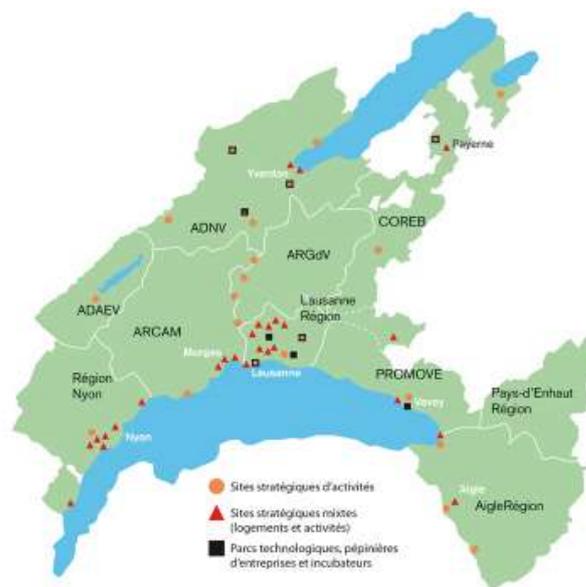


Evaluation de la gouvernance de la Politique de développement économique régional du Canton de Vaud



Rapport de synthèse du 28 avril 2015

Communauté de travail

evaluanda SA
9, rue Rousseau
1201 Genève
T. +41 22 705 11 50
info@evaluanda.ch

Eco'diagnostic
24, rue de l'Athénée
1206 Genève
T. +41 22 789 14 22
office@ecodiagnostic.ch

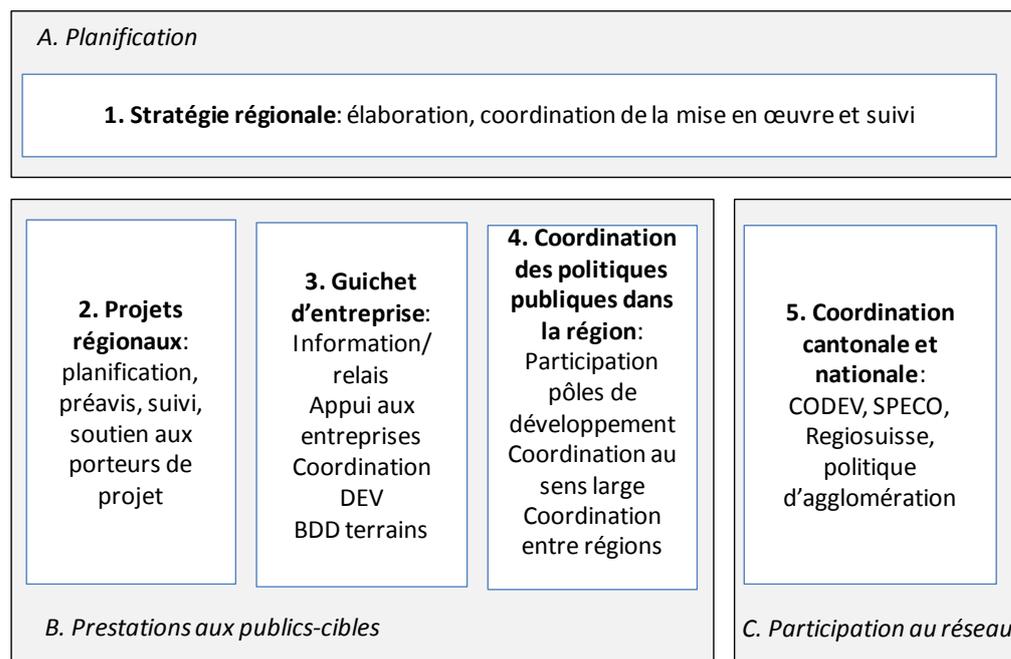
1 Mandat d'évaluation

1.1 Contexte et objet à l'étude

A la base des activités des organismes de développement régionaux (ci-après organismes régionaux ou OR) se trouvent la *Loi fédérale sur la politique régionale (LPR)* du 6 octobre 2006 et la *Loi vaudoise sur l'appui au développement économique (LADE)* du 12 juin 2007. Cette dernière règle, entre autres, la reconnaissance, les tâches et le financement des organismes de développement économique régional. La *Politique d'appui au développement économique du Canton de Vaud pour les années 2012-2017 (PADE)*, adoptée par le Conseil d'Etat le 8 juin 2011, définit quant à elle les lignes de force de la politique de développement économique du canton pour la période de programmation. Les OR signent un contrat de prestations avec le Département de l'Economie et des Sports du Canton de Vaud (DECS) qui les reconnaît officiellement.

La mission confiée aux OR au titre de la LADE relève à la fois de la planification (stratégie régionale), de la délivrance de prestations de services aux publics-cibles (projets régionaux, guichet d'entreprise et coordination des politiques publiques dans la région) et de la participation aux réseaux de coordination cantonal et national.

Figure 1 : Mission des OR selon la LADE



Le Service de la promotion économique et du commerce (SPECo) du Canton de Vaud a souhaité faire évaluer la gouvernance de sa politique de développement économique régionale.

1.2 Méthodologie

La présente évaluation s'appuie sur plusieurs sources d'information.

I. Revue documentaire et analyse secondaire de données : documentation sur les OR, statistiques et données financières portant sur les projets régionaux.

II. Entretiens personnel avec des représentants de services de l'Etat : SPEco, SDT

III. Récolte de données de terrain auprès des OR : entretiens personnels avec la ou le Directeur-riche ainsi que la ou le Président-e, basés sur une grille analytique.

IV. Questionnaire auprès des partenaires du dispositif vaudois : envoyé à 122 personnes actives de près ou de loin dans la mise en œuvre de la politique régionale du Canton de Vaud ; avec un taux de participation de 64%.

V. Comparaison avec d'autres cantons: Entretiens avec les responsables de développement économique régional des cantons de Berne, des Grisons et du Valais et rencontre avec le SECO chargé de l'application de la Nouvelle politique régionale (NPR).

1.3 Grille d'analyse

La première partie de l'étude est consacrée au dispositif de gouvernance régionale, tel que conçu et mis en œuvre par l'Etat de Vaud. Elle traite ainsi des questions relatives aux fondements conceptuels de ce dispositif, ainsi qu'aux mesures opérationnelles mises en place par le canton dans sa fonction de pilotage et de contrôle.

La deuxième partie est consacrée à une analyse transversale des organismes régionaux en tant que partenaires de la mise en œuvre de la LADE. Notre analyse porte plus spécifiquement sur le fonctionnement interne des OR, leurs réalisations ainsi que la coordination et la collaboration entre les dix organismes régionaux dans la CODEV et auprès de Regiosuisse.

2 Analyse des fondements conceptuels du dispositif

2.1 Régionalisation et logique territoriale de la politique de développement économique

Contexte

Selon la volonté du législateur, la politique de développement régional est basée sur les régions existantes, chargées préalablement de la mise en œuvre à l'époque de la LIM, respectivement de la Loi cantonale de développement régional. L'échelon régional de la politique de développement économique conserve un caractère peu formalisé et évolutif, ce qui est une caractéristique forte de sa gouvernance.

Les choix conceptuels ainsi opérés correspondent aux recommandations formulées par la Confédération et peuvent compter sur les organismes régionaux (associations) dont les communes membres couvrent

pratiquement l'ensemble du territoire cantonal. La situation socio-économique des dix régions présente une assez grande homogénéité intrarégionale et d'importantes différences entre régions.

Les organismes régionaux reconnus par le canton bénéficient d'un important crédit auprès des partenaires de la région, représentés à la fois par les communes et par le tissu économique, lesquels reconnaissent l'importance de cet échelon territorial pour le développement économique pour permettre « à la fois la proximité et le découplage communal ». Les partenaires corroborent par ailleurs la pertinence du découpage actuel en dix régions.

Evaluation

Fort de ces constats convergents, l'évaluation confirme ainsi la pertinence de la régionalisation de la politique cantonale de développement économique telle que définie par la LADE. Tantôt dans une perspective économique, tantôt dans une perspective territoriale, l'échelle des régions permet bien d'appréhender les enjeux de développement économique. Le maintien et la poursuite de la collaboration avec les anciennes régions LIM/LDER s'avèrent judicieux ce qui a permis de valoriser les acquis. Les OR ont réussi de construire leur nouvelle mission LADE sur des structures, réseaux et compétences existants et de l'endosser dans de bonnes conditions. Le canton s'est pour sa part assuré d'une bonne assise de sa politique dans les régions et auprès des communes.

Pour peu que l'on puisse en juger, les régions vaudoises se présentent comme des espaces fonctionnels au sens des préconisations de la Confédération et on observe dans les régions des caractéristiques assez particulières qui forment leur unicité et leur spécificité. Cela peut aussi plaider en faveur du maintien de certaines régions de petite taille, qui dans certains cas présentent des interactions hors canton/transfrontalières très spécifiques. Si certaines régions présentent des lignes de démarcation moins précises, notamment dans l'arc lémanique, il n'est guère opportun de revoir leurs frontières, d'une part parce qu'elles épousent d'assez près les contours des districts administratifs, en partie historiques, et, d'autre part puisque cela ne ferait qu'accentuer les tensions intrarégionales déjà présentes.

2.2 Instruments de planification

Contexte

Le canton exige que les régions élaborent et lui présentent une stratégie quadriennale. Celle-ci doit s'appuyer sur un diagnostic socioéconomique préalable de la région et présenter des axes d'intervention et un plan d'action afférent. Les stratégies régionales ont été élaborées selon une procédure transparente et inclusive, qui prenait en règle la forme de cycles d'ateliers avec les communes membres et parfois avec des tiers. Certaines régions se réfèrent aussi à d'autres instruments de planification comme les Plans directeurs régionaux (PDR).

Evaluation

Un regard transversal sur les dix stratégies régionales fait ressortir d'importantes différences de fond d'un OR à un autre. Ces différences se veulent le reflet des réalités et besoins économiques spécifiques des

régions et sont donc aussi recherchées par la politique cantonale. Or, la stratégie pose le cadre d'intervention de l'OR dans les domaines de compétences qui lui ont été attribués et qui varie d'une région à l'autre. Ainsi, selon les focus accordés aux régions, toutes les stratégies ne se réfèrent pas explicitement à l'interface à créer avec les entreprises et avec les politiques sectorielles.

Concernant le processus d'élaboration de la stratégie, on peut relever une certaine variabilité de la qualité méthodologique des diagnostics socioéconomiques. Ceux-ci ne font pour le reste pas l'objet de critiques de la part des et semblent servir leur cause, à savoir fournir un référentiel de connaissances partagées, sur lequel se construit la stratégie régionale. L'approche participative adoptée a par ailleurs permis une bonne appropriation de la stratégie par les parties prenantes, ce qui est souhaitable.

Présentés pour la plupart comme un recueil très ouvert et non hiérarchisé de domaines d'action et de mesures, les plans d'action faisant partie de la stratégie s'avèrent par contre peu adaptés pour soutenir le processus d'appréciation des projets régionaux. Ils n'apparaissent pas comme plus opérationnels pour saisir la priorisation du travail réalisé par les secrétariats régionaux au titre de la LADE.

Le rôle de planification pluriannuelle des stratégies régionales se voit parfois concurrencé par d'autres instruments adoptés dans les régions, ce qui peut en diluer la spécificité et l'importance. C'est notamment le cas pour les régions disposant d'un plan directeur régional, qui risque de marginaliser les objectifs économiques (propres à la région) au profit d'objectifs aménagistes (propres aux communes).

2.3 Portfolio de prestations faisant partie de la mission LADE

Contexte

La mission liée à l'émulation et au suivi des projets régionaux est un des piliers centraux de la politique de développement régional de la LADE et des OR. L'appui aux entreprises figure également parmi les missions des OR, le canton ayant souhaité s'associer à eux comme structures de proximité de sa politique de promotion économique, en raison de leurs bonnes connaissances du tissu économique régional. Considérant les nombreux enjeux sectoriels s'exprimant à l'échelle d'espaces fonctionnels infracantonaux, le canton a enfin confié aux régions la tâche de coordonner et d'animer les réseaux d'acteurs pertinents dans différentes politiques sectorielles.

Les régions ne présentent pas nécessairement le même portfolio de prestations dans tous les cantons étudiés et le cas vaudois se différencie par une panoplie particulièrement large de prestations déléguées aux régions économiques.

Evaluation

L'évaluation révèle que la mission et les prestations des régions définies dans la LADE, sont dans l'ensemble adéquates. Il existe en particulier un consensus sur le fait que la région est une échelle pertinente et indispensable pour mettre en œuvre chacune de ces prestations. S'il est particulièrement pertinent de faire intervenir les OR dans la coordination des politiques sectorielles avec incidence territoriale, leur impact y est limité. Ceci en raison de l'absence de compétences régionales en

aménagement du territoire et donc du manque de légitimité de leur action sur des dossiers touchant au territoire d'une part, et un recouvrement forcément partiel des territoires faisant l'objet des réalisations d'aménagement avec les régions des OR de l'autre. A cela s'ajoute une multiplication des intervenants au titre des politiques territoriales qui représente aujourd'hui un défi particulier pour les OR, notamment dans les zones urbaines.

3 Dispositif et instruments de suivi par le canton

Contexte

Les stratégies régionales, décrites précédemment, forment l'instrument de suivi stratégique par excellence, qui est complété par des instruments de suivi opérationnels plus ou moins effectifs. Les relations de travail entre le SPECo et les OR sont formalisées dans le cadre d'une convention signée entre les deux parties, laquelle prévoit en son article 5 la formulation d'objectifs qualitatifs pluriannuels. A ce jour, cependant, l'article en question n'a pas été mis en œuvre. Parmi les instruments de suivi aujourd'hui employés, on citera en particulier les rapports d'activité annuels, la tenue d'un registre des projets régionaux et la réalisation d'une évaluation externe (à venir).

Evaluation

L'absence d'objectifs qualitatifs pluriannuels représente une importante faiblesse dans le dispositif de suivi à disposition du canton. Les stratégies régionales et leurs plans d'action, formulés de manière très ouverte et non hiérarchisée, ne servent pas non plus pour préciser les objectifs que les OR se fixent et qui serviraient de référentiels pour le suivi. En particulier, les stratégies ne fournissent aucune indication sur la pondération faites par les régions dans l'allocation des ressources aux différentes prestations décrites précédemment. Elles ne contribuent pas à préciser la compréhension des OR de la mission qui leur était confiée et qui reste, de ce fait, encore très hétérogène.

La validation des stratégies régionales par le canton, la procédure de reconnaissance des OR ainsi que l'adoption des rapports annuels de ceux-ci revêtent de ce fait un caractère essentiellement formel. Dit autrement, l'absence d'un cadre explicite et précis de collaboration, qui présente en détail les attentes du Canton et les objectifs des OR, restreint les possibilités offertes aux parties de négocier leurs contributions respectives à la LADE et d'en dégager un référentiel commun.

Il n'y a donc pas d'outil de pilotage stratégique et opérationnel et touchant à l'ensemble des mesures entreprises par les régions en faveur du développement économique, et seuls les projets LADE sont examinés en détail et font l'objet d'un suivi rigoureux par le canton.

4 Analyse du fonctionnement des organismes régionaux

4.1 Mission, statuts et composition des organismes régionaux

Contexte

Les OR sont des associations de droit privé et leurs statuts permettent ainsi l'adhésion de membres publics et privés. La seule exception à cela est l'association de Régionyon, qui a adopté une structure de Conseil régional. Les activités déployées par les secrétariats régionaux (personnel employé par l'association régionale) sont placées sous la responsabilité de l'assemblée générale (elle-même représentée par un comité), elles ne découlent pas d'un instrument de gestion basé sur l'atteinte d'objectifs de résultats.

Les communes occupent une place prépondérante dans les OR, elles en sont les membres de première importance. Ainsi, la plupart des OR ont pris des dispositions pour assurer que les communes membres, en tant que membres historiques et principaux bailleurs de fonds, conservent une majorité dans les délibérations. Un défi particulier est posé par le choix du modèle de représentation des communes au sein de l'organisme. Les régions réunissent en effet des communes aux profils démographiques et économiques très variables, et dont les contributions financières peuvent fortement varier. On rencontre ainsi différents mécanismes permettant de rééquilibrer le poids entre communes et sous-régions.

Représentant parfois une stratégie explicite et poursuivie de longue date, plusieurs OR ont mené – avec plus ou moins de succès - une démarche proactive d'ouverture de l'organisme régional à des tiers et tout particulièrement aux entreprises, lesquelles sont dans certains cas fortement surnuméraires envers les communes. Cette forme de partenariat institutionnel avec le tissu économique régional cher à certaines régions vaudoises ne connaît pas de semblant dans les autres cantons étudiés.

Pour la plupart des OR, l'inclusion des entreprises vise surtout au renforcement du contact sur le terrain pour développer des projets et des dossiers, les entreprises membres occupant une fonction de relais, voire de représentation de l'économie.

Aucune des régions vaudoises ne voit son mandat limité exclusivement à la LADE et d'autres missions lui sont assignées d'une ampleur et avec des compétences plus ou moins importantes, dans les domaines culturel, social et sportif entre autres. Dans de nombreux cas, la région intervient auprès des communes et des groupes de communes pour assurer les intérêts régionaux et favoriser l'intercommunalité dans la gestion de leurs affaires communales, en exerçant une fonction – souvent décrite comme fragile - de facilitatrice. Cela peut aussi la conduire à relayer auprès d'instances cantonales les intérêts intercommunaux et régionaux décelés dans ces dossiers, sans nécessairement disposer d'une légitimité formelle.

C'est dans le domaine de l'aménagement du territoire que le rôle et la légitimité des OR sont interprétés de la manière la plus variable et restent souvent ambigus et implicites. Ainsi, RegioNyon peut représenter les

communes de plein droit, alors que PROMOVE ne dispose pas de mandat en la matière de la part de ses communes.

Evaluation

On relèvera en premier lieu que les régions vaudoises bénéficient dans l'ensemble d'une légitimité forte auprès des communes, légitimité qui doit être jugée comme essentielle et qui n'a pas souffert des importants changements que leur a apporté la LADE en 2008. Dans ce contexte de changement, le développement économique reste incontesté comme mission des régions, qui ont pu faire leurs preuves d'efficacité par le passé.

Les règles de gouvernance des associations régionales sont dans l'ensemble suffisamment claires et compatibles avec les besoins découlant de la mission LADE. En particulier, les modalités d'ouverture de la plupart des organismes à des acteurs économiques sont intéressantes pour établir un lien pérenne et institutionnel avec le tissu économique. Elles offrent ainsi un cadre formel à cet échange tout en garantissant aux communes certaines prérogatives. Il sied toutefois de noter que si un réseau effectif et fonctionnel est une condition importante dans l'accomplissement de la LADE, celui-ci peut être construit d'autres manières que par une participation à l'association régionale (représentation des sociétés industrielles et commerciales dans l'OR par exemple).

Le modèle organisationnel relativement simple et souple des régions s'avère particulièrement adapté à leur rôle de coordinateur touchant aux politiques sociales au sens large, puisqu'elles parviennent – sans devoir engager formellement les responsabilités des communes membres – à fédérer les échelons institutionnels (entre communes, lien avec le canton, lien avec l'économie) et à assurer une cohérence à l'échelle régionale dans la manière d'aborder les dossiers en question.

La coordination de politiques à incidence territoriale apparaît par contre comme une tâche exigeant des conditions institutionnelles particulières, que la plupart des régions ne remplissent pas. En effet, n'ayant – hormis à Nyon – aucune légitimité formelle en matière d'aménagement du territoire, les OR remplissent leur mission avec une marge de manœuvre restreinte et il leur est difficile de jouer un rôle actif de coordinateur entre les communes et le canton, voire envers des tiers. Par conséquent, leur participation aux espaces de régulation (par exemple les organes de gestion des sites stratégiques) et à l'élaboration des instruments de planification (plans directeurs régionaux, schémas directeurs) est fluctuante et instable.

Sous l'angle de la gouvernance, la prédominance des communes sur les entreprises porte le risque d'une sélection de projets motivée par des considérations (politiques) d'équité entre sous-régions au détriment des impératifs économiques. Ce risque nous semble toutefois limité dans le cas des fonds LADE, dès lors que les OR n'ont pas pouvoir de décision sur le financement des projets régionaux.

4.2 Organisation interne des associations

Contexte

Les associations régionales fonctionnent selon un modèle d'organisation interne relativement similaire, comprenant souvent des commissions ou groupes de travail chargés des affaires économiques. Ceux-ci sont appuyés par un-e délégué-e des affaires économiques du secrétariat régional. La plupart des secrétariats régionaux sont de faible taille avec un nombre limité de collaborateurs qui se partagent les tâches dans une structure informelle et souple. Les contributions de la LADE au fonctionnement des organismes régionaux s'élevaient, exprimées en ressources humaines, à une moyenne de 1 ETP. La taille du secrétariat régional ainsi que le montant des fonds LADE déterminent une éventuelle spécialisation de son personnel entre les domaines d'activité et des compétences-métier à disposition.

Les personnes chargées du développement économique présentent un profil et des qualifications professionnelles relativement divers. Si l'ensemble des OR peuvent compter sur des compétences avérées en développement économique et disposent d'un important réseau et de connaissances du terrain, d'autres compétences importantes et notamment des compétences métier en aménagement du territoire sont développées à des degrés plus variables.

Le travail au sein des OR se réalise en flux tendu, et dans une constante pesée d'intérêts pour déterminer les priorités du moment, avec le risque de devoir faire des concessions sur les prestations « de base » de la LADE, notamment envers les communes, (potentiels) porteurs de projet, et les entreprises. Certaines prestations viennent ainsi à souffrir des limitations des ressources humaines.

Evaluation

Les organes consultatifs et délibératifs des associations régionales remplissent pleinement leur rôle. Il convient tout particulièrement de souligner que le travail réalisé par et dans les différents organes est considérable et qu'il est certainement une des grandes forces des régions. Les choix organisationnels (répartition des rôles et compétences, organigramme) des secrétariats régionaux semblent être dans l'ensemble également adéquats avec les besoins de la LADE. Ceci vaut aussi pour les procédures d'accompagnement des projets régionaux, avant, pendant et après la formulation des préavis, qui sont suffisamment explicites et formalisées.

Compte tenu des ressources limitées consacrées par le canton aux régions, les personnes chargées des affaires économiques se voient contraintes d'organiser leur emploi du temps selon des règles strictes de priorisation, avec un coût d'opportunité qu'il est difficile d'apprécier et de maîtriser. La politique régionale est également marquée par le profil professionnel des personnes qui en ont la charge et de leur appréciation des priorités, ce qui doit être considéré comme une fragilité du système dans son ensemble.

L'évaluation atteste aux OR des compétences et connaissances dans le domaine du développement économique. Les compétences-métier en aménagement du territoire sont par contre limitées dans certaines associations régionales, qui sont affaiblies dans leur rôle de coordinateur et de relais communes-canton.

La variété des profils professionnels des secrétaires régionaux et les différences de perspectives de la mission de la LADE qu'elle entraîne, peuvent entraver l'intérêt porté par les régions à s'échanger entre elles, comme cela peut être en partie constaté au sein de la CODEV.

La planification opérationnelle des organismes est faiblement documentée et il est par conséquent difficile d'en dégager – d'une manière transversale entre les OR – des catégories ou groupes d'activités, leur pondération et les choix réalisés, l'allocation des ressources humaines, etc. Il en va de même pour la présentation des comptes et des budgets, qui n'est pas uniforme et rend la comparaison entre OR difficile.

5 Analyse des réalisations

5.1 Effectivité et qualité de l'ancrage des OR dans la région

La constitution d'un réseau d'acteurs politiques, sociaux et économiques peut être considérée comme une condition essentielle à l'accomplissement de la mission de la LADE. Le démarchage des entreprises et la constitution d'un réseau fonctionnel est une tâche ardue et chronophage, et ne peut se concrétiser qu'au travers de prises de contact personnels. Les réseaux sont donc souvent fortement dépendants des personnes en place au sein des organismes.

Globalement, les partenaires de terrain attestent aux organismes régionaux une place absolument centrale et prépondérante « de fédérateur, coordinateur et de relations extérieures vers le canton et les autres régions ». Leur rôle semblerait tout particulièrement crucial dans les dossiers demandant une vision régionale forte et permettant de surmonter des éventuels antagonismes entre sous-régions.

Les OR sont reconnus par leurs partenaires de par leur professionnalisme, leur grand engagement et les bonnes connaissances des réalités et besoins du terrain dont ils font preuve dans les collaborations.

Le rôle des OR dans le domaine du développement économique régional est ainsi très largement connu et reconnu, ceci invariablement dans toutes les régions. Ils ont su s'établir en tant que plaque tournante des questions économiques régionales voulue par la loi.

5.2 Projets régionaux

Contexte

Les projets régionaux occupent une place très variable dans le travail des OR. Le nombre de projets réalisés dans les régions depuis l'introduction de la LADE en 2008 oscille entre une dizaine (ARGdV) et plus de cent (Lausanne Région). Les partenaires de terrain sont largement d'accord sur la pertinence des projets régionaux mis en œuvre dans les régions, ceci grâce aux bonnes connaissances du tissu économique régional ainsi qu'au large ancrage des OR.

L'appui concret proposé par le SPECo lors de la réflexion sur le préavis, ou relevant de la formulation d'un projet LADE est perçu comme utile et concret. Certains OR regrettent toutefois de ne pas être impliqués dans le suivi des projets LADE. Le rôle des OR dans l'instruction des dossiers est parfois perçu comme ambigu, puisqu'il peut tantôt faire le tri en amont de la décision du canton, tantôt défendre le dossier envers celui-ci. Dans l'ensemble toutefois, la plupart des projets préavisés positivement par les OR sont par la suite acceptés par le SPECo.

Evaluation

Les projets régionaux ont été l'un des principaux instruments employés par les OR en faveur du développement économique régional. Il s'agit d'un instrument qui capitalise les atouts des régions, à savoir la proximité des OR avec les partenaires et clients présents sur leur territoire, la connaissance des réalités et besoins du terrain ainsi que les relations entre les OR et le réseau des acteurs économiques. Les procédures liées aux projets régionaux tirent profit d'une relation partenariale construite au fil des années entre le SPECo et les OR. Il est par contre difficilement compréhensible que les OR ne soient pas systématiquement associés au suivi des projets régionaux durant la phase de mise en œuvre, alors qu'ils sont les mieux placés.

La plupart des OR disposent d'une manne financière communale pour réaliser des projets d'intérêt régional hors LADE, ce qui soulève la question de la spécificité et complémentarité de ces instruments. La grande hétérogénéité entre régions dans le recours au financement de projets régionaux peut indiquer que cet instrument est sous-estimé ou méconnu de certaines régions. Cela poserait, le cas échéant, un réel problème d'équité d'accès aux financements LADE des potentiels porteurs de projet.

5.3 Guichet d'entreprise

Contexte

Les OR s'insèrent dans un réseau d'acteurs prêts à soutenir les entreprises implantées ou à accueillir éventuellement celles qui envisagent de s'implanter sur son territoire. Il est essentiel que tout membre de ce réseau connaisse son rôle et celui des autres membres pour assurer un travail aussi efficace que possible

L'aide dans la recherche par des entreprises de terrains ou de locaux figure aujourd'hui dans l'offre de tous les OR, qui alimentent et emploient à cette fin un registre des terrains. Certains OR voient leur rôle en premier lieu comme celui d'informer et d'aiguiller les entreprises vers d'autres prestataires alors que d'autres OR offrent eux-mêmes des conseils personnalisés ou des prestations collectives.

Deux tiers des partenaires interrogés estiment que les OR sont reconnus en tant que guichet d'information et de conseil auprès des entreprises implantées sur leur territoire. La notoriété des OR auprès du tissu économique régional dépend fortement des moyens consacrés à la communication et à la prise de contact auprès des entreprises.

Evaluation

Les OR offrent les services de guichet d'entreprise de manière essentiellement informelle et non systématique, mais néanmoins effective, en cherchant à saisir des opportunités de contacts là où elles se présentent. L'échelon régional et le rôle des OR s'avèrent tout à fait pertinent pour démarcher les entreprises et pour leur apporter des solutions qui incluent les défis et problèmes présents à cette échelle territoriale.

On constate aisément que chaque région définit à sa manière les frontières entre sa propre mission et celle des prestataires de services aux entreprises et qu'il n'existe pas d'unité de doctrine en la matière, ce qui porte potentiellement atteinte à la cohérence globale de l'offre et empêche de remplir la condition citée préalablement d'une parfaite connaissance mutuelle entre les acteurs.

5.4 Coordination des politiques publiques hors AT

La mission de coordination des politiques publiques dans la région est formulée de manière très ouverte et il n'est pas précisé quelles politiques sont susceptibles d'être touchées. Sans avoir procédé à un inventaire exhaustif, l'évaluation relève une capacité des OR d'appréhender les sollicitations du terrain non seulement à la bonne échelle territoriale (régionale, voire interrégionale), mais aussi dans une perspective interdisciplinaire et englobant les politiques sectorielles concernées.

5.5 Participation aux organes de gestion des pôles de développement

Contexte

Dans une perspective de partenariat Communes-Région-Canton, le rôle des organismes régionaux de développement a été renforcé lors de la dernière actualisation de la politique cantonale des pôles de développement (PPDE). Le canton est très présent dans les organes de gestion des pôles, il y joue un rôle central notamment dans la phase initiale de planification territoriale. Selon les parties prenantes, les OR s'avèrent quant à eux déterminants dans la phase ultérieure pour faciliter la concrétisation des actions PPDE et des projets régionaux et pour en améliorer la qualité. Dans la pratique, leur apport aux travaux dans les pôles de développement et à l'émanation de projets a été très variable. Un autre apport significatif des OR dans les pôles de développement est d'agir souvent en tant que médiateur entre Canton et communes, apport qui a été souvent corroboré dans les faits.

Evaluation

La pertinence de la mission accordée aux OR dans la gestion des pôles de développement est dans l'ensemble confirmée. Les OR peuvent clairement faire la différence, en assurant une bonne correspondance des pôles avec les intérêts et enjeux de la région et les intérêts de l'économie. Le degré de participation et la nature de la contribution des OR dans les organes de gestion sont variables entre régions, en fonction notamment de la disponibilité de compétences en aménagement du territoire au sein des secrétariats régionaux. Lorsque les conditions sont réunies, à savoir un intérêt et des compétences marquées de la personne déléguée de l'OR, une disponibilité en temps, une mission en aménagement du

territoire donnée par les communes, la participation des OR se solde par des résultats tangibles, en nombre, qualité et pertinence des projets notamment. Sinon, l'impact des OR demeure faible.

6 Collaboration entre régions

6.1 CODEV

Contexte

La CODEV, organisée en association, a pour buts d'échanger les expériences et les bonnes pratiques entre OR, de mutualiser les compétences de leurs employés et de dispenser des formations dans ce sens. Les dix OR du Canton de Vaud en sont membres. Le Speco modère pour sa part régulièrement des groupes de travail composés des OR autour de thèmes spécifiques, qui se tiennent en-dehors des organes de la CODEV mais font intervenir l'ensemble de ses membres.

L'utilité de la CODEV demeure incontestée. Tous les OR s'accordent à dire qu'une plateforme d'échange est indispensable pour assurer une vision cohérente des activités de tous les OR. Cependant, lorsqu'il s'agit d'apprécier sa nature et son fonctionnement, des différences de perception apparaissent. Les points de vue divergent notamment sur la délimitation des thématiques devant être discutées au sein de cet espace d'échange, certains souhaitant une concentration des activités de la CODEV sur la promotion économique uniquement. D'autre part, si la plupart des OR apprécie sa structure actuelle relativement légère et informelle, certains y décèlent un potentiel de développement inexploité.

Evaluation

La CODEV remplit pleinement sa fonction de courroie de transmission sur des questions locales et régionales qui ne seraient pas autrement soulevées à une échelle plus élevée, et les OR en tirent donc tous des bénéfices, même si ceux-ci ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Il est important ici de souligner les réalisations exceptionnelles d'une telle plateforme d'un point de vue de son efficacité financière, puisque la CODEV témoigne avec des moyens limités d'une continuité certaine dans l'aboutissement de ses engagements.

Sans un tel instrument, il paraît impossible que le canton puisse poursuivre une politique des régions. La CODEV constitue une forte valeur ajoutée pour les OR, mais elle apporte également beaucoup au SPECo. Considérant les nombreuses lacunes dans l'explicitation et la formalisation des attentes entre les parties, il semble toutefois inévitable que le SPECo renforce son rôle dans les espaces de coordination avec les OR, ceci sans nécessairement devoir formaliser sa participation à la plateforme.

6.2 Régiosuisse

Régiosuisse est le Centre suisse du réseau de développement régional mis en place pour accompagner la Nouvelle politique régionale (NPR). Il a pour mission d'apporter un soutien pratique aux acteurs régionaux du développement. Hormis un seul OR mentionnant son grand intérêt pour ses produits et sa participation régulière et active à Régiosuisse, les OR n'y font guère référence.

La faible participation aux réflexions de Régiosuisse des OR n'est pas seulement contraire aux engagements pris dans la convention avec le canton, mais elle prive les OR des nombreux bénéfices que peut offrir une telle plateforme d'échange.

7 Recommandations

La plupart des recommandations s'adressent à la fois aux services étatiques et aux OR et demandent des ajustements à l'échelle cantonale ET régionale.

Régionalisation de la politique économique
R1 : Maintenir la collaboration avec les régions actuelles
Stratégies régionales
R2 : Saisir la procédure d'élaboration des stratégies pour la nouvelle période de programmation pour mener un dialogue constructif avec les régions sur la mission de développement économique
R3 : Introduire dans la stratégie des règles de priorisation facilitant l'appréciation des projets régionaux
R4 : Compléter la stratégie par des règles de priorisation du travail réalisé par l'OR au titre de la LADE
R5 : Définir la spécificité de la stratégie en relation à d'autres instruments de planification, en lui accordant une fonction de référentiel non seulement pour les projets régionaux mais aussi pour la mission LADE des OR
R6 : Confiner les stratégies aux domaines de la compétence des OR
R7 : Déterminer la structure du document stratégique et utiliser les mêmes bases statistiques pour le diagnostic socio-économique de la région
R8 : Les objectifs pluriannuels des OR, prévus selon l'art. 5 de la Convention, doivent pouvoir se référer explicitement à la stratégie
R9 : Impliquer le GOP dans l'élaboration des stratégies régionales, de manière à y intégrer les PPDE et dégager un dénominateur commun dans les approches spécifiques au sein des régions; par ce biais, préciser le contenu de la PPDE ;
R10 : Renforcer dans la stratégie la notion de la collaboration et mise en commun des stratégies régionales entre elles
Mission et prestations
R11 : Clarifier les attentes de l'Etat de Vaud envers les OR en matière de développement territorial
R12 : Basé sur les attentes formulées par le canton en matière d'aménagement du territoire, les OR doivent chercher le dialogue avec leurs communes pour en préciser les règles
R13 : Remettre aux OR la tâche d'assurer de facto le suivi de la mise en œuvre des projets régionaux.
R14 : Chercher le dialogue avec certains OR n'utilisant que peu les projets régionaux à propos de l'utilité et de la pertinence de cet instrument et, si nécessaire, le rendre plus attractif et accessible.

R15 : Introduire des règles de mise en évidence des conflits d'intérêts pouvant prévaloir dans la formulation des préavis des projets régionaux. Le cas échéant, il appartient à l'organisme de mettre en évidence les éventuels conflits d'intérêts et de prévoir des règles de délibération y relatives.
R16 : Touchant au guichet d'entreprise, afin de s'assurer une certaine cohérence à travers le canton, mais aussi une action efficiente, s'assurer d'un niveau de connaissances égal partout.
R17 : Les OR et le SPECO doivent discuter les modalités plus spécifiques de la mise en œuvre du guichet d'entreprises en proposant un ensemble de tâches concrètes que ceux-ci doivent accomplir.
R18 : Une fois les missions envers les OR explicitées et clarifiées, vérifier l'adéquation entre les attentes et les ressources allouées au fonctionnement des OR.
Suivi et reporting
R19 : Opérationnaliser le contenu des conventions sous forme d'objectifs pluriannuels
R20 : Produire des lignes directrices pour le reporting
R21 : Elaborer d'entente avec les OR un système simple d'indicateurs de résultats, en restant ouvert sur des données qualitatives
R22 : Harmoniser la présentation des comptes sur certains points clefs pour isoler et faire apparaître les mouvements comptables spécifiquement en lien avec le développement économique
R23 : Lors de l'évaluation de l'efficacité de la LADE, porter une attention sur les complémentarités et synergies entre projets régionaux et projets financés par les fonds communaux.
Fonctionnement des OR
R24 : Mener une discussion de concert entre le SPECO et les OR concernant le cahier des charges des managers régionaux
R25 : Encourager les OR à intégrer à moyen terme des compétences en AT au sein de leur équipe. Lorsque le secrétariat régional ne dispose pas de ces compétences, établir des partenariats stratégiques avec des organismes idoines pouvant le conseiller en la matière
Collaboration et échanges entre régions
R26 : Etablir une feuille de route relative aux dossiers à traiter par le SPECo avec les OR et la leur soumettre pour approbation
R27 : Soigner les contacts entre régions et vers l'extérieur pour éviter tout auto-centrisme régional
R28 : Identifier et mutualiser les compétences spécifiques entre les secrétariats régionaux
R29 : Renforcer le rôle de la CODEV en accordant une priorité aux échanges d'expériences
R30 : Veiller à la valorisation et communication des réalisations des OR
R31 : Prévoir au sein de la CODEV des échanges portant sur les enjeux spécifiques des sites stratégiques
R32 : Saisir la plateforme de Regiosuisse pour élargir la perspective sur d'autres pratiques de management régional, sources d'inspiration et d'ouverture