

PRÉAVIS DU COMITÉ DE DIRECTION N°50 – 2015

AU CONSEIL INTERCOMMUNAL DU DISTRICT DE NYON

Dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise

Responsable : Boris Vetsch

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

1. Contexte / Enjeux

C'est en juin 2010 qu'a été présenté au Conseil intercommunal pour la première fois le principe d'un plan d'investissement régional. Il s'en est suivi une intense réflexion d'un groupe de travail, intégrant des représentants des communes, qui a débouché sur le préavis 18-2012 du programme des investissements régionaux. Fin 2013, malgré une forte majorité de communes (34 sur 44), le programme n'a pas été accepté du fait que le seuil qui avait été fixé pour valider sa mise en œuvre (90% de la population représentée et 38 communes membres) n'a pas été atteint.

Face à ce constat, le Conseil intercommunal a nommé en décembre 2013 une commission régionale intégrant des représentants de communes ayant approuvé et désapprouvé le concept d'investissement. Cette commission a confirmé la justification du renforcement de la solidarité régionale pour concrétiser les projets nécessaires à la région. Elle a mis en évidence le rôle du Conseil régional et sa capacité à accompagner les projets ainsi qu'à lever des fonds tiers. La commission a formulé des propositions autour d'un concept des cercles d'intérêts responsabilisant les communes dans le processus des projets. Son rapport a été présenté au Conseil intercommunal de décembre 2014. Ces propositions ont été débattues lors d'une séance ad hoc en février 2015. Le présent préavis se fonde sur les travaux réalisés et sur les résultats des discussions qui en ont découlé.

Les défis auxquels notre territoire doit faire face sont nombreux et de natures diverses, notamment :

- La croissance de la population est l'une des plus importantes du pays durant ces cinquante dernières années. Le seuil des 100'000 habitants sera atteint dans quelques années.
- Les classes d'âge de 25-40 ans émigrent de manière importante.
- Les équipements communautaires, axes routiers, transports publics, équipements sportifs et culturels, n'ont pas évolué dans la même proportion que la croissance démographique.
- Les services à la population, activités sociales, culturelles et sportives doivent être renforcés pour éviter que les habitants du district n'aillent chercher ces « offres » à l'extérieur du territoire régional.
- L'économie est en apparence florissante, mais l'explosion des emplois dans le tertiaire cache les difficultés chroniques des secteurs secondaires et primaires.

Chaque commune n'a pas à elle seule la capacité de résoudre toutes les questions liées au développement régional (conditions cadres, équipements, infrastructures, services, ...). L'expérience a démontré que la concentration des forces et la solidarité régionale permettent de mener à bien des projets que les communes seules ne pourraient pas réaliser. (Cf. annexe 1). En effet, ni le Canton ni la Confédération n'interviendraient sans un engagement fort et coordonné des

communes de la région. Le Conseil régional qui émane des communes a été mis en place pour constituer et exprimer cette force de travail solidaire.

2. Engagement des communes pour concrétiser les projets d'intérêt régional

Les projets qui se concrétiseront découleront de la démarche décrite ci-après ; ils contribueront dans leur ensemble à améliorer les conditions cadres du développement régional.

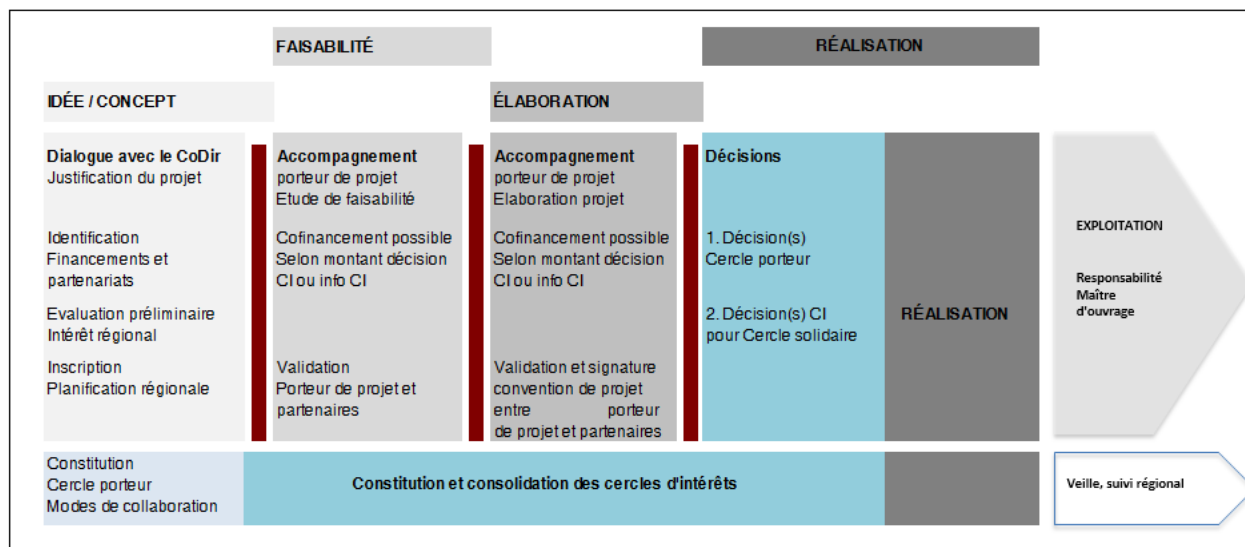
Pour mettre en œuvre ce dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise, lorsque le présent préavis sera accepté par le Conseil intercommunal, les communes membres seront invitées à présenter un préavis type devant leurs législatifs pour valider la démarche.

3. Projets d'intérêt régional : procédures pour la concrétisation

Les étapes de l'élaboration d'un projet régional s'inscrivent le plus souvent dans la durée qui, d'ordinaire, s'étend sur une ou plusieurs législatures. Le processus d'élaboration d'un projet peut être résumé en trois étapes : **faisabilité, élaboration et réalisation** du projet. Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour passer d'une étape à l'autre.

Chaque année, le plan d'investissement sera mis à jour et sera présenté au Conseil intercommunal en même temps que le budget.

Figure 1 - Etapes d'un projet régional



3.1 Elaboration d'un projet d'intérêt régional

Un projet peut être porté par une ou plusieurs communes, un porteur de projet associatif ou privé ou par le Comité de direction (CoDir). Tous les projets qui sollicitent une participation financière solidaire de la région pour la réalisation d'un projet d'intérêt régional doivent, dans le processus d'élaboration du projet, suivre le cheminement prévu.

Autour de **l'idée de projet**, il convient dès le démarrage de discuter avec le CoDir pour établir une première évaluation de **l'intérêt régional du projet** et au besoin inscrire ce dernier dans la

planification régionale (territoriale, financière). Il s'agit également d'identifier les financements et partenariats potentiels à établir avec les fonds tiers mobilisables (CH, VD, privés), en tenant compte de leurs critères et exigences spécifiques. Dès le début, il faut veiller à définir le cercle porteur du projet et préciser les modes de collaboration entre les partenaires potentiels. Dans cette phase, le CoDir joue un rôle de facilitateur/fédérateur.

L'intérêt régional est évalué sur la base d'un certain nombre de conditions à réunir fondées sur la grille de critères ci-dessous¹. Certains projets comprennent des composantes locales et régionales; la grille de lecture permet d'établir ces distinctions et de mettre en évidence les aspects régionaux du projet et sa pertinence. Ces critères qualifiant l'intérêt régional sont à considérer dès le démarrage du projet.

Critères d'entrée en matière pour l'intérêt régional

1. *Inscrit ou inscriptible dans la politique régionale*
2. *Plus-value du projet dans son domaine*
3. *Optimisation des fonds tiers*
4. *Clientèle ou publics cibles*
5. *Partenariats engagés*
6. *Qualité des ressources engagées*
7. *Fonds propres (y compris la part d'intérêt local)*
8. *Viabilité à long terme*

Lorsque l'on passe à l'étape de **faisabilité** ou à l'étape de **l'élaboration du projet**, la conduite du processus se mène sous l'impulsion du porteur de projet. Si ce dernier sollicite une participation technique et financière de la région à l'une ou l'autre de ces étapes du projet, le Conseil intercommunal (CI) peut être saisi pour valider une demande de crédit d'études dépassant les compétences du CoDir. Par sa décision, le CI marque un premier intérêt pour le projet. Si le porteur de projet ne sollicite pas formellement le soutien technique et financier de la région dans les phases d'étude du projet, il devra au minimum renseigner le CoDir en présentant les résultats des étapes à la région. Le CoDir formulera un avis et le cas échéant des recommandations. Dans tous les cas, le CoDir définit avec le porteur de projet, et avant l'étude de faisabilité, le mode d'accompagnement qui sera le sien tout au long du processus. D'entente entre les parties, ce mode peut être adapté à la situation en tout temps.

Lorsque l'on s'approche de la **phase de réalisation**, on est en mesure d'apprécier plus précisément l'intérêt du projet et ses impacts sur la base d'indicateurs d'appréciation. Chaque projet, qu'il s'agisse d'une infrastructure ou d'un équipement, génère des impacts et des effets potentiels sur plusieurs domaines qu'il faut évaluer rigoureusement pour bien cerner l'intérêt régional et, le cas échéant, moduler le soutien financier solidaire. Les indicateurs d'impacts doivent être quantifiables et vérifiables.

Idéalement, les cercles d'intérêt, pour intégrer dès le départ tous les partenaires potentiels, devraient être définis dès le début du projet. L'on sait cependant que selon la nature du projet, la constitution des cercles d'intérêt ne peut se faire qu'en cours de processus ou juste avant la phase de réalisation.

Quelles que soient les dispositions établies entre les partenaires du projet, elles doivent être définitivement arrêtées avant le stade de réalisation du projet et faire l'objet d'une convention (cf. chapitre 4). Pour les décisions de financement, le cercle porteur se détermine d'abord, ce n'est qu'ensuite que le Conseil intercommunal se prononcera pour la part incombant au cercle solidaire.

¹ L'article 37 des statuts de l'association précise au sujet des aides la notion de conditions d'octroi. La révision en cours des statuts est plus précise sur ce sujet.

4. Projets d'intérêt régional : financement selon les cercles d'intérêt

Le financement d'un projet met en relation un certain nombre de partenaires potentiels privés ou publics. Il s'agit de les identifier dès le démarrage, sur la base des partenariats possibles et des bases légales à solliciter selon la nature et le type de projet.

Ces possibilités de financement potentiel se précisent au fur et à mesure de l'élaboration du projet, selon les différentes exigences des partenaires (conditions préalables, critères spécifiques,...). L'optimisation des participations financières se traduit, au plus tard avant la phase décisionnelle de la réalisation, par une convention de financement liant les partenaires.

L'effet de levier induit par l'action déterminante du Conseil régional vis-à-vis des fonds tiers a déjà été démontré à plusieurs reprises par le passé et représente une valeur ajoutée indéniable pour les communes membres de l'association régionale (cf. annexe 1). Comme indiqué précédemment, il faut veiller, autant que possible, à constituer et à consolider le cercle porteur du projet dès la phase de démarrage (idée de projet). Il faudra procéder de même pour l'établissement des modes de collaboration entre les partenaires tout au long du processus d'élaboration du projet.

4.1 Détermination de la participation financière régionale

Nous illustrons la détermination de la participation financière régionale à partir de l'exemple fictif présenté ci-contre qui concerne un projet ABCD_Regio (cf. p.5). Le coût total du projet est de CHF 2'950'000.-. La part des fonds tiers mobilisés s'élève à CHF 1'850'000.-. Ces contributions reposent sur le principe de l'optimisation des fonds tiers. Dans cette catégorie rentre également la part d'intérêt local des trois communes territoriales concernées. Le solde à financer par la région est de CHF 1'100'000.-.

4.2 Constitution des cercles d'intérêt

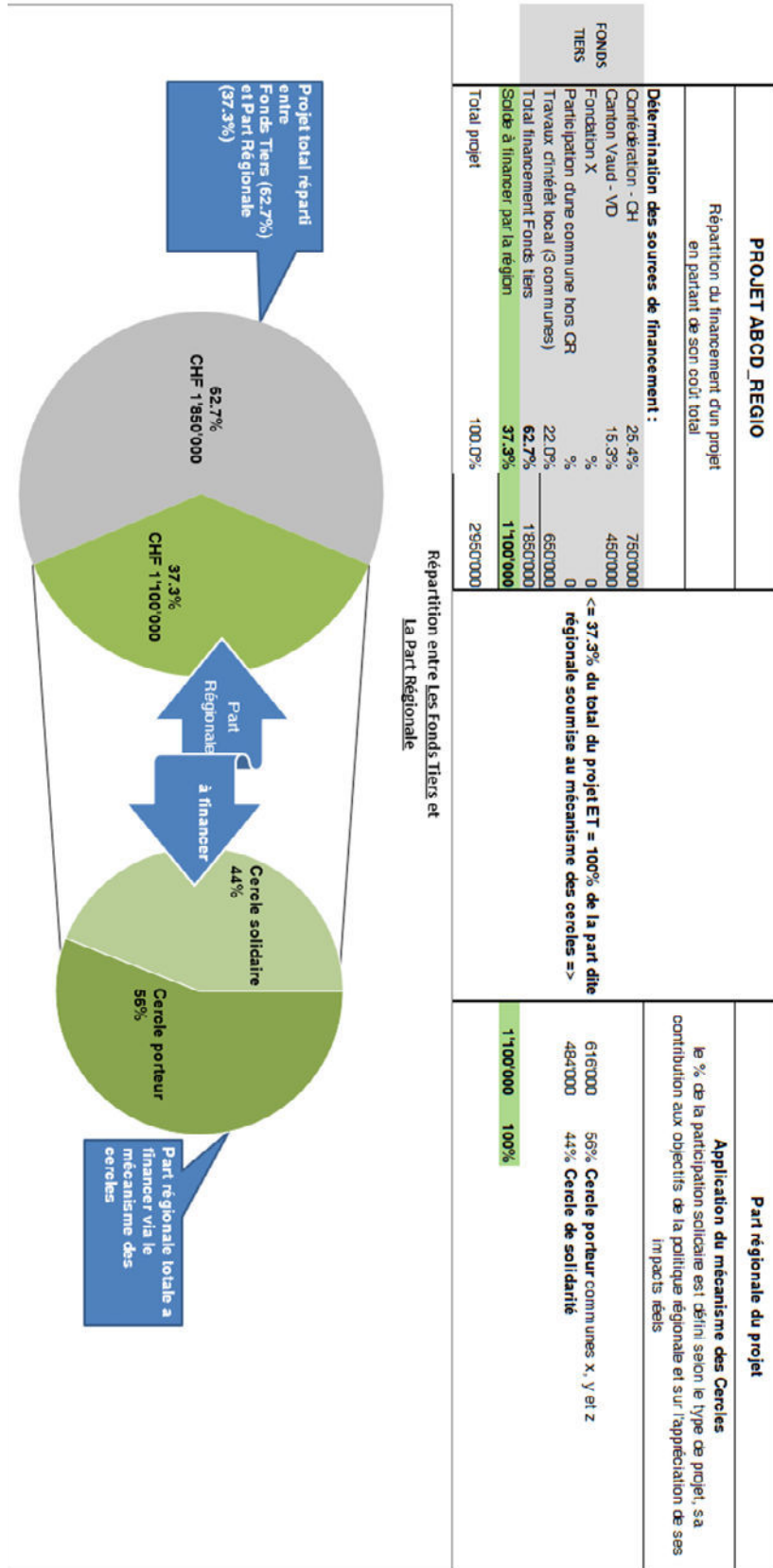
Le solde du projet faisant appel au financement régional CHF 1'100'000.- se divise en deux parts :

La part du **cercle porteur** est constituée par une ou plusieurs commune(s) territorialement concernée(s) qui assume(nt) la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et la part des charges d'exploitation du projet qui doivent être assumées par les communes. La géométrie de la constitution du cercle porteur et de celui de la solidarité est variable selon les projets. Elle présente toutefois des similarités dans l'organisation des cercles autour de projets du même type (par exemple passage sous-voie d'une gare régionale). Dans le cas illustré ci-contre, le cercle porteur est constitué par 3 communes (x, y et z). Ce cercle porteur participe dans ce projet à hauteur de 56% du coût d'investissement incombant à la région. On notera que pour ce projet particulier, les communes du cercle porteur contribuent également à hauteur de CHF 650'000.- pour la part du projet relevant de l'intérêt local qui est considérée dans les fonds tiers.

La part du **cercle de solidarité** est constituée des communes du Conseil régional qui ne font pas partie du cercle porteur. Ce cercle solidaire ne participe pas aux charges d'exploitation. Le pourcentage de financement du cercle solidaire varie. Il peut être différencié et adapté selon le type de projet (infrastructure, équipement,...). On tient compte également de la contribution du projet aux objectifs de la politique régionale et de ses impacts réels.

Pour sceller l'engagement des parties (cercle porteur et cercle solidaire) une convention de financement du projet sera établie, sous réserve de l'obtention des crédits pour la réalisation.

Figure 2 Financement selon les cercles d'intérêt



4.2.1 Le financement au sein du cercle porteur

Le CoDir dans sa mission de facilitation proposera un modèle de base pour la concrétisation de l'engagement financier au sein du cercle porteur. La (ou les) commune(s) concernée(s), au sein du cercle porteur, peut(vent) également s'organiser comme elle(s) l'entend(ent) pour le financement de leur contribution.

4.2.2 Le financement au sein du cercle solidaire

4.2.2.1 Pour être accepté, le préavis du projet doit recueillir cumulativement la majorité simple des communes et la majorité qualifiée de deux tiers des voix au Conseil intercommunal.

4.2.2.2 Le niveau de financement des investissements du cercle solidaire varie selon le type de projet, il repose :

- Pour moitié par une participation en CHF par habitant sur la base de la population de l'année précédente (N-1).
- Pour moitié par une participation sur la base des impôts conjoncturels (IGI-DMU) lissés sur les trois dernières années (N-1 à N-3).

4.2.2.3 Si le nombre de communes au sein du cercle porteur est important, voire plus important que celui du cercle solidaire, il sera proposé au Conseil intercommunal, d'appliquer le principe de la proportionnalité pour ajuster le niveau de financement de la part solidaire.

4.2.2.4 Pour tout projet décidé par le Conseil intercommunal les membres assurent le cofinancement de la part solidaire jusqu'à son aboutissement.

4.2.2.5 Une clause de sauvegarde est mise en place. Chaque commune du cercle de solidarité a le droit, pour chaque exercice annuel, d'actionner une clause de sauvegarde la libérant de l'obligation de payer plus de 1 point d'impôt sur l'ensemble des projets acceptés durant l'année (y compris son éventuelle participation au fonds de compensation ci-dessous). La clause de sauvegarde ne s'applique qu'aux participations des communes au cercle de solidarité. La valeur du point d'impôt considérée est celle de l'année précédente (N-1).

4.2.2.6 Un fonds de compensation est alimenté annuellement par l'ensemble des communes du Conseil régional pour permettre l'exercice de la clause de sauvegarde des communes du cercle de solidarité. Ce fonds est financé selon le principe de 50% en CHF par habitant et 50% sur la base des impôts conjoncturels (IGI-DMU) lissés sur les trois dernières années (N-1 à N-3).

4.2.2.7 Le présent dispositif de financement au sein du cercle solidaire est l'objet d'une approbation par les communes membres du Conseil régional (Conseils généraux et communaux). Il porte pour une période de trois ans et demi du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2019. A l'issue de cette période, selon les résultats de la présente démarche, les communes seront appelées à valider un « nouveau » dispositif pour une période de cinq ans (cf. chapitre 6).

5. Communication, processus d'information et de contrôle

Le Conseil intercommunal s'appuiera sur le travail des commissions ad hoc pour chacun des préavis présentés. Ce mode de faire a l'avantage de permettre au plus grand nombre de délégués au Conseil intercommunal d'accéder à un examen plus fouillé des projets présentés. Les commissions des finances et de gestion² désignées par le Conseil intercommunal examineront également les projets selon ce que prévoient les statuts et les dispositions légales.

² Dès lors que la révision statutaire en cours aura été adoptée par les membres du Conseil régional.

Le CoDir a la liberté de constituer une commission qui lui est propre et réunissant des compétences professionnelles, politiques ou autres, utiles à l'appréciation des projets et à leur mise en œuvre.

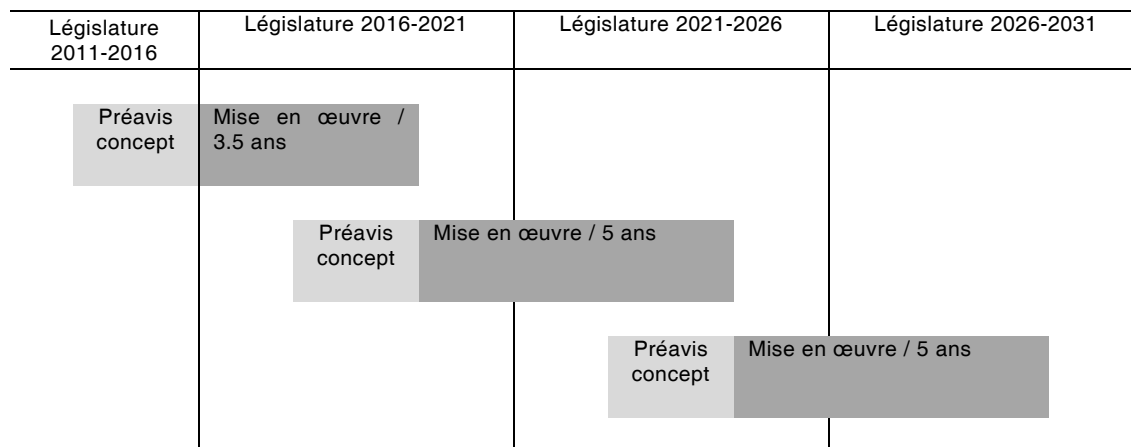
Au-delà des projets qui seront soumis à l'approbation du Conseil intercommunal et à l'instar des pratiques dans les communes, le CoDir tiendra à jour le plan des investissements conformément aux articles 18 à 20 du règlement sur la comptabilité des communes. Ce plan est présenté au Conseil intercommunal et n'est pas voté. Il indique l'état des lieux des investissements en cours et de ceux qui sont projetés.

6. Calendrier

Lorsque le présent préavis sera approuvé par le Conseil intercommunal (en principe le 25 juin 2015), un préavis type sera communiqué à l'ensemble des communes membres de l'association. Ces dernières auront jusqu'au 31 mars 2016 pour se prononcer. L'objectif visé est la mise en œuvre du dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise au démarrage de la prochaine législature 2016-2021 en juillet 2016. Cette première mise en œuvre est prévue pour trois ans et demi jusqu'au 31 décembre 2019.

Le « renouvellement » du dispositif des investissements pour la période suivante 2020-2024 reposera sur l'élaboration d'un nouveau préavis 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 et ses effets porteront sur 5 ans. Le même processus devrait ensuite se répéter tous les cinq ans.

Ce mode de faire permet au début de législature aux nouvelles autorités de tirer les enseignements de l'expérience et le cas échéant de proposer des ajustements pour la période suivante.



7. Conclusion

Le nouveau dispositif d'investissements solidaire de la région yvonnoise propose une démarche qui tient compte des réflexions menées par la commission chargée des investissements régionaux, de l'écoute des communes et de l'expérience propre au CoDir dans la conduite des projets régionaux. Ce nouveau concept renforce le rôle des communes dans la notion de cercle porteur et propose une approche projet par projet pragmatique et allégée. Pour le cercle solidaire, les communes délèguent une compétence au Conseil intercommunal. La clause de sauvegarde apporte une garantie aux communes pour que les sollicitations du cercle solidaire ne dépassent pas annuellement et pour chacune d'entre elles le seuil financier de 1 point d'impôt.

Le présent dispositif d'investissement solidaire de la région yvonandaise propose une première phase expérimentale de deux années. Il appartiendra aux Autorités de la prochaine législature de tirer les enseignements de l'expérience et de proposer ce concept le cas échéant modifié pour une nouvelle période de cinq ans.

Compte tenu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil intercommunal du district de Yvonand

- vu le préavis du comité de direction N°50-2015 relatif à la mise en œuvre du dispositif d'investissement solidaire de la région yvonandaise,
- ouï le rapport de la commission ad hoc,
- ouï le rapport de la commission gestions & finances,
- attendu que ce point a été régulièrement porté à l'ordre du jour,
- décide d'approuver la mise en œuvre du Dispositif d'investissement solidaire de la région yvonandaise fondé sur le principe des cercles d'intérêt,
- d'adopter 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 solliciter les 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,
- de valider
- i) le principe de la clause de sauvegarde plafonnant l'engagement des communes à 0.9 point d'impôt communal par an sur l'ensemble des projets décidés dans l'année,
 - ii) le mécanisme complémentaire de soutien solidaire financé selon le principe de 50% en CHF/hab et 50% sur les rentrées IGI-DMU lissées sur les trois dernières années,
 - iii) le plafonnement de l'éventuelle participation communale au fonds de compensation à 0.1 point d'impôt communal.
- que le concept des investissements régionaux entrera en vigueur du 1^{er} juillet 2016 jusqu'au 31 décembre 2019 lorsqu'il aura été validé cumulativement par les trois quarts des communes membres du Conseil régional et l'équivalent des trois quarts de la population représentée.

Ainsi délibéré par le Comité de direction dans sa séance du 30 avril 2015, pour être soumis à l'approbation du Conseil intercommunal du district de Yvonand.

AU NOM DU COMITÉ DE DIRECTION

Le Président

Le Secrétaire

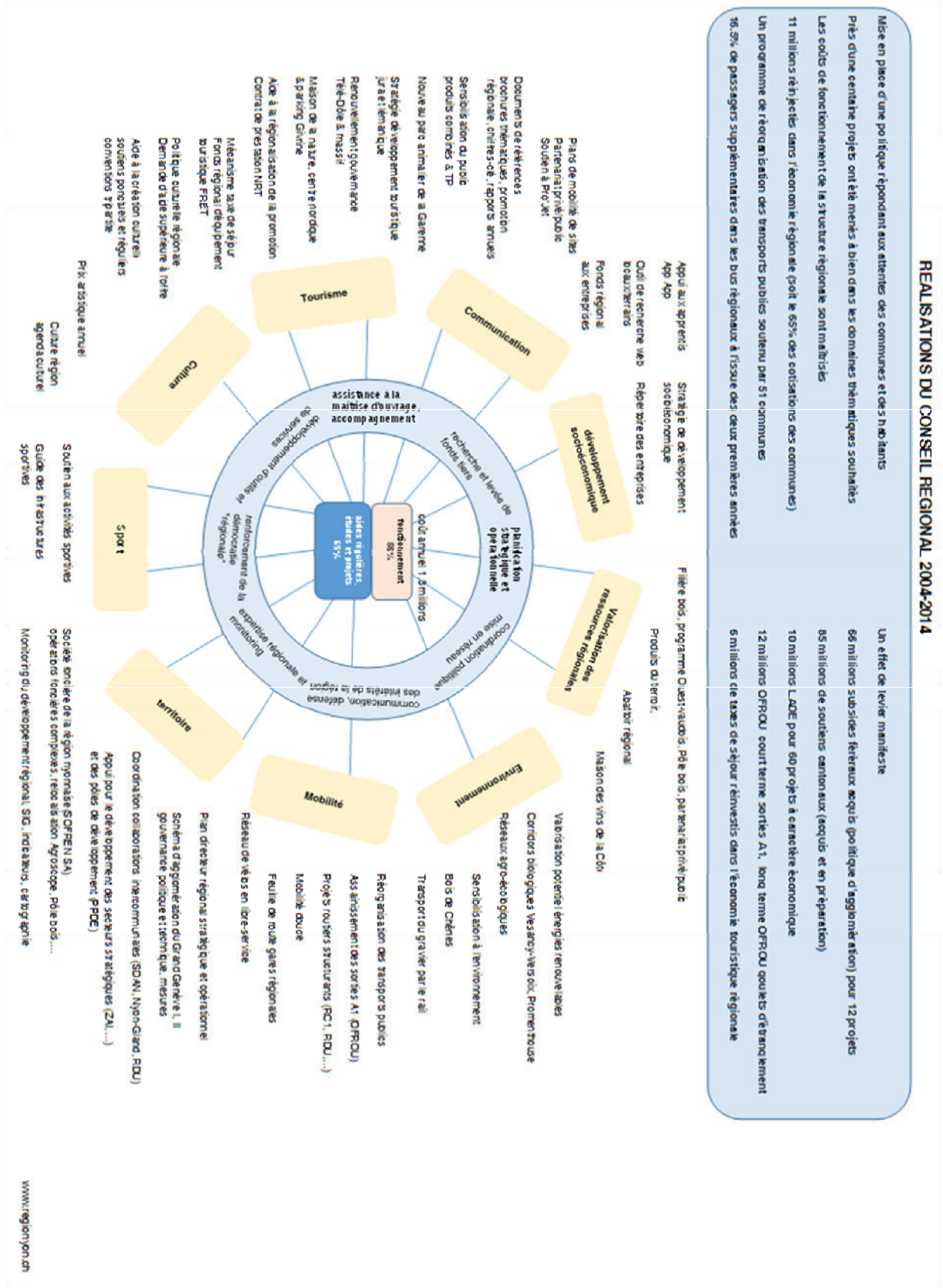
Gérald Cretegy

Patrick Freudiger

Annexes :

1. Réalisations du Conseil régional
2. Glossaire

Annexe 1 Réalisations du Conseil régional



Annexe 2 Glossaire

Cercle porteur	Le cercle porteur est constitué par une ou plusieurs communes qui peut(vent) assumer la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage d'un projet et la part des charges d'exploitation qui doit être assumée par les communes.
Cercle de solidarité	Le cercle de solidarité est constitué des communes du Conseil régional qui ne font pas partie du cercle porteur. Ce cercle solidaire ne participe pas aux charges d'exploitation générées par le projet.
Clause de sauvegarde	Une clause de sauvegarde est mise en place. Chaque commune du cercle de solidarité a le droit, pour chaque exercice annuel, d'actionner une clause de sauvegarde la libérant de l'obligation de payer plus de 1 point d'impôt sur l'ensemble des projets acceptés durant l'année (y-compris son éventuelle participation au fonds de compensation. La clause de sauvegarde ne s'applique qu'aux participations des communes au cercle de solidarité.
Clientèle ou public cibles	Adéquation du projet avec l'objectif visé de personnes ou du public cible qui bénéficieront directement et indirectement de la réalisation du projet
Compétences financières du CoDir	Ces dernières sont définies en début de législature (cf. préavis n°2-2011) cette compétence est actuellement de CHF 20'000.-. Si le CoDir souhaite engager un montant supérieur, un préavis est établi pour requérir l'accord du Conseil intercommunal pour la dépense projetée.
Convention de projet	La convention de projet est similaire à un contrat entre les parties concernées par un projet. Avant la phase décisionnelle pour le financement de la réalisation, une convention doit être passée entre les partenaires pour les engager. Il peut arriver qu'une convention soit passée durant la présente législature en vue d'une réalisation pour la suivante. Les partenaires fédéraux et cantonaux exigent le plus souvent l'établissement de conventions préalables.
Fonds propres	C'est l'apport financier du porteur de projet, qui doit faire la démonstration des moyens qu'il mobilise à son niveau.
Fonds tiers	Correspond à l'ensemble des fonds mobilisables publics et privés, hors région, pour concrétiser un projet. Dans les fonds tiers, sont compris également les participations financières de la ou des commune(s) relatives à l'intérêt local du projet.
Inscrit ou inscriptible dans la politique régionale	Le projet est inscrit ou inscriptible dans la planification régionale : plan directeur régional, stratégie de développement socio-économique,... ou dans les planifications supérieures (Schéma d'agglomération du Grand Genève,...).
Impôts conjoncturels	Il s'agit des droits de mutation (DMU) et de l'impôt sur les gains immobiliers (IGI).
Intérêt local	Se dit d'un projet ou d'une partie d'un projet procurant un avantage se limitant à l'échelle communale.

Optimisation des fonds tiers	Fait de rechercher, par tous les moyens possibles, des sources de financement venant d'autres entités publiques et privées que les communes ou le Conseil régional.
Partenariats engagés	Nature, dynamisme et degré d'engagement des partenaires qui soutiennent le projet au niveau de son élaboration et de sa réalisation ainsi que de son exploitation.
Plan d'investissement régional	Conformément aux dispositions des articles 18 à 20 du règlement sur la comptabilité des communes, le plan d'investissement indique l'état des lieux des investissements en cours et de ceux qui sont projetés.
Plus-value du projet dans son domaine	Chaque projet, en fonction des objectifs poursuivis et de ses qualités, doit avoir une influence dans son domaine, voire un effet de levier.
Politique régionale	La politique régionale se traduit pour chaque législature dans un programme qui est présenté au Conseil intercommunal. Ce programme constitue la traduction des objectifs du plan directeur régional stratégique et opérationnel, ainsi que de la stratégie de développement socio-économique et des différentes politiques sectorielles approuvées par les communes.
Qualité des ressources engagées	Adéquation, par rapport à la nature du projet, des ressources engagées par le porteur du projet pour le mener à bien.
Viabilité à long terme	Fait de pouvoir mener à bien un projet dont l'utilité est susceptible de durer longtemps.