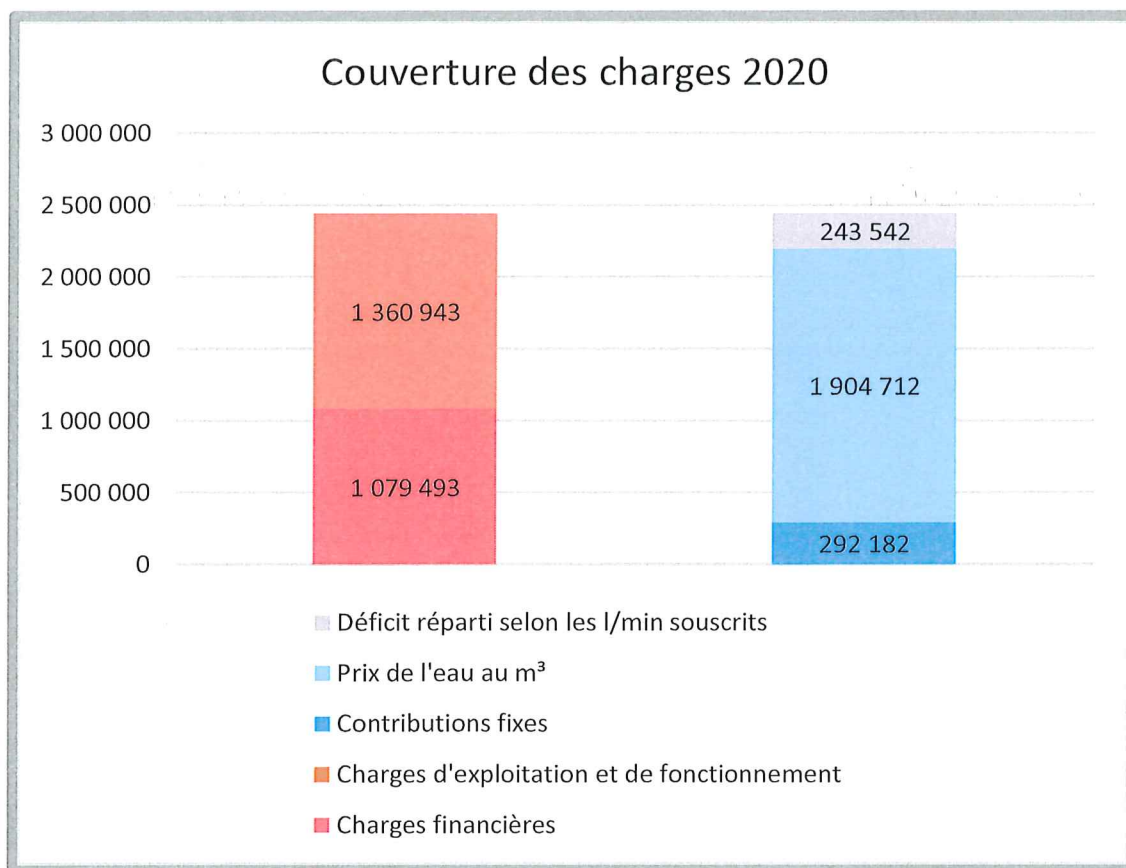
Répartition actuelle des débits souscrits, suivie des débits souscrits actualisés demandés par les communes membres.

5.4 Financement en accord avec les principes en matière d'eau potable

Actuellement, les frais annuels du CEFREN sont répartis sur la base des débits souscrits activés (seulement 20'606 l/min), ainsi que de la quantité d'eau consommée. Les communes se voient aussi facturer une contribution annuelle se basant sur le nombre de délégués et d'habitants enregistrés dans la commune (taxe de 1.- par habitant et de 500.- par délégué).

Les écarts de prix entre comptes et budgets sont donc fortement influencés par les ventes d'eau, liées aux conditions météorologiques difficilement prévisibles : une année avec moins de ventes de m³ d'eau engendrera un déficit plus important, parce que les frais fixes n'ont pas de lien avec la vente d'eau.

Les déficits sont ensuite répartis en fonction des débits souscrits activés.



Les contributions fixes prévues dans les statuts actuels sont insuffisantes à couvrir les charges (financières) fixes.

La nouvelle logique de financement prévue par les statuts est celle de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP, RSF 821.320.1), qui prévoit que le financement des coûts annuels d'infrastructures d'eau potable est couvert par :

- la contribution annuelle ;
- la contribution de consommation.

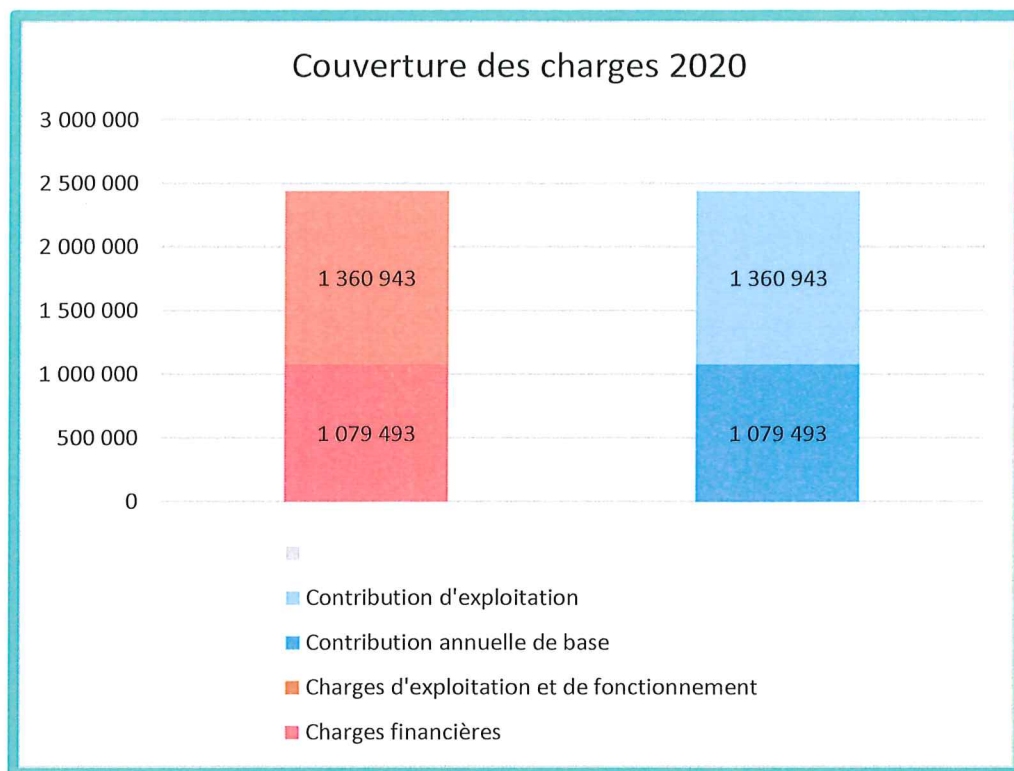
La *contribution annuelle* sert au financement de la mise à disposition du réseau d'eau (financement des amortissements, des dettes et des intérêts = charges financières).

La *contribution de consommation* est perçue pour couvrir toutes les autres charges d'exploitation liées au volume de consommation. Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée.

Ainsi, les contributions forfaitaires par délégué-e et habitant-e-s sont abandonnées au profit de la contribution annuelle, qui rend mieux compte de l'intensité de l'utilisation du CEFREN par les communes et respecte ainsi davantage le principe de causalité. Cette contribution annuelle sert à couvrir les charges financières des infrastructures d'eau actuelles et futures selon le PIEP du CEFREN et son plan financier, de manière à permettre une couverture des coûts de construction, notamment par l'alimentation d'un fonds pour investissements futurs. Elle est perçue annuellement auprès des communes-membres en fonction des débits souscrits par celles-ci.

Le reste des charges est couvert par la contribution de consommation, qui est calculée en divisant l'ensemble des charges d'exploitation par la consommation.

Ce nouveau paramétrage permet un ajustement de la contribution fixe aux charges fixes réelles et en croissance. Les déficits seront ainsi mieux estimés, donc moins importants, et la dépendance au volume vendu sera moins grande.



5.5 Autres modifications de plus faible importance

Introduction d'un fonds pour investissements futurs

Ce fonds pour investissements futurs, qui devra faire l'objet d'un règlement à adopter par l'Assemblée des délégué-e-s, permettra de prévoir le financement des investissements futurs à 5 ans, mais aussi de « lisser » un peu la contribution annuelle fixe, de manière à permettre aux communes de planifier les dépenses liées au CEFREN

Détermination du prix du débit souscrit à l'achat

Introduction d'un prix d'entrée au CEFREN, selon la notion de participation aux efforts financiers consentis depuis la création du CEFREN pour établir les infrastructures actuellement en service garantissant la prestation demandée. Cette contribution unique établit un droit d'eau libellé en litres par minute, sur la capacité totale de production du CEFREN, à savoir 30'000 l/min. Au 1^{er} janvier 2024, le prix du litre / minute est calculé à 1340 francs. Notons que la contribution pour l'achat par une commune membre d'un débit souscrit supplémentaire prendra en compte les amortissements déjà effectués par la commune.

Adaptation du capital social

Les différentes communes membres n'ont pas participé de manière uniforme au capital social. Il a dès lors été décidé d'adapter le capital social à un montant de CHF 1'500'000.-, qui sera réparti entre les communes membres en fonction de leur débit souscrit (à raison de CHF 50.- par litre / minute de capacité).

Augmentation de la limite d'endettement

La limite d'endettement est augmentée pour suivre les investissements très importants à venir (triplement de la capacité du réservoir de Belle-Croix, conduite de sécurité, nouvelle station de filtration). Ainsi, cette limite passe de CHF 25 mio à CHF 75 mio de francs. Pour rappel, les investissements de plus de CHF 5 mio sont soumis au referendum facultatif et ceux de plus de 10 mio au referendum obligatoire.

6. Incidences financières

Le changement de modèle de financement reste neutre pour la plupart des communes. Seule la répartition des coûts fixes et variables sera différente. Toutefois, la contribution fixe augmentera à cause des importants développements des infrastructures du CEFREN (cf. ci-dessus les défis du CEFREN et son contexte spécifique – mise à niveau des infrastructures, renforcement de la sécurité par la redondance des infrastructures et changement climatique).

La modification des principes financiers provoque une certaine diminution des charges de toutes les communes membres, à l'exception d'une : la Ville de Fribourg. En effet, la Ville de Fribourg, même si elle dispose d'un très important débit souscrit auprès du CEFREN, n'utilise que très rarement, ou très peu l'eau du CEFREN – ses sources propres (sources de la Hofmatt, et de la Tuffière) suffisent à l'approvisionnement de sa population. Comme la contribution annuelle fixe est désormais fixée en fonction des débits souscrits par les communes (et n'est plus influencée par la consommation d'eau), la part à charge de la Ville de Fribourg augmente de manière importante.

En résumé, les communes qui ont choisi d'activer leurs réserves de débits souscrits (activation gratuite) constateront des charges supplémentaires, dans la mesure où elles ont défini qu'elles ont besoin de plus d'eau à l'avenir et financeront les infrastructures en fonction d'un débit souscrit plus important. De la même manière, une commune qui a besoin de plus d'eau et qui achète des débits souscrits supplémentaires devra d'une part, payer le prix d'achat (unique) de ceux-ci et d'autre part, également financer les infrastructures en fonction d'un débit souscrit plus important.

7. Calendrier

Le calendrier de cette importante année pour le CEFREN (révision des statuts en deux phases, possibilité d'accueillir de nouvelles communes membres) est serré. On y voit les étapes suivantes :

- **27 mars 2024** : Assemblée des délégué-e-s extraordinaire :
Révision n°1 des Statuts - « Principes financiers »
- **Assemblées communales des comptes (avant fin juin 2024)** :
Adoption des statuts du CEFREN par les législatifs
- **29 mai 2024** : Assemblée des délégué-e-s des comptes 2023 :
Information sur Révision n°2 des Statuts - « Membres » et sur travaux relatifs aux règlements
- **9 octobre 2024** : Assemblée des délégué-e-s extraordinaire :
Révision n°2 des Statuts - « Membres »
- **Assemblées communales du budget 2025 (avant fin décembre 2024)** :
Nouvelle adoption des statuts du CEFREN par les législatifs, y compris par les nouvelles communes membres
- **29 novembre 2024** : Assemblée des délégué-e-s du budget 2025 :
Adoption des règlements (nouveaux ou modifiés) : Règlement d'organisation, Règlement des finances, Règlement sur fonds pour investissements futurs
- **1er janvier 2025** : Entrée en vigueur des nouveaux statuts du CEFREN avec nouveaux membres

8. Conclusion

Le CEFREN est actuellement régi par des bases statutaires et réglementaires vieillissantes, par ailleurs en partie incomplètes. La modernisation des installations de production et de distribution, l'intérêt de nouvelles communes pour un partenariat avec le CEFREN et, en toile de fond, les stratégies cantonales de réorganisation de la distribution d'eau potable rendent nécessaire la mise à jour complète des instruments d'organisation et de financement de l'association.

L'année 2024 sera fondamentale pour le CEFREN, avec la révision totale de ses statuts, en particulier l'adaptation des principes financiers qui le régissent, en application des principes de la loi sur l'eau potable, mais aussi la révision des règlements du CEFREN, qui seront soumis à l'Assemblée des délégué-e-s du 29 novembre 2024. La mise à jour des besoins effectifs des communes membres, au travers de l'actualisation des débits souscrits qu'elles entendent pouvoir obtenir du CEFREN, a l'avantage de déterminer de manière claire la quantité de débits souscrits libres pouvant être vendus à d'éventuelles nouvelles communes membres. A ce jour, différentes communes ont manifesté un intérêt à pouvoir devenir membres du CEFREN – intérêt qu'il convient bien entendu encore de confirmer.

Comme il s'agit d'adopter les statuts d'une association de communes par les législatifs des communes membres, il n'est pas possible de les amender. Ils peuvent soit être adoptés dans leur totalité, soit refusés. Par ailleurs, les modifications essentielles des statuts doivent être approuvées par les trois quarts des communes, dont la population légale doit en outre être supérieure aux trois quarts de la population légale de toutes les communes membres de l'association.

L'adoption de ces statuts révisés est absolument nécessaire pour permettre la poursuite de la mission fondamentale qu'est la distribution d'eau potable.

Par conséquent, le Conseil communal invite le Conseil général à adopter la révision totale des statuts du Consortium pour l'alimentation en eau de la Ville de Fribourg et des communes voisines (CEFREN).

Message validé par le Conseil communal lors de sa séance du 29 avril 2024.

Au nom du Conseil communal

Le Syndic :


Martin Moosmann



La Secrétaire communale :


Anne Rochat

Annexes :

ANNEXE 1 : Statuts du Consortium pour l'alimentation en eau de la Ville de Fribourg et des communes voisines (CEFREN), révision totale, adoptés par l'Assemblée des délégué-e-s du 27 mars 2024

ANNEXE 2 : Version comparée des statuts révisés et des statuts actuels du CEFREN

ANNEXE 3 : Message explicatif concernant l'adaptation des principes d'organisation du CEFREN