



**Mise en œuvre du Plan d'investissement RegioNyon**  
**Consultation des représentants des Exécutifs communaux de la Région**

## **Synthèse des résultats de l'atelier du 28 septembre 2010 à Gland**

---

### **1. Contexte, objet, participants et déroulement de l'atelier**

Après avoir établi un plan d'investissement des infrastructures et équipements d'intérêt régional 2010-2030 (pour un total d'environ 554 mio. CHF, dont 329 mio. à charge du District), le Comité directeur (Codir) du Conseil régional du District de Nyon (RegioNyon) a élaboré trois options envisageables pour les décisions d'investissement relatives aux projets considérés. Le Codir examine en effet la manière de dépasser le stade de la réalisation d'études et de planifications régionales, pour intervenir dorénavant plus activement dans la mise en œuvre des projets concrets au niveau régional.

Le Codir a décidé de consulter des représentants des Exécutifs communaux. Toutes les communes du District ont été invitées à envoyer deux représentants (a priori le syndic et un municipal) à l'atelier d'information et de consultation organisé le 28.9.2010 à Gland. Les participants inscrits à l'atelier ont reçu préalablement un tableau A3 décrivant les options possibles pour les décisions d'investissement (cf. annexe 2); la grille d'évaluation (ou grille de lecture) utilisée par le Codir afin d'apprécier si un projet est «d'intérêt régional» (cf. annexe 3); et la liste des projets actuellement recensés dans le plan d'investissement régional.

L'atelier a réuni quelque 80 participants, représentant un total de 40 communes de la Région: une trentaine de syndics (dont 11 membres du Codir), une quarantaine de municipaux, et un chef de service. Six membres du Secrétariat régional étaient aussi présents, afin d'observer les débats, de prendre des notes et de répondre aux questions techniques durant les travaux de groupes. Une représentante de Lausanne-Région était également présente, en tant qu'observatrice.

L'atelier a été introduit par des interventions de MM. G. Cretegny, Syndic de Gland; P.-A. Romanens, Président du Codir RegioNyon; P. Broulis, Président du Conseil d'Etat; et B. Penel, Responsable des finances de RegioNyon. Les participants se sont ensuite répartis en cinq groupes de travail, animés chacun par un collaborateur de la CEAT. Les groupes ont été constitués de manière hétérogène (répartition des villes et des sous-espaces régionaux), et chacun d'eux incluait environ deux membres du Codir. Après deux heures de travail en groupes, les rapporteurs de ces groupes ont restitué leurs résultats devant le plénum. Un débat suivi d'une brève synthèse par M. P.-A. Romanens ont complété l'après-midi.

La présente note synthétise les principaux résultats issus des travaux de groupes, sur la base de ce qui a été restitué en plénière, mais aussi des affiches élaborées dans chacun des groupes, ainsi que des notes prises par les membres du Secrétariat régional. Elle est adressée aux membres du Codir, en vue de sa diffusion auprès de l'ensemble des participants; mais aussi de sorte que le Codir puisse en tirer parti pour définir les prochaines étapes qu'il entend parcourir sur le chemin d'une politique d'investissement régionale aussi cohérente, efficace et consensuelle que possible. Les communes seront ensuite informées des réflexions que le Codir aura menées sur la base de cette consultation.

## 2. Dépouillement et analyse des résultats de l'atelier

L'étape principale des travaux de groupes a consisté à se prononcer sur (a) les doutes et questions, (b) les compléments et suggestions, et (c) les divergences que suscitent chacune des trois options considérées – et éventuellement des options supplémentaires qui émergeraient de la discussion. Les participants ont ensuite été appelés à exprimer leurs préférences relatives entre les options discutées. Finalement ont été recueillis leurs commentaires relatifs à la grille de lecture utilisée par le Codir pour apprécier le caractère «d'intérêt régional» des projets. A noter que l'un des groupes de travail a souhaité traiter la grille de lecture (critères d'évaluation) avant de se prononcer sur les trois options, dans la mesure où l'appréciation de ces options dépend en bonne partie de la nature des critères de sélection des projets et de la manière de les appliquer.

Nous synthétisons ci-dessous les principaux résultats de l'ensemble des travaux des groupes, sans distinguer l'origine des propositions selon le groupe. Les participants ayant utilisé les rubriques à disposition (cf (a), (b) et (c) mentionnés au paragraphe précédent) davantage pour exprimer les *avantages* et *inconvenients* liés à chacune des options examinées, ainsi que pour exprimer des *conditions* d'adéquation de ces options ou encore des *recommandations* y relatives, c'est selon cette logique que le dépouillement détaillé et relativement exhaustif des avis des groupes a été organisé (cf. annexe 1). En revanche, l'analyse globale de l'ensemble des résultats de l'atelier est structurée selon les *enjeux* que revêtent d'une part les trois options, et d'autre part la grille de lecture du Codir.

## 3. Enjeux des options, préoccupations et demandes des communes

### 3.1 Autonomie communale, démocratie

L'option 1 rassure ceux qui craignent une perte d'autonomie communale, et se demandent d'ailleurs si les options 2 et 3 sont juridiquement acceptables (compatibilité avec les processus démocratiques?). Avec l'option 3, la majorité l'emporte et la commune perd son droit de veto. Certains vont jusqu'à se demander à quoi servirait encore le Législatif communal avec les options 2 et 3. Des personnes relèvent de plus que le rôle d'un municipal est avant tout d'agir au niveau local. RegioNyon doit encore gagner la confiance des communes, surtout les plus récemment intégrées dans le District. [NB: le droit de référendum au niveau régional semble méconnu, le faire connaître serait de nature à rassurer ceux qui craignent pour l'autonomie communale]<sup>1</sup>. La crainte est aussi présente de l'apparition d'un nouvel échelon fiscal et administratif. Une proposition est d'intégrer les communes impliquées dans un projet dans la commission thématique suivant ce projet. Enfin, dans les options 2 et 3, le fait que le Conseil intercommunal puisse modifier (en début de législature) les règles de financement votées par les Législatifs communaux paraît inacceptable.

### 3.2 Maîtrise des coûts par les communes

Les options 2 et 3 suscitent la crainte d'un «chèque en blanc» au Conseil régional, que l'on alimente un fonds «mangeur de liquidités» et perde la maîtrise des coûts des projets, et qu'enfin les coûts du Conseil régional explosent (ressources pour le suivi des projets). Le souhait est exprimé que le Codir ne collecte aucun argent avant que son utilisation soit décidée. Les petites communes et/ou les communes déficitaires craignent de ne pas pouvoir alimenter les fonds (options 2 et 3); et par souci d'équité, elles demandent une limitation des investissements régionaux, et/ou une clef de répartition financière tenant compte du taux d'imposition communal plutôt que du seul nombre d'habitants.

---

<sup>1</sup> Les passages entre [...] sont des commentaires ajoutés par la CEAT.

### 3.3 Adhésion des Législatifs communaux et des citoyens

Pour que les Législatifs communaux (et les citoyens) puissent entrer en matière sur l'option 2 ou la 3, une bonne communication sera nécessaire. Si le caractère régional d'un projet est bien explicité, la crainte du déficit démocratique disparaîtra. [NB: pour pouvoir concrétiser l'option 2 ou 3, la volonté et l'intérêt de travailler à l'échelle régionale doivent être promus activement; en valorisant notamment le fait que désormais la Région veut dépasser le stade des seules études et planifications pour travailler sur des projets concrets].

### 3.4 Efficacité, bonne utilisation des fonds

L'option 1 est lourde à gérer, tant administrativement que financièrement. Elle induit des lenteurs dans le montage des projets, des pertes de temps, et rendrait impossible le respect des échéances. De plus, le risque de blocage ou d'abandon de projets est important. Dans l'option 2, le risque est la multiplication des commissions à différentes échelles (risque de doublons entre communes et Région) – outre la difficulté à créer des familles thématiques cohérentes<sup>2</sup>. Quant à l'option 3, elle suscite la crainte qu'à la longue, les fonds affectés soient utilisés pour un autre usage que celui prévu initialement, et que certaines thématiques finissent par être négligées (culture, sports). En revanche, les options 2 et 3 permettent la réalisation de projets plus importants, que les petites communes n'auraient parfois pas les capacités de mener à bien. Il a d'ailleurs aussi été relevé que l'option 1 est plus démocratique mais moins efficace (moins de projets), alors qu'inversement l'option 3 est plus efficace mais moins démocratique.

### 3.5 Rôle et moyens de la Région

L'option 1 néglige le rôle de coordination qu'est celui du Conseil régional. L'option 2 implique la mise en place de règles de décision et d'arbitrage en cas de conflit. L'option (2 et la) 3 ajoute de la lourdeur aux structures du Conseil régional, et suppose davantage de moyens pour le Codir. Elle implique que les responsabilités décisionnelles soient précisées; et notamment que l'on sache bien qui décide des priorités entre projets (à ce sujet, voir aussi chap. 4 et 5 ci-après).

### 3.6 Cohésion régionale, équité territoriale

Le risque que des communes «resquillent» (en refusant de financer un projet dont les retombées seront néanmoins bénéfiques pour elles) a été évoqué à plusieurs reprises (pour toutes les options). Or les conséquences du refus d'un projet par une commune concernée ne sont pas claires. Cette problématique concerne naturellement aussi les communes non membres du Conseil régional. Pour l'option 1, il y a également le risque que l'ordre de priorité entre projets soit dicté par leur ordre d'arrivée; et plus globalement qu'il y ait manque de vision globale, impliquant une hiérarchisation peu adéquate entre les projets, un manque de cohérence régionale, ainsi qu'une difficulté à créer un intérêt commun à l'échelle régionale. L'on se demande combien (quelle proportion) de communes concernées devraient accepter un projet pour qu'il soit réalisé. L'option 1 garde toutefois un intérêt, mais seulement pour les projets intercommunaux impliquant peu de communes – et pour les projets déjà engagés. Pour les options 2 et 3, le risque que les «*Neinsager*» bloquent les projets est mentionné. Et la question de savoir à qui appartiendra l'objet (co)financé par la Région est soulevée.

---

<sup>2</sup> Inversement, d'autres personnes estiment que cette option 2 permet une meilleure distinction entre secteurs thématiques.

### 3.7 Alternatives aux options proposées

De manière générale, une alternative au financement par la Région des projets d'intérêt régional serait de disposer d'une fiscalité régionale [NB: en vertu de quelles bases légales?]. Sous un autre angle, l'option 3 pourrait constituer une alternative aux fusions de communes.<sup>3</sup> Par ailleurs, une combinaison des options 1 et 2 a été proposée à diverses reprises, avec notamment l'idée que les projets seraient alors répartis entre ces deux options selon leur intérêt régional – en fonction de critères clairs à cet égard [NB: seuls les projets ayant une «dimension» véritablement régionale seraient alors inclus dans l'une des familles thématiques prévues à l'option 2]. Enfin, il a été proposé que les projets territorialement liés au périmètre d'un schéma directeur intercommunal soient traités à cette échelle (au niveau intercommunal).

### 3.8 Divers

Plusieurs personnes ont estimé que l'option 3 est le but à atteindre, mais ont privilégié des stratégies contrastées: soit y parvenir par étapes, soit mettre en œuvre d'emblée cette option 3. Plus généralement, il a été suggéré que l'on s'inspire d'expériences analogues menées dans d'autres régions. [NB: bien que RegioNyon mène aujourd'hui une démarche pionnière, il vaudrait la peine d'examiner de près des dispositifs régionaux existants ou en voie d'élaboration dans d'autres régions du pays, même s'ils sont d'une autre nature, afin d'en retirer des idées et enseignements utiles].

## 4. Préférences entre les trois options

Le détail des préférences exprimées entre les trois options mises en consultation figure à l'annexe 1. La synthèse de ces préférences montre que:

- l'option 2 recueille le plus de suffrages favorables: meilleur score comme variante préférée et meilleur score comme deuxième choix;
- l'option 3 recueille le plus de suffrages défavorables;
- l'ordre de préférence global entre les trois options est le suivant: option 2 > option 1 > option 3. En d'autres termes, cela signifie qu'en majorité les participants se sont exprimés nettement en faveur de l'option 2; mais qu'à défaut de cette option 2, ils préféreraient alors s'en tenir à l'option 1 plutôt que de soutenir l'option 3.

Les préférences pour telle ou telle option sont probablement susceptibles d'évoluer, notamment avec la poursuite de discussions au niveau communal: les représentants présents à l'atelier doivent en effet pouvoir partager avec leurs pairs les informations reçues lors de l'atelier, et en débattre avec eux.

Par ailleurs, la clarification des critères et de leur application, mais aussi des modalités de sélection des projets à considérer comme «d'intérêt régional» ainsi que de la manière de valider cette sélection est un enjeu important: cette clarification constitue sans doute un préalable indispensable pour que de nombreux responsables communaux puissent envisager de soutenir une régionalisation (partielle) des compétences de décision pour (la caractérisation des projets comme étant «d'intérêt régional» et) l'engagement de fonds régionaux – selon les options 2 ou 3.

A relever enfin les propositions en faveur d'une combinaison d'options, en pratiquant l'option 1 ou l'option 2 selon l'ampleur du caractère régional des projets – à définir selon des critères clairs.

---

<sup>3</sup> A propos de l'option 3 et inversement, il a aussi été dit que la gestion correcte des projets serait impossible... sans fusion de communes.

## 5. Critères et modalités de sélection/hiérarchisation des projets régionaux

Les commentaires relatifs à la «grille de lecture» utilisée par le Codir pour définir quels projets sont «d'intérêt régional» – et donc susceptibles d'être intégrés dans le plan d'investissement régional – sont de plusieurs ordres et relèvent de plusieurs enjeux, que nous reprenons ci-dessous.

Soulignons d'emblée deux aspects que les discussions ont bien mis en évidence: disposer de critères clairs est nécessaire (surtout pour les options 2 et 3); et la définition tout comme la bonne application de critères communs sont des enjeux majeurs pour assurer la cohésion régionale.

### 5.1 Nature de la «grille de lecture» et contenu des critères

La grille ressemble davantage à une «*check-list*» qu'à une véritable grille d'évaluation. D'ailleurs, la subjectivité qu'implique la mise en œuvre des critères énumérés dans cette grille est dangereuse. Et puis il y a trop de critères, et ceux-ci sont peu explicites. Les critères doivent donc être clarifiés, mais sans pour autant se borner à une appréciation quantitative (indicateurs chiffrés): les appréciations qualitatives [politiques] sont également importantes. Enfin, la nature des critères mobilisés devrait varier selon la typologie des projets: on ne traite pas à la même aune des projets économiques et culturels, p. ex. Et dans certains cas, une véritable analyse multicritère serait utile.

Plusieurs critères supplémentaires ont aussi été proposés, portant sur: la temporalité des projets, leur équilibre territorial (ou équité territoriale), leur périmètre géographique, leur impact touristique, leur impact culturel, ou encore le nombre de personnes qu'ils concernent. En outre, le critère n° 14 «convergence avec la planification régionale» devrait être complété: respect du plan directeur cantonal ainsi que des plans directeurs communaux – voire des plans d'affectation.

### 5.2 Hiérarchisation des critères

Une pondération entre les critères a été fréquemment demandée. Certains estiment que les critères n° 1 à 6 sont primordiaux, les critères n° 7 à 12 étant secondaires. Il a aussi été relevé que le critère n° 8 «répond à un besoin» devrait être impératif. Pour une partie au moins des projets, l'implication et le soutien de la (des) commune(s) concernée(s) sont essentiels. Pratiquement, une solution proposée serait de répartir les critères en deux catégories (principaux/secondaires), et de préciser combien de critères principaux et combien de critères secondaires tout projet doit respecter pour être accepté comme étant «d'intérêt régional».

### 5.3 Application des critères et validation des choix

Les critères étant peu explicites, il y a des doutes quant à la manière de les interpréter et appliquer. P. ex., comment opérationnaliser la notion de «commune territorialement concernée»? Et qu'est-ce que «l'impact territorial», ou encore «l'accessibilité»?

Savoir qui est responsable (ou garant) de l'application des critères est crucial: le Codir seul? Ou en association avec les porteurs des projets concernés? Et surtout, comment très concrètement la grille de critères est-elle mise en œuvre? Il a d'ailleurs été suggéré que cette grille soit surtout un outil au service des porteurs de projets. Enfin, il a été relevé que les résultats de l'évaluation des projets menée par le Codir devraient être soumis à validation par le Conseil intercommunal [NB: ce qui serait effectivement cohérent avec le fait que – dans les options 2 et 3 – c'est précisément le Conseil intercommunal qui avaliserait l'engagement des fonds régionaux pour chacun des projets à réaliser].