

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Vincent Jaques et consorts - Quelle gouvernance future pour nos agglomérations ?**

**1. Préambule**

La Commission s'est réunie le 1<sup>er</sup> mars 2018, salle Cité, sise dans le Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mme Claire Richard (présidente et rapportrice soussignée) et de Mme et MM. Valérie Schwaar, Alain Bovay, Jean-Daniel Carrard, Maurice Gay, Vincent Jaques, Etienne Räss, Werner Riesen. Excusé : M. Michel Miéville

Mme la Conseillère d'État, Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), a également participé à la séance, accompagnée de M. Pierre Imhof, Chef du Service du développement territorial (SDT).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

**2. Position du postulant**

Le postulant déclare ses intérêts : il est syndic de Morges, président de l'association Région-Morges et membre du comité de pilotage du Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM). Il lui a semblé opportun de déposer ce postulat parce que le canton compte plusieurs agglomérations avec différents modes de gouvernance. Il n'y a pas actuellement de vue d'ensemble sur la manière dont les agglomérations sont organisées, alors que l'espace urbain se concrétise de plus en plus et que 70% des Vaudoises et des Vaudois vivent dans une agglomération. Il semble intéressant de savoir si les agglomérations possèdent des pratiques communes, notamment en matière de financement, d'octroi de crédit ou d'interaction canton-communes-agglomération, et si, malgré la disparité de leurs organisations, elles atteignent leurs objectifs.

Au niveau des modes d'organisation des différentes agglomérations il peut y avoir un manque de transparence, notamment vis-à-vis des conseils communaux, qui peuvent parfois se sentir éloignés et dépossédés de la politique d'agglomération. Le postulant fait référence à l'article 19 LATC, tel que voté par le Grand Conseil lors de ses récents travaux, qui donnera la possibilité pour les conseils généraux et communaux d'adopter la partie stratégique du plan directeur intercommunal, et pour les municipalités de se prononcer sur le volet opérationnel. Le postulant relève qu'il faudra fédérer des élus communaux autour de projets stratégiques qui vont au-delà des limites communales.

Par ailleurs, il existe dans la loi sur les communes (LC) des outils qui ne sont pas utilisés, tels que la fédération de communes, alors que ces structures pourraient être appropriées pour mettre en place une conduite plus harmonisée des agglomérations. Leur non-usage pose la question d'une modification éventuelle de la LC et de l'utilité de ces outils.

En conclusion, le postulant rappelle ses trois demandes :

- effectuer un état des lieux des cinq projets d'agglomération en matière de gouvernance et de financement, en procédant à une analyse qualitative des modes de collaboration ;
- évaluer dans quelle mesure et par quels moyens une gouvernance simplifiée et plus transparente pourrait être envisagée au sein des périmètres concernés ;

- envisager quels outils issus des bases légales existantes pourraient être déployés ou adaptés afin d’atteindre ces buts.

### **3. Position du Conseil d’État**

M. le chef du SDT relève que les agglomérations sont prévues dans la Constitution vaudoise (art. 157) et dans la loi sur les communes (LC) (art. 128g, h, i) :

- l’art. 128g stipule que les communes peuvent collaborer sous la forme d’une agglomération pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale, en particulier des tâches propres au milieu urbain. L’agglomération est composée de communes urbaines contiguës qui ont en commun une ville-centre au moins, et sont étroitement liées entre elles, notamment du point de vue urbanistique, économique et socio-culturel ;
- l’art. 128h définit les organes de l’agglomération : le conseil d’agglomération, soit l’autorité délibérante ; le comité d’agglomération, soit l’autorité exécutive ; la commission de gestion ;
- l’art. 128i définit le droit applicable, en précisant qu’au surplus les dispositions relatives aux fédérations de communes, y compris l’article 128b, s’appliquent par analogie aux agglomérations.

Le chef du SDT précise qu’à ce jour, aucune des cinq agglomérations vaudoises n’est organisée sous la forme prévue par la LC, et que la Constitution, qui prévoit l’agglomération, était déjà en vigueur lors de la révision de la loi sur les communes en 2013.

### **Tour d’horizon de l’organisation des diverses agglomérations**

#### ***Projet d’agglomération Lausanne-Morges (PALM)***

Le PALM comporte 26 communes dans le périmètre compact et 60 communes au total dans le périmètre élargi. Elles sont organisées en cinq schémas directeurs. Le comité de pilotage (COPIL) est composé des présidents des schémas directeurs, des syndics des villes de Lausanne, Renens et Morges, des représentants des deux associations régionales (Lausanne et Morges) et de deux Conseillers d’Etat. Le COPIL est coprésidé par deux Conseillers ou Conseillères d’État.

La Cellule opérationnelle du PALM (COP) est responsable de la coordination générale du projet d’agglomération. Elle est composée de représentants du Service du développement territorial (SDT) et de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR). La direction technique (DT) assure le pilotage technique du PALM. Elle est composée de représentants de la COP et des chefs de projet des schémas directeurs. Les projets d’agglomérations du PALM de 2007, 2011 et 2016 ont déjà obtenu près de 0.5 milliard de financement fédéral, preuve de leur efficacité.

#### ***Agglo Y***

L’Agglo Y, composée des huit communes de l’agglomération yverdonnoise, possède son propre bureau d’agglomération cofinancé par les communes et le canton. Son COPIL est formé d’un représentant par commune du périmètre compact, avec la participation d’un membre du Conseil d’Etat et de représentants du Canton en assistance technique. La Commission intercommunale est composée de membres des exécutifs des communes membres. Elle gère les affaires courantes de l’agglomération. Le Groupe Technique est le répondant technique du COPIL. Il assure la coordination entre les différents services techniques et prépare les dossiers soumis au COPIL pour adoption. Il est composé de deux représentants du Canton, d’un représentant de la Commune de Grandson et de trois représentants de la Commune d’Yverdon-les-Bains.

#### ***Grand Genève – agglomération franco-valdo-genevoise***

Le Grand Genève est le cas le plus complexe puisqu’il regroupe deux cantons et deux départements français qui font partie du périmètre OFS (office fédéral de la statistique) de l’agglomération. On a une gouvernance intercantonale et internationale, basée sur le Groupement de coopération transfrontalière (GLCT). C’est un système qui a été établi par des accords internationaux avec une gouvernance assez complexe, très éloignée de l’équipe de projet, qui comporte un représentant vaudois, un représentant

genevois et un représentant français. Cette structure a déjà déposé trois projets, dont les deux premiers avec succès.

### ***Projet d'agglomération Rivelac***

Le quatrième cas est Rivelac, autour de Vevey-Montreux-Villeneuve (Riviera/Veveyse/Haut-Lac). Le COPIL est présidé par un Conseiller ou une Conseillère d'Etat, et comporte un représentant par commune du périmètre compact. On y trouve deux cantons puisque des communes fribourgeoises font parties du périmètre OFS, notamment Châtel St-Denis, ce qui implique la présence d'un représentant du canton de Fribourg au sein du COPIL. Le projet Rivelac n'a actuellement plus de structure propre et il est question d'en remettre une sur pied pour un prochain projet d'agglomération.

### ***Agglomération du Chablais : Chablais-Aglo***

Pour finir, il y a Chablais-Aglo, une structure intercantonale valaisano-vaudoise avec actuellement une majorité de communes valaisannes. Deux communes vaudoises (Bex et Ollon), qui ne sont pas membres du périmètre OFS, ont été provisoirement incluses dans le projet actuel, mais leur reconnaissance sera renégoiée pour le prochain projet.

Le COPIL, composé de 8 membres, assure la gouvernance politique du projet d'agglomération. Les cantons sont représentés par deux Conseillers d'Etat en charge de l'aménagement du territoire. Les communes sont représentées par leurs syndics et présidents. Chablais Région, représentée par son président, a une voix consultative. Sont également invités aux séances du COPIL des représentants des services cantonaux. La structure dédiée est uniquement cofinancée par les communes, car la structure de l'agglomération ne remplit pas les conditions pour obtenir un financement vaudois.

### ***Résumé du chef du SDT concernant la gouvernance des agglomérations***

De manière générale, ces structures comportent une forte représentation des communes, et le fonctionnement est souvent cofinancé entre les communes et le canton. Après l'adoption par les communes, les projets doivent obligatoirement être adoptés par le Canton, qui est l'unique interlocuteur de la Confédération, puisque les accords de prestations se font entre la Confédération et les cantons. Ces accords règlent le financement des prestations d'infrastructures.

## **4. Discussion générale**

Il ressort de la discussion générale les éléments suivants :

### **Diversité au niveau de la gouvernance**

- Les systèmes de gouvernance, à géométrie variable, sont nés au gré des créations d'agglomérations et des particularités de celles-ci au moment de leur fondation. Aujourd'hui, la LATC vise à uniformiser les gouvernances vu l'ampleur des tâches et l'importance des engagements financiers à consentir.
- Un député estime que le postulat tombe au bon moment, en particulier dans le cas du projet d'agglomération de la Riviera. Celui-ci fait face à un problème historique de gouvernance, d'intérêts et d'enjeux économiques. Cette agglomération est née sur la base d'accords indépendants entre le Canton, Montreux et Vevey, passés sous l'égide de Promove (promotion économique Montreux-Vevey), puis de la Corat (commission consultative régionale pour l'aménagement du territoire). Ce second organe n'a pas de base légale et il s'agit d'un service administré par la ville de Vevey. Or, les agglomérations ont besoin d'un répondant sur lequel s'appuyer avec une base légale.
- Un autre député présente quant à lui le cas du Conseil régional de Nyon, qui est une entité à l'échelle du district. Quelques communes sont sorties de cette entité, dont une qui fait partie du périmètre centre de l'agglomération. Le Conseil régional s'est attribué des prérogatives « par habitude », qui n'ont pas été remises en cause au fil des années. Néanmoins, la performance de ce système est actuellement mise en question par rapport à la faible contribution fédérale obtenue pour les mesures PA3. Ce questionnement au sujet des agglomérations est également bienvenu pour l'agglomération du Grand Genève en vue des prochaines mesures PA4 et PA5.

- Le postulant relève que le questionnement sur la qualité de la gouvernance comprend également la question de la performance. La qualité de la gouvernance participe aussi à la qualité de la mise en œuvre des mesures. Or, si l'on examine l'art. 19 LATC tel qu'il a été adopté récemment par le Grand Conseil, on note que chaque commune vaudoise doit faire accepter un volet stratégique par son conseil communal ou général. Dès lors, comment régler le cas des agglomérations intercantionales si les communes des autres cantons n'ont pas à voter ? Et si l'on prend le cas du PALM, le plan directeur intercommunal va devoir se transformer pour faire suite à ces nouvelles règles introduites par la LATC. Il y a donc lieu de réfléchir à des mesures de transition.

#### Importance de la mise en œuvre des mesures

- Un député note que la gouvernance est importante pour la mise en œuvre des mesures très concrètes qui ont une forte implication territoriale, mais aussi pour la mise en place d'autres mesures plus diffuses et moins perceptibles qui contribuent au mieux-vivre en ville. La réponse à ce postulat devra aussi identifier les freins à la mise en œuvre de certaines mesures. A terme, le risque d'une mauvaise gouvernance est de ne pas recevoir l'aide fédérale faute de réalisation des mesures, comme par exemple la fluidité du trafic ou la mobilité douce.
- A ce sujet, le chef du SDT explique que désormais la Confédération attribue des points négatifs dans l'évaluation des projets par rapport au degré de mise en œuvre des précédents projets. Ainsi le PALM et le Grand Genève ont perdu un point en raison d'une mise en œuvre jugée insuffisante. La perte d'un point entraîne une baisse de 5% de subventionnement, soit 10 à 15 millions de francs. Les agglomérations vaudoises sont d'ailleurs parmi les plus mal notées selon le critère de la mise en œuvre des mesures et le canton risque de tomber en-dessous des taux de subventionnement fédéral et donc ne plus en recevoir.
- Une députée trouve que le postulat arrive à point nommé. La gouvernance a toujours été le point faible des projets d'agglomération. Néanmoins, on trouve partout des difficultés de mise en œuvre des mesures, comme par exemple, le projet de bus à haut niveau de service (BHNS) qui fait face à des blocages auprès de certains conseils communaux qui, n'ayant pas été associés à ce projet, refusent maintenant de voter les crédits. Elle relève également que des « petites » mesures, toutefois importantes pour l'équilibre de l'ensemble du projet, ont été oubliées dans le PALM lors de la mise en œuvre concrète. Or, il y a un risque de sanctions assez lourdes par la Confédération en cas de manque de cohésion. La députée souligne encore la difficulté de respecter d'un côté le délai très court de quatre ans fixé par la Confédération, et d'un autre côté le temps nécessaire pour faire passer les projets devant les autorités communales, y compris le pouvoir délibérant.
- Un autre député abonde sur les difficultés qu'on peut rencontrer lors de la validation des projets par les conseils communaux, qui ne suivent pas le projet dans son ensemble. L'organisation de commissions consultatives et autres démarches participatives est complexe et ne permet pas forcément d'atteindre le même niveau d'information. Il est donc nécessaire de se questionner sur la difficile réalisation de mesures concrètes, mêmes simples. Le pilotage comporte une marge de progression et ce postulat sera utile.
- Mme la Conseillère d'Etat constate que la discussion démontre qu'il est impossible de relier les problèmes de mise en œuvre des mesures à la seule structure des agglomérations. En effet, chaque agglomération a une gouvernance particulière, mais toutes peinent à réaliser les mesures demandées.

#### Consultation de la population des communes concernées

- Un député fait remarquer que la plupart des projets ont vu le jour selon une approche du haut vers le bas (« top-down »), avec une direction souhaitant dépasser la dimension communale et en ignorant bien souvent cet échelon. Il déplore l'absence d'une approche de bas en haut (« bottom-up »), alors qu'il faut impliquer dès le départ la population pour que le projet soit ressenti comme étant au service de chaque commune et non pas imposé par l'agglomération. Le caractère continu des projets doit être explicite, il y a un travail à faire sur ce point pour expliciter la convergence des intérêts.

- La commission relève que cet élément est important et devra être compris dans la réflexion du Conseil d'Etat sur ce postulat.
- Le postulant remarque que le dénominateur commun aux problèmes soulevés ici est la difficulté du lien entre l'exécutif et l'organe délibérant, qui se retrouve souvent en marge des projets. Le rôle des conseils délibérants est toutefois crucial, car ils votent souvent sur une partie d'un projet dans la perspective que l'ensemble soit voté dans toutes les autres communes. Si une commune refuse, la mesure est abandonnée, ce qui pose la question de la solidité de la solidarité intercommunale.

#### Gouvernance permettant une mise en œuvre plus efficace

- Un député relève la complexité du processus de décision entre les différents organes – communes, Canton et Confédération –, ce qui accroît la durée de la prise de décision, alors que le projet doit respecter des délais fédéraux relativement courts. Il se demande s'il existe des solutions pour raccourcir cette durée. Par ailleurs, le rapport sur les agglomérations précise que le Canton de Zurich possède un taux de 90% de réalisation ; ce bon taux est-il dû à un préfinancement par ce canton ? Enfin, le Canton de Vaud agit comme étape intermédiaire entre les agglomérations et la Confédération ; est-ce une procédure propre à notre canton ? Des contacts directs entre agglomérations et Confédération sont-ils possibles ?
- Le chef du SDT répond que le seul interlocuteur possible de la Confédération est le canton, puisqu'il est signataire de l'accord sur les prestations. Quant au Canton de Zurich, il ne peut pas préfinancer des projets, ceux-ci ne devant en principe pas démarrer avant la décision d'octroi des contributions par les Chambres fédérales. La politique d'agglomération a pour but de financer des projets qui ne pourraient pas exister sans elle.
- Le chef du SDT évoque encore à titre d'exemple le Canton de Fribourg, qui a mis en place un système des fédérations de communes tel que prévu par la Constitution vaudoise et par la LC. Cette fédération regroupe dix communes ; la structure d'agglomération est maître d'ouvrage, finance les différents projets et se charge de leur mise en œuvre. Elle obtient et gère ainsi les contributions des communes, les subventions locales et les aides fédérales. Cela simplifie la mise en œuvre, mais conduit à une perte d'autonomie des communes, qui doivent déléguer à l'agglomération la prise de décision et la réalisation des projets. La fédération possède un organe exécutif et un organe législatif. L'exécutif est formé par des municipaux de chaque commune et de représentants du Canton. Le législatif, l'équivalent d'un conseil intercommunal, est composé d'élus de chaque commune selon une clé de répartition ; il a la charge du budget.

#### Demande du postulat

- Mme la Conseillère d'Etat propose d'élargir l'étude du présent postulat aux modèles d'autres cantons, pour pouvoir effectuer des comparaisons et en retirer des enseignements pour les agglomérations vaudoises. Il est nécessaire de se diriger vers une gouvernance plus professionnelle et/ou plus démocratique, car il n'existe pas pour l'instant d'outil largement accepté dans notre canton, malgré les dispositions de la loi sur les communes.
- M. le postulant et l'ensemble de la commission approuvent cette proposition.

#### **5. Vote de la commission sur la prise en considération du postulat**

*La commission recommande à l'unanimité au Grand Conseil de prendre en considération le postulat.*

Chigny, le 12 juin 2018

*La rapportrice :  
(Signé) Claire Richard*