

NOTE AU CONSEIL INTERCOMMUNAL

GROUPE DE TRAVAIL PLAN D'INVESTISSEMENT REGIONAL

L'AMBITION DES COMMUNES DE LA REGION

Partant de l'inventaire d'une soixantaine de projets à caractère régional porté par les communes, une première esquisse de plan d'investissement régional a été présentée en juin 2010 pour être porté à la connaissance du Conseil intercommunal. Cette photographie des intentions des collectivités publiques caractérise une ambition d'investissement et de développement affirmés. Ces investissements sont répertoriés dans les documents d'orientation stratégique et de planification générale du développement du district tels que le plan directeur régional (2010) ou la stratégie de développement socioéconomique (2008).

Une réflexion générale sur la manière d'appréhender ces investissements a été engagée avec l'ensemble des communes en septembre 2010. Il est ressorti de ces premières discussions que la totalité de ces investissements reposent sur des éléments de justification forts et que les communes portaient la responsabilité de trouver une forme de solidarité régionale pour concrétiser ces projets.

Un groupe de travail¹ constitué de représentants des communes et du CODIR a poursuivi la discussion durant l'hiver 2010-2011². Ce groupe de travail a préparé la présente note d'intention qui est soumise au Conseil intercommunal en juin 2011.

Il est utile de rappeler que les communes considèrent que les besoins d'équipements et d'infrastructures, exprimés dans le plan d'investissement régional, sont destinés d'une part à rattraper le retard accumulé ces dernières décennies et d'autre part à faire face aux besoins en équipements et infrastructures régionales des 20 prochaines années.

Environ 550 millions à investir dont 60% à la charge des communes du district pour ces 20 prochaines années.

Soit environ 192.-/ habitant / an sur 20 années ou 16 millions d'investissements régionaux par année.

Transports publics	73 millions
Parkings d'échange	17 millions
Mobilité douce	32 millions
Environnement	7 millions
Infrastructures routières	274 millions
Développement économique (ACW, Ballastière,...)	87 millions
Equipements sociaux	évaluation en cours
Equipements touristiques, culturels et sportifs	64 millions

Etat au 30 juin 2010

¹ Composition du groupe de travail : Fabienne Freymond-Cantone, Thierry Perrin, André Métrailler, Hubert Monnard, Jean-Marc Sordet, Eric Hermann, Daniel Collaud, Bertrand Bory, Hermann Tschopp, Jean-Luc Vuagniaux, Georges Rochat, Eric Morel, Antoine Nicolas, Pierre-André Romanens, Gérald Creteigny, Daniel Rossellat, Daniel Belotti, Serge Beck, Pierre Stampfli, Bernard Penel, Marie-Joëlle Semadeni, Pierre-Alain Couvreur, Paul Müller, Denis Dumartheray, Patrick Freudiger.

² A la suite de l'atelier de travail du 28 septembre 2010 regroupant l'ensemble des communes du district, le groupe de travail constitué de délégués désignés par les groupes de communes et du CODIR s'est retrouvé à 4 reprises.

Le plan d'investissement régional présenté en juin 2010 est destiné à être révisé régulièrement, en fonction des rythmes d'avancement des projets et de l'intégration de nouveaux projets à caractère régional répondant aux critères développés ci-dessous. Il est demandé que les communes qui ont identifié des projets d'intérêt régional, les proposent en les faisant remonter au Conseil régional. La concrétisation de ces projets identifiés s'inscrit dans une perspective de 20 années.

Il est également entendu, qu'à chaque début de législature, le plan d'investissement régional soit réactualisé sur la base de plusieurs itérations avec les plans d'investissements communaux et la planification régionale.

LES CONDITIONS A REUNIR

Parmi les projets déjà identifiés, certains demandent passablement de temps pour se matérialiser (études et autorisations nécessaires, mobilisation et exigences des fonds tiers,...). Le groupe de travail a identifié un certain nombre de principes par lesquels l'ensemble des projets identifiés doit être évalué pour leur priorisation.

Pour apprécier l'éligibilité des nouveaux projets une première série de quatre facteurs doivent a priori être réunis :

- Bassin de population concerné par le projet et taux d'utilisation prévisionnel
- Engagement de la ou des communes territoriales ou exigence légale justifiant le projet
- Inscription du projet ou projet inscriptible dans la planification régionale.
- Rapport coût-efficacité du projet

Une seconde série de critères sont considérés pour apprécier la viabilité et le degré de priorisation du projet :

- Caractère structurant du projet³
- Qualité du portage du projet, origine des fonds du projet, prise de risque, partenariat privé-public PPP,...
- Synergie, interdépendance avec d'autres projets de la planification régionale.

La priorisation des projets se fonde également sur la maturité de ces derniers et sur la capacité des porteurs de projet à conduire le processus de concrétisation. L'objectif consistera pour chaque projet à chercher à maximiser la participation des tiers. Il s'agira d'établir des priorités qui seront traduites dans chaque programme de législature et bien entendu révisées lors de l'établissement du programme de législature suivant.

Ces investissements ont été catalogués dans différentes familles. Pour rappel, les transports publics font l'objet d'un programme d'investissement sur cinq années. Ce programme est soutenu par 46 communes du district. Le financement de ce programme, avec ses règles spécifiques, s'inscrit dans la logique du financement par «familles de projets».

Le groupe de travail part du principe que l'ensemble des investissements doit être appréhendé en identifiant des modalités adaptées à la concrétisation de chaque famille de projet. Pour prendre l'exemple d'un équipement à caractère touristique et sportif comme la patinoire de Saint-Cergue, le groupe de travail a exploré un scénario dans lequel les communes de la région seraient « propriétaires » de l'installation. De la sorte, la mise à disposition de l'équipement à un exploitant tiers (location) se ferait dans des conditions permettant à ce dernier de ne pas avoir à assurer les charges de l'investissement et ainsi facilitant l'exploitation qui ne nécessiterait pas de garanties de déficit.

³ Caractère structurant = qui permet de charpenter/hiérarchiser une organisation. Pour exemple, le programme de réorganisation des transports publics de la région a un caractère structurant car il permet de fixer dans le territoire le réseau des transports publics et d'organiser en conséquence la mobilité douce et les différents lieux d'échange multimodaux.

Pour garantir la proportionnalité dans les investissements, il faudra également veiller à la bonne adéquation de ces derniers avec les orientations de la planification régionale ainsi qu'à une juste répartition géographique dans le territoire régional.

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET LA RECHERCHE DE L'EQUITE TERRITORIALE

L'analyse de la capacité d'investissement des communes sur ces 5 dernières années fait ressortir que le montant annuel investi par tête d'habitant s'élève à 1'000.- par habitant/année. Les investissements régionaux mobiliseraient un peu moins de 20% de ces ressources.

L'enjeu consiste à trouver un mécanisme de participation financière qui soit le plus équitable possible entre les communes du district. Le groupe de travail a exploré quatre scénarios.

- Le **premier scénario** propose le principe du **franc par habitant**. Il paraît a priori juste pour le service offert à la population, mais il se révèle en réalité injuste, en raison de la disparité des taux d'imposition et de la valeur du point d'impôt des différentes communes ; certaines communes pour réunir cette somme doivent prélever bien plus que d'autres dans leurs ressources locales⁴. Cette variante n'est pas équitable.
- Un **second scénario** (Cf. annexe 1) consiste à évaluer les ressources des communes après le prélèvement du décompte de la péréquation par le canton (**point d'impôt net**). Par rapport à la valeur comparée des points d'impôt bruts, les disparités entre les communes se resserrent mais demeurent importantes (de 1 à 13). Cette variante n'est pas satisfaisante.
- Un **troisième scénario** consiste à **recalculer le point d'impôt net en simulant un taux moyen** à 66 (Cf. annexe 2). Après le prélèvement du décompte de péréquation par le canton, le point d'impôt net entre les communes se ressert nettement et les écarts sont au maximum dans un rapport de 1 à 3. Cette variante, quoique un peu compliquée à expliquer au citoyen pourrait être retenue.
- Un **quatrième scénario** pourrait s'appuyer sur **les ressources générées par les droits de mutation et les impôts sur les gains immobiliers** (Cf. annexe 3). Sur les 20 dernières années, la moyenne des recettes est de l'ordre de 85 millions par an. Considérant que la nouvelle péréquation cantonale récupère la moitié de ces gains, la part qui pourrait être consacrée aux investissements régionaux n'excéderait pas 20% de ces ressources. L'avantage de cette option réside dans le fait que ces ressources ne sont généralement pas budgétées dans les communes, mais l'inconvénient de ce scénario réside dans l'instabilité de cette ressource selon les communes car elle est purement conjoncturelle. Cette variante est intéressante car elle est proportionnée à une forme de dynamique au sein du territoire.

Après avoir discuté des avantages et inconvénients de chacun des scénarios et évalué plusieurs combinaisons possibles, **le groupe de travail propose une solution mixte fondée sur deux piliers constitués pour moitié d'une contribution des communes au franc par habitant et pour moitié d'une contribution des communes reposant sur les ressources des droits de mutation et des gains immobiliers.**

Le groupe de travail souhaite également indiquer que le système pourrait également reposer sur une solution à trois piliers. En effet, la loi sur les impôts communaux (LIC) a récemment intégré le principe de la taxe compensatoire dont l'usage régional pourrait être exploré. Cependant, cette dernière piste présente l'inconvénient d'être nouvelle et donc insuffisamment expérimentée pour évaluer sa potentialité. Cette piste pourra être réétudiée ultérieurement.

⁴ Pour soulager la charge financière des communes urbaines de plus de 10'000 habitants, certains membres du groupe de travail proposent d'étudier l'éventuelle mise en place d'un système dégressif à l'instar du système de cotisation au fonctionnement du Conseil régional. Cette voie n'est cependant pas partagée au sein du groupe de travail

LES MODALITES DE L'INVESTISSEMENT REGIONAL

Le financement du programme de réorganisation des transports publics constitue un fonds affecté au Conseil régional. Ce fonds est provisionné de manière échelonnée dans le temps selon des demandes d'avance que formule le Conseil régional aux communes. Les règles de prélèvement de ce fonds suivent le même processus de contrôle démocratique d'utilisation des fonds ordinaires du Conseil régional. Les 46 communes qui ont formalisé leurs engagements l'ont fait principalement par voie de préavis ou pour quelques unes par voie budgétaire.

Il appartiendra bien entendu aux acteurs de la prochaine législature (nouveau CODIR, communes et Conseil intercommunal) de prendre les dispositions appropriées pour faire face aux investissements régionaux. Dans l'attente d'une décision concernant la modalité du financement définitif pour l'ensemble des investissements régionaux, le groupe de travail recommande aux communes d'affecter dans les futurs budgets, par le biais d'un fonds de réserve communal, un montant financier par habitant qui devra être arrêté lors de la prochaine législature pour faire face aux différents investissements régionaux. Les communes pourraient également utiliser l'option du préavis pour la première année de financement.

Lorsqu'un projet ou programme d'investissement sera à maturité, le CODIR présentera un préavis au Conseil intercommunal pour mobiliser les participations financières des communes. L'avantage de cette procédure réside dans le fait que le Conseil régional ne thésaurise pas et que les fonds affectés demeurent dans des comptes de réserve communaux qui ne sont pas touchés par la péréquation cantonale.

Pour renforcer la relation CODIR ↔ Conseil intercommunal, un complément adéquat au dispositif institutionnel doit être mise en place. Le Conseil intercommunal pourrait nommer une commission permanente de gestion⁵ du Conseil intercommunal qui serait notamment chargée du suivi général des investissements régionaux et d'évaluer la proportionnalité et l'adéquation du programme de législature en matière d'investissement en début de législature et en fin de législature.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

L'ambition du groupe de travail visait à approfondir la question du plan d'investissement régional en explorant sa faisabilité et les modalités possibles et acceptables par le plus grand nombre dans un souci d'équité de traitement.

Les principes qui sont esquissés dans la présente note ont pour but de constituer un catalogue de réflexions/propositions pour les nouvelles autorités qui auront à prendre les décisions nécessaires pour faire face aux nombreux investissements à caractère régional qui ont été identifiés durant la législature qui s'achève.

Les principes de gouvernance liés à l'établissement du plan d'investissement régional, sa mise à exécution, son suivi, ainsi que l'exploitation des divers équipements régionaux, sans oublier toutes les ressources qu'il s'agira de déployer pour accompagner ces différentes démarches, relèveront de la responsabilité des prochaines Autorités régionales. Sur ces dernières questions, le CODIR travaille déjà activement à identifier des propositions.

⁵ La commission permanente de gestion & finances du Conseil intercommunal serait scindée en deux commissions, l'une chargée des finances et l'autre de la gestion.