



PREAVIS MUNICIPAL 02/2016

concernant la mise en œuvre du dispositif
d'investissement solidaire de la région nyonnaise
(DISREN)

MUNICIPALITE
Législature 2011-2016

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

PREAMBULE DE LA MUNICIPALITE

Le Conseil intercommunal du Conseil régional a accepté un nouveau système de financement, pour les projets régionaux à soutenir par cette entité régionale, lors de sa séance du 25 juin 2015. Ce Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise, ou DISREN, est soumis dans les Communes à chaque organe délibérant. Plusieurs Communes auraient déjà approuvé ce dispositif (22 à ce jour selon « La Côte » du 22 février 2016) et d'autres l'auraient refusé (2, toujours selon le même article du journal « La Côte », page 5).

Le préavis-type du Conseil régional est inséré dans le préavis municipal. La Municipalité a souhaité vous proposer de souligner les grandes lignes du document régional et d'expliquer ainsi pourquoi elle soutient le DISREN :

- Pour certaines Communes, le rejet du PIR, en 2013, était dû à des inquiétudes quant au financement de l'ensemble des projets présentés (l'ensemble des projets représentait environ CHF 600 mio, ce montant comprenant les subventionnements cantonaux et fédéraux ainsi que les autres contributions liées)

- Une Commission du Conseil intercommunal du Conseil régional a travaillé sur un nouveau système de financement devant permettre de poursuivre le travail du Conseil régional et pouvant être supporté financièrement, a priori, par l'ensemble des Communes membres

- Le nouveau système proposé tient compte des intérêts directs (Communes porteuses) ou indirects (Communes solidaires) des membres du Conseil régional

- Le dispositif proposé a été intégré dans les nouveaux statuts :

« article 5 a – But optionnel DISREN

1. L'Association a pour but optionnel, au sens de l'article 112 alinéa 2 de la Loi sur les Communes (LC) : la gestion du dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN).

2. Les membres ayant adhéré à ce but optionnel ainsi que son financement sont définis dans l'annexe 2 qui fait partie intégrante des présents statuts. »

Si ce dispositif DISREN peut paraître compliqué, il a été validé par une large majorité des membres du Conseil régional et semble répondre aux inquiétudes des Communes ayant des difficultés financières. Le plafonnement prévu pour une participation communale à maximum 1 point d'impôt par an (0,9 pour les projets et 0,1 pour alimenter le fonds de compensation) pose une limite acceptable par tous (ce plafonnement concerne le cercle solidaire). De plus, il est

proposé de le tester pendant trois ans et demi. Il sera donc possible, si le DISREN ne satisfait pas une majorité de Communes, de le remplacer ou de l'adapter.

La Municipalité, par son Délégué au Conseil intercommunal, a voté négativement lors de la séance du 25 juin dernier. Il peut donc sembler contradictoire qu'elle soutienne pourtant le DISREN devant le Conseil communal.

En fait, pour la Municipalité, il aurait fallu voter préalablement sur les statuts révisés du Conseil régional puis sur le DISREN : on choisit d'abord l'outil et son mode de fonctionnement avant de décider de comment on le finance. De plus, la Municipalité considère que ce dispositif de financement est compliqué et pense que d'autres pistes auraient pu être étudiées.

Cependant, étant donné les plafonnements financiers fixés ainsi que la période d'essai prévue, la Municipalité souhaite que ce système de financement soit expérimenté et soutient donc sa mise en œuvre dans le cadre des statuts révisés du Conseil régional.

DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT SOLIDAIRE DE LA RÉGION NYONNAISE (DISREN)

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 (PIR). 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. Pour mémoire, Commugny avait refusé le PIR le 30 octobre 2013.

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 région, dont notre Commune est partie prenante, 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, etc.). L'expérience de ces 10 dernières années du Conseil régional 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. Projets en cours

Les projets régionaux qui sont à l'étude ou en voie de réalisation, et qui ont commencé ces dernières années, seront ajustés aux dispositions qui sont décrites ci-après.

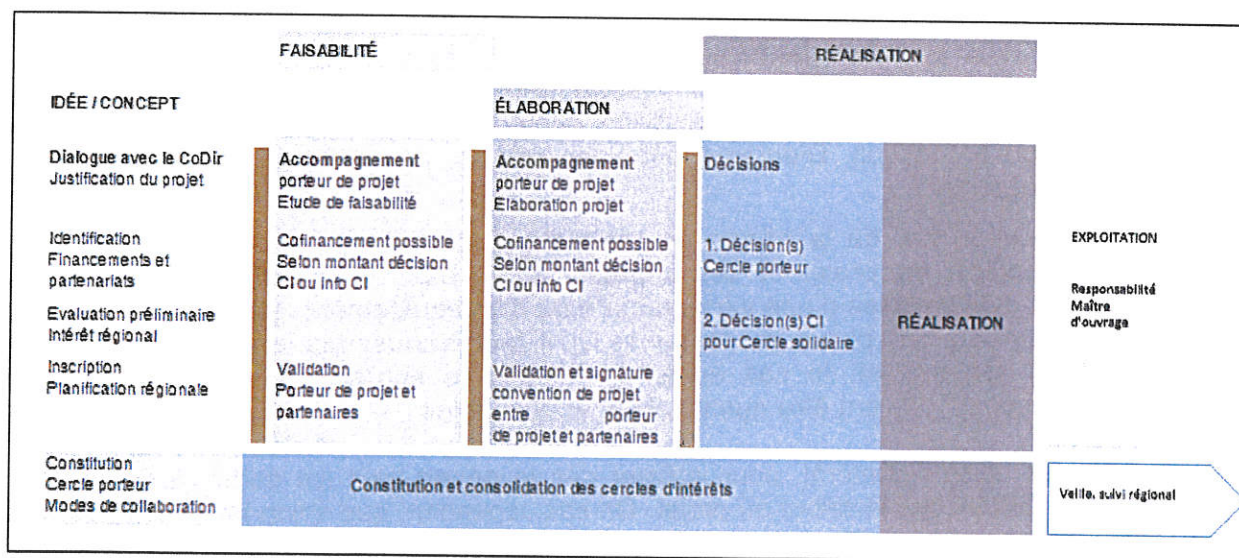
3. Projets d'intérêt régional : procédures pour la concrétisation

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.

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.

Conformément aux dispositions de la Loi sur les Communes, le plan d'investissement du Conseil régional sera mis à jour annuellement et 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 doivent suivre le cheminement prévu.

Autour de **l'idée de projet**, il convient dès le démarrage de discuter avec le CoDir du Conseil régional 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 du Conseil régional se tient à la disposition de notre Commune pour nous accompagner dans nos réflexions.

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. 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, les Communes du cercle porteur se déterminent 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.

Il faut considérer les critères d'évaluation des projets comme une aide à l'évolution de ces derniers. Au final, c'est le Conseil intercommunal qui décide.

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, etc.). 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

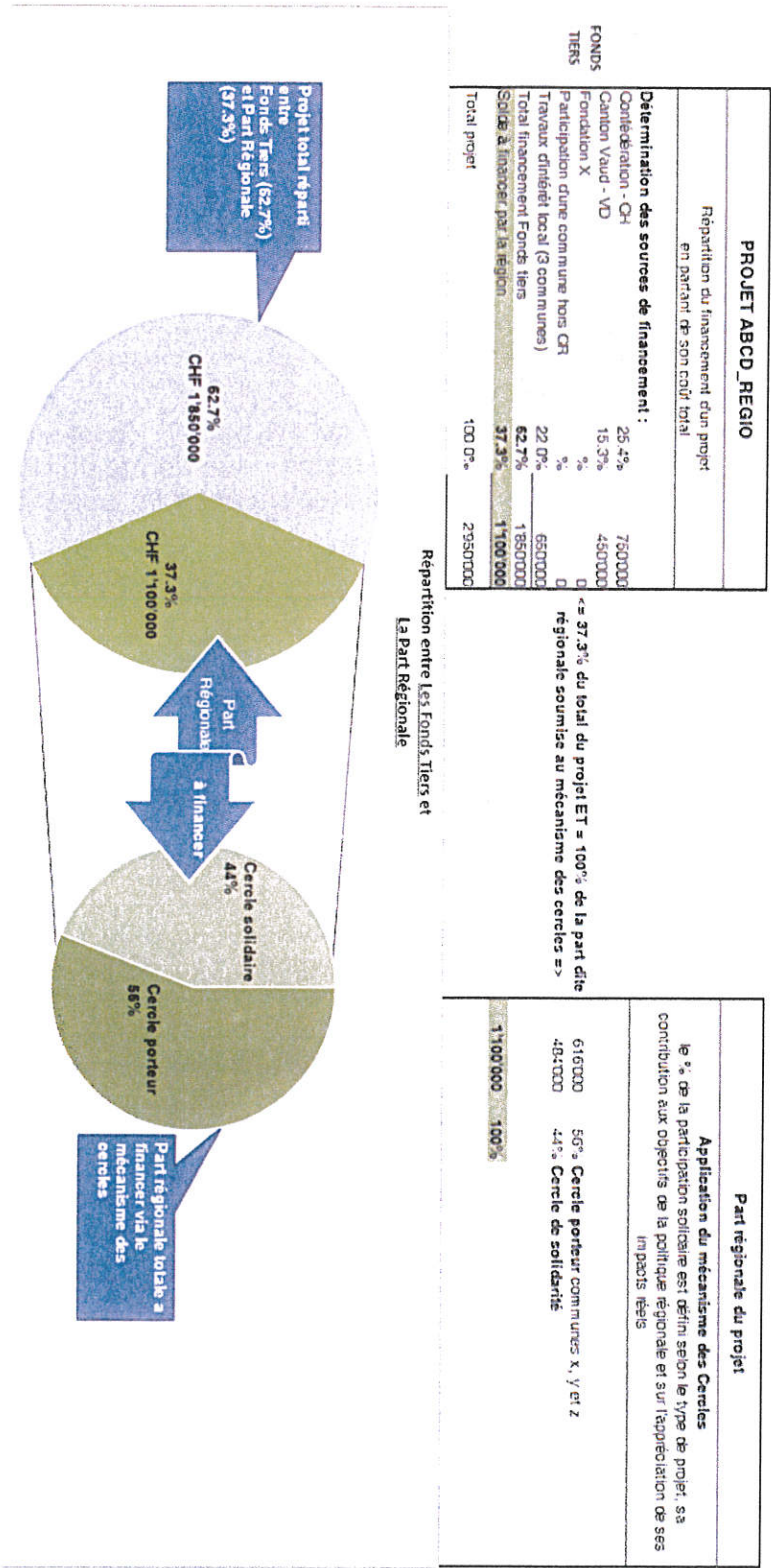
Le solde du projet faisant appel au financement régional CHF 1'100'000.- se divise en deux parts :

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. Dans certains cas le cercle porteur pourrait être constitué par l'ensemble des 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. Le 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, etc.). 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 Pour tout projet décidé par le Conseil intercommunal les membres assurent le cofinancement de la part solidaire jusqu'à son aboutissement.

4.2.2.4 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 communal 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. La valeur du point d'impôt considérée est celle de l'année précédente (N-1).

4.2.2.5 Selon les besoins, 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). L'éventuelle participation de la Commune au fonds de compensation est plafonnée à 0.1 point d'impôt communal (N-1).

4.2.2.6 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 adapter le niveau de financement de la part solidaire.

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 années et demie 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. 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

Le préavis 50-2015 a été approuvé par le Conseil intercommunal le 25 juin 2015. Le présent préavis est semblable pour l'ensemble des Communes membres de l'Association. Ces dernières ont jusqu'au 31 mars 2016 pour se prononcer. L'objectif visé est la mise en œuvre du dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN) au démarrage de la prochaine législature 2016-2021 en juillet 2016. Cette première mise en œuvre est prévue pour trois années et demie 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 en 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.

Législature 2011-2016	Législature 2016-2021	Législature 2021-2026	Législature 2026-2031
Préavis concept	Mise en œuvre / 3.5 ans		
	Préavis concept	Mise en œuvre / 5 ans	
		Préavis concept	Mise en œuvre / 5 ans

7. Conclusion

Le nouveau dispositif d'investissements solidaire de la région nyonnaise (DISREN) 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

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

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 nyonnaise (DISREN) propose une première phase expérimentale de trois ans et demie. 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.

Décision

En conséquence, la Municipalité, qui a accepté ce préavis en séance le 22 février 2016, prie le Conseil communal de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

- vu le préavis municipal 02/2016 relatif à la mise en œuvre du dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN),
- attendu que ce point a été régulièrement porté à l'ordre du jour,
- entendu les rapports de la Commission ad hoc (Commission aux affaires régionales) et de la Commission des finances,
- décide d'approuver la mise en œuvre du Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN) fondé sur le principe des cercles d'intérêt,
- d'accepter 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 contribuer au soutien solidaire pour moitié par une participation en CHF par habitant, et pour moitié par une participation sur la base des impôts conjoncturels lissés sur les trois dernières années,
- de valider
- i) le principe de la clause de sauvegarde plafonnant l'engagement de la Commune 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 pour moitié par une participation en CHF par habitant, et pour moitié par une participation sur la base des impôts conjoncturels lissés sur les trois dernières années,
 - iii) le plafonnement de l'éventuelle participation communale au fonds de compensation à 0.1 point d'impôt communal.
- d'adhérer au but optionnel relatif au Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN / cf article 5a des statuts de l'Association).

Commugny, le 22 février 2016

Au nom de la Municipalité
la syndique la secrétaire
 
O. Decré N. Sereno-Régis



Annexe 1 - RÉALISATIONS DU CONSEIL RÉGIONAL 2004-2014

Mise en place d'une politique répondant aux attentes des communes et des habitants	Un effet de levier manifeste
Près d'une centaine de projets ont été menés à bien dans les domaines thématiques souhaités	66 millions de subsides fédéraux acquis (politique d'agglomération) pour 12 projets
Les coûts de fonctionnement de la structure régionale sont maîtrisés	85 millions de soutiens cantonaux (acquis et en préparation)
11 millions réinjectés dans l'économie régionale (soit le 65% des cotisations des communes)	10 millions LADE pour 60 projets à caractère économique
Un programme de réorganisation des transports publics soutenu par 51 communes	12 millions OFROU court terme sorties A1, long terme OFROU goulots d'étranglement
16.5% de passagers supplémentaires dans les bus régionaux à l'issue des deux premières années	6 millions de taxes de séjour réinvesties dans l'économie touristique régionale



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.

Annexe 3 - Préavis-type DISREN

QUESTIONS FRÉQUENTES SUR LE DISPOSITIF D'INVESTISSEMENT SOLIDAIRE DE LA RÉGION NYONNAISE (DISREN)

GÉNÉRALITÉS

Pourquoi un Dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise ? L'évolution que connaît notre région rend indispensable la mise à niveau de ses infrastructures, de ses équipements et de ses services. Depuis la création de l'autoroute en 1964, très peu d'équipements d'intérêt régional ont été réalisés. Les communes travaillent à l'étude des équipements et services nécessaires au bon fonctionnement de la région, mais dont la réalisation ne peut être assurée par une commune seule. Si la région ne s'organise pas de manière solidaire, bien peu de ces équipements verront le jour.

—
Quel est l'avantage d'un Dispositif d'investissement solidaire ? L'existence de cette possibilité de soutenir les investissements régionaux sur une base solidaire donne plus de poids à la région pour négocier la participation financière du Canton, de la Confédération ou de privés. Par exemple dans le cas du parc animalier de la Garenne, le soutien financier régional conjugué à celui de la commune qui s'est élevé à près d'un millions de CHF a été déterminant pour concrétiser les autres financements de tiers notamment de privés pour près de 12 millions complémentaires.

—
Pourquoi participer au financement d'équipements qui ne concernent pas directement ma commune ? Les habitants de la région utilisent quotidiennement des infrastructures situées en dehors de leur commune de domicile, que ce soit pour se rendre au travail, faire leurs courses, pratiquer un sport, assister à un spectacle, etc. Les équipements financés contribuent à la qualité de vie de l'ensemble des habitants du district.

—
Pourquoi le Canton ne prend-il pas tout en charge ? La région doit prendre l'initiative, se montrer unie et mobilisée derrière ses projets pour obtenir un maximum de financements cantonaux. La planification des investissements infrastructurels entreprise a permis de lever des promesses de participation fédérale à hauteur de 66 millions (<http://www.regionyon.ch/activites/territoire/>). Le soutien cantonal repose sur des dispositions légales (par exemple loi sur les routes,...). Pour mobiliser ces contributions cantonales, les communes doivent être actives et unies pour faire avancer les projets et réunir leurs contributions.

—
A quel moment contacter le CoDir du Conseil régional pour évaluer l'aspect régional d'un projet ? 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. Il s'agit également d'identifier les financements et partenariats potentiels à établir avec les fonds tiers mobilisables.

ENTRÉE EN VIGUEUR ET NIVEAUX DE DÉCISION

—
Combien de communes doivent adhérer au DISREN pour qu'il entre en vigueur ? Il doit être accepté par un minimum de ¼ des communes, qui doivent représenter au moins 75 % de la population des communes membres du Conseil régional.

Quelles sont les conditions pour qu'un projet soit accepté par le Conseil intercommunal ? Le seuil d'acceptation d'un projet par le Conseil intercommunal nécessite la majorité qualifiée des communes et l'équivalent de 2/3 de la population représentée par les communes présentes.

Quelles seront les étapes et les niveaux de décision ? Le principe de la mise en œuvre du Dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise a été validé au Conseil intercommunal en juin 2015 (préavis 50-2015). Début juillet 2015, un préavis type pour l'adhésion au Dispositif d'investissement solidaire de la région yvonnoise est soumis par les Municipalités à leur législatif. Après l'entrée en vigueur du DISREN dès juillet 2016, chaque projet devra être avalisé par les communes du cercle porteur, puis par le Conseil intercommunal, avant de bénéficier des soutiens solidaires régionaux.

Chaque commune aura-t-elle l'occasion de se prononcer sur chaque projet ? Dans le cadre du Conseil intercommunal, les communes concernées par le soutien solidaire auront, au travers de leurs représentants, la possibilité de se prononcer sur chaque projet. Un vote commune par commune pour chaque projet à financer demanderait beaucoup de temps et serait contraire à la solidarité recherchée.

Est-il préférable de traiter l'engagement de la commune au DISREN par budget ou par préavis ? L'engagement par préavis est nécessaire, car il présente l'avantage d'un engagement constant pendant toute la durée du projet. L'engagement par budget comporte des inconvénients : risque de refus par un Conseil communal/général en cours de réalisation d'un projet, difficulté à reporter un budget en cas de non-utilisation sur une année civile.

Une commune peut-elle modifier le préavis type qui lui est proposé ? Une Municipalité peut adapter le contenu du préavis (citation d'exemples, compléments aux conclusions, etc.), mais il est souhaitable de conserver l'ensemble de l'argumentaire pour la cohérence du message. Les décisions sur lesquelles le vote a lieu ne peuvent pas être modifiées.

PROJETS PROPOSÉS

D'où viennent les projets proposés ? Ces projets émanent et sont portés par des communes, les intercommunalités, des groupes d'intérêt, le Comité de direction du Conseil régional, etc. Ils sont développés dans le cadre des réflexions menées depuis plusieurs années autour du développement régional (Plan directeur régional, Stratégie de développement socioéconomique, etc.).

Quels sont les projets annoncés dans le plan d'investissement régional ? Cette liste n'est pas définitive, elle comprend les projets de priorité 1 susceptibles d'être réalisés à court terme, elle comprend également les projets de priorité 2 et 3 actuellement à l'étude pour une réalisation ultérieure. Ce plan est mis à jour chaque année conformément aux dispositions des articles 18 à 20 du règlement sur la comptabilité des communes.

Comment est évaluée l'utilité régionale d'un projet ? Des critères ont été fixés. Ils tiennent compte de plusieurs aspects : inscription dans la politique régionale, la plus-value du projet dans son domaine, les fonds propres, l'optimisation des fonds tiers, les partenariats engagés, la clientèle ou les publics cibles, la qualité des ressources engagées et la viabilité à long terme. (Cf. feuille d'évaluation des projets <http://www.regionyon.ch/organisation/soutiens/>). Selon la nature des projets, les critères ne sont pas tous obligatoires ni cumulatifs.

Une commune peut-elle refuser de participer à un projet qu'elle ne considérerait pas comme étant d'intérêt régional ? La décision dépend du vote des communes membres ; pour être accepté le projet doit recueillir cumulativement la majorité simple des communes et la majorité qualifiée de deux tiers des voix au Conseil intercommunal.

Comment les projets sont-ils priorisés ? La priorisation des projets est effectuée en fonction de quatre facteurs : le travail des communes du cercle porteur du projet, l'intégration dans la planification régionale, le degré de maturité des projets et l'obtention de financements tiers.

AUTONOMIE ET COMPÉTENCES COMMUNALES

Le Conseil régional ne devient-il pas une supra-commune ? Non. S'inscrivant dans les dispositions légales prévues par la Loi sur les communes, le Conseil régional est un outil mis en place par et pour les communes, conscientes que pour mettre en œuvre concrètement les projets d'intérêt régional, la somme des volontés communales ne suffit pas. Loin de diminuer leurs pouvoirs respectifs, l'union des communes les rend plus fortes face à leurs interlocuteurs. Surtout, la réalisation des projets gagne en efficacité.

Les communes risquent-elles de perdre une partie de leur autonomie ? Non. L'acceptation du DISREN donnera de l'élan à la région, sans enlever aux communes aucun de leurs droits quant à ce qui se réalisera sur leur territoire. Cette démarche confère à nouveau une capacité d'initiative aux communes, puisqu'elle leur permet de mener à bien des projets qu'elles auraient eu beaucoup de difficultés à réaliser sans le soutien régional. Par ailleurs le rôle des communes au sein du Conseil intercommunal sera renforcé par la possibilité qui est offerte dans la révision statutaire en cours de constituer des délégations mixtes.

Les communes territorialement concernées par un projet conservent-elles toutes leurs compétences ? Les communes territoriales conservent l'entier de leurs compétences ordinaires tout au long de la réalisation du projet (conduite du projet, mise à l'enquête, vote du Conseil communal/général, selon la nature du projet réalisation sous maîtrise d'ouvrage, etc.).

Comment se répartissent les rôles dans la conduite de projets se réalisant dans une commune disposant de compétences techniques ? Dans le cas de communes disposant de compétences techniques, la conduite des projets peut être supervisée par les services de ces dernières. Une collaboration sera mise en place entre la commune et la région chaque fois que des compétences communales peuvent être mises à profit.

FINANCEMENT

Les investissements retenus seront-ils entièrement pris en charge par la région ? Non. Les communes territorialement concernées par les équipements prennent en charge une partie des investissements qui varie selon les projets (y-compris la part dite d'intérêt local). La participation de tiers (Canton, Confédération, privés) est également une condition nécessaire à la réalisation du projet.

Peut-on contraindre une commune ne participant pas au Dispositif d'investissement solidaire à contribuer au financement de certains projets ? Le Conseil régional travaillera sur différents axes afin que ces communes participent au financement des équipements dont elles bénéficient.

Sous quelle forme le financement solidaire des communes est-il assuré ? La contribution des communes se fait pour moitié par une participation au franc par habitant, et pour l'autre par les ressources générées par les droits de mutation et l'impôt sur les gains immobiliers (moyenne lissée des trois dernières années). Cette solution a été retenue comme la plus équitable, car elle permet une contribution des communes proportionnelle à leur développement. Un mécanisme supplémentaire de solidarité a été mis en place pour éviter que la contribution par habitant de certaines communes dépasse l'équivalent de 1 point d'impôt (participation au mécanisme de solidarité compris). Il repose lui aussi sur un prélèvement sur les revenus liés aux droits de mutation et à l'impôt sur les gains immobiliers.

Comment le Conseil régional prélèvera-t-il l'argent auprès des communes ? A l'image de ce qui a été fait pour la réorganisation des transports publics, les fonds restent dans les communes sous forme de réserves et ne sont libérés que lorsque le Conseil intercommunal approuve leur utilisation. Les communes débloquent alors les montants correspondants en fonction de l'avancement des travaux. Pour chaque projet, une comptabilité transparente est tenue et contrôlée par la commission des finances du Conseil intercommunal¹. La commission de gestion du Conseil intercommunal² pourra vérifier la bonne gestion du dispositif régional.

La totalité des montants mis en réserve par les communes sera-t-il effectivement dépensé ? Le préavis type porte avant tout sur un principe de financement. Les sommes finalement demandées aux communes dépendront des projets véritablement réalisés. Dans tous les cas de figure la contribution de la commune ne dépassera pas 1 point d'impôt (contribution au fonds de solidarité compris).

	Année 1 2017	Année 2 2018	Année 3 2019
0.9 point d'impôt budgété par la commune	12'000. Chf	12'000. Chf	12'000. Chf
	Projet 1 : 4'000 Chf	Projet 3 : 3'500 Chf	Projet 6 : 2'000 Chf
	Projet 2 : 3'000 Chf	Projet 4 : 1'750 Chf	Projet 7 : 4'000 Chf
		Projet 5 : 4'000 Chf	
Total engagé par la commune (fonds de réserve communal)*	7'000. Chf	16'250. Chf	22'250. Chf

* Facturé à la commune en fonction de l'avancement des projets

Les communes devront-elles augmenter les impôts pour faire face aux investissements solidaires prévus ? La situation étant très différente d'une commune à l'autre, il est difficile de répondre à cette question. Dans le cadre du cercle solidaire, cette augmentation ne dépassera en aucun cas 0.9 point d'impôt, les montants dépassant ce seuil étant pris en charge par le mécanisme complémentaire de solidarité qui sera plafonné à 0.1 point d'impôt communal.

¹ Sous réserve de l'approbation de la révision statutaire en cours

² Idem 1

Quel impact sur la péréquation ? Le Dispositif d'investissement solidaire n'a pas d'influence directe sur la péréquation. Par contre, une éventuelle modification du taux d'impôt aura des conséquences sur la péréquation qui seront très différentes selon les communes.

PROPRIÉTÉ ET EXPLOITATION

Qui sera propriétaire des équipements réalisés ? La propriété des ouvrages varie selon la nature des projets. Ainsi, les infrastructures routières appartiennent soit au Canton soit aux communes. Les infrastructures de mobilité douce appartiennent aux communes, même si la région participe pour une proportion significative du coût supporté par la commune territoriale. En ce qui concerne les équipements touristiques, sportifs et culturels, la région peut être propriétaire ou copropriétaire selon les situations.

Qui exploitera ou entretiendra les équipements réalisés ? Là encore les situations peuvent varier. La région n'a pas vocation à assurer l'exploitation ou l'entretien des ouvrages. Le cercle porteur assumera 100% des frais incombant aux communes. Le choix du mode d'exploitation incombe aux communes du cercle porteur. Dans le cas des équipements touristiques, sportifs et culturels, l'exploitation peut être confiée à une société spécialisée, ou même à une commune. L'entretien des équipements routiers est assuré par le Canton pour les sections hors localité et par les communes pour les sections en localité.



Commune de Commugny
Commission des Finances

Rapport sur le préavis municipal No 02/2016 concernant la mise en œuvre du dispositif d'investissement solidaire de la région yonnaise (DISREN)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission des Finances a été conviée le 10 février 2016 par la Municipalité à la présentation du Préavis municipal précité. Elle a été reçue par la Syndique Madame Odile Decré.

1. Le dispositif d'investissement solidaire DISREN

Après l'échec en octobre 2013 du PIR (programme d'investissement régional) qui prévoyait des investissements de 526 millions pour financer une cinquantaine de projets sur 20 ans, le Conseil régional propose un nouveau dispositif d'investissement solidaire.

Le but reste le même :

- financer des projets d'envergure régionale qu'une ou plusieurs communes n'auraient pas la capacité d'assumer seules. Précisons que l'action du Conseil régional pour négocier le financement d'une partie des coûts des projets par des tiers (Confédération, Cantons, privés) reste prépondérante.
- trouver un mécanisme de financement qui permette des financements solidaires sans mettre en péril les communes les moins bien loties .

La nouveauté du dispositif réside dans le principe des deux cercles d'intérêts qui se partageront le coût du projet non couvert par les fonds de tiers :

- **Le cercle des porteurs de projet**, qui peut être constitué d'une ou plusieurs communes directement concernées par un projet, voire de toutes les communes, comme dans le cas de Télé-Dôle. C'est lui qui assume la maîtrise de l'ouvrage et les charges d'exploitations.
- **Le cercle de solidarité**, composé des communes du Conseil régional qui ne font pas partie du cercle porteur. Du moment que le DISREN est accepté par une commune cette participation sera obligatoire.

Pour rassurer les Communes aux revenus modestes, le dispositif prévoit une clause de sauvegarde qui permet à une commune du cercle de solidarité de limiter sa contribution annuelle à 1 point d'impôts.

Dans un premier temps, le DISREN portera sur une période expérimentale de trois ans et demie à partir du 1^{er} juillet 2016. Puis il sera revu et à nouveau validé par les Communes, cette fois pour 5 ans.

2. Le financement au sein du cercle porteur

La décision de participer au cercle porteur fait l'objet d'un vote des Conseils communaux respectifs. Le Codir dans sa mission de facilitation proposera un modèle de base pour la concrétisation de l'engagement financier au sein du cercle porteur.

3. La contribution de solidarité

Pour chaque projet, le montant à charge du cercle de solidarité est déterminé et réparti entre les communes

- par moitié par une participation en francs par habitant
- et pour l'autre moitié par une participation sur la base des droits de mutation et des gains immobiliers lissés sur les trois dernières années.

Le financement des communes sera donc proportionnel à leur développement.

Pour éviter que la contribution d'une commune ne soit trop élevée, elle aura toutefois 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.

4. Répercussion sur les finances de Commugny

En vertu de la clause de sauvegarde, la contribution annuelle de solidarité ne pourra pas être supérieure à 1 point d'impôt, soit actuellement à CHF 235'952 (base 2014).

Les fonds constitués par la contribution de solidarité resteront dans la Commune sous forme de réserve et ne seront débloqués qu'en fonction de l'avancement des travaux de chaque projet.

En principe, la commune aura la liberté de mettre sa participation au Conseil régional soit à son budget soit de la comptabiliser sous forme d'investissement amortissable selon un rythme que la commune pourra apprécier librement.

5. Répercussions financières en cas de non adhésion au DISREN

Que se passera-t-il si notre commune rejette le DISREN ?

Dans ce cas, la commune devra quand même participer au financement des projets d'intérêt régional qui profitent à la commune selon des modalités à définir par le Conseil régional, à moins que nous nous retirions du Conseil régional. En tout état de cause, la clause de sauvegarde ne pourra pas être actionnée dans ce cas.

6. Répercussions financières en cas de sortie du DISREN au 31.12.2019

Pour tout projet décidé par le Conseil interrégional durant la période du 1.7.2016 au 31.12.2019, les membres du cercle solidaire restent engagés jusqu'à l'aboutissement du projet qui peut aller bien au-delà de 2019.

7. Recommandation de la Commission des Finances

La Commission reconnaît l'importance de la solidarité régionale en matière d'investissement pour assurer un développement coordonné et de qualité du district.

Par ailleurs, le nouveau concept renforce le rôle des communes du cercle porteur et propose une approche projet par projet pragmatique et allégée. La Commission relève par ailleurs que la clause de sauvegarde apporte une garantie financière aux communes.

La Commune doit s'engager à consacrer au maximum 1 point d'impôt chaque année si elle entend participer au DISREN. Le point d'impôt s'établit actuellement à CHF 235'952 (base 2014).

Ne disposant pas d'un plan d'investissement actualisé établi par le CoDir, il est impossible de déterminer dans quelles mesures les infrastructures qui pourront être financées par le DISREN profiteront aux habitants de Commugny.

A l'inverse, nous ignorons si pour les projets communaux ou intercommunaux en cours (patinoire/piscine par exemple) ou à venir, Commugny pourra prétendre au financement solidaire de la région.

Par conséquent, la Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur les avantages directs qui seront retirés à court et moyen terme pour Commugny.

La Commission des Finances souligne que son rôle consiste à se prononcer sur la capacité de la Commune à engager une dépense annuelle plafonnée à 1 point d'impôts qui pourrait d'ailleurs être comptabilisée comme investissement amortissable.

Compte tenu de la bonne santé financière de la Commune et vu les enjeux régionaux, **elle recommande au Conseil d'accepter le préavis municipal 02/2016 et de reconsidérer sa décision en fonction des expériences faites à l'issue de la 1^{ère} période de 3 ans ½ qui se terminera le 31.12.2019.**

Le budget 2016 prévoyant un déficit de CHF 1'205'200, l'exercice 2016 devrait normalement être déficitaire d'autant plus que le ½ point DISREN 2016 ne figure pas encore au budget. Compte tenu des nombreux projets d'investissements en cours ou planifiés il conviendra peut-être d'augmenter le taux d'imposition de la commune d'1 point dans un avenir plus ou moins proche. Mais cela devrait pouvoir être compris par les contribuables

Pour la Commission :

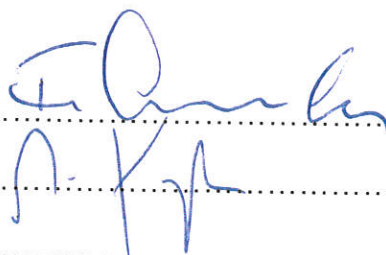
Frédéric Amsler

Marcel Künzler

Michèle Luyet

Lisset Marzari

Karen Sabti



Commugny, le 19 février 2016