

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Enquête sur les investissements dans les villes

Rapport final

B,S,S. Conseil économique,
en coopération avec BCP

Bâle, le 8 novembre 2019

Enquête sur les investissements dans les villes

Rapport final

à l'attention de la Conférence des directrices et des directeurs des finances des villes

Responsable du côté du donneur de mandat:

Karin Christen

Groupe d'accompagnement:

Silvia Steidle (Ville de Bienne)

Samuel Meier (Ville de Zurich)

Wolfgang von Bassewitz (Ville de Lucerne)

Auteurs/autrices:

Miriam Frey (B,S,S.), Stephan Burla (BCP), Linn Hjalmarsson (B,S,S.)

B,S,S. Conseil économique SA, Aeschengraben 9, CH-4051 Bâle

tél: 061-262 05 55, fax: 061-262 05 57, e-mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Nous aimerions remercier toutes les villes qui ont participé au sondage et qui nous ont fourni des données précieuses sur leurs processus d'investissements. Nos remerciements vont également à la CDFV et au groupe d'accompagnement pour la collaboration constructive.

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	4
2. Méthode	4
3. Volumes d'investissements	5
3.1. Hauteur	5
3.2. Développement	9
3.3. Différences.....	10
3.4. Financement.....	12
4. Processus d'investissement	18
4.1. Planification des investissements.....	18
4.2. Plafond des investissements.....	21
4.3. Controlling des investissements.....	23
4.4. Standards pour les investissements.....	25
5. Défis	28
6. Perspectives	33
7. Conclusions	35
Annexe	36

Figures

Figure 1	Investissements par habitant, moyenne 2009-2018.....	5
Figure 2	Investissements Confédération, cantons, communes	6
Figure 3	Investissements/dépenses totales, moyenne 2009-2018.....	7
Figure 4	Limite pour l'inscription à l'actif	8
Figure 5	Investissements par tête, développement	9
Figure 6	Investissements/dépenses totales, développement	10
Figure 7	Investissements selon la taille, moyenne 2009-2018	11
Figure 8	Investissements/dépenses totales, selon la taille, moyenne 2009-2018.....	11
Figure 9	Investissements/dépenses totales selon la taille, développement ..	12
Figure 10	Degré d'autofinancement, moyenne 2009-2018	13
Figure 11	Degré d'autofinancement, moyenne 2016-2018	13
Figure 12	Introduction du MCH2	14
Figure 13	Degré d'autofinancement, développement.....	14
Figure 14	Dettes/fortune nette par habitant, moyenne 2009-2018	15
Figure 15	Dettes/fortune nette par habitant, moyenne 2016-2018	16
Figure 16	Dettes/fortune nette par habitant, développement.....	16
Figure 17	Plafond des investissements 2019 en CHF, par habitant.....	21
Figure 18	Cadre temporel du plafond des investissements.....	22
Figure 19	Controlling des investissements	23
Figure 20	Méthodes d'évaluation des investissements.....	25
Figure 21	Évaluation du processus d'investissement (échelle 1-6)	28
Figure 22	Plafond des investissements, utilisation en %.....	32
Figure 23	Investissements futurs (prévus).....	33
Figure 24	Lien entre les investissements passés et futurs.....	43

Tableaux

Tableau 1	Raisons d'investir moins que prévu	31
Tableau 2	Domaines d'investissements futurs	34
Tableau 3	Évaluation du processus d'investissement, différenciée par critères	41
Tableau 4	Raisons des fortes fluctuations	42

Résumé

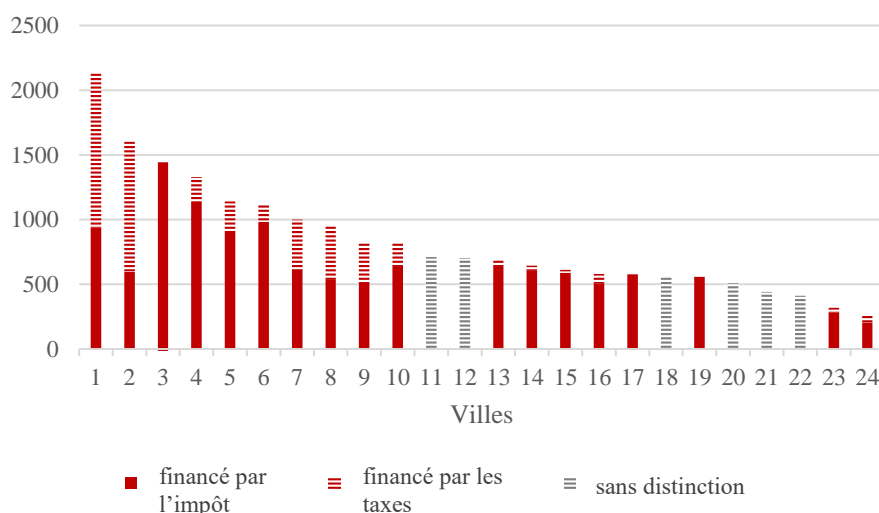
Objectif et méthode

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé B,S,S. Conseil économique, en collaboration avec BCP, d'effectuer une enquête sur les investissements et les processus d'investissements dans les villes. Les résultats doivent servir aux membres de la CDFV pour la réflexion sur leurs processus et pour l'échange d'expériences. Le noyau méthodologique de l'étude est le sondage mené auprès des membres de la CDFV. 25 des 32 villes sollicitées y ont répondu, ce qui représente un taux de 78%.

Volumes d'investissements

Dans les dix dernières années, les villes interrogées ont investi en moyenne près de 800 francs par année et par habitant (patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels). Les chiffres varient de 300 à 2000 francs par tête et par an selon les villes. Ceci s'explique entre autres par le fait que les villes n'ont pas toutes autant d'entreprises détachées financées par les taxes (comme les entreprises commerciales dans le domaine des eaux usées). La part des investissements financés par l'impôt à l'ensemble des investissements varie par conséquent entre 37% et 100% suivant les villes.

Investissements par habitant, moyenne 2009-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite de contributions de tiers et des effets exceptionnels. Remarque: pour 5 villes, on n'a pas pu faire la différence entre investissements financés par l'impôt et investissements financés par les taxes.

Ensemble, les villes participantes investissent entre 1,5 et 2 milliards de francs par année. Les investissements s'élèvent à environ 10% des dépenses courantes et varient entre 4% et presque 17% selon les villes (moyenne des dix dernières années).

Si l'on considère les variations des investissements dans les dix dernières années, aucune tendance claire ne se dégage. Il n'en va pas de même pour les années à venir: si les investissements prévus peuvent être réalisés, les dépenses d'investissement vont nettement augmenter dans les 4 prochaines années. Ces investissements futurs sont prévus essentiellement dans la formation, le sport, la construction de nouveaux bâtiments, les routes et les eaux usées.

Les investissements peuvent être financés par des recettes ou par la dette. En termes d'indicateurs financiers, la majorité des villes interrogées se portent relativement bien (ainsi, le nombre de villes disposant d'une fortune nette a par exemple augmenté).

Processus d'investissement

Les processus de planification des investissements diffèrent selon les villes. Schématiquement, on peut les ranger dans deux catégories: système centralisé et système décentralisé. Le premier se caractérise par le fait que les investissements sont discutés et hiérarchisés dans un groupe de travail ou un autre organe, selon les prescriptions de l'Exécutif. La proposition du groupe de travail est ensuite approuvée par l'Exécutif, et les crédits nécessaires sont accordés. Dans le système décentralisé par contre, les offices jouent un rôle important, car ce sont eux qui établissent la planification des investissements, qui est ensuite discutée par l'Exécutif. Si nécessaire, les demandes sont ensuite retransmises aux offices pour révision avant que les investissements soient approuvés et les crédits alloués. En gros, on peut dire qu'environ la moitié des villes interrogées ont un système plutôt centralisé et l'autre moitié un système plutôt décentralisé (avec souvent des formes mixtes).

En ce qui concerne les bases utilisées pour la planification, respectivement le pilotage des investissements, on rencontre beaucoup de similitudes parmi les villes interrogées. Ainsi, 18 villes ont déclaré se fonder sur les indicateurs financiers (par exemple, la marge d'autofinancement, l'endettement), respectivement sur les lignes directrices des finances.

Environ la moitié des villes applique un plafond à la planification, respectivement au pilotage des investissements (14 villes). Cela signifie qu'un montant maximal à investir est fixé pour une certaine période de temps – le plus souvent par l'Exécutif. La hauteur du plafond des investissements pour 2019 varie selon les villes entre 550

et 1700 CHF par habitant (bien que certains domaines en soient partiellement exclus). Dans la majorité des villes, le plafond des investissements est fixé pour 1 à 5 ans.

Sur les villes interrogées, 11 ont dit pratiquer un controlling systématique des investissements. Dans presque toutes, celui-ci couvre la planification, souvent aussi les phases décision, exécution et évaluation / contrôle de l'investissement. Pour l'évaluation des investissements, les villes appliquent, selon le projet, des méthodes non monétaires (par ex. analyse coûts-utilité, 16 villes), monétaires statiques (par ex. rentabilité, 9 villes) ou monétaires dynamiques (par ex. valeur capitalisée, 6 villes).

S'agissant des standards d'investissements, ce sont principalement les indicateurs financiers, les prescriptions légales et l'analyse coûts-utilité qui sont pris en compte dans le domaine de l'économicité. Dans le domaine de la durabilité, les standards nommés portent avant tout sur la construction (par ex. société à 2000 watts, normes Minergie, Standard bâtiments 2015), le statut de Cité de l'énergie, les lois sur l'énergie et l'environnement et l'analyse de durabilité (grands projets). Dans le domaine de la sécurité enfin, ce sont surtout la résistance aux tremblements de terre, la protection contre les incendies et les prescriptions légales (niveau canton / Confédération) qui comptent.

Défis

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont jugé le processus d'investissements moyen à bon. En moyenne, ce sont les villes avec un controlling systématique et avec un plafond des investissements qui sont les plus satisfaites.

S'agissant des défis à relever, les points suivants ont été plus particulièrement cités: un degré de réalisation trop faible, une hiérarchisation difficile / insuffisante, un manque de coordination avec les ressources humaines, une budgétisation inexacte et parfois un pilotage général insuffisant. Ceci se voit également confirmé par les données: interrogées sur les investissements passés, 20 des 25 villes ont dit avoir investi moins que prévu. Outre les retards dans les projets (dus à des oppositions), ceci s'explique principalement par le manque de ressources et les inexactitudes dans les budgets. La même chose vaut pour les villes ayant un plafond d'investissements: souvent, celui-ci ne peut pas être épuisé et dans certains cas, moins de la moitié est atteinte.

1. Introduction

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé B,S,S. Conseil économique, en collaboration avec BCP, d'une enquête sur les investissements et les processus d'investissements dans les villes. Les résultats de l'étude doivent servir aux membres de la CDFV pour alimenter leurs réflexions sur leurs processus et leurs échanges d'expériences.

2. Méthode

Le noyau méthodologique de l'étude est le sondage mené auprès des membres de la CDFV. Celui-ci se caractérisait par les points suivants:

- Envoyé à toutes les villes membres de la CDFV
- Envoi par e-mail (formulaire word)
- Questionnaire en allemand / français
- Test préalable auprès des membres du groupe d'accompagnement
- Enquête menée entre le 25 avril et le 19 juin 2019

Le questionnaire a été élaboré sur la base des travaux préparatoires de la CDFV et discuté avec la mandataire et le groupe d'accompagnement. Il se trouve en annexe du présent rapport.

25 des 32 villes sollicitées ont pris part à l'enquête. Le taux de réponse est donc de 78%, ce qui est très élevé. En outre, tant en termes des régions linguistiques¹ que de taille des villes², les retours enregistrés n'induisent pas de biais statistique. Les réponses peuvent donc être considérées comme pertinentes et solides. La qualité des données est également bonne; en cas d'incertitudes, des compléments d'informations ont pu être demandés aux villes participantes.

Pour compléter les résultats de l'enquête, nous avons pris ponctuellement en compte d'autres statistiques (par ex. sur la population) et d'autres données tirées des rapports annuels des villes. De plus, les résultats ont été présentés lors du colloque de la CDFV du 13.09.2019 et les points discutés à cette occasion ont été pris en compte.

¹ Villes francophones: 66,67% (4 sur 6), alémaniques: 81% (21 sur 26).

² Taux de réponse selon les catégories entre 69% et 100%.

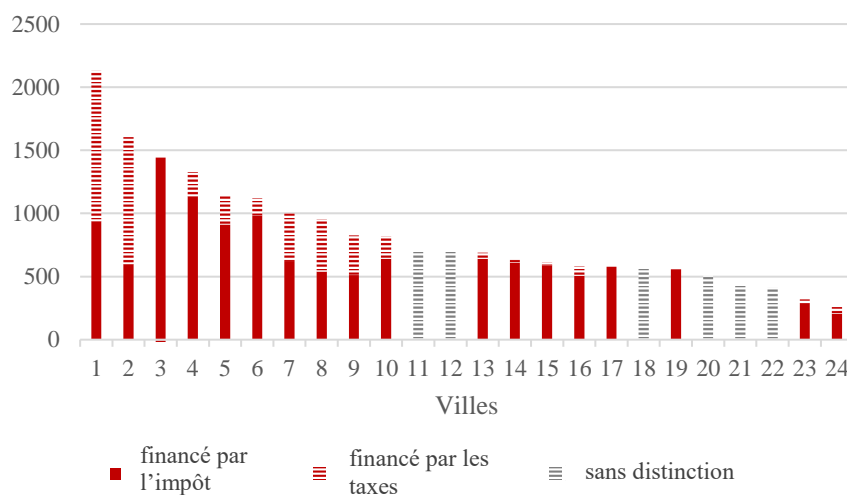
3. Volumes d'investissements

3.1. Hauteur

Au cours des dix dernières années, les villes interrogées ont investi environ 800 CHF par habitant et par année en moyenne dans le patrimoine administratif (déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels)³. Les écarts sont relativement importants: alors que la ville ayant le volume d'investissements le plus bas est à moins de 300 CHF en moyenne par habitant et par année, les investissements de la ville ayant le plus fort volume dépassent 2000 CHF par habitant et par année.

Cela tient entre autres au fait que les villes n'ont pas toutes autant d'entreprises détachées financées par les taxes (comme des entreprises commerciales dans le domaine des eaux usées, ou des homes de soins ou pour personnes âgées). La part des investissements financés par l'impôt aux investissements totaux varie donc aussi beaucoup. En moyenne, elle est proche de 80%, mais avec une fourchette allant de 37% à 100%.

Figure 1 Investissements par habitant, moyenne 2009-2018



Source: KSFD / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transferts d'actifs financiers au patrimoine administratif). Remarque: pour 5 villes, les investissements annoncés comme financés par l'impôt et financés par les taxes ne correspondant pas avec la somme (calculée) de ces deux valeurs (écart supérieur à 10 CHF par habitant). Dans ces cas, c'est la somme qui a été donnée qui est présentée (classement «sans distinction»).

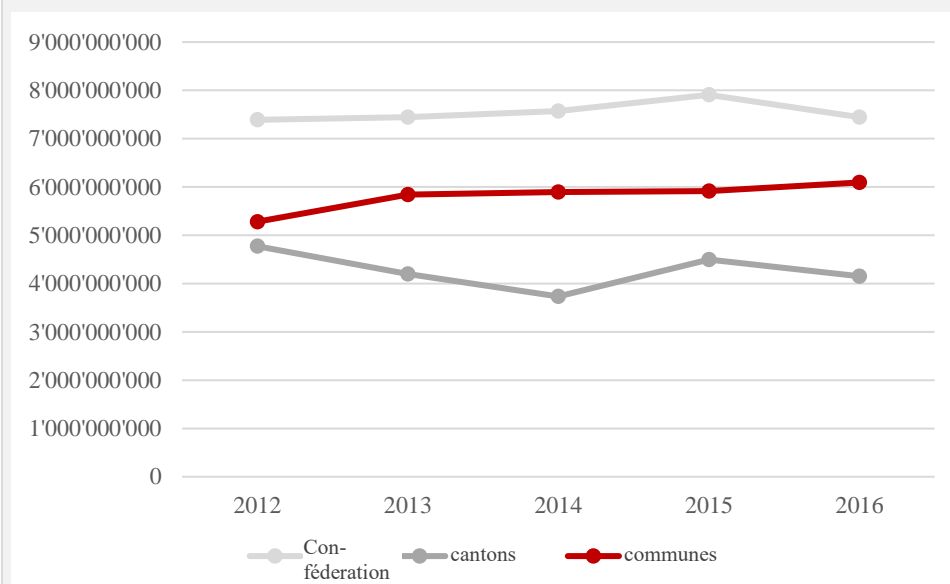
³ On a pris à chaque fois la moyenne non pondérée des villes interrogées. Avec la moyenne pondérée, la valeur serait de plus de 900 CHF par habitant et par année.

Ensemble, les 24 villes interrogées ont investi entre 1,5 et 2 milliards de CHF dans les 10 dernières années.

Parenthèse: investissements Confédération, cantons, communes

Les investissements totaux de la Confédération, des cantons et des communes atteignent chaque année environ 18 milliards de CHF.

Figure 2 Investissements Confédération, cantons, communes



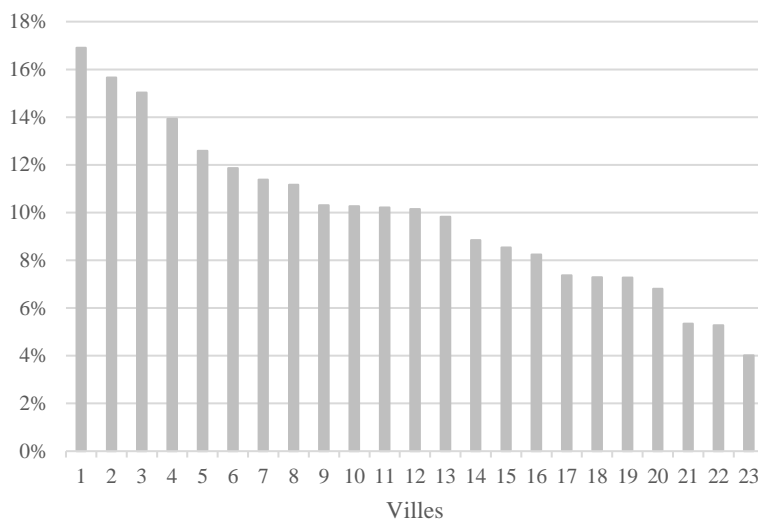
Source des données: Statistique financière 2016. On a pris en compte les investissements nets.

Un tiers environ des investissements sont réalisés par les communes, ce qui est relativement élevé par rapport aux dépenses courantes. Ainsi, le taux d'investissement (défini comme les investissements bruts en % des dépenses totales⁴), est de 16%, pour l'ensemble des communes, de 8% pour les cantons et de 12% pour la Confédération (chiffres de l'année 2016).

⁴ Dans ce cas, les dépenses totales comprennent les dépenses courantes + les dépenses d'investissement. Ainsi, la définition ne correspond pas au rapport mentionné ci-dessus entre les investissements et les dépenses courantes des villes interrogées.

Par rapport aux dépenses courantes (investissements non compris), les investissements dans les villes interrogées pour la présente étude ont représenté dans les dix dernières années environ 10%. Cependant, il y a ici aussi des différences: suivant les villes, la part va de 4% à presque 17%.

Figure 3 Investissements/dépenses totales, moyenne 2009-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=23. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transferts d'actifs financiers au patrimoine administratif). Note: dépenses totales = dépenses selon le compte de résultat. Les valeurs indiquées peuvent éventuellement différer en ce qui concerne la délimitation (dépenses extraordinaires, dépenses financières), c'est pourquoi les données doivent être interprétées comme des ordres de grandeur.

Les chiffres présentés ci-dessus se réfèrent aux investissements nets, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels. Au sujet de ces aspects, on peut dire ce qui suit:

Les contributions de tiers (Confédération, cantons, autres communes / privés) s'élèvent à environ 140 CHF par habitant/e sur les dix dernières années (valeur moyenne non pondérée). Les différences sont relativement élevées. Ainsi, la somme varie selon les villes de 34 CHF à près de 400 CHF par personne.⁵

Les effets exceptionnels dans les dix dernières années sont d'environ 40 CHF par habitant/e dans toutes les villes. Environ la moitié des villes ont annoncé ne pas avoir eu d'effets exceptionnels, alors que les autres ont donné des valeurs relativement élevées

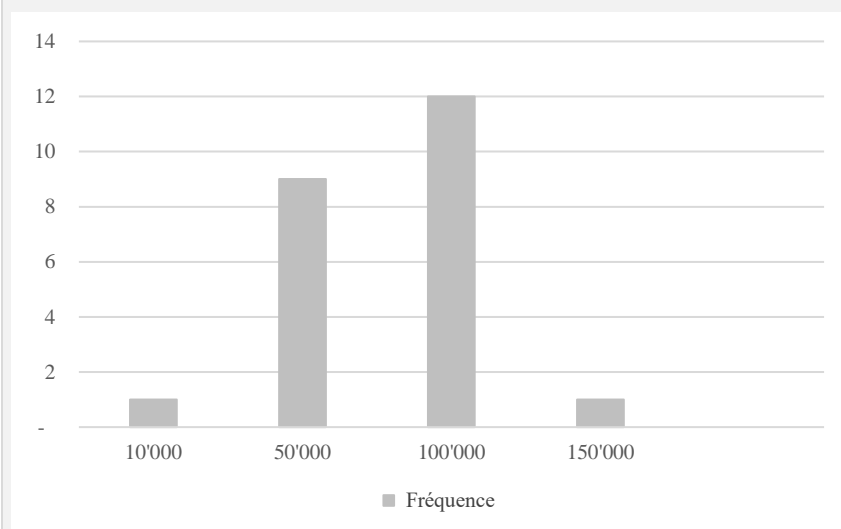
⁵ Financé par l'impôt: de 22 à 212 CHF par habitant/e. Financé par les taxes: de 0 à 183 CHF par habitant/e.

(sur certaines années). Un exemple d'effet exceptionnel, c'est notamment le transfert d'actifs financiers au patrimoine administratif, comme le report de droits de construction (construction de logements d'utilité publique).

Parenthèse: limite pour l'inscription à l'actif des investissements

La plupart des villes appliquent une limite à 50'000, respectivement 100'000 CHF pour l'inscription des investissements à l'actif. Chaque ville a une limite plus ou moins élevée.

Figure 4 Limite pour l'inscription à l'actif



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24.

Cinq villes ayant une limite pour l'inscription à l'actif à 50'000 CHF ont déclaré que cette nouvelle limite s'appliquait depuis l'introduction de MCH2. Avant cela, la limite était plus élevée dans quatre de ces villes et plus basse dans une. Dans certaines, on fait une différenciation selon les domaines.

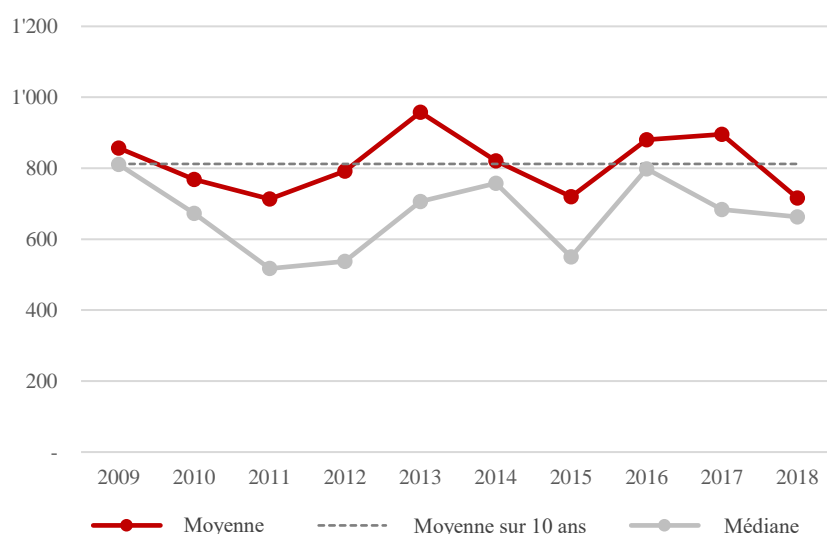
- Dans une ville, la limite fixée est à 100'000 CHF pour les constructions, et à 50'000 CHF pour les biens mobiliers.
- Une ville qui applique une limite de 150'000 CHF, prend en compte 50'000 CHF pour la phase de projet.
- Une autre ville connaît une limite qui varie entre 50'000 et 100'000 CHF (non mentionnée ci-dessus).

3.2. Développement

Si l'on considère l'évolution des investissements dans les dix dernières années, on note un net développement. Dans toutes les villes interrogées, les investissements oscillent autour de la somme de 800 CHF par habitant et par année.⁶ Le maximum a été atteint en 2013, avec 960 CHF par tête, le minimum en 2011, avec 710 CHF par tête (moyenne de toutes les villes, en chiffres ronds).

La médiane, c'est à dire la valeur où la moitié des villes investissent plus et la moitié investissent moins a varié selon les années entre 520 et 810 CHF par tête.

Figure 5 Investissements par tête, développement

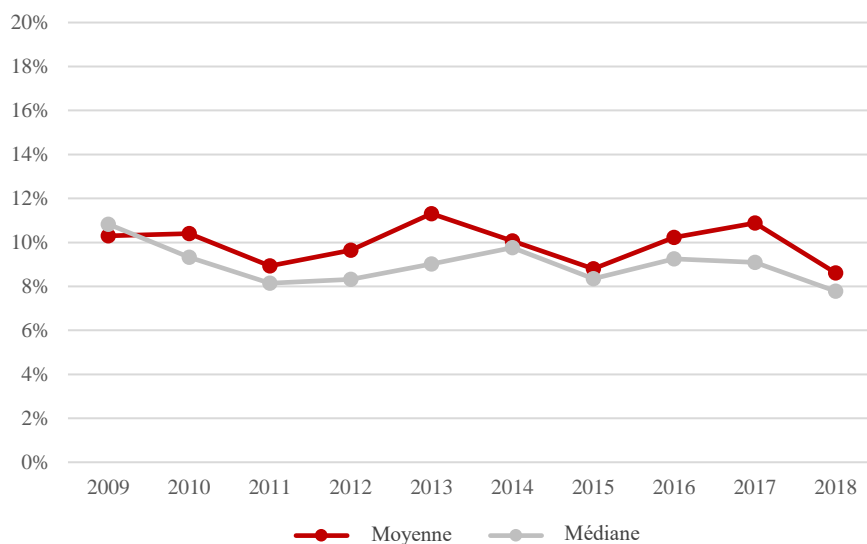


Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transfert d'actifs financiers au patrimoine administratif).

S'agissant du ratio investissements / dépenses totales, il n'y a pas non plus eu de développement systématique ces dix dernières années.

⁶ Les villes ont été interrogées sur les raisons des fluctuations importantes dans le temps. La synthèse des réponses se trouve en annexe.

Figure 6 Investissements/dépenses totales, développement



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=23. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transfert d'actifs financiers au patrimoine administratif).

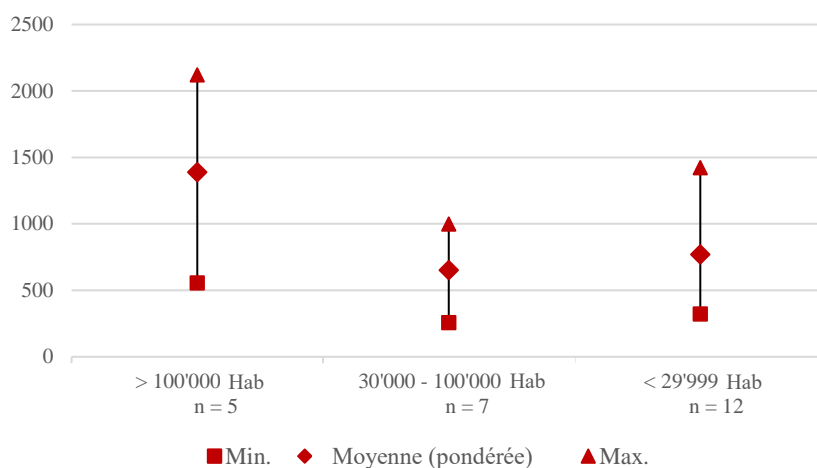
3.3. Différences

Le volume des investissements varie d'une ville à l'autre. Ces différences pourraient-elles s'expliquer par la taille des villes? Les grandes villes investissent-elles plus ou moins que les plus petites, par rapport à leur nombre d'habitants ou à leurs dépenses totales?

Si l'on divise les villes en trois catégories (moins de 30'000 habitants, entre 30'000 et 100'000 habitants et plus de 100'000 habitants), on n'observe aucune corrélation systématique: certes, les grandes villes ont les investissements les plus élevés par tête, mais le groupe des petites villes vient juste derrière. Cependant, le fait que l'enquête ne porte que sur un petit nombre de villes ne rend pas ces différences très pertinentes. Si l'on considère les investissements en proportion des dépenses totales, ce sont les plus petites villes qui atteignent les plus hautes valeurs (devant les grandes et les moyennes).

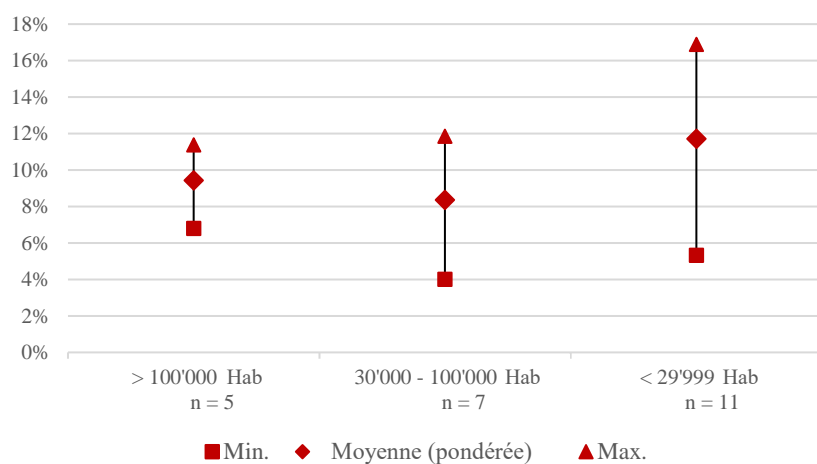
Les moyennes pondérées, ainsi que les valeurs extrêmes suivant la taille, sont exprimées dans les figures ci-après.

Figure 7 Investissements par tête, selon la taille, moyenne 2009-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transfert d'actifs financiers au patrimoine administratif). Valeurs moyennes non pondérées: 1182 CHF (grandes), 599 CHF (moyennes), 815 CHF (petites).

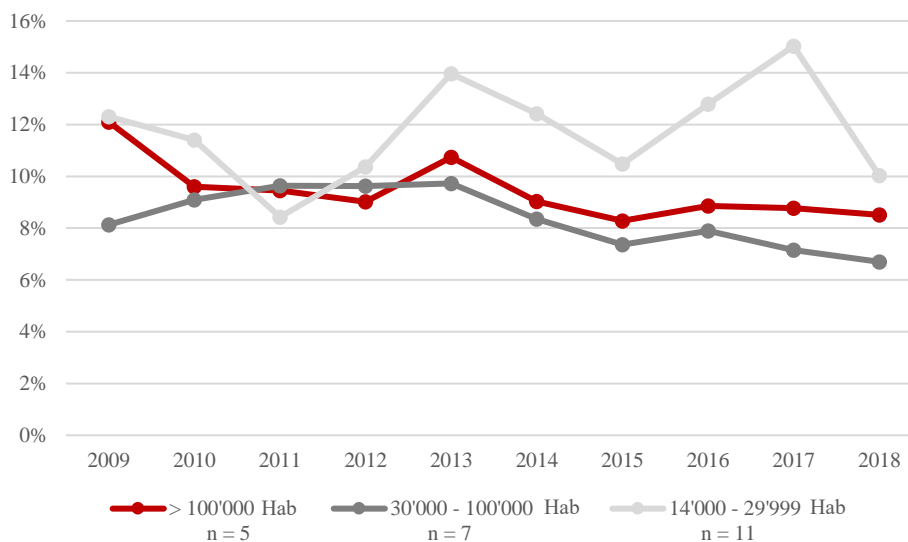
Figure 8 Investissements/dépenses totales, selon la taille, moyenne 2009-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=23. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transferts d'actifs financiers au patrimoine administratif). Valeurs moyennes non pondérées: 9% (grandes), 8% (moyennes), 12% (petites).

Il n'est pas surprenant de constater que le groupe des plus petites villes enregistre les plus importantes fluctuations avec le temps: la part des investissements par rapport aux dépenses totales y est en moyenne de 8% à 15% selon les années. Dans les deux autres groupes, la variation est moins importante: entre 7% et 10% pour les villes moyennes et entre 8% et 12% pour les grandes villes.

Figure 9 Investissements/dépenses totales selon la taille, développement



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=23. Investissements = investissements dans le patrimoine administratif, déduction faite des contributions de tiers et des effets exceptionnels (par ex. transferts d'actifs financiers au patrimoine administratif).

3.4. Financement

Degré d'autofinancement

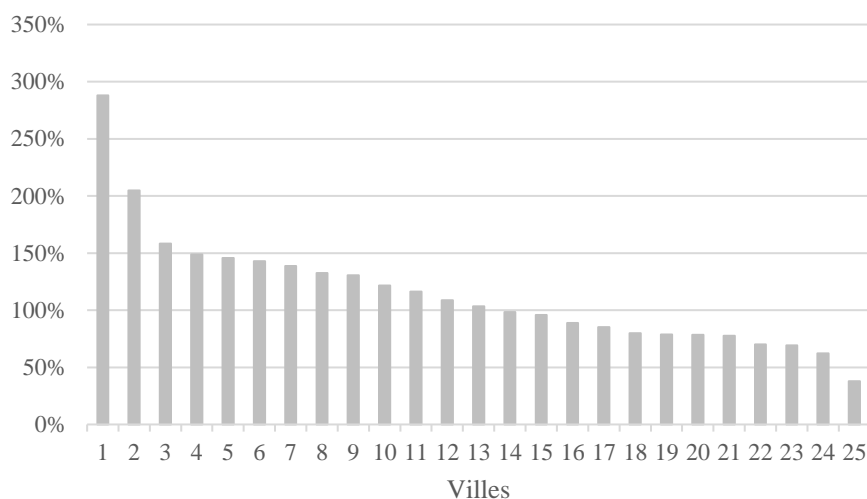
On peut financer les investissements soit par des revenus, soit en s'endettant. Considérons tout d'abord le degré d'autofinancement.⁷ Il montre dans quelle mesure les investissements peuvent être financés par les fonds propres. Une valeur de plus de 100% dans ce domaine est considérée comme durable. Les valeurs nettement en-dessous de 100% doivent être considérées comme critiques.⁸ Il est à remarquer que seules les valeurs qui se retrouvent sur plusieurs années sont pertinentes; des valeurs basses qui ne se produisent qu'une fois sont moins problématiques.

La moitié des villes interrogées (13) ont une valeur au-dessus de 100% et seule une ville est en-dessous de 50% (moyenne des dix dernières années).

⁷ Degré d'autofinancement = (solde du compte de résultats + amortissements + solde financements spéciaux) / investissements nets.

⁸ La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales applique une division en quatre paliers: >100%, idéal, 80% – 100%, bon à acceptable, 50% – 80%, problématique, <50% insuffisant. Voir Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (2014): «Finanzkennzahlen. Einführung HRM2 – Arbeitspapier zur Fachempfehlung Nr. 18».

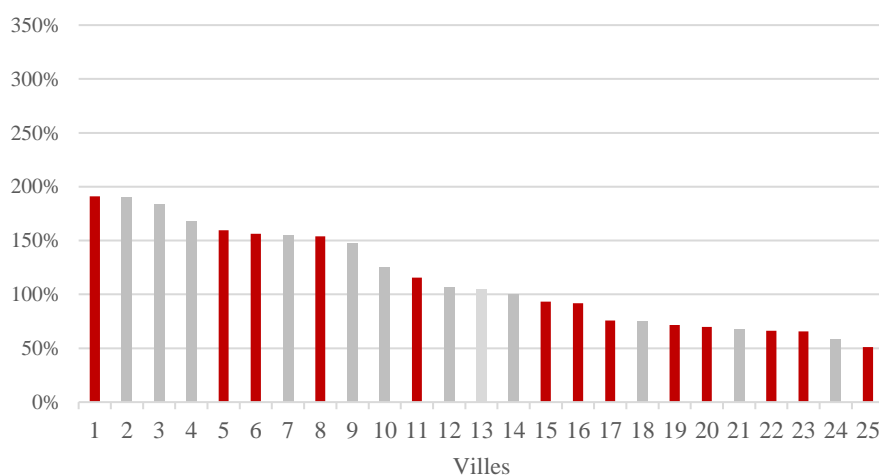
Figure 10 Degré d'autofinancement, moyenne 2009-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25.

Il convient de relever que durant la période considérée, de nombreuses villes ont introduit le MCH2. Ceci peut modifier les indicateurs financiers. C'est la raison pour laquelle nous présentons ci-dessous une autre évaluation, dans laquelle les villes qui ont introduit le MCH2 durant la période considérée sont indiquées. Elle porte sur la moyenne 2016-2018. Les indications qui en ressortent ne sont pas fondamentalement différentes.

Figure 11 Degré d'autofinancement, moyenne 2016-2018

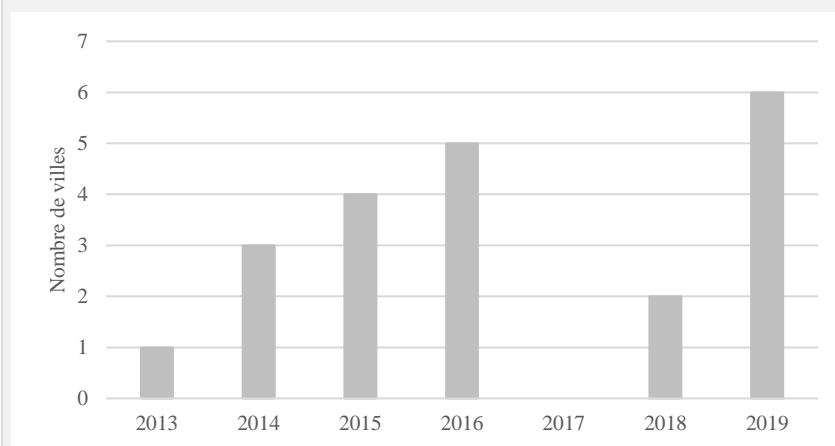


Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25. En rouge: les villes qui ont appliqué le MCH2 durant toute la période (de 2016 à 2018). Les villes qui appliquent actuellement le MCH2, mais qui ne l'ont introduit qu'après 2016 sont indiquées en gris.

Parenthèse: introduction du MCH2

Parmi les villes interrogées, la majorité a introduit le MCH2 ces dernières années. Il y a encore trois villes qui prévoient de l'introduire en 2021, respectivement 2022.

Figure 12 Introduction du MCH2



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25

Si l'on considère l'évolution dans le temps, on observe des fluctuations: aucune tendance claire ne se dégage.

Figure 13 Degré d'autofinancement, développement

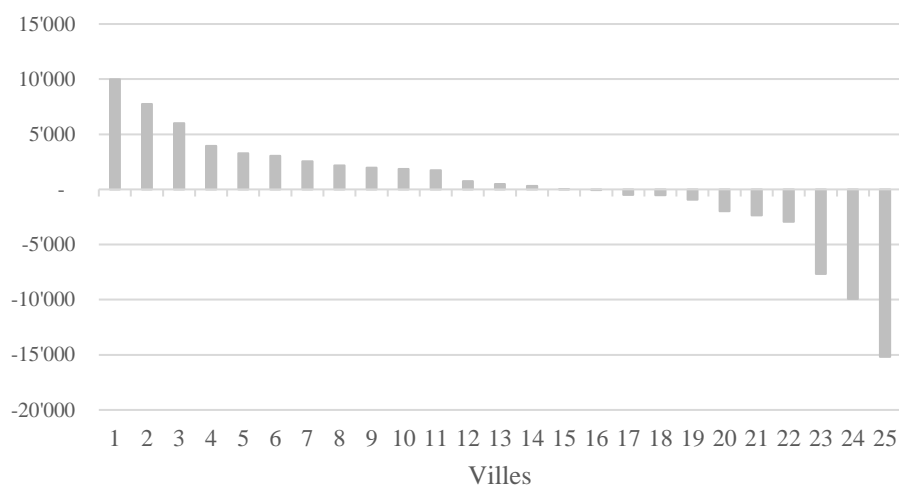


Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25. Remarque: pour améliorer la lisibilité, on a procédé à une répartition en trois groupes seulement.

Dettes nette par habitant

S'agissant de la dette nette, il se dégage les mêmes constats que pour le degré d'autofinancement: la situation financière des villes est fondamentalement bonne. Ainsi, 15 des 25 villes interrogées ont une fortune nette (en moyenne des 10 dernières années). Ce sont surtout les grandes villes (plus de 100'000 habitants) qui ont une dette nette relativement élevée.

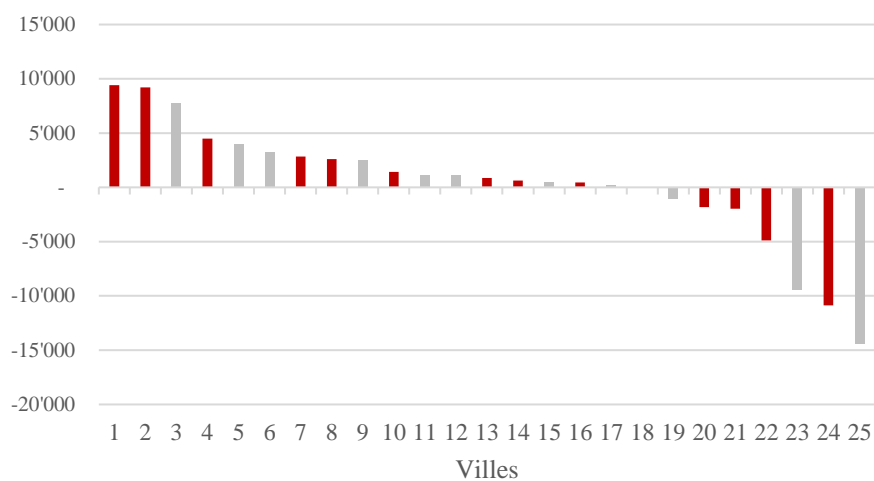
Figure 14 *Dettes/fortune nette par habitant, moyenne 2009-2018*



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25, >0 indique une fortune nette.

La figure suivante examine une influence possible du MCH2; cependant, cela ne modifie pas les constats.

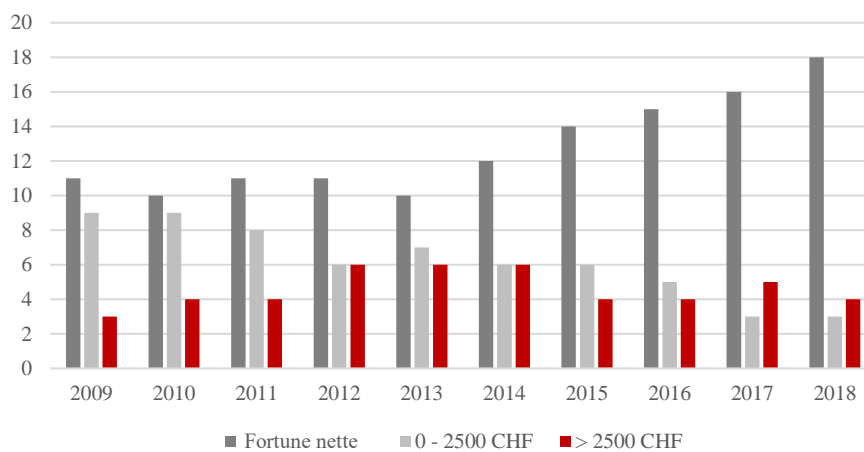
Figure 15 Dette/fortune nette par habitant, moyenne 2016-2018



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25, >0 indique une fortune nette. En rouge: villes ayant appliqué le MCH2 pendant toute la période considérée.

L'évolution dans le temps montre une amélioration de la situation financière. Ainsi, le nombre de villes disposant d'une fortune nette a augmenté ces dernières années.

Figure 16 Dette/fortune nette par habitant, développement



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25, >0 indique une fortune nette.

Parenthèse: les PPP aujourd'hui et à l'avenir

Dans deux villes, des investissements ont été financés ces dernières années partiellement par des partenariats public-privé (PPP). Dans les deux cas, il s'agissait de projets d'infrastructures sportives.

Pour l'avenir, trois villes prévoient des investissements qui doivent être financés en partie par des PPP. Une des villes a indiqué que des éclaircissements étaient encore en cours, une autre a mentionné un projet fluvial et dans la troisième, c'est un futur nouveau théâtre qui doit être financé partiellement par un partenariat public-privé. En outre, une ville a indiqué que bien qu'elle n'ait pas de PPP au sens classique du terme, elle collaborait étroitement avec des privés sur certains projets. Les 21 autres villes n'ont pas de projets qui seraient financés par un PPP dans un proche avenir.

4. Processus d'investissement

4.1. Planification des investissements

Les processus de planification des investissements diffèrent selon les villes. Grosso modo, on peut les répartir entre système centralisé et système décentralisé.

Le *système centralisé* se caractérise par le fait que les investissements sont discutés et priorisés dans un groupe de travail, conformément aux directives de l'Exécutif. Les propositions du groupe de travail sont ensuite adoptées par l'Exécutif et les crédits sont approuvés (selon leur importance, par l'Exécutif, le Législatif ou par le peuple). Dans quelle mesure les différents offices peuvent participer à l'élaboration du contenu ou à l'attribution des priorités, cela dépend de leur représentation dans le groupe de travail ou dans les organes correspondants. Voici un exemple de système centralisé:⁹

La planification globale des investissements en ville est coordonnée de manière centrale par l'administration des finances, qui dirige aussi le groupe de travail investissements, avec des représentants de toutes les directions. Tous les investissements sont évalués selon des critères [...] et les projets sont «ajustés» dans le temps suivant la planification individuelle du projet et les possibilités financières. Ce groupe de travail élabore des propositions selon les instructions du Conseil municipal, afin de remplir les objectifs financiers fixés par celui-ci. Les objectifs financiers du Conseil municipal sont établis à chaque fois en début d'année sur la base de la planification financière, qui inclut le plan des investissements.

Dans le *système décentralisé* en revanche, les différents offices jouent un rôle important, en ce qu'ils élaborent leurs propres plans d'investissements, lesquels sont ensuite discutés à l'Exécutif. Le cas échéant, les demandes sont ensuite renvoyées aux offices pour révision avant que les investissements soient acceptés et les crédits votés. L'exemple suivant illustre le système décentralisé:

On commence par effectuer une analyse des besoins dans les départements/domaines, qui conduit à inclure un investissement dans le budget. Ce programme d'investissement de tous les départements est alors érigé en budget et programme d'investissement pour l'année budgétaire ainsi que pour quatre années de planification supplémentaires. Ensuite, ce budget et programme d'investissements va au Conseil municipal pour discussion. Dans une première lecture, on dis-

⁹ Les citations extraites des réponses au questionnaire sont à chaque fois en italique.

cute de certaines adaptations, ou ajournements. Ensuite, le budget et programme d'investissements retourne dans les départements/domaines pour révision éventuelle. Finalement, le budget et programme d'investissements est adopté en même temps que les chiffres du budget, le compte de résultats et le plan financier.

A noter que la séparation n'est pas «tranchée». En gros, on peut cependant dire que la moitié environ des villes interrogées applique un système plutôt centralisé et l'autre moitié un système décentralisé.

A notre avis, les exemples présentés ci-dessus constituent à chaque fois des conceptions efficaces des deux systèmes, qui peuvent toutes deux être appropriées. Il y a cependant aussi des villes dans lesquelles il n'existe pas de gestion globale, comme le montre l'exemple qui suit:

L'Exécutif décide des projets individuellement au niveau de chaque objet, sans avoir pu par exemple fixer de priorités stratégiques au niveau des domaines d'investissements.

Principes de base

En ce qui concerne les principes de base appliqués pour la planification, respectivement le pilotage des investissements, 18 villes indiquent qu'elles se fondent sur les indicateurs, respectivement les lignes directrices des finances. Les indicateurs clé les plus importants qui ont été cités sont les suivants:¹⁰

- Degré d'autofinancement
- Endettement (dette brute et nette)
- Sommes investies / plafond (voir ci-dessous)
- Part de capital propre
- Taux d'imposition
- Équilibre budgétaire

Les indicateurs les plus fréquemment mentionnés sont le degré d'autofinancement et l'endettement, et 4 villes énoncent leurs directives dans ce domaine:

- Degré d'autofinancement de 70% (valeur moyenne sur 4 ans)
- Degré d'autofinancement de 80% au minimum
- Endettement net 0, temporairement 20 mio. CHF pour les gros investissements

¹⁰ Remarque: il s'agissait ici d'une question ouverte. Cela veut dire que toutes les villes n'ont pas indiqué quels chiffres clé elles utilisent concrètement.

- Taux d'endettement brut de 140% au maximum.

D'autres directives ont également été mentionnées. Ainsi, 7 villes ont indiqué qu'elles étaient soumises à des prescriptions cantonales (en particulier en ce qui concerne l'équilibre budgétaire et l'endettement).¹¹ Et finalement, 3 villes connaissent actuellement un frein (communal) à l'endettement.

Priorisation

18 villes appliquent une priorisation des investissements. 6 autres villes connaissent une priorisation partielle. 1 ville a nié toute priorisation. Généralement, la priorisation se fait chaque année (mentionné 10 fois). Les deux exemples ci-dessous montrent comment les investissements sont priorisés, c'est-à-dire quelles catégories sont appliquées:

Exemple 1:

- Priorité 1: nécessité absolue
- Priorité 2: besoin de développement
- Priorité 3: souhait

Exemple 2:

- Priorité 1: besoin de rattrapage (déjà décidé)
- Priorité 2: besoin de développement (décision encore ouverte)
- Priorité 3: souhait/choix (n'est pondéré qu'à 1/3 et n'est possible qu'à partir de l'année budgétaire +1)

Un autre exemple de priorisation a été présenté au colloque de la CDFV:¹² La ville de Lucerne applique une matrice pour diviser ses investissements en quatre groupes selon l'importance stratégique, et l'urgence temporelle, politique et factuelle.

Les villes plus petites (jusqu'à 30'000 habitants) appliquent un peu plus souvent une priorisation; les plus grandes signalent plutôt une priorisation partielle. On ne peut pas établir de corrélation avec le comportement en matière d'investissements (investissements par rapport aux dépenses courantes).

¹¹ Remarque: on ne note pas de différences marquantes entre les villes qui sont soumises à des prescriptions cantonales et celles qui ne le sont pas.

¹² Voir W. von Bassewitz: Planification et contrôle des investissements de la ville de Lucerne, présenté au colloque «Investissements» de la CDFV, 13 septembre 2019.

4.2. Plafond des investissements

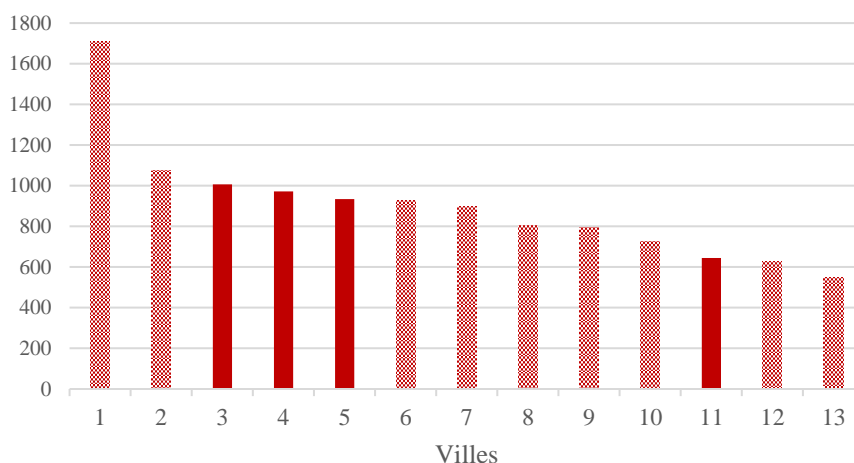
Près de la moitié des villes (14) connaît un plafond des investissements. Cela signifie que l'on fixe un montant maximal d'investissements pour une certaine période de temps.

La hauteur du plafond des investissements pour 2019 varie selon les villes entre 550 et 1700 CHF par habitant. A noter que 9 villes ne connaissent qu'un plafond partiel pour leurs investissements, respectivement que certains domaines en sont exclus:

- Pour 5 villes, le plafond ne concerne que les investissements financés par l'impôt.
- 2 villes excluent certains domaines (installations sportives, centres de soins).
- 1 ville ne connaît le plafond d'investissements que dans certains départements (bien que ceux-ci regroupent la plus grande partie des investissements financés par l'impôt).
- 1 ville n'applique le plafond que pour les gros investissements.

Parmi les villes où le plafond ne couvre qu'une partie des investissements, 3 ont indiqué la part des investissements couverte par le plafond: les valeurs varient de 20 à 44%.

Figure 17 *Plafond des investissements 2019 en CHF, par habitant*



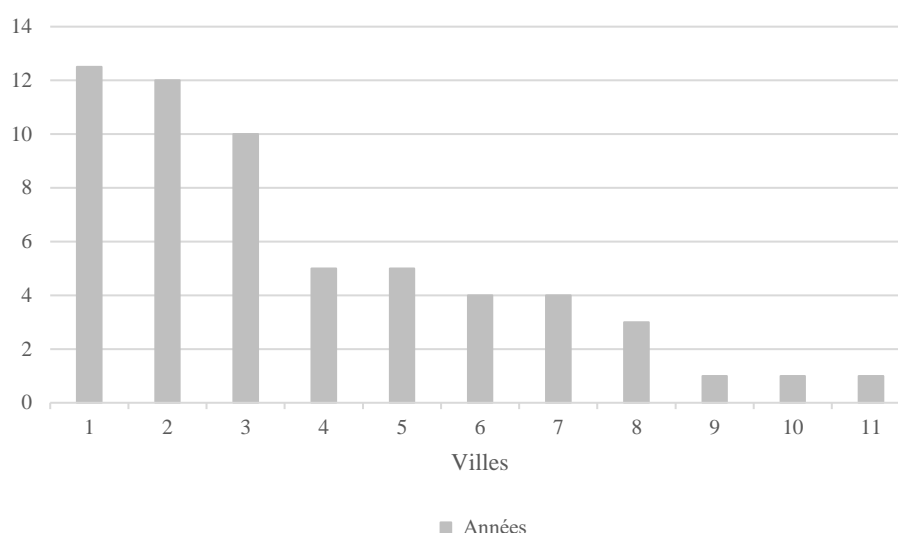
Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=13. En hachuré, les villes qui indiquent que le plafond n'est que partiellement appliqué (dans 5 cas, seulement pour la partie financée par les impôts, en excluant les services industriels (« Eigenwirtschaftsbetriebe »), dans 1 cas seulement pour les gros investissements (au-dessus de 300'000 CHF), dans 1 cas seulement pour certains départements (qui réunissent une grande partie des investissements financés par l'impôt) et dans 1 cas chacun sans le domaine des installations sportives, respectivement des centres de soins. A noter encore qu'1 ville n'a pas pu donner de chiffre, car celui-ci varie.

On n'observe pas de corrélation systématique entre les investissements (par rapport aux dépenses totales) et le fait que la ville leur ait ou non fixé un plafond. En termes de

tailles, les villes moyennes et grandes ont plus tendance que les petites à avoir un plafond des investissements, mais la règle a aussi ses exceptions.

Le cadre temporel dans lequel le plafond des investissements s'inscrit varie beaucoup. Cependant, dans la majorité des villes, il se situe entre 1 et 5 ans.

Figure 18 Cadre temporel du plafond des investissements



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=11. Remarque: 1 ville a indiqué 10-15 ans, nous avons donc pris en compte la moyenne, soit 12,5 ans.

À la question de savoir quelle part du plafond des investissements est constituée par des travaux d'entretien/rénovation (par opposition à réponse aux besoins supplémentaires des utilisateurs/extension), peu de villes ont pu fournir une indication: 4 villes ont donné une valeur concrète. Elle oscillait entre 40 et 85%.

Le plafond des investissements est le plus souvent fixé par l'Exécutif (11 villes). Dans 2 villes, cela se fait sur proposition de l'administration des finances. Dans 1 ville, le plafond des investissements est approuvé par le Parlement. Dans 2 villes, c'est le Législatif qui est responsable, et dans 1 ville l'administration communale des finances.

La hauteur du plafond des investissements est déterminée d'une part sur la base d'indicateurs financiers, mais les décisions politiques ont aussi leur importance. Concrètement, 2 villes ont dit se baser sur des valeurs empiriques, 7 sur des indicateurs comme l'autofinancement et l'endettement, respectivement la viabilité financière à long terme et 4 villes sur le besoin (qui doit à son tour être comparé avec les possibilités). 1 ville a expliqué que le plafond devait régulièrement être revu à la hausse car il n'avait pas été fixé de manière réaliste.

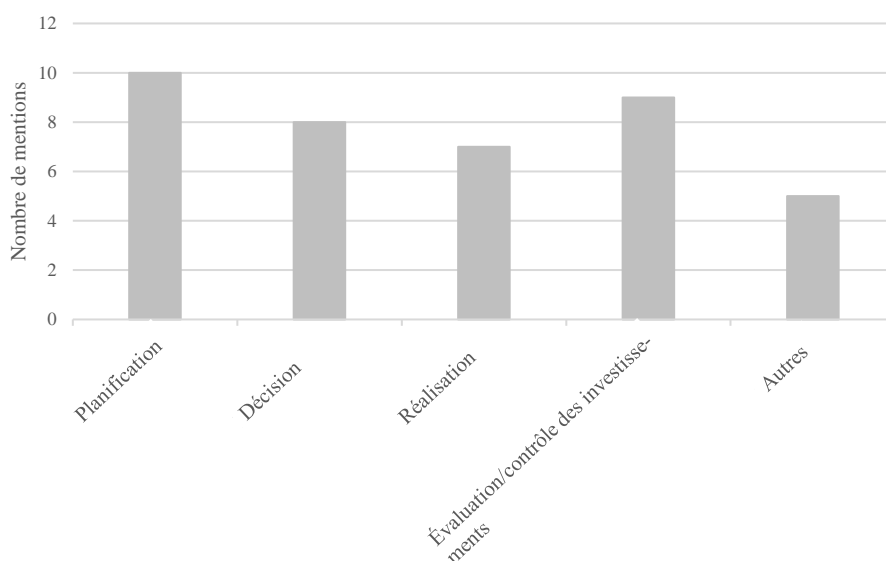
Sur les 14 villes qui ont un plafond des investissements, 8 villes mentionnent un «overbooking»¹³. Il est de 15 à 42,5% selon les villes.

Au colloque de la CDFV, on a finalement souligné qu'un plafond des investissements, en plus d'aider à la gestion/planification des investissements, soutient aussi la création d'une conscience du problème.

4.3. Controlling des investissements

Parmi les villes interrogées, 11 ont déclaré avoir un controlling systématique des investissements. Dans presque toutes, celui-ci couvre la planification, et souvent aussi les phases de décision, de réalisation et d'évaluation/contrôle des investissements.

Figure 19 Controlling des investissements



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25. Plusieurs réponses possibles. Autres: décompte de crédit (2 mentions), processus budgétaire et de la planification financière et des tâches, contrôle du respect du montant de dépenses accordées.

Sur le déroulement concret des opérations, quelques villes ont donné les indications suivantes:

¹³ Supplément pour les années planifiées afin d'atteindre le plafond d'investissements aussi en cas de retard dans les projets (excédent planifié).

- Dans une ville, le controlling des investissements est mené en cours d'année (prévision vs. budget, tous les 2 mois). En outre, on vérifie tous les 4 mois que le crédit total par projet d'investissement est respecté.
- Dans une ville, la direction des finances publie un rapport deux fois par an. Les bureaux y informent sur l'état du projet.
- Dans une ville, l'administration des finances soutient les instances responsables dans le choix des investissements. Pendant la réalisation, elle offre en outre un «monitoring», en rendant attentifs les responsables à de possibles dépassements futurs. Finalement, l'administration des finances soutient les directions pour les rapports finaux et établit un aperçu général des investissements.
- Dans une ville, on établit deux fois par an et pour chaque projet un pronostic des coûts pour la fin de l'année. Les pronostics sont consolidés dans le controlling du portefeuille des projets. On utilise le logiciel STRATUS pour la planification des investissements dans les biens immobiliers.

Parmi les villes qui ont déclaré ne pas avoir de controlling systématique des investissements, 2 vont en introduire un à l'avenir. Parmi les autres, 3 villes ont indiqué qu'il y aurait quand même un controlling des investissements, mais qu'on ne pouvait pas le qualifier de systématique. En outre, 2 autres villes ont déclaré que le controlling relevait de la responsabilité de l'office compétent.

On ne peut établir aucun lien systématique entre le controlling des investissements et la taille d'une ville ou le montant d'un investissement (par rapport aux dépenses totales).

Méthodes d'évaluation des investissements

Les villes appliquent différentes méthodes pour évaluer les investissements (le questionnaire donnait la possibilité d'en citer plusieurs):

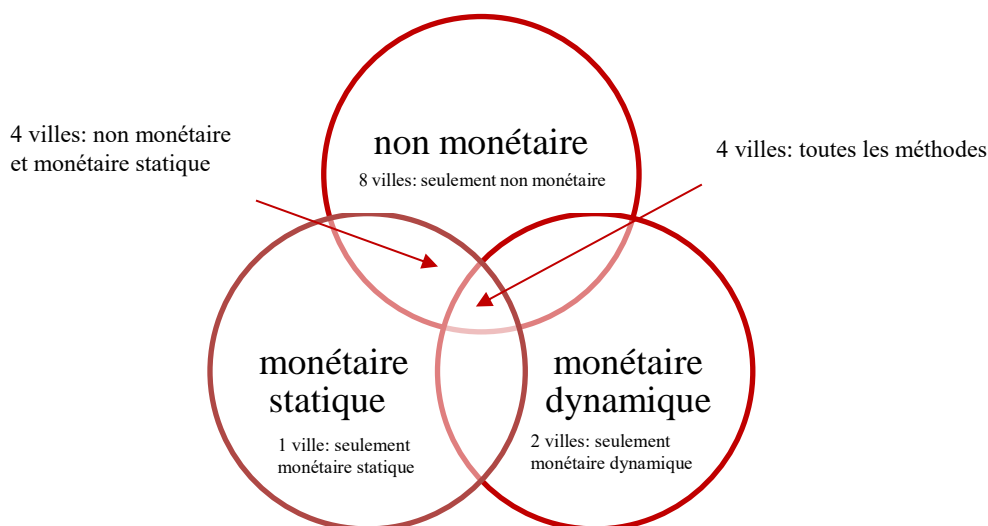
- méthodes non monétaires (par ex. analyse coûts-utilité): 16 villes
- méthodes monétaires statiques (par ex. rentabilité): 9 villes
- méthodes monétaires dynamiques (par ex. valeur du capital): 6 villes.

Plusieurs villes ont indiqué que l'application de la méthode dépendait du projet, respectivement du type d'investissement. Un exemple: dans une ville, on effectue des analyses coûts-utilité pour les projets informatiques. Les services industriels («Eigenwirtschaftsbetriebe»), par contre, utilisent pour la plupart des méthodes basées sur la rentabilité ou la valeur du capital.

Quelques villes ont donc indiqué plusieurs méthodes. Les combinaisons les plus souvent citées sont les suivantes: 8 villes n'appliquent que des méthodes non monétaires. 4 villes

recourent selon les projets à des méthodes non monétaires ou monétaires statiques. 4 villes utilisent les trois méthodes.

Figure 20 Méthodes d'évaluation des investissements



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25.

2 villes ont indiqué que dans certains cas, les méthodes ne sont appliquées que de manière rudimentaire. 1 ville a signalé que les évaluations se font au niveau politique (négociations).

En tout, il y a 6 villes qui n'appliquent aucune méthode particulière pour l'évaluation des investissements. On y trouve des grandes et des petites villes. 2 villes ont déclaré qu'elles n'effectuent aucune évaluation systématique (selon des critères uniformes).

4.4. Standards pour les investissements

Les villes ont été interrogées sur les standards dans les domaines de la rentabilité, de la durabilité et de la sécurité qu'elles appliquent, respectivement prescrivent pour leurs investissements (question à réponse ouverte). Voici un aperçu des réponses:

Rentabilité: 13 villes appliquent des standards. Ont été nommés:

- Orientation sur les indicateurs financiers
- Prescriptions légales (loi sur les finances, droit des marchés publics)
- Analyse coûts-utilité
- Exemple:

Un financement équitable pour les générations avec pour objectif stratégique un degré d'autofinancement de 100% en moyenne sur 5 ans (qui correspond à 80% des prescriptions réglementaires).

Durabilité: 15 villes appliquent des standards. Ont été nommés:

- Normes de construction durable (société à 2000 watts)
- Divers standards Minergie
- Label énergie
- Cité de l'énergie, véhicules électriques
- Loi sur l'énergie, loi sur l'environnement
- Construction: standard bâtiment 2015, recommandation SIA 112/1
- Grands projets: analyse de durabilité

Sécurité: 12 villes appliquent des standards. Ont été nommés:

- Résistance aux tremblements de terre
- Prescriptions de protection incendie
- Directives légales fédérales et cantonales
- Exemple:

Le domaine de la sécurité est contrôlé selon les normes correspondantes. De plus, il y a des responsables de la sécurité dans chaque domaine/division qui contrôlent le respect des prescriptions correspondantes.

4 villes ont répondu qu'il n'existait pas de normes ni de prescriptions homogènes dans ce domaine.

Exemple:

Il n'existe pas de standards homogènes. Certaines normes sont définies dans les différents domaines d'investissements, par exemple pour les constructions scolaires ou de logements du patrimoine financier. Celles-ci concernent principalement les exigences et les standards d'aménagement ainsi que les prescriptions environnementales.

En outre, 2 villes ont déclaré que l'élaboration de standards était en discussion, respectivement en cours. Certaines ont également expliqué qu'il n'y avait pas de normes supplémentaires au niveau de la ville, mais qu'elles appliquaient les normes de niveau supérieur (par exemple du canton).

La vérification des standards est hétérogène, ce qui est aussi lié au fait que les villes ont indiqué des normes en partie à un niveau supérieur (par ex. prescriptions de la Loi sur les finances) et en partie à un niveau concret (par ex. Minergie). En résumé, on peut dire que 18 villes pratiquent une vérification, 1 ville mentionne explicitement qu'il n'existe pas de vérification et les autres villes ne donnent aucune indication à ce sujet.

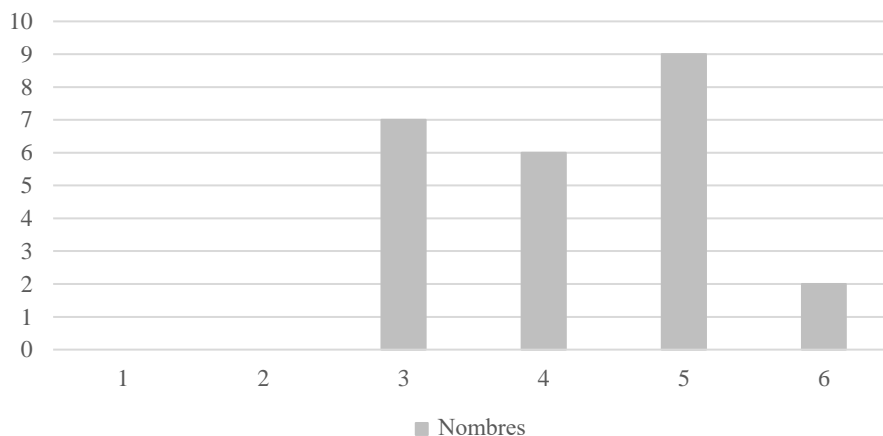
5. Défis

Après la description des volumes et des processus d'investissements, la présente section aborde les défis liés aux investissements.

Évaluation du processus d'investissement

Les personnes ont d'abord été priées d'évaluer le processus d'investissement sur une échelle de 1 à 6 (1=très mauvais, 6=très bon). La médiane se situe à 4, c'est-à-dire une évaluation suffisante. Aucun des répondants n'a donné une très mauvaise note de 1 ou de 2; cependant, la meilleure note n'a aussi été attribuée que rarement (2 fois). Ainsi, on peut dire globalement que la satisfaction est moyenne à élevée.

Figure 21 *Évaluation du processus d'investissement (échelle 1-6)*



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24. 1=très mauvais, 6=très bon.

Si l'on considère les évaluations selon différents critères (voir évaluation en annexe), il en ressort les facteurs d'influence suivants, qui semblent avoir un rapport avec l'évaluation:

- Les villes avec un controlling systématique des investissements évaluent les processus mieux que les villes qui n'ont pas ce controlling (part des évaluations à 5 ou à 6: 70%, contre 29%).
- Les villes qui appliquent un plafond des investissements évaluent les processus mieux que les villes qui n'ont pas de plafond (part des évaluations à 5 ou 6: 57%, contre 30%).
- Les petites villes évaluent les processus mieux que les grandes villes de plus de 100'000 habitants (part des évaluations à 5 ou 6: 55%, contre 33%), bien qu'ici,

le nombre de cas dans chaque catégorie soit plus bas, et donc le résultat moins significatif.

Défis

Les points suivants ont été cités comme des raisons pour de moins bonnes évaluations, respectivement comme des défis:

- degré de réalisation trop faible (3 mentions)
- priorisation difficile / insuffisante (3 mentions)¹⁴
- manque de ressources humaines / coordination insuffisante (2 mentions)
- pilotage insuffisant / manque de concepts de niveau supérieur (2 mentions)
- controlling insuffisant (2 mentions)
- problèmes d'interface entre le client et l'office des constructions/finances (2 mentions)
- budgétisation imprécise
- limite problématique en ce qui concerne le degré d'autofinancement

Voici quelques exemples d'énoncés de ces défis:

Thématique degré de réalisation:

Le processus de planification fonctionne. Ce qui est en partie fâcheux, ce sont les investissements prévus et non engagés. Cela rend la planification à long terme plutôt difficile.

Thématique priorisation:

Lorsqu'ils ajoutent un nouveau projet à la planification des investissements, les départements doivent attribuer un niveau de priorité à leurs projets. En raison de l'incitation à considérer tout projet comme hautement prioritaire, on lui attribue généralement le plus haut niveau de priorité. Cette priorisation n'est pas adaptée comme base de décision. L'office des finances procède à chaque fois à une priorisation ultérieure et la met à disposition [de l'Exécutif] comme base de décision.

¹⁴ En partie à cause de critères de décision insuffisants

Thématique ressources:

Les arbitrages peinent à se réaliser en amont. Dans les faits, la limitation du volume des investissements est liée à la limite en termes de degré à gérer les projets de l'administration.

Thématique pilotage / concepts:

Les concepts de niveau supérieur (planification des locaux scolaires, planification des transports, etc.) font défaut, ou alors ils ne sont pas clairement identifiables et/ou communiqués.

Thématique budgétisation:

Bien que l'on soit très conscient des coûts, le budget alloué est trop généreux. En conséquence, on ne doit rendre des comptes détaillés que sur très peu d'investissements. De plus, de nombreux investissements sont de la compétence [de l'Exécutif], si bien que l'on renonce souvent à faire rapport sur les causes de la baisse des investissements et que par conséquent, aucune amélioration n'est apportée au système. En créant une plus grande transparence, on peut mettre la pression pour augmenter la précision des budgets. Cependant, ceci n'est pas souhaité de la même manière par toutes les parties. Une budgétisation plus précise peut aussi signifier plus de travail administratif, car il faudra alors demander plus souvent des crédits supplémentaires.

Plusieurs villes soulignent que des efforts sont en cours pour optimiser le processus d'investissements. Dans ce domaine, les villes sont plus ou moins avancées. Cela a également été confirmé lors du colloque de la CDFV. Il a aussi été mentionné que la conscience du problème a augmenté à travers ces processus, même si certains éléments n'ont pas fonctionné et que des changements doivent à nouveau être opérés.

Dans l'ensemble, on peut dire que les faibles niveaux de réalisation sont un problème majeur. D'un côté, ils sont directement mentionnés comme un défi, et de l'autre, d'autres défis y sont liés, respectivement sont la cause de ces bas taux de réalisation (en particulier le manque de coordination avec les ressources humaines, la budgétisation trop élevée, le manque de priorisation).

À quel point un bas niveau de réalisation constitue-t-il un problème? La question a été discutée lors du colloque de la CDFV. Car si l'on réalise peu, on augmente le degré d'autofinancement, ce qui est en principe souhaitable. Cependant, il a été avancé que la substance devait être maintenue, et que dans ce contexte, un haut degré de réalisation était important. Si les investissements n'étaient pas réalisés, ils s'accumuleraient ou seraient reportés, ce qui causerait de nouveaux problèmes.

La thématique du bas degré de réalisation des investissements prévus se retrouve aussi dans les investissements effectivement réalisés dans les dix dernières années. Quand on

leur demande si les investissements réalisés correspondent à ce qui avait été planifié, 20 villes sur 25 répondent qu'elles ont investi moins que prévu. Dans 4 villes, les investissements ont correspondu aux plans, et dans 1 ville, on a investi plus que prévu. La raison en était que pendant des années, on a fixé les investissements trop bas, et la valeur a été revue et adaptée à la hausse.

Les villes qui investissent le moins ont notamment cité à cela les raisons suivantes: retards dans les projets (oppositions), manque de ressources, budgétisation imprécise.

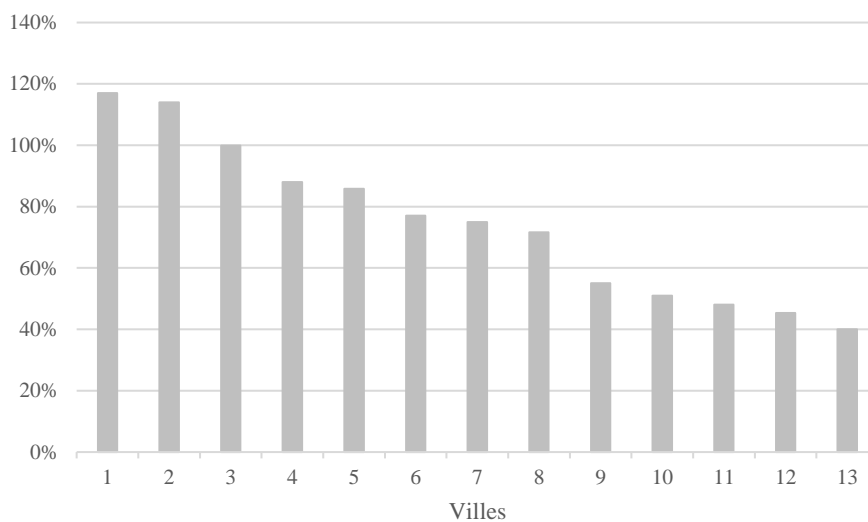
Tableau 1 *Raisons d'investir moins que prévu*

Raison	Mentions	Description
Retards	15	Oppositions, recours, référendums
Manque de ressources	8	Avant tout ressources humaines
Budgétisation imprécise	5	Budgétisation trop élevée; devis trop imprécis, basés sur des valeurs issues de l'expérience avec le plus souvent des réserves généreuses, les contrats ont pu être attribués à un prix inférieur à celui prévu au budget (domaines des routes et des eaux usées)
Autres	4	Faible degré de réalisation des projets d'investissements où la ville ne prend en charge qu'une partie des coûts, pas de priorisation des investissements (tous les projets ont été pris en compte dans la planification budgétaire, qu'ils soient réalisables ou non).

Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=20. Plusieurs réponses possibles.

2 villes sans plafond des investissements ont cité un taux de réalisation de 40-60%, respectivement 50%. Les villes qui appliquent un plafond des investissements ont été interrogées sur l'atteinte de ce plafond (comptes 2018). Le taux est de 75%, et 2 villes ont dépassé leur plafond. La valeur la plus basse est de 40%. Au colloque de la CDFV, une ville a déclaré que la prévisibilité, respectivement la réalisation par rapport à l'année budgétaire était bonne, mais que cela allait diminuer considérablement dans les années suivantes.

Figure 22 *Plafond des investissements, utilisation en %*



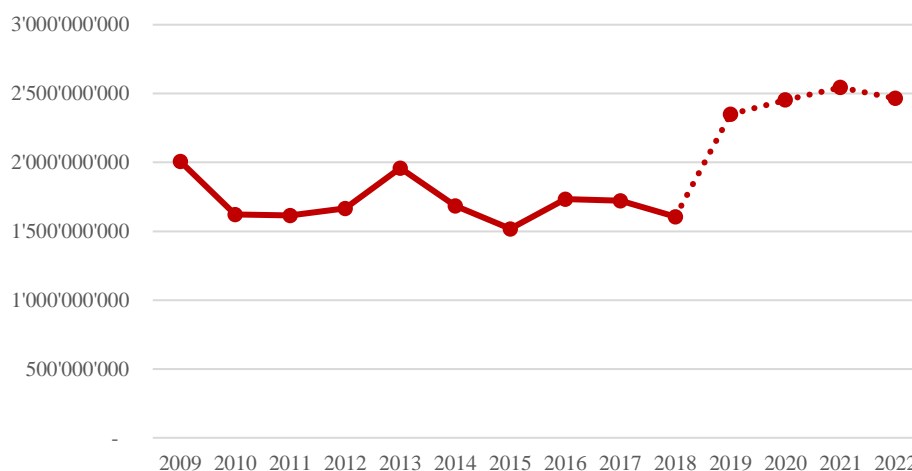
Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=13. Comptes 2018.

Remarque: dans les 2 villes qui sont en-dessus de 100% du plafond des investissements, le dépassement est dû dans un cas au fait que le plafond était fixé trop bas et dans l'autre, au fait que plusieurs grands projets ont été réalisés en même temps (en outre, l'introduction du MCH2 a aussi eu un effet).

6. Perspectives

Afin de dégager des perspectives, cette section présente les futurs investissements prévus dans les villes. A ce sujet, les villes interrogées ont généralement pu faire des déclarations sur les 4 prochaines années (soit l'année en cours et 3 ans de planification). Au total, les 23 villes qui ont pu fournir des indications ont investi annuellement entre 1,5 et 2 milliards de CHF dans les dix dernières années. Selon les données sur les investissements prévus, ceux-ci vont augmenter ces prochaines années. Il faut cependant noter que le taux de réalisation a été nettement en-dessous de 100% par le passé, comme mentionné plus haut. Si l'on prend comme hypothèse un taux de réalisation de 75% par exemple, alors, les investissements seront dans le même ordre de grandeur que celui des dernières années.

Figure 23 Investissements futurs (prévus)



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=23

Si l'on compare les investissements passés et les investissements futurs, on voit que les villes qui par le passé ont investi plus, respectivement moins que la moyenne continueront à faire de même à l'avenir, mais pas dans la même mesure. Cela veut dire que les groupes des villes qui investissent beaucoup, respectivement peu, s'alignent selon la planification. On trouvera en annexe une représentation graphique de cette évaluation.

Les domaines dans lesquels les investissements futurs doivent être réalisés sont principalement la formation, le sport, les nouvelles constructions, les routes et les eaux usées.

Tableau 2 Domaines d'investissements futurs

Domaine	Nombre de mentions	Description (exemples)
Formation	19	École primaire, constructions scolaires, gymnase, bâtiments scolaires
Sport	14	Installations sportives, rénovation totale du stade de football, nouvelle piscine couverte, infrastructures sportives, halle de natation, assainissement des installations de glace et d'eau, club de gymnastique, centre de sports de glace, salle de sport triple.
Constructions	13	Bâtiment administratif, hôtel de ville, immeubles, lotissements d'habitation, bâtiment de police, maison de commune, surfaces de bureaux.
Routes / transports	12	Construction de routes, entretien des rues, achat de véhicules, construction de voies, dépôts de trams, garages à bus, gare, routes communales, places de parc
Eaux usées / canalisations	10	Égouts, traitement de l'eau, évacuation des eaux, assainissement des canalisations, approvisionnement en eau, traitement de l'eau potable
Culture	5	Bâtiments voués à la culture, église, théâtre
Population âgée	4	Centres pour personnes âgées
Ville	4	Planification urbaine, parc, lieux publics, projet d'aménagement du centre
Informatique	4	Informatique & numérisation, introduction d'un progiciel ERP
Cimetière / crématorium	2	
Génie civil	2	Mobilité et exploitation / maintien de la valeur des infrastructures
Autres	5	Protection contre les inondations, hébergement de requérants d'asile, rivières, centrales électriques, social

Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25.

7. Conclusions

La présente étude montre que les investissements réalisés par les villes représentent un ordre de grandeur substantiel, avec une moyenne de près de 800 CHF par année et par habitant. Cela rend la planification et le pilotage de ces investissements d'autant plus importants. À cet égard, les personnes interrogées expriment un degré de satisfaction moyen à élevé, mais signalent aussi divers domaines où se posent des problèmes. Les plus grands défis surgissent indépendamment du système de planification des investissements (centralisé / décentralisé) et concernent des questions de coordination, de priorisation et de réalisation.

Sur la base des résultats disponibles, il est difficile de faire des recommandations sur la manière de relever ces défis qui seraient valables pour tous. Cependant, les déclarations des villes interrogées suggèrent que des «moyens auxiliaires» comme un plafond des investissements (qui, en plus de la conduite / planification des investissements favorise également la prise de conscience des problèmes) ou un controlling systématique des investissements peuvent être utiles selon les situations. Ceci a également été établi par une étude de l'Université de Berne¹⁵, qui analyse les facteurs de succès des investissements dans les communes suisses. En bref, les auteurs concluent que la planification et le contrôle peuvent faire augmenter le succès des communes dans leurs investissements.

Cependant, la gestion globale des investissements est et reste un défi. Un défi qui toutefois peut potentiellement être mieux relevé si les villes échangent entre elles. Car cette enquête a montré que les villes interrogées connaissent des problématiques similaires, même si elles ont essayé différentes solutions et fait différentes expériences – ce qui est la meilleure condition préalable pour pouvoir apprendre les unes des autres.

¹⁵ Voir Arnold, M., Lerch, B., Lips, D., Sprecher, R. (2018): «Wie machen Gemeinden mehr aus ihrem Geld?» dans: Communes suisses 3 | 2018, Étude de l'Institut pour la comptabilité d'entreprise et la controlling (IUC) de l'Université de Berne.

Annexe

Questionnaire

Données générales

Ville: [\[cliquez ici pour introduire votre texte\]](#)

Personne de contact pour toutes questions (nom, no de téléphone, adresse e-mail): [\[cliquez ici pour introduire votre texte\]](#)

Investissements dans le patrimoine administratif

1) Investissements de votre ville dans les années 2009 à 2018 (tous les montants en CHF)

	Investissements bruts patrimoine administratif domaines financés principalement par l'impôt*	dont...		Investissements bruts patrimoine administratif domaines financés principalement par les taxes**	dont...		Investissements totaux patrimoine administratif (domaine financé par l'impôt et par les taxes) moins contributions de tiers et effets exceptionnels	Pour intégration: dépenses totales
		Contributions de tiers (par ex. Confédération, canton, autres communes, privés)	Effets exceptionnels ***		Contributions de tiers (par ex. Confédération, canton, autres communes, privés)	Effets exceptionnels ***		
Exemple fictif pour l'illustration	20'000'000	5'000'000	5'000'000	30'000'000	0	0	40'000'000	400'000'000
2009								
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								
2015								
2016								
2017								
2018								

* Bien patrimoniaux qui servent à remplir des tâches publiques, soit principalement des domaines financés par l'impôt. Exemple: les bâtiments scolaires. ** En cas de financement mixte, veuillez s'il vous plaît tenir compte des investissements qui sont financés principalement par des taxes. *** Investissements qui doivent être soustraits pour ne pas fausser une comparaison temporelle des investissements. Par exemple, transferts du patrimoine financier au patrimoine administratif. Patrimoine financier = actifs qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques (par exemple des biens immobiliers pour des placements en capitaux).

Limite d'activation pour les investissements: [cliquez ici pour introduire une valeur CHF](#)

Explication: [cliquez ici pour introduire votre texte](#)

Introduction du MCH 2: [cliquez ici pour introduire une valeur \(année\)](#)

- 2) En cas de fluctuations importantes des investissements: quelles en étaient les raisons?

Fluctuation la plus importante:

Année: Choisissez

Raison: cliquez ici pour introduire votre texte

Deuxième fluctuation la plus importante:

Année: Choisissez

Raison: cliquez ici pour introduire votre texte

Troisième fluctuation la plus importante:

Année: Choisissez

Raison: cliquez ici pour introduire votre texte

- 3) Les investissements ont-ils été financés partiellement par des partenariats public-privé?

Oui. Explication: cliquez ici pour introduire votre texte

Non.

- 4) Les investissements réalisés correspondaient-ils aux investissements prévus?

Oui.

Nous avons moins investi que prévu. Raisons: cliquez ici pour introduire votre texte

Nous avons plus investi que prévu. Raisons: cliquez ici pour introduire votre texte

Indicateurs financiers

- 5) Indicateurs financiers de votre ville dans les années 2009 à 2018

	Degré d'autofinancement (en %)*	Dette nette / fortune nette par habitant (en CHF)**	Explication (p. ex. introduction du MCH 2)
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			
2017			
2018			

* Autofinancement / investissements nets. Autofinancement = solde du compte de résultats + amortissements / corrections de valeur sur patrimoine administratif + versements en financements spéciaux – retraits sur les financements spéciaux. Investissements nets = dépenses d'investissement (actifs) – produits des investissements (passifs).

** (Capital étranger – patrimoine financier) / nombre d'habitants. Dette nette = signe négatif; patrimoine net = signe positif.

Investissements futurs

6) Investissements prévus dans votre ville dans les prochaines années

(Planification financière et planification des tâches et plans annuels futurs (aussi loin qu'ils soient connus))

	Investissements prévus au patrimoine administratif (domaine financé par les impôts et les taxes) moins les contributions de tiers et les effets exceptionnels (en CHF)	Projets / domaines d'infrastructure majeurs (par exemple écoles, routes, informatique)
2019 (budget)		
2020		
2021		
2022		
2023		
2024		
2025		
2026		
2027		
2028		

7) Ces investissements seront-ils partiellement financés par des partenariats public-privé?

- Oui, le projet suivant: [cliquez ici pour introduire votre texte](#)
 Non.

Processus de planification des investissements

8) Veuillez expliquer comment les décisions d'investissements se prennent dans votre ville, en termes d'acteurs et de processus / instruments / bases appliquées.

[cliquez ici pour introduire votre texte](#)

9) Veuillez expliquer comment se passe la gestion des investissements globaux dans votre ville, en termes d'acteurs et de processus / instruments / bases appliquées (par ex ratios financiers).

[cliquez ici pour introduire votre texte](#)

10) Existe-t-il une priorisation des investissements?

- Oui.
 Partiellement.
 Non.

Explication (fréquence, par qui comment?): [cliquez ici pour introduire votre texte](#)

- 11) Comment évaluez-vous globalement le processus d'investissement dans votre ville, sur une échelle de 1 à 6? (1=très mauvais, 6=très bon)

Choisissez Raison: cliquez ici pour introduire votre texte

Plafond des investissements

- 12) Votre ville/commune a-t-elle un plafond des investissements*?

* Montant maximal pour les investissements sur une certaine période de temps

- Oui.
 Partiellement.
 Non. Veuillez passer à la question 16.

Si partiellement: part des investissements plafonnés par rapport aux investissements totaux (budget 2019):
 cliquez ici pour introduire une valeur%

Explication: cliquez ici pour introduire votre texte

- 13) Plafond actuel des investissements:

Hauteur du plafond des investissements 2019 en CHF: cliquez ici pour introduire votre texte
 Sur combien d'années porte le plafond des investissements: cliquez ici pour introduire votre texte
 Part entretien / renouvellement * en %: cliquez ici pour introduire votre texte

* Différent de besoin supplémentaire des utilisateurs / extension; une estimation approximative suffit

- 14) Plafond des investissements de la période précédente (comptes 2018):

Utilisation en %: cliquez ici pour introduire votre texte
 En cas d'écart significatif, raison: cliquez ici pour introduire votre texte

- 15) Processus:

Qui fixe le plafond des investissements? cliquez ici pour introduire votre texte
 Comment la hauteur est-elle déterminée? cliquez ici pour introduire votre texte
 Y a-t-il un «overbooking»?* De combien? cliquez ici pour introduire votre texte
 Certains investissements sont-ils exclus? Lesquels? cliquez ici pour introduire votre texte

* Supplément sur les années planifiées pour atteindre le plafond des investissements même si des projets sont retardés (surplus de planification).

Controlling des investissements

- 16) Votre ville dispose-t-elle d'un controlling systématique des investissements*?

* Planification et contrôle, gestion et fourniture des informations

- Oui.
 Non. Veuillez passer à la question 18.

Explication: cliquez ici pour introduire votre texte

- 17) Quelles phases du processus d'investissement couvre le controlling?

- Planification
 Décision
 Exécution
 Évaluation / contrôle des investissements
 Autres: cliquez ici pour introduire votre texte

Explication: cliquez ici pour introduire votre texte

18) Quelles méthodes utilise votre ville pour l'évaluation des investissements?

- Méthodes monétaires statiques (par ex. rentabilité)
- Méthodes monétaires dynamiques (par ex. valeur du capital)
- Méthodes non monétaires (par ex. analyse coûts-avantages)

Explication: [cliquez ici pour introduire votre texte](#)

Standards des investissements

19) Quels standards votre ville applique-t-elle pour les investissements?

- | | |
|----------------------|---|
| Domaine rentabilité: | cliquez ici pour introduire votre texte |
| Domaine durabilité: | cliquez ici pour introduire votre texte |
| Domaine sécurité: | cliquez ici pour introduire votre texte |
| Autres: | cliquez ici pour introduire votre texte |

Explication: [cliquez ici pour introduire votre texte](#)

20) Comment ces standards sont-ils vérifiés?

[cliquez ici pour introduire votre texte](#)

Autres

21) Y a-t-il des prescriptions légales qui limitent la marge de manœuvre en matière d'investissements?

(par exemple frein à l'endettement, prescriptions cantonales)

- Oui. Explication (lesquels? éventuellement des sanctions?): [cliquez ici pour introduire votre texte](#)
- Non

22) Comment le législatif de votre ville est-il organisé?

- Assemblée communale
- Parlement

Un cordial merci pour votre participation.

*Évaluations complémentaires**Tableau 3 Évaluation du processus d'investissement, différenciée par critères*

	Part de notes moyennes (3 et 4)	Part de bonnes notes (5 et 6)
Controlling systématique		
Oui (n = 10)	30%	70%
Non (n = 14)	71%	29%
Plafond des investissements		
Oui (n = 14)	43%	57%
Non (n = 10)	70%	30%
Degré d'autofinancement > 100% (en moyenne des 10 dernières années)		
Oui (n = 13)	54%	46%
Non (n = 11)	55%	45%
Taille de la ville		
14'000 – 29'999 habitants (n = 11)	45%	55%
30'000 – 100'000 habitants (n = 7)	57%	43%
> 100'000 habitants (n = 6)	67%	33%

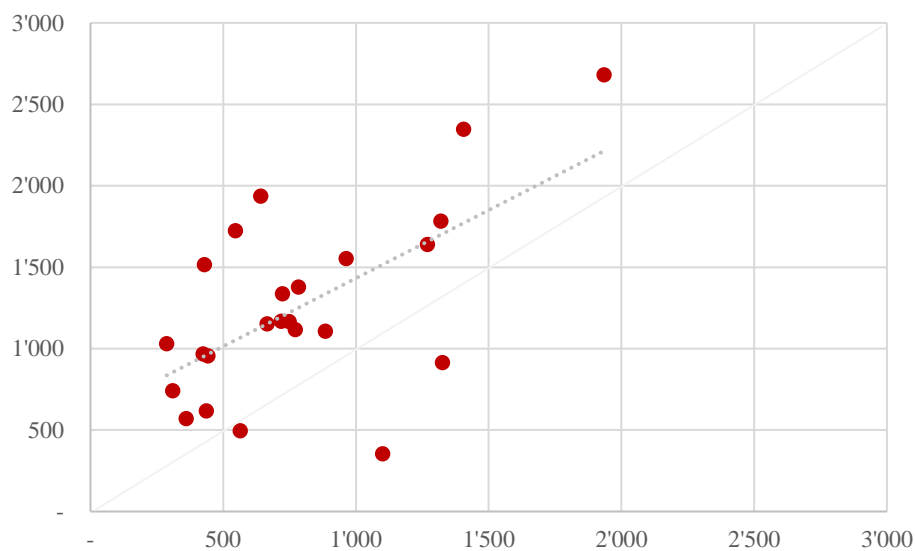
Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=24.

Tableau 4 Raisons des fortes fluctuations

Investissements plus élevés	15	
Rénovations / assainissements	7	Centre de soins et pour personnes âgées, théâtre municipal, hôpital, école, école supérieure, routes communales, piscine couverte, piscine scolaire, place de la gare, plage, salle communale, géothermie et extension de la chaleur à distance
Constructions nouvelles	5	Construction d'une école supérieure, crématorium, arène sportive, parking pour les bus, remplacement chaudière UVTD, usine électrique
Autres	3	Ajustement extraordinaire des opérations, transfert de biens immobiliers du patrimoine financier au patrimoine administratif, financement de sociétés anonymes
Investissements plus bas	10	
Retards dans les projets	6	Oppositions, dépendances d'autres postes, ressources humaines, embargo sur les investissements, décisions politiques pendantes
Autres	7	Obligation de faire des économies, recapitalisation de la caisse de pension, relativement peu de grands projets, désinvestissement, refus de grands projets, faible degré de réalisation

Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25.

Figure 24 *Lien entre les investissements passés et futurs*



Source: CDFV / B,S,S. enquête auprès des villes, n=25. L'axe x (horizontal) indique les investissements moyens par tête entre 2015 et 2018. L'axe y (vertical) indique les investissements moyens prévus par tête entre 2019 et 2022.

Remarque: la ligne grise est la ligne des 45°. Une ville située au-dessus de cette ligne investira à l'avenir plus que dans les années passés, une ville en-dessous investira moins. Si l'on place une ligne de régression entre les points (ligne pointillée), on voit que celle-ci est plus plate que la ligne des 45°. Cela veut dire que les villes ont tendance à converger, soit que la variation selon la planification diminue.