



NUMÉRO	SUJET
44-2019	Reconduction du DISREN pour la période 2020-2025
	RESPONSABLE(S) POLITIQUE(S)
	Boris Mury

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

Considérant, à regret, que les conditions ne sont actuellement pas réunies pour l'intégration statutaire du Dispositif d'investissement solidaire de la région yonnaise (DISREN), qui reste clairement son objectif à terme, le Comité de direction propose la reconduction, pour cinq ans, du DISREN dans sa forme actuelle. Ceci permet d'éviter que la Région ne soit privée d'un outil d'investissement-clé dès 2020. Sur la base de l'expérience acquise dans la phase initiale, des améliorations sur des points mineurs du mécanisme sont proposées.

Contexte

Confronté à de longues procédures de mobilisation de ses investissements régionaux, la Région de Nyon s'est dotée, en 2016, d'un instrument novateur et performant : le Dispositif d'investissement solidaire de la région yonnaise (DISREN). Il est basé sur le préavis 50-2015 et forme un but optionnel pour les communes de la Région de Nyon, qui ont le choix d'adhérer ou non à ce mécanisme.

Le bilan du DISREN est positif. Ceci a été confirmé par le Forum sur la collaboration régionale (Gland, 13.02.2019). Au total, 15 projets de portée régionale ont été financés à ce jour par ce biais. L'outil s'est affiné et a gagné en maturité. Outre les communes, il a été salué par la Conférence tripartite de la Confédération (CT)¹ ou des instituts scientifiques renommés, tels Ecoplan à Berne²), pour son originalité et ses performances. Toutefois, malgré le succès de cet instrument, il a été constaté que certaines communes participent aux investissements régionaux tandis que d'autres pas. Ceci crée une distorsion dans les efforts consentis par les communes membres dans l'intérêt de la collectivité.

Enjeux

Chacune des communes de la Région n'a pas à elle seule la capacité de résoudre toutes les questions liées au développement régional (conditions cadres, équipements, infrastructures,

¹ La Conférence tripartite est la plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Elle encourage la coopération entre les échelons institutionnels, mais aussi celle entre espaces urbains et espaces ruraux. Voir à ce propos : www.tripartitekonferenz.ch/fr/ et www.are.admin.ch/are/fr/home/villes-et-agglomerations/organes-de-coordination-et-de-travail-en-commun/conference-tripartite-des-agglomerations-cta.html.

² Ecoplan, « Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels: retours d'expérience et recommandations », Berne, 20.09.2018, pp. 43-46, https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/tkfa_rapport_de_base_ecoplan_f.pdf

services, etc.) L'expérience du précédent exercice DISREN a démontré que la concentration des forces et la solidarité régionale permettent de mener à bien des projets que les communes seules auraient énormément de difficultés à concrétiser. En effet, ni le Canton ni la Confédération n'interviendraient sans un engagement fort et coordonné des communes. La Région de Nyon, qui émane des communes, a été mise en place pour constituer et exprimer cette force de travail solidaire.

La phase expérimentale (2016-2019) du DISREN prendra fin au 31.12.2019. Pour entamer une nouvelle phase, un vote au Conseil intercommunal est nécessaire. Deux voies alternatives se présentent : celle de la reconduction du DISREN sous sa forme actuelle, à savoir une option pour les communes membres (libellé dans les statuts en tant que « but optionnel » de l'association), ou celle de son intégration statutaire (en faire un but de l'association applicable pour toutes ses communes membres).

A cette fin, une consultation sur un avant-projet de révision statutaire a été conduite en 2018 par la Région auprès des communes : cette démarche a révélé qu'une grande majorité des instances municipales et délibérantes consultées (env. 90%) est favorable à l'intégration statutaire du DISREN. Cinq communes sont encore indécises, pour des raisons diverses.

Malgré ce fort soutien, il est probable qu'un vote au législatif dans l'ensemble des communes membres sur l'option d'une intégration statutaire ne puisse, dans ces circonstances, recueillir les 100% requis par la Loi sur les communes (LC). Une telle issue nécessiterait non seulement l'organisation d'un nouveau vote, aux implications financières et organisationnelles substantielles, mais repousserait l'adoption du DISREN de plusieurs mois, privant la Région de ses capacités d'investissement pour au moins toute l'année 2020.

A l'heure actuelle, quelle que soit l'option retenue, elle ne pourrait être mise en œuvre avant juillet 2020, rendant impossible tout investissement avant cette date. La Région se trouve ainsi pressée par le temps, pour renouveler son outil d'investissement.

Objet de l'action proposée

Prenant acte des résultats de la consultation précitée, de la démarche constructive engagée auprès du Département des institutions et de la sécurité du Canton de Vaud (DIS) et conseillé par deux juristes du Canton sur les aspects relatifs à la LC, le Comité de direction s'est réuni le 27.03.2019 pour examiner en profondeur, dans le contexte précité, les deux options et leurs chances respectives d'aboutissement.

Soucieux de ne pas courir le risque que la Région soit privée de son principal outil de réalisation de projets sur toute une année (au minimum), le Comité de direction a décidé de proposer au Conseil intercommunal la reconduction du DISREN sous forme de but optionnel, au même coefficient qu'actuellement (1 point d'impôt, réparti en 0,9 point d'investissement et 0,1 point de sauvegarde). Ceci malgré le clair penchant pour une intégration statutaire du DISREN, qui pour le Comité de direction reste résolument le but à long terme.

Dans la mesure où la phase expérimentale (2016-2019) du DISREN a permis d'identifier certaines imperfections mineures du mécanisme, il est proposé de tirer les leçons de cette première étape et d'apporter les correctifs jugés nécessaires dans la proposition actuelle. Dans la continuité du mécanisme de financement établi par le préavis 50-2015, le présent préavis propose les évolutions mineures décrites ci-après.

Principaux changements

Comme dans la version précédente du DISREN, le financement d'un projet se fait selon une logique de « cercles » de communes concernées à des degrés différents par ce projet. On distingue le « cercle porteur A » du « cercle porteur B ». Et tout comme précédemment, un cercle de communes dit « solidaire » vient appuyer l'effort du cercle porteur : là aussi, deux sous-groupes A et B sont envisageables au besoin, si les intérêts des communes concernées diffèrent fortement. Dans cette nouvelle version, le cercle solidaire est rebaptisé « **cercle solidaire bénéficiaire** », de façon à rappeler que les bénéfices d'une participation de ces communes au financement du projet doivent bien être mesurés dans le processus de détermination des parts de chacune.

Financement par cercles d'intérêt

Le **cercle porteur A** est directement responsable du projet. Il en assume les coûts de fonctionnement. Les critères minimaux pour constituer un cercle porteur A sont :

- être une des communes sur lesquelles le projet est réalisé et adhérente au DISREN
- être une association de communes, dont toutes sont adhérentes au DISREN et ont un intérêt direct au projet
- être la Région de Nyon, représentée par le Comité de direction.

Une convention entre le cercle porteur A et la Région de Nyon doit être signée, au plus tard avant le versement des fonds votés au Conseil intercommunal. Cette disposition constitue un changement par rapport à la version initiale du DISREN qui prévoyait qu'une convention devait être signée avant le vote du projet au Conseil intercommunal.

Le **cercle porteur B** est constitué de communes apportant leur soutien au cercle porteur A. Pour constituer un cercle porteur B, les critères minimaux sont les suivants :

- être une commune hors DISREN, avec un intérêt direct au projet (moyennant convention avec cercle porteur A)
- être une commune DISREN avec un intérêt direct au projet, sans toutefois être territoriale.

Le **cercle solidaire bénéficiaire** est constitué de communes répondant au critère minimal suivant :

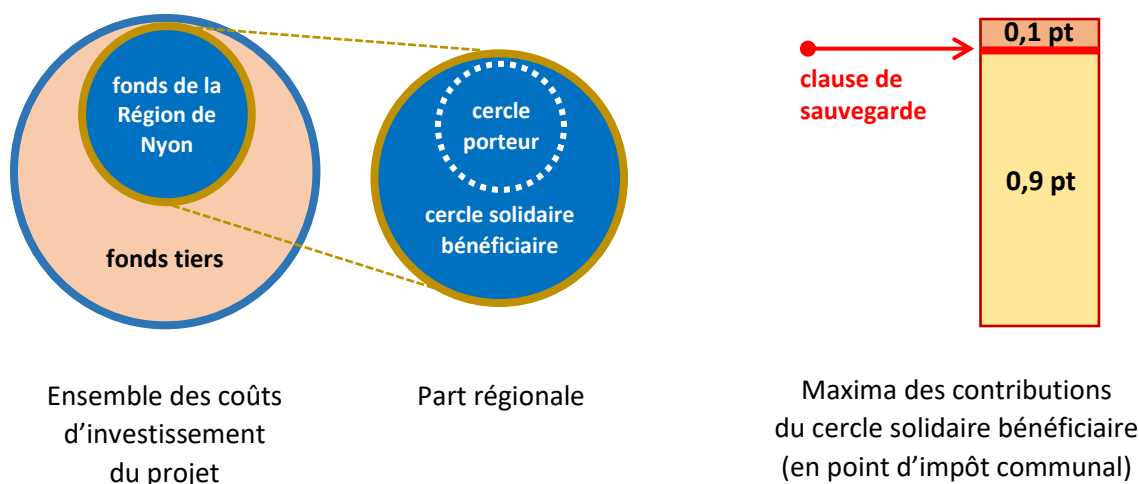
- être une commune DISREN qui n'est pas porteuse du projet.

Ce cercle peut être divisé en deux sous-groupes si les intérêts régionaux divergent fortement entre les communes qui le composent.

Il est important de souligner que le mécanisme du DISREN est destiné, comme son nom l'indique, à **financer des investissements**, et non des frais de fonctionnement. Ces derniers sont à couvrir par les initiants du projet, qui doivent s'assurer de la viabilité de leur couverture.

Il convient de rappeler que le DISREN vise également — par la mise en commun ordonnée de contributions communales — à créer un fonds régional pour réaliser un projet, articulation qui permet de lever des **fonds tiers** (cantonaux et fédéraux notamment). Dans la pratique, ces fonds tiers se montent souvent au double de la part régionale.

Le schéma ci-après présente les parts des diverses communes prévues par le mécanisme :



Répartition financière au sein du cercle solidaire bénéficiaire

Le niveau de financement des investissements du cercle solidaire bénéficiaire varie selon le type de projet :

- Il repose pour moitié sur une participation en franc par habitant, sur la base de la population au 31 décembre précédant le vote du préavis (N-1).
- L'autre moitié provient d'une participation sur la base des impôts conjoncturels (IGI-DMU³), lissés sur les trois années précédant le vote du préavis (N-1 à N-3).
- Une fois la clé de répartition définie (au moment du vote), celle-ci ne bouge plus durant toute la phase du projet, quelle que soit la durée de cette phase.

Exemple : le préavis XX-2021 de réalisation est voté le 12 juin 2021. Pour le calcul des parts de financement, seront pris en compte : (1) la population au 31.12.2020 et (2) les impôts conjoncturels lissés sur 2018-2019-2020. Cette clé est conservée durant toute la phase de réalisation du projet, même si celle-ci se termine en 2024.

En cas d'écart entre les coûts prévus du projet et ses coûts réels une fois réalisé, le montant alloué par la Région de Nyon n'excèdera pas la somme approuvée par le Conseil intercommunal. Il deviendra toutefois proportionnel au coût total du projet si celui-ci est finalement inférieur au coût total budgétisé.

Processus d'information et de contrôle

Pour chacun des préavis DISREN présentés, le Conseil intercommunal s'appuiera sur les commissions ad hoc, qui évalueront la substance des projets présentés.

Par ailleurs, une commission permanente instituée par le Conseil intercommunal le 20.06.2019 statuera sur la conformité du projet vis-à-vis des dispositions du DISREN : la Commission des investissements régionaux, qui sera élue pour chaque législature.

Ce mode de faire présente l'avantage de permettre au plus grand nombre de délégués au Conseil intercommunal de disposer d'un examen détaillé des projets présentés. De plus, il garantit le respect durable des règles du DISREN pour l'attribution de financements aux projets.

³ IGI : impôt sur les gains immobiliers. DMU : droits de mutation.

Phases de projet

Chaque projet DISREN s'inscrivant dans la durée sera subdivisé en principe en 4 phases distinctes : **étude de faisabilité, pré-étude, étude de réalisation et réalisation.**

	1 Etude de faisabilité	2 Pré-étude	3 Etude de réalisation	4 Réalisation
Cercles DISREN	Prédétermination	Consolidation	Validation	
Organe de validation	Comité de direction ou Conseil intercommunal	Conseil intercommunal (crédit de pré- étude)	Conseil intercommunal (crédit d'étude)	Conseil intercommunal (crédit de réalisation)
Financement	Budget ordinaire (cotisations)	DISREN	DISREN	DISREN

Un projet DISREN peut être proposé à la Région de Nyon à tout moment (et dans n'importe quelle phase). La part de financement régional du projet pourra dépendre de l'implication/consultation de la Région et des communes-membres lors de l'élaboration dudit projet. Idéalement, un porteur de projet devra contacter la Région de Nyon dès la phase d'étude de faisabilité, afin de permettre à l'association et à ses communes-membres de participer à l'élaboration du cahier des charges.

Reporting financier et décompte pour la péréquation

La Région de Nyon s'engage à produire, en début de chaque année civile, un relevé annuel des investissements consentis par chaque commune dans le cadre du DISREN. Elle fournira séparément à chacune d'entre elles le décompte la concernant, au premier trimestre de l'année suivante.

Les dépenses thématiques seront mises en évidence dans ce décompte afin de permettre aux boursiers communaux de les déduire dans le cadre de la péréquation intercommunale⁴.

Enfin, la Région de Nyon éditera chaque année un rapport du DISREN renseignant l'ensemble des communes adhérentes.

Calendrier

En cas de validation du présent préavis le 26 septembre 2019 par le Conseil intercommunal, un texte-type sera fourni à chacune des communes membres afin qu'elles puissent le soumettre à leur délibérant sous forme de préavis communal proposant cette nouvelle étape du DISREN. Les communes membres auront jusqu'au 30 juin 2020 pour communiquer à la Région de Nyon le résultat de cette votation. L'objectif visé est la mise en œuvre du Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise au 1^{er} juillet 2020. Cette mise en œuvre est prévue pour cinq ans, soit jusqu'au 30 juin 2025.

Au-delà de cette étape, le renouvellement du dispositif reposera sur l'élaboration d'un nouveau préavis intercommunal, qui tirera les enseignements de l'application du présent concept. Il devra à son tour être validé par le Conseil intercommunal puis par l'ensemble des organes délibérants des communes membres de l'association.

⁴ Questionnaire pour l'établissement des dépenses thématiques admises (péréquation intercommunale) : www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/finances-communales/

26.09.2019	Vote du présent préavis au Conseil intercommunal.
01.10.2019	Envoi du texte-type pour les préavis communaux.
01.11.2019 au 30.06.2020	Votations par les délibérants communaux et communication des résultats à la Région de Nyon.
01.07.2020 au 30.06.2025	Mise en œuvre de la nouvelle étape du DISREN.

Communication

La Région de Nyon actualisera ses supports de communication expliquant le fonctionnement du DISREN.

Arguments au sujet de l'intérêt de la mesure

Bénéfices pour la Région	La Région renouvelle un outil d'investissement novateur qui a fait ses preuves pour financer des projets régionaux au bénéfice des communes membres et de leur population.
Bénéfices pour les communes	Disposer d'un moyen simple ayant fait ses preuves, permettant de réaliser des projets régionaux pour les communes et leur population, qu'elles ne pourraient entreprendre seules. Mécanisme donnant accès à des fonds fédéraux, cantonaux et autres fonds tiers.
Bénéfices pour les habitants	Disposer d'infrastructures et services de proximité de qualité, difficilement réalisables par les seuls moyens communaux.

Conclusion

Du fait que les conditions ne sont actuellement pas réunies pour l'intégration statutaire du DISREN, la reconduction pour cinq ans du dispositif dans sa forme actuelle apparaît comme la meilleure solution pour la Région et les communes. Ceci permet d'éviter que la Région ne soit privée d'un outil d'investissement-clé dès 2020. Sur la base de l'expérience acquise dans la phase initiale, des améliorations sont proposées sur des points mineurs du mécanisme. La Région de Nyon dispose ainsi d'un outil simple et efficace pour financer des projets régionaux au bénéfice de la population.

Annexes

- Liste des préavis DISREN votés à ce jour par le Conseil intercommunal.

Décision du Conseil intercommunal

Compte tenu de ce qui précède, nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil intercommunal

- vu le préavis du Comité de direction 44-2019 relatif à la reconduction du DISREN pour la période 2020-2025,
- ouï le rapport de la Commission des investissements régionaux,
- attendu que ce point a été régulièrement porté à l'ordre du jour,
- décide de reconduire le Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN) sous forme de but optionnel, au même coefficient qu'actuellement (1 point d'impôt, réparti en 0,9 point d'investissement et 0,1 point de sauvegarde), pour une période de cinq ans (2020-2025),
- de reconduire la règle du financement solidaire sur la base de la décision du Conseil intercommunal qui devra cumulativement obtenir la majorité simple des communes et qualifiée de deux tiers des voix,
- de reconduire la demande aux communes pour le soutien solidaire sur la base de 50% de contribution en CHF/hab., et de 50% sur les rentrées IGI-DMU lissées sur les trois dernières années,
- que le présent concept entrera en vigueur du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025 lorsqu'il aura été validé cumulativement par les trois quarts des communes membres de la Région de Nyon et l'équivalent des trois quarts de la population représentée,
- de maintenir son objectif à long terme d'intégrer le DISREN aux statuts de la Région de Nyon.

Ainsi délibéré par le Comité de direction dans sa séance du 25 juillet 2019, pour être soumis à l'approbation du Conseil intercommunal.

AU NOM DU COMITÉ DE DIRECTION

Gérald Cretegy
Président

Olivier Haener
Secrétaire

Liste des préavis votés à ce jour par le Conseil intercommunal

- Préavis 43-2019-DISREN Réalisation d'aménagements cyclables en traversée de Perroy.
- Préavis 42-2019-DISREN Soutien à la réalisation de la Maison des vins de la Côte.
- Préavis 39-2019-DISREN Extension de l'Usine à Gaz.
- Préavis 37-2018-DISREN Demande de crédit de CHF 58'000 pour la réalisation de la mesure d'agglomération 12-18 liaison MD Rolle-Perroy, secteur 1 Rolle Quatre-Communes.
- Préavis 34-2018-DISREN Demande de crédit de CHF 274'540 pour la réalisation de l'abattoir régional.
- Préavis 31-2018-DISREN Demande de crédit de CHF 300'000 pour la réalisation du projet du Bois de Chênes.
- Préavis 30-2018-DISREN Demande de crédit de CHF 1'972'840 pour la réalisation d'investissements sur le domaine transfrontalier Dôle-Dappes-Tuffes.
- Préavis 26-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 90'120 pour l'étude de projet d'extension du Musée du Léman.
- Préavis 25-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 260'772 pour la réalisation de la première étape d'un pôle de tourisme de nature à la Givrine.
- Préavis 23-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 1'298'600 TTC pour la réalisation des travaux de réaménagement de la Route Suisse (RC1) à Mies, Tannay, Coppet et Founex.
- Préavis 22-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 459'337 pour le financement du passage inférieur de la gare de Gland.
- Préavis 20-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 109'200 pour le financement de la mise en œuvre de la deuxième phase du réseau agro-écologique Frontière.
- Préavis 19-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 97'197.75 pour le financement de la mise en œuvre de la deuxième phase du réseau agro-écologique ECO-Terre Sainte.
- Préavis 12-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 55'000 pour l'étude de réalisation de la Maison des vins de la Côte.
- Préavis 11-2017-DISREN Demande de crédit de CHF 40'000 TTC pour l'étude de réalisation de la liaison modes doux entre la gare de Rolle et Mont-sur-Rolle.

Une carte géographique des différents préavis est disponible sur regiondenyon.ch/disren