

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



Rapport d'étude 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

Table des matières

1	MANDAT D'ÉVALUATION	5
1.1	INTRODUCTION	5
1.2	CONTEXTE ET OBJET À L'ÉTUDE	5
1.3	BUTS DE L'ÉVALUATION	6
1.4	MÉTHODOLOGIE ET ÉTAPES	7
1.5	CADRE ANALYTIQUE, QUESTIONS D'ÉVALUATION ET STRUCTURE DU RAPPORT	8
1.6	PORTÉE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION	10
1.7	REMERCIEMENTS	10
PARTIE I : EVALUATION DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE REGIONALE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SELON LA LADE/LPR DU CANTON		
2	ANALYSE DES FONDEMENTS CONCEPTUELS DU DISPOSITIF	11
2.1	RÉGIONALISATION ET LOGIQUE TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	11
2.2	INSTRUMENTS DE PLANIFICATION	18
2.3	PORTFOLIO DE PRESTATIONS FAISANT PARTIE DE LA MISSION LADE	23
3	DISPOSITIF ET INSTRUMENTS DE SUIVI PAR LE CANTON	26
3.1	CONTEXTE	26
3.2	PERCEPTION DES OR	28
3.3	NOTRE ANALYSE	29
PARTIE II : EVALUATION DES ORGANISMES REGIONAUX		
4	ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES RÉGIONAUX	31
4.1	MISSION, STATUTS ET COMPOSITION DES ORGANISMES RÉGIONAUX	31
4.2	ORGANISATION INTERNE DES ASSOCIATIONS	40
5	ANALYSE DES RÉALISATIONS	45
5.1	EFFECTIVITÉ ET QUALITÉ DE L'ANCRAGE DES OR DANS LA RÉGION	46
5.2	PROJETS RÉGIONAUX	49
5.3	GUICHET D'ENTREPRISE	54
5.4	COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES HORS AT	58
5.5	PARTICIPATION AUX ORGANES DE GESTION DES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT	58
6	COLLABORATION ENTRE RÉGIONS	60
6.1	CODEV	60
6.2	RÉGIOSUISSE	63
PARTIE III : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		
7	CONCLUSIONS	65
PARTIE IV : CADRE NORMATIF ET FACTUEL DE LA POLITIQUE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE		
8	NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE DE LA CONFÉDÉRATION	68
8.1	HISTORIQUE	68
8.2	NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE (NPR) ET SES INSTRUMENTS	69

8.3	REGIOSUISSE, CENTRE DU RÉSEAU DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	70
9	POLITIQUE CANTONALE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	71
9.1	HISTORIQUE.....	71
9.2	PILERS DE LA LADE ET DE LA PADE.....	71
9.3	ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE.....	74
10	RÔLE ET MANDAT DES ORGANISMES RÉGIONAUX.....	75
10.1	HISTORIQUE DES OR.....	75
10.2	MISSION ET PRESCRIPTIONS CANTONALES.....	76
10.3	POLITIQUES SECTORIELLES INFLUENÇANT LE TRAVAIL DES OR.....	78
11	CARACTÉRISTIQUES ET CHIFFRES-CLEFS DES RÉGIONS.....	79
11.1	DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE CANTONAL EN RÉGIONS.....	79
11.2	SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS.....	80
11.3	TYPLOGIE DES CARACTÉRISTIQUES DE DÉMARCATON DES RÉGIONS.....	84
11.4	COMPTES DES OR.....	84
12	CODEV.....	90
12.1	HISTORIQUE.....	90
12.2	FONCTIONNEMENT.....	90
ANNEXES.....		92
13	ETUDES DE CAS CANTONALES.....	92
13.1	BERNE.....	92
13.2	VALAIS.....	93
13.3	GRISONS.....	94
14	RÉFÉRENTIEL DE BONNES PRATIQUES EN MANAGEMENT RÉGIONAL.....	96
14.1	CADRE DE RÉFÉRENCE DU MANAGEMENT RÉGIONAL.....	96
14.2	TYPLOGIE DES DOMAINES D'INTERVENTION.....	99
14.3	RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX STRUCTURES ET AU FONCTIONNEMENT.....	99
14.4	CRITÈRES DE SUCCÈS SELON REGIOSUISSE.....	101
15	SYSTÈME D'INDICATEURS.....	102
15.1	MODÈLE D'EFFETS.....	103
15.2	SYSTÈME D'INDICATEURS SMART.....	105
15.3	PROPOSITIONS D'INDICATEURS.....	106
15.4	RÉFÉRENCES.....	112
16	MÉTHODOLOGIE.....	113
16.1	BIBLIOGRAPHIE.....	113
16.2	LISTE DES INTERLOCUTEURS.....	115
16.3	ENQUÊTE AUPRÈS DES PARTENAIRES.....	116

Glossaire

ADAEV :	Association de développement économique de la Vallée de Joux
ADNV :	Association Développement Nord Vaudois
AFP :	Aide à fonds perdu
ARCAM :	Association de la région Cossonay-Aubonne-Morges
ARGDV :	Association de développement Gros de Vaud
AT :	Aménagement du territoire
BCV :	Banque cantonale vaudoise
CODEV :	Coordination du développement économique vaudois
COREB :	Communauté Régionale de la Broye
CTE :	Coopération territoriale européenne
DECS :	Département de l'Economie et des Sports (dans le présent rapport : du Canton de Vaud)
DEV :	Développement économique–Canton de Vaud
ETP:	Equivalents temps plein
GGBA :	Greater Geneva Bern area
GOP :	Groupe opérationnel des pôles (DTE, développement territorial)
LADE :	Loi sur l'appui au développement économique vaudois
LC :	Loi sur les communes du Canton de Vaud
LIM :	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPR :	Loi fédérale sur la politique régionale
NPR :	Nouvelle politique régionale
OR :	Organisme Régional
OTV :	Office de tourisme du Canton de Vaud
PADE :	Politique d'appui au développement économique vaudois
PALM :	Projet d'agglomération Lausanne–Morges
PDR :	Plan directeur régional
PDCn :	Plan directeur cantonal
PPDE :	Politique cantonale des pôles de développement
PR :	Projets régionaux
PROMOVE :	Promotion économique de la Riviera
SDT :	Service du Développement Territorial du Canton de Vaud
SIC :	Sociétés de l'industrie et du commerce
SPECO :	Service de la promotion économique et du commerce du Canton de Vaud

1 Mandat d'évaluation

1.1 Introduction

Au printemps 2014, l'unité Economie régionale du Service de la promotion économique et du commerce (SPECO) du Canton de Vaud a lancé un appel d'offre afin de mener une évaluation des organismes de développement régionaux (OR) présents en son territoire. La communauté d'études evaluanda et Eco'Diagnostic a remporté l'appel d'offre à l'été 2014 et a ainsi été mandatée afin de réaliser le présent rapport d'évaluation. L'objet d'évaluation s'étend aux dix OR du canton et porte sur la période 2008-2015. Le contexte, les buts de l'évaluation, la méthodologie retenue, ainsi que les différentes étapes qui ont mené à la réalisation du présent rapport sont exposés ci-dessous.

1.2 Contexte et objet à l'étude

A la base des activités des organismes de développement régionaux se trouvent la *Loi fédérale sur la politique régionale (LPR)* du 6 octobre 2006 et la *Loi sur l'appui au développement économique (LADE)* du 12 juin 2007. Regroupant plusieurs lois interdépendantes mais jusque-là isolées, la LADE permet à l'Etat de Vaud de prendre des mesures concertées dans les trois domaines suivants : la politique économique et touristique, la valorisation des régions et l'encouragement à la création et au développement des petites et moyennes entreprises. Elle 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)*¹, 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. La PADE précise en particulier les attentes en matière de gouvernance à l'égard des organismes de promotion, de développement régional et des prestataires de services. Elle fixe également les objectifs et les principes des projets à vocation touristique et économique susceptibles de recevoir une aide financière (promotion, développement régional, aides directes ou indirectes aux entreprises). Ces deux instruments de planification cantonale sont donc au cœur de la présente étude.

Pour mettre en œuvre de manière cohérente la politique économique régionale, 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 convention signée avec le DECS prévoit les missions de l'organisme régional suivantes (Art. 4) :

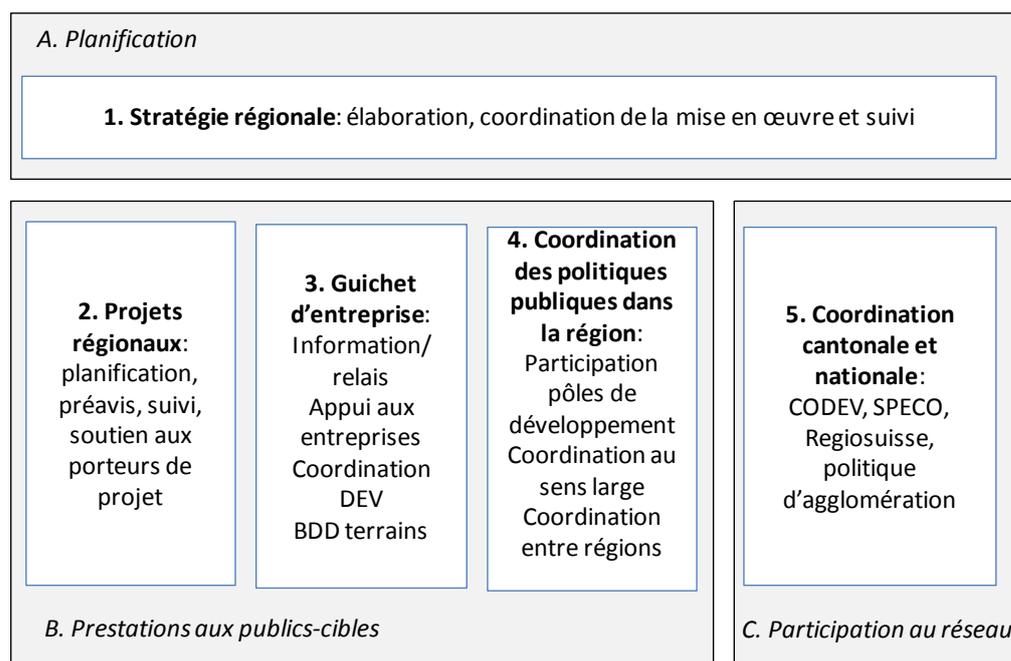
1. Elaborer, mettre en œuvre et faire le suivi de la **stratégie régionale** validée par le DECS
2. Préavisier et assurer un suivi des **projets régionaux**
3. Assumer des tâches de développement économique régional et de **guichet d'entreprises**

¹ Canton de Vaud. Département de l'économie, « Politique d'appui au développement économique (PADE) du Canton de Vaud pour les années 2012-2017 », juin 2011, <http://www.vd.ch/themes/economie/developpement-economique/politique-cantonale-dappui-au-developpement-economique/>.

4. Coordonner les **politiques publiques** sur le territoire et avec les régions voisines (organismes de gestion des pôles de développement, coordination des politiques publiques économiques, coordination avec les régions voisines)
5. Participer aux travaux de la CODEV et du SPECO, aux **échanges** à l'échelle suisse

Nous avons schématisé la mission des OR dans la figure suivante. Cette figure propose une certaine hiérarchie des missions, qui se réfèrent au devoir a) de planification (stratégie régionale), b) de fournir des prestations de services aux publics-cibles (projets régionaux, guichet d'entreprise et coordination des politiques publiques dans la région) et c) de participation au réseau. Par la suite, nous allons nous référer à ce mode de présentation de la mission LADE des OR.

Figure 1 : Mission des OR selon la LADE



Chaque OR développe une stratégie régionale pour une durée de quatre ans visant à mettre en exergue les principaux domaines d'activité économique qu'il souhaite promouvoir sur son territoire. Ces stratégies s'inscrivent dans la politique cantonale tout en explicitant les besoins spécifiques pour chaque région. Les projets régionaux soutenus par le canton et par les OR répondent donc directement aux besoins stratégiques de chacun des OR. Enfin, afin d'assurer une gouvernance concertée de ces dix OR, la Coordination du Développement Economique Vaudois ou CODEV réunit plusieurs fois l'an les responsables stratégiques et opérationnels des OR. Parmi les buts de cette association figurent entre autres l'échange de bonnes pratiques inter pares à l'échelle cantonale, le développement et la mutualisation des compétences et des expériences acquises au niveau des régions.

1.3 Buts de l'évaluation

La présente évaluation poursuit une double finalité.

D'une part, le SPECO souhaite que chaque organisme régional soit évalué quant à son fonctionnement et la mise en œuvre de sa stratégie de développement régional afin de comprendre dans quelle mesure la politique régionale du Canton de Vaud est porteuse de succès et d'efficacité par rapport à une approche plus centralisée. Dans ce même but, la présente évaluation fournira au SPECO un ensemble d'indicateurs afin de pouvoir précisément mesurer de tels succès dans le futur, et ce de manière plus systématique. D'autre part, cette évaluation souhaite permettre aux acteurs d'apprendre les uns des autres et de connaître les pratiques en vigueur au sein des OR voisins afin de dégager une liste de bonnes pratiques potentiellement reproductibles d'un OR à l'autre.

1.4 Méthodologie et étapes

La présente évaluation s'appuie sur plusieurs sources de renseignements.

I. Revue documentaire et analyse secondaire de données : Dans un premier temps, les évaluateurs ont procédé à une revue de la très complète et riche documentation sur les OR, disponible auprès du canton. A cela s'ajoute une analyse de statistiques et de données financières portant sur les projets régionaux.

II. Récolte de données de terrain auprès des OR : De septembre à novembre 2014, les évaluateurs se sont rendus auprès des dix OR afin d'y rencontrer, dans la mesure du possible, la ou le Direct-eur-riche ainsi que la ou le Président-e. Ces rencontres ont été précédées par l'envoi aux OR d'une grille comportant un certain nombre de critères objectifs de comparaison servant à récolter des informations de type factuel. Une séance de travail conjointe a suivi ces rencontres individuelles, et les Direct-eurs-trices des dix OR se sont réuni-e-s en présence des mandataires et du SPECO en décembre 2014. Cette séance a permis aux évaluateurs d'affiner les premières hypothèses ressortant des entretiens avec les OR.

III. Questionnaire auprès des partenaires du dispositif vaudois : Cette séance a également permis le développement en janvier 2015 d'un questionnaire portant entre autres sur la légitimité, l'adéquation et la qualité des prestations fournies par les OR ainsi que sur la perception de leur compréhension des enjeux régionaux. Ce questionnaire, envoyé via internet en février 2015 à 122 personnes actives de près ou de loin dans la mise en œuvre de la politique régionale du Canton de Vaud, a bénéficié d'un taux de réponse très satisfaisant de 64%, renforçant ainsi la crédibilité des considérations présentées dans la présente étude.

IV. Comparaison avec les autres cantons et élargissement des perspectives : Courant février 2015, afin de placer le cas vaudois sur une échelle nationale et d'examiner la pratique des autres cantons en matière de promotion économique et de politique régionale, les évaluateurs ont poursuivi des entretiens avec les responsables de développement économique régional des cantons de Berne, des Grisons et du Valais et ont également rencontré le SECO chargé de l'application de la Nouvelle politique régionale (NPR). Le choix s'est porté sur les cantons présentant des similitudes géographiques et/ou institutionnelles avec le Canton de Vaud.

V. Rapport et set d'indicateurs : Courant mars, les évaluateurs ont comparé et analysé les comptes rendus de leurs visites auprès des OR ainsi que les retours reçus lors de la séance conjointe de travail. Ils ont analysé les réponses au questionnaire auprès des partenaires. De ces analyses découlent le présent

rapport accompagné d'un inventaire de bonnes pratiques ainsi qu'un ensemble d'indicateurs de performance à l'usage des OR et du SPECO.

L'annexe méthodologique 16 est consacrée à une présentation détaillée des sources d'information consultées pour la présente étude. Hormis une bibliographie complète des documents consultés, cette annexe inclut la liste des interlocuteurs rencontrés, le questionnaire original ainsi qu'une présentation de l'échantillon consulté dans le cadre de l'enquête.

1.5 Cadre analytique, questions d'évaluation et structure du rapport

La LADE étant mise en œuvre conjointement par le Canton de Vaud et les régions, notre cadre d'analyse propose une séparation claire entre ces deux niveaux de compétence et de responsabilité.

Une **première partie** de l'étude est consacrée au dispositif de gouvernance régionale, tel que conçu et mis en œuvre par l'Etat de Vaud. Le chapitre 2 traite ainsi des questions relatives aux fondements conceptuels de ce dispositif, tandis que le chapitre 3 s'intéresse 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 du fonctionnement interne des OR est présentée dans le chapitre 4, leurs réalisations font l'objet du chapitre 5. Enfin, le chapitre 6 traite de la coordination et de la collaboration entre les dix organismes régionaux dans la CODEV et auprès de Regiosuisse.

La **troisième partie** présente les principales conclusions dans le chapitre 7 et les recommandations à l'adresse de l'Etat de Vaud et des organismes régionaux se trouvent dans le chapitre 8.

Dans un souci de compréhension et afin d'alléger le corps du texte compris dans les parties I à III, nous avons ajouté une **quatrième partie** qui revient, de manière essentiellement descriptive, sur les fondements normatifs et factuels de la LADE et de la mission des OR. Sont présentées la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR), la LADE, la mission des OR ainsi que quelques analyses portant sur la situation socioéconomique des régions vaudoises et les comptes des OR.

De nombreux renseignements permettant de connaître les conditions de réalisation de cette évaluation peuvent être consultés dans les **annexes**.

Notons enfin que, pour alléger la lecture, les termes employés pour désigner des personnes sont parfois pris au sens générique ; ils ont à la fois valeur d'un féminin et d'un masculin.

Les questions évaluatives auxquelles cette étude compte apporter des réponses sont listées ci-après. Elles seront reprises au fil du rapport.

Table 1 : Structure du rapport et questions évaluatives sous-jacentes

Critères évaluatifs	Questions d'évaluation
PARTIE I : EVALUATION DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE REGIONALE SELON LA LADE/LPR	
2 Analyse des Fondements conceptuels du dispositif	
2.1 Régionalisation et logique territoriale de la politique de développement économique	Quelle est la pertinence d'une délégation de la politique cantonale vers les régions ? Le territoire couvert par l'OR est-il homogène et forme-t-il une unité? D'autres découpages du territoire s'imposeraient-ils en fonction des réalités de terrain?
2.2 Instruments de planification	Est-ce que les stratégies sont conformes aux exigences posées par le canton ? La stratégie adoptée répond-elle aux critères de qualité communément admis pour ce type de documents de planification ? Est-ce que les stratégies sont cohérentes avec d'autres instruments de planification régionale ?
2.3 Portfolio de prestations faisant partie de la mission LADE	Le regroupement des prestations déléguées aux OR est-il cohérent et pertinent ? Certaines prestations ne devraient-elles pas faire partie de la mission des OR ? D'autres manquent-elles ? La répartition entre canton et régions est-elle définie clairement ? Des ambiguïtés ou des doublons existent-ils ?
3 Analyse des mesures d'accompagnement au titre de la gouvernance régionale	
3.1 Dispositif et instruments de suivi par le canton	Les instruments de suivi et de pilotage à disposition du canton sont-ils adéquats ? Quelle en est l'usage et l'utilité pour le canton et pour les OR ? Les résultats sont-ils partagés de manière appropriée ?
PARTIE II : EVALUATION DES ORGANISMES REGIONAUX	
4 Analyse du fonctionnement des organismes régionaux	
4.1 Missions, statuts et composition des organismes régionaux	Les OR sont-ils organisés de manière à pouvoir accomplir leurs missions dans les meilleures conditions ? Les liens vers les communes et vers le tissu économique sont-ils suffisamment stables et pérennes ? L'OR est-il connu et reconnu par les communes dans sa mission accordée par la LADE et les prestations qui y sont associées ? Lui reconnaissent-elles le droit de fédérer des politiques sectorielles à l'échelle régionale, dans les domaines de l'AT, du tourisme et autres ? Quelles réserves émettent-elles à cet égard ? Les communes accordent-elles la marge de manœuvre à l'OR pour pouvoir remplir sa mission et offrir les prestations ?
4.2 Organisation interne des associations	Est-ce que l'organisation est effective, efficiente et efficace (partage de connaissances, spécialisation, transversalité dans la gestion, etc.) ? L'OR dispose-t-il des ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission LADE ? Ces ressources sont-elles allouées de manière ciblée et transparente ? Dépenses : Les ressources financières sont-elles suffisantes pour accomplir la mission ? L'emploi des ressources est-il économe ? Comment cherche-t-on à réduire les dépenses ? L'OR dispose-t-il des compétences idoines dans les domaines clés : économie régionale, économie d'entreprise, aménagement du territoire, tourisme, politiques publiques ? En ce qui concerne les prestations attendues (LADE), quelles sont le cas échéant les compétences manquantes au sein de l'OR ? L'OR a-t-il mis en place des procédures de planification (feuilles de route, plan d'action) et de suivi (monitoring, reporting, évaluation) de ses activités, dans une perspective d'optimisation continue et de compte rendu ?
5 Analyse des réalisations	
5.1 Effectivité et qualité de l'ancrage des OR dans la région	Est-ce que l'OR est connu et reconnu dans sa mission première et considéré comme un acteur central et incontournable pour la promotion économique régionale ? Quelle est sa notoriété et légitimité en comparaison à d'autres acteurs ? Est-ce que les partenariats pérennes construits par l'OR touchent aux principaux acteurs publics et privés de l'économie régionale ? Le cas contraire, quels acteurs essentiels manquent ?
5.2 Projets régionaux LADE	Les OR favorisent-ils l'émergence de PR les plus pertinents du point de vue des objectifs de la LADE ? Quel est le rôle spécifique joué par les OR dans l'émergence des PR et en quoi l'échelle régionale est-elle déterminante ?
5.3 Guichet d'entreprise	Quel est le rôle spécifique joué par les OR à l'interface avec les entreprises (guichet d'entreprise) ? Dans quels cas l'échelon régional est-il déterminant, s'il s'agit d'accueillir ou de maintenir une entreprise ? Les OR exploitent-ils le potentiel ?
5.4 Coordination des politiques sectorielles	Effectivité : L'OR prend-il des responsabilités à ce sujet, les communes délèguent-elles ces questions, l'OR participe-t-il aux discussions à ce sujet, est-il inclus dans les instances qui en débattent ? Efficacité : La fonction occupée par l'OR est-elle reconnue comme pertinente et importante par les partenaires ? L'OR est-il reconnu dans sa fonction de courroie de transmission entre communes et ces instances ? Le territoire des régions est-il reconnu comme pertinent dans ces politiques sectorielles ? L'OR parvient-il à défendre les intérêts régionaux dans ces instances ?
6 Collaboration entre régions	
6.1 CODEV	La CODEV joue-t-elle son rôle de courroie de transmission? Est-elle dotée des ressources et instruments nécessaires pour jouer pleinement son rôle d'espace de coordination afin de développer et mutualiser les compétences et expériences acquises au niveau des régions ? Contribue-t-elle à la poursuite des mesures de simplification, clarification, et coordination de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale ? A son efficience ?
6.2 Régiosuisse	Est-ce que les OR participent et tirent bénéfice des réseaux d'échange de bonnes pratiques à l'échelle nationale, en particulier proposé par Régiosuisse?
Prestation 3 : Coordination des politiques sectorielles à incidence territoriale (AT, tourisme, autre)	
Effectivité de la prestation	L'OR prend-il des responsabilités à ce sujet, les communes délèguent-elles ces questions, l'OR participe-t-il aux discussions à ce sujet, est-il inclus dans les instances qui en débattent?
Efficacité de la prestation	La fonction occupée par l'OR est-elle reconnue comme pertinente et importante par les partenaires ? L'OR est-il reconnu dans sa fonction de courroie de transmission entre communes et ces instances ? Le territoire des régions est-il reconnu comme pertinent dans ces politiques sectorielles ? L'OR parvient-il à défendre les intérêts régionaux dans ces instances ?

1.6 Portée et limites de l'évaluation

Nous estimons que cette étude peut apporter un éclairage intéressant sur deux points. Premièrement, basé sur un relevé systématique d'informations auprès des dix organismes, nous proposons un regard transversal sur les pratiques dans les régions, en nous référant à une grille d'analyse explicite et structurée. Si ce regard n'apporte peut-être pas de renseignements fondamentalement nouveaux pour les acteurs de mise en œuvre de la politique, il propose néanmoins une trame de compréhension partagée, propice pour les futurs échanges entre ceux-ci. C'est un but explicite du mandat. Deuxièmement, nous avons procédé à un recueil d'information structuré auprès du réseau de partenaires des OR : ces renseignements – relevés sur une base systématique et synthétisés – sont nouveaux et viennent ainsi enrichir d'un regard extérieur la discussion entre les parties prenantes. Nous avons été efforcés d'en tenir compte à bon escient.

L'étude est également affectée de certaines limites que nous souhaitons soulever ici. Premièrement, les OR interviennent dans un contexte extrêmement complexe et difficile à saisir, tant les acteurs et leurs attentes mais aussi les politiques publiques à l'œuvre sont nombreux et interdépendants. Notre analyse porte en grande partie sur les renseignements récoltés lors d'une visite d'une journée auprès des OR et d'une analyse documentaire. Ceux-ci ne nous ont pas permis de saisir le travail des OR dans son ensemble, ni le contexte dans lequel ceux-ci interviennent. Cela limite nos analyses sur deux plans : premièrement, nous ne proposons pas dans nos analyses une vue d'ensemble sur toutes les pratiques régionales. Lorsque cela est pertinent, nous citons simplement quelques OR en exemples, sans toutefois prétendre à une exhaustivité. Il se peut ainsi que l'un ou l'autre OR se retrouvera dans certaines analyses sans être pourtant cité. Deuxièmement, nos analyses des OR s'appuient souvent sur seulement une ou deux sources, ce qui est souvent insuffisant pour établir un jugement évaluatif. Le rapport ne propose ainsi pas une évaluation de chaque organisme régional, mais bien plus une évaluation du dispositif cantonal dans son ensemble. Décrire la variété des pratiques régionales sert ce propos en premier lieu et non à fustiger d'éventuelles mauvaises pratiques de l'un ou l'autre OR.

1.7 Remerciements

Nous tenons à remercier Madame Martrou et Monsieur Leimgruber du SPECO pour leur engagement et leur grande disponibilité, essentiels dans l'aboutissement de cette étude. Les collaborateurs des organismes régionaux et dans leur sillage, les autres acteurs ayant directement participé à l'étude, dans le cadre des entretiens et du questionnaire, sont également remerciés ici pour leur précieux concours. Une part importante du travail réalisé dans les régions s'appuie sur un engagement bénévole et la disponibilité des personnes à l'égard de notre étude n'en est que plus appréciable.

PARTIE I : EVALUATION DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE REGIONALE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SELON LA LADE/LPR DU CANTON

L'analyse du dispositif de gouvernance régionale instituée par la LADE et mise en place avec l'appui de l'Etat de Vaud fait l'objet de la première partie de ce rapport. Elle se réfère à la fois à une étude des documents cantonaux de référence, aux pratiques observées dans le contexte national et aux perceptions recueillies auprès des interlocuteurs étatiques et dans les régions, en particulier avec les organismes régionaux lors d'entretiens personnels approfondis. Afin de compléter les avis obtenus, une enquête par questionnaire auprès des partenaires du dispositif LADE a été réalisée. Les analyses qui suivent intègrent donc les opinions de ces différents acteurs.

2 Analyse des fondements conceptuels du dispositif

2.1 Régionalisation et logique territoriale de la politique de développement économique

2.1.1 Contexte

Les dispositions de la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR) prennent appui sur les nombreuses expériences récoltées par l'antérieure Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) (cf. chapitre 8) et les conclusions tirées de l'évaluation finale de celle-ci, datant de 2004². La pertinence des régions en tant qu'espaces territoriaux de la politique de développement économique est corroborée et celles-ci sont maintenues en tant qu'échelle géographique de la NPR. Parmi les principaux changements territoriaux souhaités et promus par la Confédération, on citera un positionnement des régions rurales et de montagne dans une plus forte interaction avec les centres régionaux ou cantonaux ainsi que l'augmentation de la taille critique de certaines petites régions dans le but de disposer d'un secrétariat professionnalisé et de pouvoir identifier des clusters économiques percutants.

Les contrats de prestations Confédération-canton pour définir les subventions accordées aux cantons au titre de la LPR n'imposent aucun modèle organisationnel et de gouvernance aux cantons. Ainsi, plusieurs modèles cantonaux cohabitent aujourd'hui. Regiosuisse, le Centre du réseau de développement régional, a identifié plusieurs modèles-types, à savoir :

- i) le mandat à des associations de droit privé de communes (et éventuellement des tiers) → la plupart des cantons, y compris le Valais et les Grisons (cf. chapitre 13.2), toutes les régions vaudoises hormis Régionyon

² Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, CEAT, « Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) », 2004.

- ii) le mandat à des conférences ou organisations régionales (entités intercommunales de droit public) → exemple des Cantons de Berne et des Grisons (cf. chapitre 13.1) et de Régionyon
- iii) le mandat à des entreprises → exemple de Schaffhouse
- iv) une implication de sa propre administration³ → exemple du Jura, notamment lorsque le canton est de petite taille

Le Grand Conseil vaudois a souhaité construire sa politique de développement régional sur les régions existantes, chargées préalablement de la mise en œuvre de la LIM, respectivement de la Loi cantonale de développement régional. Il sied de préciser qu'avec ce choix, l'Etat de Vaud a explicitement renoncé au modèle bernois, construit sur des associations de communes de droit public, et qui prévoit une délégation formelle à l'échelon intercommunal/régional (4^{ème} niveau de compétence). L'échelon régional de la politique de développement économique conserve donc un caractère peu formalisé et évolutif, ce qui est, comme nous le verrons plus bas, une caractéristique forte de sa gouvernance. Elle permet en particulier :

- Une renégociation des frontières et du nombre des régions
- Une ouverture des organismes régionaux à des tiers, et plus particulièrement aux acteurs économiques publics et privés
- Une participation plus active du canton et, le cas échéant, une adaptation de la mission assignée

Si la pertinence de l'échelle régionale et infracantonale pour la mise en œuvre des politiques de développement économique semble être plébiscitée dans le contexte suisse, on rencontre pourtant une grande diversité dans le dimensionnement des régions. Pour en donner une illustration, la région bernoise de *Thun-Oberland West* couvre à elle seule le territoire intercantonal de la Suisse centrale.

La littérature consultée s'accorde à considérer les régions dans leur dimension fonctionnelle et à promouvoir une délimitation territoriale en espaces fonctionnels unifiés, c'est-à-dire qui présentent en leur sein une certaine homogénéité des caractéristiques géographiques et/ou économiques et qui présentent un tissu démographique et d'acteurs économiques fortement connecté. On parlera typiquement d'espaces économiques ou des bassins d'emploi⁴. Cette conception cherche aussi à reconsidérer la pertinence des frontières administrativo-politiques (en districts, par exemple) souvent employées⁵. Enfin, la NPR accorde une place prépondérante à la capacité des régions de coordonner les politiques sectorielles à incidence territoriale (aménagement du territoire, promotion des espaces ruraux et de montage, politique d'agglomération, politique d'innovation, tourisme). Le découpage doit donc également considérer les politiques sectorielles connexes.

³ Régiosuisse, « Fiche pratique Management Régional ». Régiosuisse, 2011.

⁴ Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, CEAT, « Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ».

⁵ Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Büro Vatter, « Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NPR) », 2013.

Pour la politique de développement régional, le Canton de Vaud collabore avec dix organismes régionaux (OR) qui couvrent pratiquement l'ensemble de son territoire. Géographiquement, chacun des organismes régionaux couvre un territoire qui correspond à peu près à celui du district correspondant, pour trois districts cette correspondance est entière. Les habitants des 11 sur 318 communes qui ne sont pas membres d'un OR représentent 2% de la population du canton et concernent les districts de Nyon (3 communes) et de Lavaux-Oron (8 communes).

2.1.2 Caractéristiques socioéconomiques des régions vaudoises

La situation socio-économique des régions a été décrite par nos soins à partir d'une série d'indicateurs-clefs. Les résultats, présentés dans le chapitre 4.1, peuvent se résumer comme suit : si le découpage du territoire en 10 régions correspond à peu près à la définition politique et administrative des districts, celle-ci semble aussi correspondre à certains critères socio-économiques. En effet, les régions dont s'occupent les organismes régionaux dans le cadre de la politique de développement économique régional du canton présentent une assez grande homogénéité intrarégionale et une grande diversité interrégionale. Le tableau de synthèse ci-dessous récapitule en quelques indicateurs la situation et le dynamisme socio-économique des régions (par rapport à la moyenne simple des régions).

	ADAEV	ADNV	Aigle	ARCAM	ARGdV	COREB	Lausanne	Régionyon	Pays-d'Enh:	PROMOVE
Densité de la population *	--	-	--	=	-	-	++	+	--	--
Surface agricole	--	=	-	+	++	++	-	-	=	=
Taux de chômage	=	+	++	-	--	=	++	-	+	-
Dynamique de l'emploi	++	+	=	=	=	=	+	++	-	+
Activités industrielles (variations)	+	+	-	+	--	++	--	++	+	--
Niveau des services liés au public	--	=	=	=	-	=	++	+	=	++
* moyenne sans Lausanne										

Les régions rurales sont celles qui ont une faible densité de population et des surfaces agricoles importantes, telles les régions du Gros-de-Vaud et de la Broye (COREB) respectivement celles qui montrent une faible densité de population, comme dans le Pays d'Enhaut, la Vallée de Joux, le Nord Vaudois et la région d'Aigle. Le taux de chômage est élevé à Lausanne et à Aigle, mais peu élevé dans le Gros-de-Vaud. L'emploi s'est développé dans la Vallée de Joux qui affiche la progression la plus élevée et un certain dynamisme de l'industrie, ainsi que dans la région de Nyon qui peut compter sur des activités de type industriel et sur un niveau élevé de services publics. L'emploi, par rapport à la population résidente, a reculé dans le Pays d'Enhaut et a stagné dans bon nombre de régions, parmi lesquelles figure notamment le Gros-de-Vaud qui semble avoir un potentiel de développement propre relativement limité. La région d'Aigle semble être dans une situation semblable. En revanche, le Nord-Vaudois (ADNV) montre un certain dynamisme de l'emploi et dans l'industrie en particulier, mais il est aussi touché par un taux de chômage supérieur à la moyenne.

2.1.3 Perception des partenaires

Pertinence du principe de délégation aux régions

Il a été demandé aux participants du questionnaire d'apprécier la pertinence des régions en tant qu'échelle territoriale du développement économique. Deux types de réponses ont été apportés à cette

question. L'une se réfère au principe même de recourir à un acteur représentant un échelon intermédiaire entre le canton et les communes, l'autre au découpage actuel en dix régions.

Le principe d'une intervention à l'échelle régionale pour mettre en œuvre la politique cantonale de développement économique est plébiscité. Sans exception, les partenaires des organismes régionaux reconnaissent les bénéfices d'une telle délégation des tâches à ces acteurs. Parmi ces bénéfices, ils mentionnent tout particulièrement la capacité des organismes, de par leur ancrage auprès des communes et la taille des régions, d'établir un réseau fonctionnel de contacts – souvent personnels – avec les principaux acteurs publics et privés du tissu économique local et de disposer ainsi de la connaissance et de la proximité du terrain, indispensables pour accomplir la mission qui leur est attribuée au titre de la LADE.

D'autre part, différentes personnes rappellent qu'une politique de développement économique doit se calquer sur des espaces fonctionnels cohérents, qui présentent une forte cohérence géographique et socioéconomique. Dans un canton à la fois grand et hétérogène de ce point de vue, comme celui de Vaud, un échelon intermédiaire s'impose donc. Selon eux, les régions actuelles présenteraient une bonne correspondance avec les principaux espaces fonctionnels du canton, avec quelques réserves présentées plus bas.

Enfin, l'ancrage historique des régions auprès des communes leur confère un rôle de régulateur des intérêts communaux. Comme le mentionne une personne, « la région est un excellent échelon, qui permet à la fois la proximité et le décloisonnement communal. » Et très nombreux sont ceux qui estiment que le canton n'est pas en mesure de jouer ce rôle de régulateur, tant pour des questions de légitimité institutionnelle que de pertinence, étant trop éloigné des réalités du terrain. En particulier, le découpage par régions permettrait d'atténuer quelque peu les risques inhérents à toute politique cantonale de favoriser les centres urbains par rapport aux régions urbaines ou de montagne, respectivement les grands centres envers les petits centres, comme on l'observe ailleurs. Si cette tension demeure dans certaines régions, elle rencontre un espace de régulation plus approprié au sein des associations régionales.

Rôle du canton

Il a été demandé aux participants s'ils estiment nécessaire et utile que le canton propose directement certaines prestations aujourd'hui assurées par les régions. Sur ce point, les avis divergent passablement, avec une partie des répondants qui excluent catégoriquement toute intervention du canton dans les dossiers qui relèvent actuellement de la responsabilité des régions et une autre partie qui estime nécessaire d'envisager le partage des rôles et responsabilités de manière circonstanciée et au cas par cas.

Les motifs qui plaideraient contre le renforcement du canton sont les mêmes qui fondent la valeur des régions : le canton est trop peu en prise avec les réalités du terrain, ne parvient pas à établir un réseau de proximité fonctionnel et peut se montrer trop bureaucratique et trop peu réactif. Enfin, il n'obtiendrait pas le crédit dont bénéficient les régions ancrées dans les communes.

D'autres pensent à l'inverse que le canton doit suivre de près certains projets d'envergure ou touchant à des enjeux plus larges (notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire) ou qui font intervenir des expertises pointues (liées à l'innovation, à la compétitivité nationale et internationale).

Les collaborations transfrontalières et intercantionales, fréquentes dans les régions vaudoises, bénéficient d'un appui fort de la part du canton avec leurs homologues cantonaux ou des régions françaises. Une seule personne a mentionné la nécessité d'un renforcement du rôle du canton sur ce plan.

Le canton est enfin reconnu par tous dans son rôle de coordonner et de faciliter les réalisations des régions, d'encourager l'échange d'expériences et de pratiques et de contribuer à la professionnalisation des secrétariats.

Pertinence du découpage actuel des régions

De manière plus spécifique, de nombreux commentaires des partenaires corroborent la pertinence du découpage actuel en dix régions, en évoquant tout particulièrement leur confinement géographique (Pays-d'Enhaut, Vallée de Joux), la typicité du tissu économique (Riviera, Aigle), les modes d'ouverture vers des régions limitrophes hors canton (Nyon, Broye, Aigle) ou encore des logiques de bassins de vie (ARCAM).

Plusieurs personnes ont livré une analyse portant sur la pertinence de certaines régions en particulier. Sans être exhaustifs, les commentaires apportés sont retracés ci-après. **Lausanne Région** est reconnu comme étant un territoire pertinent d'un point de vue du développement économique, mais peu adéquat pour fédérer les politiques d'aménagement du territoire, dont les enjeux dépassent clairement l'agglomération lausannoise.

La **Vallée de Joux** présente une unité liée à sa tradition horlogère et microtechnique ; dans une considération de bassin de vie, c'est avec la région adjacente du Jura français, où sont domiciliés de nombreux employés de la région, qu'elle forme une unité. D'aucuns estiment toutefois qu'un rapprochement de l'ADNV, conformément au découpage du district, bénéficierait à la Ville de Vallorbe, très excentrée dans le découpage régional actuel.

La Broye forme une unité socioéconomique avec la région adjacente fribourgeoise, avec laquelle elle est associée institutionnellement. Dans cette région, toute action non concertée se heurterait à la forte imbrication des territoires vaudois et fribourgeois (nombreuses enclaves). C'est également le cas pour **Aigle Région**, qui fait partie de Chablais Région, une structure intercantonale avec la région valaisanne du Bas-Valais. Si elles fonctionnent selon un modèle très différent, ces deux institutions intercantionales permettraient de surmonter les frontières politiques au sein de régions fonctionnelles.

Régionyon représenterait quant à elle une région fortement tournée vers le Grand Genève, avec lequel elle entretient d'étroites relations. La formalisation de l'échelon régional en association de communes selon la Loi sur les Communes (LC) permet à ce territoire de fédérer les intérêts et de les représenter auprès des instances de son bassin de référence en-dehors du canton.

En fonction des politiques publiques concernées, d'autres logiques régionales ont été pensées par des répondants à l'enquête. C'est le cas de certains pôles de développement avec une présence marquée d'entreprises à forte valeur ajoutée, qui devraient être pensés et coordonnés à l'échelle cantonale voire au-delà (bassin lémanique). D'autre part, le développement touristique demanderait souvent une réflexion suprarégionale, comme c'est déjà le cas pour les Alpes vaudoises. Enfin, certaines filières économiques ont une empreinte territoriale forte et demandent un développement à une échelle suprarégionale : c'est entre autres le cas de la viticulture et de la sylviculture. Quelques rares voix estiment que l'ADNV et l'ARGDV présentent d'importantes similitudes et pourraient être regroupés sans perdre de la spécificité du travail réalisé.

La presque totalité des partenaires interrogés estime que les formes de collaboration entre régions d'ores et déjà en place par les organismes sont suffisantes pour assurer que les projets soient pensés à l'échelle territoriale appropriée. Cette étroite collaboration entre régions leur serait également bénéfique pour mutualiser les compétences spécifiques à disposition dans ce réseau d'acteurs.

2.1.4 Notre analyse

Pertinence de la régionalisation de la LADE largement confirmée

Il existe un large consensus autour du fait que la politique de développement économique voulue par la LPR et la LADE doit être conçue et mise en œuvre à l'échelle de régions fonctionnelles infracantonales. Les régions vaudoises connaissent une longue tradition dans différentes politiques sectorielles (LIM, LDER). Tantôt dans une perspective économique (tissu de l'économie, synergies entre entreprises et filières, chaînes de valeur ajoutée et innovation), tantôt dans une perspective territoriale (infrastructures, mobilité, logement, etc.), l'échelle des régions permet de surmonter des territoires politiques et administratifs souvent inappropriés pour appréhender les réels enjeux de développement économique. Dans le cas vaudois, les nombreux réseaux pérennes de collaboration de régions intercantionales ou transfrontalières illustrent bien ce propos et permettent d'engager des partenariats porteurs.

Maintien des régions existantes permettant de conserver les acquis

Le choix stratégique du canton de maintenir et poursuivre la collaboration avec les anciennes régions LIM/LDER peut se défendre à plusieurs égards. D'une part, cela a permis aux régions existantes de construire leur nouvelle mission LADE sur des structures, réseaux et compétences existants et de l'endosser sans trop de délai et dans de bonnes conditions. Comme en témoigne l'expérience dans d'autres cantons (Berne), une réforme territoriale et organisationnelle imposée par le canton suscite d'importantes résistances de la part des régions et des communes et ne se solde pas nécessairement par un succès complet (cf. chapitre 13).

En s'appuyant sur les régions existantes, le canton a donc fait un pari gagnant de valoriser au plus les structures existantes et d'assurer une bonne assise de sa politique dans les régions. Il a ainsi inscrit la LADE dans une logique de la continuité et a pu compter sur une bonne collaboration des communes et des équipes régionales en place. Dans la plupart des régions, ce nouveau partenariat canton-OR a ainsi été mis en place dans de bonnes conditions.

Une politique cantonale qui, en contrepartie, hérite des particularités des régions et qui doit s'en accommoder

La principale difficulté de cette approche par la continuité et la valorisation des acquis, comme l'aura montré la réalité, découle des grandes différences entre les OR en place, tant du point de vue de leurs missions antérieures (LIM, LDER) que de leurs modes de fonctionnement, et de la nécessité de prendre en compte cet historique propre à chaque OR dans la déclinaison de la LADE dans la région. Il en sera question dans des passages ultérieurs.

Les régions vaudoises se présentant aujourd'hui comme des espaces fonctionnels

Avec certaines exceptions, les régions vaudoises se recouvrent avec les districts, elles répondent donc en partie à une logique administrative. Pourtant, comme le traduit l'avis très convergent des personnes consultées et les résultats de notre propre analyse socioéconomique, il s'agit là bien d'espaces fonctionnels au sens des préconisations de la Confédération. Le Canton de Vaud étant très vaste et varié, comme le soulèvent les différents diagnostics économiques réalisés sur le territoire (cf. aussi chapitre 11.1), on observe dans les régions des caractéristiques assez particulières qui forment leur unicité et leur spécificité.

Certaines régions aux lignes de démarcation moins précises

D'un point de vue territorial et économique, certaines régions présentent des lignes de démarcation moins précises. C'est notamment le cas des régions de l'ARCAM, de l'ADNV, de l'ARGDV et, pour certaines thématiques de Régionyon. Cela se reflète parfois par le grand nombre de projets menés à d'autres échelles et rendant nécessaire des collaborations interrégionales. Ces régions aux extensions territoriales importantes relèvent d'ailleurs un défi particulier qui consiste à fédérer des intérêts parfois éloignés entre les communes rurales et les centres régionaux. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, tout comme sur la spécificité de la région de Lausanne, qui présente une uniformité toute relative avec des nombreux champs de tension entre échelles territoriales (du régional à l'international) et politiques sectorielles (développement économique, aménagement du territoire).

Si l'échelle régionale reste pertinente, les régions de l'arc lémanique faisant partie ou comprenant des agglomérations urbaines relèvent un défi de coordination particulier et doivent savoir penser leur territoire selon des géométries variables.

Les petites régions aux caractéristiques très particulières, justifiant leur autonomie

Le critère avancé par la Confédération et Régiosuisse, spécifiant pour les régions l'importance de s'assurer une taille critique, notamment pour disposer d'un secrétariat régional professionnel, semblent difficilement applicables dans les deux régions vaudoises concernées, la Vallée de Joux et le Pays-d'Enhaut. En effet, ces deux régions présentent à la fois une forte homogénéité territoriale et économique interne et des interactions hors canton/ transfrontalières très spécifiques, qui diminuent fortement l'intérêt et les bénéfices pouvant découler d'un regroupement au sein d'autres régions.

Les limites de l'intercommunalité comme empêchement à un regroupement régional

Les tentatives de créer des régions plus grandes n'ont pas nécessairement été couronnées de succès, comme le montre le cas de Berne. Ainsi, certaines régions trop grandes doivent faire face à des tensions intrarégionales, notamment entre les communes rurales et les centres régionaux, voire entre plusieurs centres régionaux. Certaines régions vaudoises comme Régionyon ou l'ARCAM se voient déjà confrontées à cette difficulté et un regroupement ne ferait que l'accroître. Il n'y a donc pas d'opportunités évidentes pour procéder à un regroupement des régions existantes.

- *Recommandation R1 : Maintenir la collaboration avec les régions actuelles*

2.2 Instruments de planification

2.2.1 Contexte

La Confédération et les analyses de Regiosuisse encouragent les cantons à demander des stratégies à leurs régions et émettent des recommandations portant sur le processus d'élaboration de la stratégie. La Confédération estime important que les régions disposent d'une certaine marge de manœuvre pour définir de leur propre chef les priorités régionales, afin de favoriser une appropriation de la stratégie dans la région et d'assurer une bonne adéquation des priorités avec les besoins de celle-ci. Dans ses analyses, Regiosuisse insiste pour sa part sur la dimension participative et inclusive du processus conduisant à l'adoption de la stratégie régionale, en veillant à y inclure tant les communes que les représentants de l'économie⁶.

Selon la LADE et la convention signée par les parties, le canton exige de la part des régions d'élaborer et de lui présenter une stratégie quadriennale. Celle-ci doit s'appuyer sur un diagnostic socioéconomique préalable de la région (formulé par exemple sous la forme d'une analyse SWOT) et présenter des axes d'intervention et un plan d'action afférent. Elle doit présenter une cohérence envers la stratégie cantonale. La stratégie régionale sert entre autre de référentiel pour apprécier la pertinence des projets régionaux.

Pour s'assurer une bonne adéquation des stratégies avec les attentes de la région, le SPECO accepte les considérations de type politique dans la stratégie, pour autant qu'elles rentrent dans le cadre de la LADE.

Selon les renseignements obtenus auprès des OR, les stratégies régionales ont été élaborées selon une procédure transparente et inclusive. Le travail conduisant au diagnostic socioéconomique et le développement des axes stratégiques prennent en règle la forme de cycles d'ateliers avec les communes membres, parfois avec des tiers (entreprises, autres acteurs économiques), en fonction de la composition des OR. Les secrétariats régionaux et parfois un groupe de travail issu de l'association ou du comité sont par ailleurs dévolus à l'accompagnement du processus et à la rédaction de propositions de textes et

⁶ Regiosuisse, « Guide pratique pour un développement régional réussi - Expériences issues de la Nouvelle politique régionale (NPR) », 2014.

celles-ci soumises à des consultations plus ou moins ouvertes auprès des communes et du réseau de partenaires.

Lors des premiers exercices d'élaboration des stratégies en 2008, plusieurs régions ont commandité des études de diagnostic socioéconomique auprès de bureaux d'études externes (Régionyon, Aigle Région) tandis que d'autres se sont référées aux bonnes connaissances du terrain des personnes impliquées.

Si toutes les régions disposent d'une stratégie, le statut qui lui est donné au sein de l'OR n'est toutefois pas uniforme. D'autres instruments de planification pluriannuelle viennent en effet souvent s'y ajouter et peuvent présenter plus ou moins de recoupements ou de complémentarités. C'est notamment le cas des Plans directeurs régionaux (PDR), instruments relevant de l'aménagement du territoire mais étant extensible aux considérations économiques, qui ont été élaborés par plusieurs OR ces dernières années (notamment ARCAM, ARGDV, COREB, Régionyon). L'ADNV a étudié les risques et avantages d'en établir un, il vient d'en initier le projet pour une version « légère ». Régionyon dispose par ailleurs d'un programme de législation qui définit sur cinq ans les priorités politiques du Conseil régional.

2.2.2 Perception des partenaires

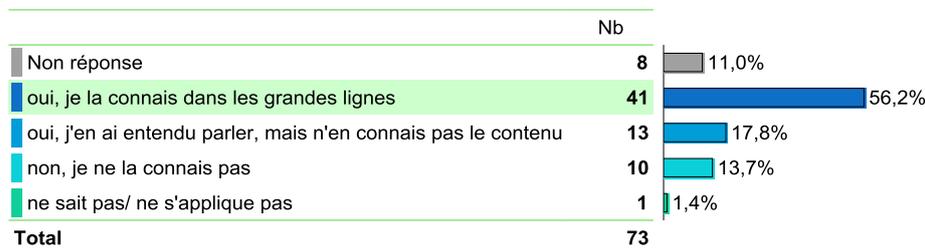
La plupart des partenaires interrogés attestent que leur OR de référence possède une bonne connaissance des réalités socioéconomiques de sa région. Différentes personnes soulignent à cet égard le défi d'entretenir des connaissances pertinentes avec les ressources limitées à disposition des OR, défi que ceux-ci relèveraient avec succès. Il est souligné que c'est le modèle de gouvernance lui-même, avec une assise très large de l'organisme auprès des communes et – parfois – auprès des entreprises, qui garantirait une bonne connaissance des besoins et réalités du terrain.

Globalement, la stratégie des OR est connue d'une majorité des partenaires interrogés, ils sont ainsi 56% à la connaître dans les grandes lignes. Sans surprise, ce document est comparativement un peu moins bien connu des faïtières d'entreprises et des prestataires de services aux entreprises, deux catégories d'institution davantage actives à l'échelle des entreprises que des régions.

Figure 2 : Niveau de connaissance de la stratégie des OR

Connaissez-vous le document qui décrit la stratégie de l'organisme régional?

Taux de réponse : 89,0%



Une large majorité des répondants ayant connaissance de la stratégie de l'OR de référence l'estiment comme étant pertinente et en phase avec la réalité socio-économique de la région. Différentes personnes soulignent l'intérêt d'une élaboration très participative de ce document dans leur région, grâce à laquelle

les réalités du terrain peuvent être prises en compte. L'exigence d'une actualisation périodique permet également d'apporter les éventuelles modifications rendues nécessaires par l'évolution des conditions socio-économiques.

Certaines voix plus critiques estiment nécessaire de faire mieux correspondre les objectifs, souvent très ambitieux, avec les moyens à disposition. Il s'agirait de faire évoluer son statut actuel d' « inventaire d'actions possible » vers un instrument de décision plus opérationnel, qui fixe clairement des priorités d'action et en réduit le nombre à un niveau réalisable, compte tenu des ressources. Ainsi, la réussite de la politique régionale pourrait aussi être mieux évaluée.

Enfin, on a mentionné à quelques reprises que les stratégies régionales accordent une place insuffisante à la collaboration interrégionale et intercantonale, très présente dans le travail des OR. Ces documents des OR demanderaient ainsi à être accordés non seulement avec le cadre stratégique cantonal (LADE, PADE), mais également entre eux ainsi qu'avec les politiques des régions limitrophes hors canton.

D'aucuns estiment que les sites stratégiques PPDE sont insuffisamment articulés dans les stratégies régionales et qu'il serait intéressant d'impliquer à cette fin le groupe opérationnel des pôles (GOP) dans le processus d'élaboration de la stratégie.

2.2.3 Perception des OR

Les OR trouvent justifiée la demande posée par la LADE et relative à l'élaboration d'une stratégie régionale. Cet exercice semble également soutenu par leurs communes membres, qui dans certains cas, participent activement au développement de la stratégie et par là même s'assurent de la défense de leurs intérêts.

Cet exercice permet aux OR de poser à plat pour une durée de 4 ans une liste des besoins estimés ou attendus par les régions en matière de programmation, mais c'est également le sésame pour qu'ils puissent bénéficier des aides relatives à la LADE, et un tel effort leur paraît donc proportionné au vu des retombées financières qu'il engendre.

Les OR partagent par ailleurs largement les perceptions des partenaires interrogés concernant la pertinence de la stratégie en regard des réalités de terrain et la nécessité de revoir les plans d'action sous l'angle de leur caractère réaliste et réalisable. Selon les OR, on assistera prochainement à une nouvelle génération de stratégies, plus synthétiques et avec un plan d'action priorisé qui accorde mieux les ambitions avec les moyens disponibles en développant par exemple 4-5 points forts, 4-5 points faibles et 4-5 défis, au lieu de la longue liste de la stratégie actuelle. C'est l'intention affichée par l'ADNV et Lausanne Région, entre autres.

D'autres insistent sur le fait qu'une stratégie et son plan d'action sont un arrêt sur image, et que le contexte économique et politique ainsi que les opportunités sont évolutifs et demandent une capacité d'adaptation. L'initiative sur l'immigration de masse et l'évolution du franc sont des exemples régulièrement cités pour exemplifier ce contexte fortement évolutif, qui peut rendre nécessaire des

adaptations stratégiques. Le principe d'une actualisation périodique (tous les quatre ans) des stratégies est ainsi salué.

2.2.4 Notre analyse

D'importantes différences dans les orientations stratégiques

Un regard transversal sur les dix stratégies régionales fait ressortir d'importantes différences d'un OR à un autre, ceci à plusieurs égards. Sur le fond, elles traduisent une compréhension et des approches du développement économique régional diverses. La plupart des stratégies sont consacrées à une intervention sur les conditions-cadres matérielles (mobilité, disponibilité de surfaces, logements, infrastructures, etc.) et immatérielles (formation professionnelle, etc.) de l'économie. Certains choix stratégiques englobent également un appui direct aux entreprises, notamment dans le domaine de leur responsabilité sociale et environnementale (création de places de crèche, plans de mobilité).

Les stratégies thématisent par ailleurs de manière très variable les interdépendances entre la politique de développement économique et les autres politiques sectorielles à incidence spatiale (aménagement du territoire, mobilité, logement, tourisme, environnement, etc.) et sociale (culture, social, sport, formation, sécurité, etc.).

Des différences qui se veulent le reflet des réalités et besoins économiques spécifiques des régions...

Cette diversité semble être admise et même recherchée dans la politique de développement régional. Elle traduit bien les grandes différences des réalités socioéconomiques et des besoins de l'économie dans les régions. S'il ne nous est pas possible dans le cadre de cette étude d'apprécier l'adéquation des stratégies avec les besoins du terrain, on ne notera pas moins l'important effort déployé par les régions pour ancrer leurs axes d'intervention dans leur analyse préalable des besoins.

... tout en étant aussi liées au champ de compétences de l'OR

D'autre part, la stratégie pose le cadre d'intervention de l'OR dans les domaines de compétences qui lui ont été attribués. Or, comme nous le verrons plus bas, cette attribution de compétences varie fortement entre les régions. La relative absence des enjeux de territoire dans la stratégie de PROMOVE résulte bien du choix de ses communes membres de ne pas lui confier de mission en la matière.

- *Recommandation 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*

Des diagnostics économiques de qualité variable mais néanmoins ancrés dans les réalités

Tantôt résultat d'une étude technique commanditée à un bureau externe, tantôt résultat de consultations formelles au sein de groupes ad hoc, tantôt l'aboutissement de discussions informelles, les résultats des diagnostics économiques des régions sont d'une qualité variable. En particulier, la méthodologie choisie et les sources consultées sont souvent implicites, ce qui rend difficile une appréciation du bien-fondé des

résultats. Cela dit, les partenaires des OR en apprécient unanimement la pertinence, en relevant les bonnes connaissances socioéconomiques du terrain des équipes en place au sein des OR.

Les diagnostics économiques ne font pour le reste pas l'objet de critiques et semblent servir leur cause, à savoir fournir un référentiel de connaissances partagées, sur lequel se construit la stratégie régionale. Les démarches participatives pour l'établissement des diagnostics, parfois fragiles d'un point de vue méthodologique, ont le grand avantage de fédérer les acteurs concernés autour de constats partagés et d'assurer une bonne appropriation ultérieure de la stratégie. Ceci a pu être observé dans le cas d'espèce.

- *Recommandation R7 : Déterminer la structure du document stratégique et utiliser les mêmes bases statistiques pour le diagnostic socio-économique de la région*

Des stratégies couvrant un grand éventail de domaines et d'activités sans priorisation, peu opérationnelles pour préviser les projets régionaux

L'élaboration des stratégies met les OR devant un dilemme : d'une part, il s'agit d'aborder l'ensemble des champs d'action présentant des interdépendances fortes avec le développement économique et pouvant donc potentiellement faire l'objet de projets. D'autre part, les régions souhaitent également les employer en tant qu'instrument de planification capable d'orienter des activités concrètes sur la base des ressources disponibles. Or les premières stratégies se présentent davantage comme un recueil très ouvert et large de domaines d'action et de mesures, dans lesquels il est difficile de déceler un ordre de priorité. Ce point s'avère être actuellement un obstacle pour pleinement servir de référentiel dans l'appréciation des projets régionaux par les OR, capable aussi d'exclure des projets selon des critères explicites.

- *Recommandation R3 : Introduire dans la stratégie des règles de priorisation facilitant l'appréciation des projets régionaux*
- *Recommandation R4 : Compléter la stratégie par des règles de priorisation du travail réalisé par l'OR au titre de la LADE*

La spécificité des stratégies peut être diluée, lorsqu'elle est intégrée à d'autres instruments de planification

Le statut des stratégies est très variable d'une région à une autre. Dans certaines régions, elle forme le cœur de la planification de l'OR (Vallée de Joux, Aigle, PROMOVE entre autres). Dans d'autres régions, elle se trouve dans le sillage d'autres activités ou données fortement structurantes de l'aménagement du territoire (Plans directeurs régionaux, schémas directeur) et s'articule en interaction avec des politiques territoriales. Or les PDR, instruments contraignants dans le domaine de l'AT adoptés formellement par les communes, bénéficient d'une tout autre légitimité et ont un emploi bien particulier. L'intégration des stratégies dans d'autres instruments de planification est certainement un pas important vers une plus grande cohérence des politiques sectorielles, elle doit donc être encouragée. Toutefois, la stratégie pourrait alors perdre en spécificité, puisque d'une part, le PDR n'est pas un document de l'OR et d'autre part, il a une fonction très précise.

- *Recommandation 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*

Une dilution des responsabilités entre communes et OR

Les importants recoupements, sur le fond et la forme, entre les stratégies régionales et les autres instruments de planification apportent également une confusion du point de vue des responsabilités. Les PDR sont en effet de la seule responsabilité des communes et règlent un accord sur l'implémentation du Plan directeur cantonal (PDCn) dans la région concernée. Les stratégies engagent quant à elles les membres de l'association, signataires de la convention LADE avec le canton. Il s'agit donc souvent de communes et d'autres acteurs. Il s'agit d'une différence de taille, puisque les comptes des OR sont rendus sur la base de sa stratégie.

- *Recommandation R6 : Confiner les stratégies aux domaines dans la compétence des OR*

2.3 Portfolio de prestations faisant partie de la mission LADE

2.3.1 Contexte

Comme le soulève l'historique de la LADE (cf. chapitre 8), celle-ci répondait entre autres à un souci de regrouper et rapprocher différentes politiques sectorielles, et plus particulièrement les politiques de développement économique, d'aide aux entreprises, de tourisme et des pôles de développement. Hormis les missions liées aux projets régionaux et à l'appui aux entreprises, les OR ont été chargés d'assurer une bonne coordination et cohérence de ces politiques à partir de la stratégie régionale développée par eux (cf. description des prestations au chapitre 1.2).

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 des OR 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. Elle l'a fait de manière explicite pour la politique touristique et la politique des pôles de développement, tous deux liés à la PADE. Le rôle des OR dans les pôles de développement consiste à assurer une inclusion à part entière des sites stratégiques dans le déploiement de la stratégie régionale.

Ce regroupement des missions résulte aussi d'une conviction du canton sur les nombreuses synergies et interdépendances entre ces politiques sectorielles à vocation économique et part du postulat que les OR sont le mieux outillés et connectés pour les coordonner entre elles.

La politique de l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles connexes (mobilité, logement notamment), que l'on regroupera ici sous la dénomination de *politiques territoriales*, présentent bien entendu de nombreuses interdépendances avec la politique économique selon la LADE. Les objectifs de la LADE ayant trait aux conditions cadres matérielles de l'économie relèvent en partie des politiques territoriales et des instruments de planification et de mise en œuvre qui en dépendent (cf. une description en chapitre 10.3).

Tout en affirmant l'importance d'inclure les régions dans ses politiques territoriales, le canton en décèle un certain nombre de limites. Comme déjà évoqué, les régions n'existent pas en tant qu'acteurs de l'aménagement du territoire, qui est déterminée de concert entre le canton et les communes. Le Plan directeur cantonal (PDCn) prévoit plusieurs périmètres intercommunaux pour gérer le territoire cantonal: les périmètres d'agglomération, des schémas directeurs et des districts. Afin d'assurer une bonne coordination entre acteurs et échelles, une parfaite collaboration est jugée cruciale.

La coordination entre ces entités spatiales et entre les organes responsables est complexe et souvent difficile à mettre en place. Différents services de l'Etat de Vaud jugent la gouvernance actuelle pas satisfaisante en raison d'un empilement de structures régionales, de districts et d'agglomération. Ils constatent en particulier un certain dédoublement des instances traitant des territoires d'agglomération et des régions économiques selon la LADE. Cette problématique se cristallise actuellement dans le périmètre du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM).

2.3.2 Expérience des autres cantons

Une comparaison avec d'autres cantons relève que l'introduction de la NPR en 2007 a provoqué dans tous les cas étudiés une refonte profonde de la politique régionale et des prestations demandées aux régions. Or on observe que les choix organisationnels opérés dans chaque canton dépendent non seulement des orientations politiques en matière de développement économique régional – fortement marquées par la NPR -, mais également des autres politiques sectorielles du canton. A Berne, la politique cantonale d'aménagement du territoire (y compris mobilité et logement) s'appuyait depuis longtemps sur des régions de planification territoriale (« *Planungsregionen* ») et la NPR allait donc s'appuyer sur ces mêmes régions disposant d'une longue tradition et expertise en AT. En Valais, à l'opposé, les régions sont chargées exclusivement du développement économique régional à l'exclusion d'autres politiques sectorielles. Avec la NPR, le canton a procédé à un regroupement de la dizaine de régions LIM en trois grandes régions.

Dans les Grisons, la planification régionale est assurée par les OR dans le cadre du Plan directeur cantonal et elles doivent contribuer à leur niveau à sa mise en œuvre. Le développement économique et des projets régionaux dans les régions, qui viennent s'ajouter à cette mission, est en principe piloté par un responsable spécialement nommé et nouvellement introduit à cet effet, le manager régional. La politique économique vient donc clairement se superposer sur la politique territoriale.

Table 1 : Comparaison intercantonale du portfolio des missions assignées aux régions

	Développement économique		Aménagement du territoire, mobilité	Tourisme	Pôles de développement, agglomérations	Autres (culture, sport, etc.)
	Projets régionaux	Service aux entreprises				
Vaud			Nouveau			variable
Valais						
Berne			AT, mobilité, logement			culture
Grisons	Nouveau					

On observe donc que les régions étudiées ne présentent pas nécessairement le même portfolio de prestations dans tous les cantons. Cela rend également chaque politique régionale particulière et unique. Notons également que la politique régionale du canton de Berne exclut le périmètre de l'agglomération de Berne tout comme celui de Thun et de Bienne, ceci dans l'intention d'éviter une situation de concurrence entre la politique des agglomérations et la politique régionale.

2.3.3 Notre analyse

Une mission et des prestations avec une empreinte régionale forte

Les renseignements à notre disposition et les avis partagés par nos interlocuteurs concourent au constat, selon lequel la mission et les prestations des régions définies dans la LADE et précisées dans les conventions, sont 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. Ce constat très général reste valable malgré de nombreuses réserves qui devront être formulées par la suite quant à la capacité et légitimité des OR d'endosser chacun mission qui leur est assignée.

Une légitimité des OR limitée pour coordonner des politiques territoriales

En considérant que les régions couvrent des espaces fonctionnels économiques et de vie, il semble particulièrement pertinent de faire intervenir les OR dans la coordination des politiques sectorielles avec incidence territoriale (AT, logement, mobilité). Or ceux-ci se voient confrontés à deux difficultés, à savoir l'absence de compétences régionales en aménagement du territoire et donc le manque de légitimité de leur action sur des dossiers touchant au territoire d'une part, un recouvrement très partiel de certains territoires (agglomérations et schémas directeurs) avec les régions des OR de l'autre. L'étude des réalisations dans les OR dans le chapitre 5 reviendra sur ces points et les difficultés rencontrées par les OR dans les questions territoriales.

Une multiplication des acteurs sur certains territoires

Hormis les problèmes de découpage territorial évoqué précédemment, c'est bien la multiplication des intervenants au titre des politiques territoriales qui représente aujourd'hui un réel défi pour les OR. Le cas bernois peut servir de modèle à cet égard, puisque le canton a fait le choix d'exclure les centres urbains de sa politique de développement régional (présentant une forte composante d'aménagement du territoire) pour éviter de dédoubler et de concurrencer les instruments financiers à leur disposition. Le modèle de Lausanne Région s'apparente un peu au cas bernois, puisqu'ils ont opéré une séparation organisationnelle entre les activités de planification territoriale et l'équipe chargée du développement régional pour désenchevêtrer les acteurs et compétences.

3 Dispositif et instruments de suivi par le canton

3.1 Contexte

Les relations de travail entre le SPECO et les OR sont formalisées dans le cadre d'une convention signée entre les deux parties. Cette convention, dont le contenu est quasi identique pour la totalité des dix OR vaudois, décrit la mission à accomplir par l'OR et les prestations que ce dernier se doit de fournir pour la période de 4 ans (Art. 4).

Elle prévoit également dans son Art. 5 la formulation d'objectifs qualitatifs pluriannuels, définis ensemble sur proposition des OR. Ces objectifs se réfèrent en particulier :

- Aux résultats attendus dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie régionale (objectifs d'outcomes)
- Aux éventuelles évolutions dans la gouvernance à mettre en place pour assumer les missions (objectifs liés au fonctionnement des OR)
- A la qualité attendue pour l'élaboration des préavis aux projets régionaux (objectifs liés aux procédures de travail)

A ce jour, l'article 5 n'a pas encore été mis en œuvre et les objectifs pluriannuels ne figurent pas en annexe de la convention.

Après une période de transition, les OR se sont fait reconnaître officiellement par le DECS en 2010. La stratégie est l'une des conditions pour que l'OR obtienne la reconnaissance du canton, lui assurant ainsi d'une manière plus pérenne les aides pour couvrir partiellement ses coûts de fonctionnement.

Il y a 5 ans le SPECO a abandonné de demander un reporting, ou compte rendu des activités et des résultats des organismes régionaux. Ce reporting annuel demandait, en particulier

- un rapport d'activité annuel abrégé,

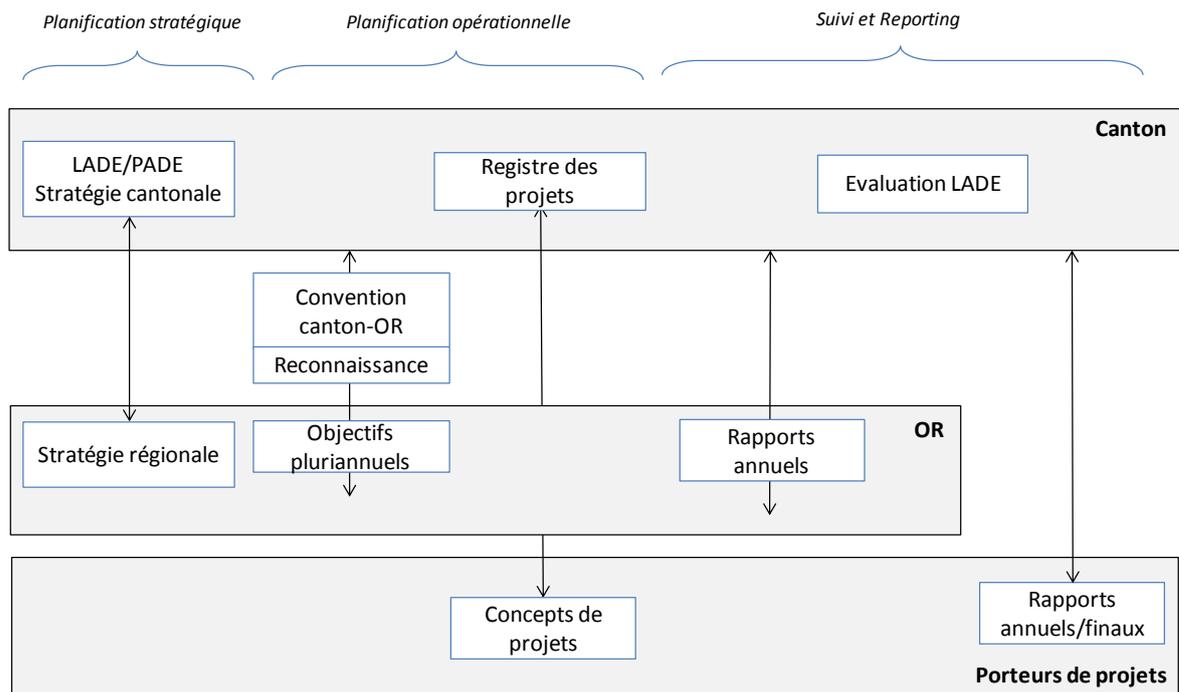
- un tableau récapitulatif sur les résultats attendus et obtenus par thème et objectif sur l'année en cours
- des indications sur les activités de guichet d'entreprise (nombre de contacts, appuis donnés : permis, locaux, conseils, etc.), respectivement anciennement un tableau sur les entreprises nouvellement implantées (promotion exogène) et sur les entreprises soutenues dans la région (promotion endogène)

Cette manière de faire a été jugée peu pertinente par le SPECo. D'une part, l'information ne pouvait pas être agrégée et synthétisée, vu son hétérogénéité dans la forme et le contenu. D'autre part, elle ne permettait pas de juger la pertinence des activités ni d'ailleurs des résultats concrets obtenus sur le terrain grâce à l'OR.

Au nombre des instruments de suivi et de reporting institutionnalisés au niveau cantonal, on peut nommer :

- L'obligation de fournir au Canton chaque année un rapport synthétique de l'atteinte des objectifs (Art. 15) ; A défaut de disposer d'objectifs, les OR ont produit et transmis au SPECO ces dernières années des rapports d'activité annuels, comprenant également les comptes
- La tenue par le SPECO d'un registre complet des projets régionaux soutenus, ainsi que de tableaux annuels de synthèses (stat. par thèmes et par région) partagés avec les régions ;
- L'obligation fixée par la LADE de faire évaluer les effets et de l'efficacité des mesures prises en application de la loi (Art. 8, al. 2) ; la présente évaluation de la gouvernance régionale apporte quelques éclaircissements dans ce sens et sera complété en temps voulu par une évaluation des effets de la loi.

Table 2 : Instruments de planification et de suivi régissant les relations entre le canton et les OR/ porteurs de projet



3.2 Perception des OR

Les OR sont favorables à des outils de suivi sur la durée, car ils pourraient être utiles pour la conduite de leurs activités présentes et futures. Ils saluent ainsi la volonté affichée par le Canton d'introduire des instruments de suivi structurés et uniformisés, en conformité avec l'Art. 5 de la convention. Ils préviennent toutefois d'une approche trop rigide et d'un emploi des données à des fins de benchmark réducteurs, en soulignant la grande diversité des besoins régionaux et la difficulté de comparer les OR sur la seule base de critères d'output.

Une réflexion a actuellement lieu au sein de la CODEV à propos d'un jeu d'indicateur permettant de capter de manière uniforme les réalisations de leur prestation de guichet d'entreprises. La liste des projets régionaux préavisés, en cours ou réalisés peut également fournir des indices de réalisation. Les OR mettent toutefois en garde envers une interprétation hâtive des résultats sans tenir compte du potentiel intrinsèque, difficile à évaluer, de la région.

Le rapport annuel exigé par la convention constitue enfin un fardeau non négligeable pour certains OR, en particulier pour ceux dont la LADE ne représente qu'une proportion relativement limitée de leurs activités et qui se doivent de s'adonner à un reporting annuel qu'ils qualifient de chronophage.

3.3 Notre analyse

Des stratégies régionales ne pouvant servir pour préciser les objectifs des OR

Les objectifs, les axes stratégiques d'intervention ainsi que le programme d'action mentionnés dans la stratégie ne bénéficient pas, eux non plus, d'un dispositif de critères objectifs définissant leur contenu. De plus, ils ne sont pas sujets à une priorisation, ce qui les détache de la réalité, et ce qui empêche de les distinguer d'une simple liste plus ou moins ordonnée et souhaitée d'actes à accomplir sur une durée de 4 ans. Cela ne leur donne ainsi qu'une légitimité et un poids changeants qui sont impossibles à évaluer tant dans le degré de leur réalisation qu'à leur qualité.

Les stratégies régionales ne font pas référence au rôle que veut et doit jouer l'OR pour l'accomplissement de la mission. En particulier, aucune pondération n'est exigée ni fournie pour connaître la place des projets régionaux, la place demandée par l'obligation de coordonner les politiques publiques à incidence économique ou encore la place idéalement dédiée au volet « guichets d'entreprise ». Au vu des grandes différences dans les pratiques régionales, ce point s'avère particulièrement sensible.

- *Recommandation R8 : Les objectifs pluriannuels des OR, prévus selon l'art. 5 de la Convention, doivent pouvoir se référer explicitement à la stratégie*

Un dispositif et des instruments de suivi par le canton ineffectifs

Bien que la définition des objectifs qualitatifs pluriannuels soit une condition des conventions signées entre le canton et l'OR, il n'y a pas d'objectifs qualitatifs ni quantitatifs permettant un examen systématique et objectif des résultats de l'OR au niveau des outputs/inputs, et par conséquent, du degré de réalisation des éléments présents dans la stratégie.

Une base de compréhension de la mission LADE implicite et partielle

Il est regrettable que ce travail essentiel n'ait pas été fait, puisqu'il aurait permis de concrétiser et de préciser à la fois les attentes du canton envers les OR et la compréhension de ces derniers de la mission qui leur était confiée. Cela explique en partie que, sept ans après l'introduction de la LADE, il existe encore une grande diversité d'approches et de pratiques.

Le processus de reconnaissance et les contrats de prestations n'offrent qu'un élément formel

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. Ainsi, les critères indispensables en vue de l'obtention de la reconnaissance par le canton de l'OR ne se limitant qu'à des éléments relativement implicites, la reconnaissance ne peut revêtir un aspect particulièrement fort dans la relation entre le SPECO et les OR. En effet, le SPECO ne pouvant justifier un certain niveau de qualité de la stratégie sur une base écrite, celui-ci aura de la peine à la refuser. Enfin, il n'est en principe pas tenu de se prononcer sur le caractère réaliste de la stratégie, encore moins sur l'adéquation entre son contenu avec les réalités du territoire d'un OR donné, puisque son

approche régionale octroie ce privilège à l'OR, consacré dans la nature même de sa politique de développement économique par régions.

Les contrats de prestations, quant à eux, énumèrent les missions que les OR se doivent d'accomplir afin de bénéficier de l'octroi et du renouvellement des subventions LADE. Les missions étant définies de manière non quantifiable et ne possédant pas des critères qualitatifs pour mesurer les réalisations, les contrats de prestation, peu actionnables, revêtent eux aussi un caractère bien plus formel qu'opérationnel.

En l'absence du cadre de référence précis, un reporting des OR difficilement exploitable par le Canton

En l'absence d'un cadre formel incluant des objectifs quantifiables et appréciables d'un point de vue qualitatif, le SPECO n'est aujourd'hui pas en mesure d'exiger un reporting basé sur les éléments concrets. L'OR, quant à lui, peut rapporter des réalisations certes positives, mais exemptes de toute comparaison avec les objectifs fixés. Un document-type n'ayant à ce jour pas été fourni par le SPECO, ni ce dernier ni l'OR ne peuvent avoir un aperçu région par région non plus.

Il n'y a donc pas d'outil de pilotage stratégique 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 par le canton. Pour le reste, l'OR peut s'en remettre aux communes, qui elles, demanderont des comptes plus détaillés ou pas. En conclusion, les « échanges » entre l'OR et le canton ne reposent pas sur une procédure de reporting institutionnel solide.

Recommandation :

- *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*

PARTIE II : EVALUATION DES ORGANISMES REGIONAUX

Cette partie est consacrée à une description, puis analyse des dispositions organisationnelles mises en place par les organismes régionaux dans le but d'accomplir dans les meilleures conditions la mission LADE qui leur a été assignée. En font partie les statuts des organismes ainsi que leur composition, le portfolio de prestations qu'elles offrent en sus de celles prévues par la LADE ainsi que les choix organisationnels, en ressources humaines et financières indispensables à la bonne exécution des tâches (chapitre 4).

Seront alors étudiées les réalisations aujourd'hui accomplies, et qui peuvent être mises sur le crédit de leurs réussites en faveur du développement économique régional (chapitre 5). Finalement, nous nous pencherons sur les formes de collaboration entre régions mises en place ces dernières années dans le but de partager les expériences et de grandir ensemble en cohérence et en efficacité (chapitre 6).

4 Analyse du fonctionnement des organismes régionaux

4.1 Mission, statuts et composition des organismes régionaux

4.1.1 Contexte

Statut d'association des OR

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, émanant d'une volonté politique d'aborder les questions d'importance et de portée régionale dépassant le cadre communal de manière concertée. Le Conseil Régional est donc une association de communes selon la Loi sur les communes⁷ dont les communes sont les membres exclusifs.

A l'exception de Régionyon, muni de divers instruments de planification (notamment le programme de législation), aucun OR n'a prévu de formaliser sous une autre forme que par ses statuts les relations qui lient l'association aux communes. Ceci est à relever eu égard aux importantes subventions accordées par les communes à l'organisme. Plutôt que de formaliser cette relation dans le cadre d'une convention de prestations (comme c'est le cas des nombreux mandats délégués par les collectivités publiques à des tiers), les communes ont opté pour être représentées au sein des organes de délibération. De ce fait, les OR ne se sont pas dotés d'instruments de gestion basés sur d'atteinte d'objectifs de résultats.

⁷ Canton de Vaud, « Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 ».

Ancrage des régions auprès de leurs communes

Les communes occupent une place prépondérante dans les OR, elles en sont les membres de première importance. Cela tient en premier lieu à l'historique de certaines régions LIM, fortement orientées vers la collaboration intercommunale et les projets d'infrastructure et d'équipement communal. Mais les autres régions du canton étaient également inscrites dans cette tradition, notamment avec l'impulsion de la politique de développement régional à l'intention des régions hors LIM.

Comme le constatait l'évaluation de la LIM, « les dispositions d'organisation des régions demeurent généralement encore conditionnées par des préoccupations de représentativité démocratique de leurs communes membres⁸ ». Ceci est également le cas dans les régions vaudoises.

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 (cf. chapitre 11.4), préservent une majorité dans les délibérations. La COREB ne donne aux membres privés qu'une voix consultative, tandis que l'ADAEV accorde aux membres un poids proportionnel aux contributions financières (de facto, les communes ont plus de poids que les privés). L'ARCAM envisage pour sa part d'introduire deux statuts de membres pour une plus grande transparence, notamment dans les décisions qui engagement des financements. Parfois, c'est via une composition fixée d'avance et/ou réservant une majorité aux communes dans le comité que cette question est réglée (Pays-d'Enhaut, ARGDV). Parmi ces différents modèles, nous n'avons récolté aucun témoignage d'OR peinant à faire respecter le principe de prérogative communale dans ses instances délibératives.

Deux poids deux mesures pour certaines communes

Un défi de gouvernance bien réel est par contre posé par le choix du modèle de représentation des communes au sein de l'organisme. Certaines régions réunissent en effet des communes aux profils démographiques et économiques très variables, et donc les contributions financières peuvent fortement varier. Les OR se trouvent ainsi devant les défis suivants :

- Comment assurer que les petites communes et les communes rurales puissent être entendues convenablement et s'intéresser à des dossiers dont elles peinent parfois à saisir les bénéfices locaux ?
- Comment éviter que les centres urbains n'accaparent le débat ?
- Comment prendre en compte des éventuels sous-bassins économiques et de vie au sein d'une région ?

Plusieurs régions vaudoises sont confrontées à ces défis en raison de l'étendue et de la diversité de leur territoire (Régionyon, ARCAM) et de la prépondérance de centres urbains (Lausanne Région, ARCAM, Régionyon), respectivement de la concurrence entre plusieurs centres (COREB, ARCAM).

⁸ Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, CEAT, « Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ».

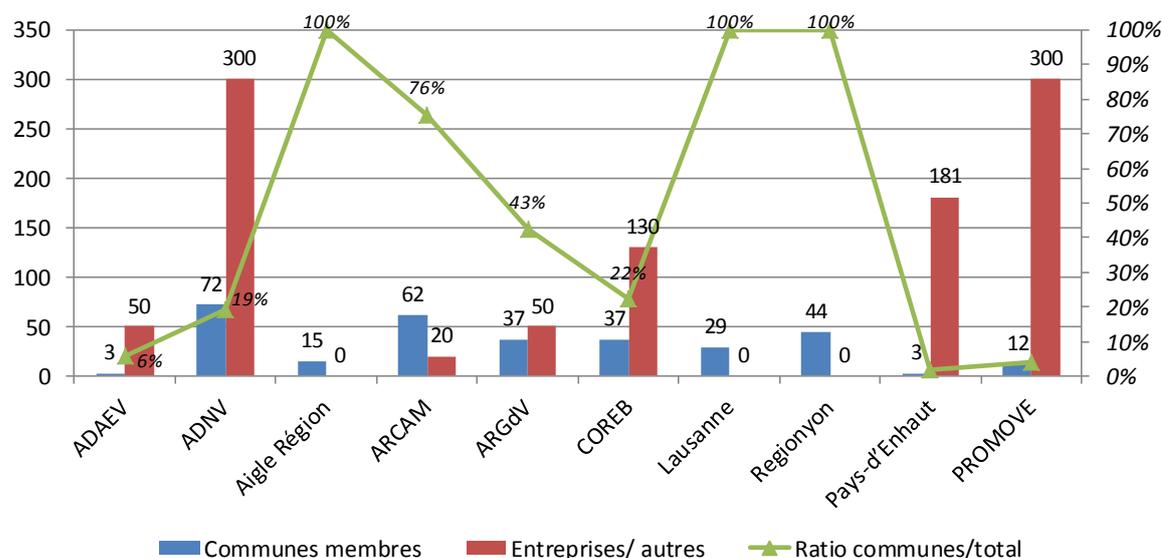
Les réponses institutionnelles apportées à ces défis sont nombreuses et diverses et ont souvent été négociées à plusieurs reprises entre les communes. Ainsi, selon des règles explicites (ARCAM) ou implicites (ADNV), les syndicats du principal centre urbain ne tiennent pas la présidence de l'association pour assurer une certaine pondération des sous-régions. Dans cette même intention, Régionyon et l'ARCAM élisent leurs membres de comité par secteurs géographiques. A l'instar des pratiques prévalant à l'ARCAM, certains OR ont par ailleurs introduit des règles permettant d'assurer une certaine équité entre sous-régions dans l'allocation des fonds intercommunaux. Ce modèle est actuellement rediscuté, pour calquer les sous-régions davantage sur des réels espaces de vie fonctionnels.

De tels mécanismes de rééquilibrage entre communes et sous-régions ne sont ni prévus ni jugés nécessaires par l'ADAEV, le Pays-d'Enhaut, Aigle Région et PROMOVE. Cela tient certainement au fait que les disparités et inégalités intercommunales y sont moins marquées d'une part, et que le nombre réduit de communes permet d'assurer un équilibre sur une base informelle et ad hoc de l'autre.

Ouverture à d'autres membres, notamment les entreprises

Si les OR hormis Régionyon permettent en principe l'adhésion d'acteurs autres que les communes, tous n'ont pas élargi pour autant le cercle de leurs membres. Comme le montre la Figure 3, Aigle Région et Lausanne Région n'ont aucun membre autre que les communes.

Figure 3 : Membres des OR par région



A l'opposé, plusieurs OR ont mené – avec plus ou moins de succès – une démarche proactive d'ouverture de l'association à des tiers et tout particulièrement aux entreprises. Si nous ne disposons pas des chiffres précis sur le nombre d'entreprises membres, la somme des membres hors communes (comprenant donc aussi des acteurs publics et parapublics ainsi que des particuliers, va jusqu'à 300. C'est le cas de PROMOVE et de l'ADNV, qui démarchent les entreprises activement. Le Pays-d'Enhaut et la COREB dépassent également les 100 membres hors communes. En termes relatifs, le ratio des communes

membres envers le total des membres oscille entre moins de 5% (Pays-d'Enhaut PROMOVE, ADAEV) et 100%, ce qui requiert des règles de délibérations particulières.

Ces chiffres reflètent bien une stratégie voulue et poursuivie parfois de longue date par certaines régions pour l'adhésion d'entreprises membres. On notera également que cette recherche de proximité avec le tissu économique régional chère à certaines régions vaudoises ne connaît pas de semblant dans les régions étudiés dans les cantons de VS, BE et GR. A Berne et aux Grisons, au contraire, cette nouvelle mission dérivée de l'application de la NPR au niveau du canton n'a été appropriée que très progressivement par les régions, avec encore peu de résultats.

Motifs des OR pour une intégration de l'économie

L'adhésion d'entreprises à l'OR n'est toutefois qu'un indicateur parmi d'autres pour apprécier l'ancrage des OR dans le tissu économique local. D'un côté, la motivation des entreprises à s'y affilier dépendra fortement des services qui lui sont offerts et des bénéfices qu'elles en tirent. PROMOVE s'est positionné à part avec des services spécifiques à ses entreprises membres : cet OR s'est en effet vu confier par ses communes la seule tâche de la promotion et du développement économique, considérant qu'une autre institution intercommunale – le Service des affaires intercommunales (SAI) rattaché institutionnellement à la Ville de Vevey - est chargée des questions relatives aux politiques territoriales. Conformément à ce mandat, PROMOVE propose des prestations à ses membres propres à une chambre de commerce (rencontres et événements d'information pour les membres, etc.). L'adhésion des entreprises en est fortement facilitée.

Pour la plupart des OR, l'inclusion des entreprises vise surtout au renforcement du contact terrain pour développer des projets et des dossiers sur une base démocratique et participative forte. Les entreprises membres occupent une fonction de « relais de l'économie » et sont ainsi incluses dans les commissions ou groupes de travail traitant de près des affaires économiques, elles y apportent leur vision des besoins du terrain et – le cas échéant – les contacts vers d'autres réseaux. Cela est exemplifié par l'ADNV, où les quelques 300 entreprises membres représentent 10% des PME sises sur le territoire actives dans tous les secteurs économiques de la région. Dans d'autres cas, l'OR a cherché plus spécifiquement à avoir des membres pouvant plus formellement « représenter » l'économie. C'est le cas de l'ADAEV, où la société de l'industrie et du commerce désigne ses représentants qui sont élus au comité. L'un de ses représentants est aussi le vice-président de l'ADAEV.

Politiques communales concernées

Le statut des OR tout comme certaines règles de délibération décrites préalablement peuvent être mieux compris dans le contexte des missions que les communes ont souhaité déléguer à leur région. Celles-ci viennent compléter les missions qui leur sont données par l'Etat de Vaud au titre de la LADE. 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. Régionyon s'est vue par exemple confier l'exécution d'importantes politiques communales dans les domaines sportif, culturel et social. L'ADNV gère un pan important des politiques communales en faveur de la réinsertion

professionnelle. D'autres politiques communales fréquemment déléguées (en partie) aux régions concernent la gestion des déchets, la petite enfance, le sport, les finances publiques, entre autres.

Dans le domaine du développement régional aussi, les OR se sont vues accorder des fonds communaux (fonds de solidarité intercommunale etc.) et des prérogatives communales. La lecture de la frontière entre cette politique menée sous l'impulsion et avec le financement communal et la LADE n'est pas toujours aisée et certains projets régionaux sont ainsi financés par ce biais, après avoir été refusés par le Canton.

Les régions comme facilitatrices de l'intercommunalité

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. Elle n'agit pas nécessairement comme mandataire mais comme facilitatrice et coordinatrice. Cela peut aussi la conduire à relayer auprès d'instances cantonales les intérêts intercommunaux et régionaux décelés dans ces dossiers. Là réside à la fois la force et la fragilité des régions, puisqu'elles sont capables de fédérer les intérêts des communes, sans toutefois disposer d'une légitimité formelle.

Cas particulier des politiques du développement territorial

Les politiques ayant trait au territoire et aux questions foncières associées en sont l'exemple par excellence, puisque les OR régis par le Code civil n'ont aucun pouvoir constitutionnel. Comme nous en discuterons plus bas, c'est dans ce domaine qu'on rencontre les plus grandes différences de position et de pratiques entre les régions. Les considérations qui suivent sont faites sous la réserve que la notion de délégation de compétences est vague et peut être considérée selon plusieurs paramètres.

Régionyon a opté pour une délégation la plus complète de cette politique vers le Conseil général. Le statut de droit public de l'association lui en donne les moyens et l'OR peut représenter légitimement les communes sur les questions liées au territoire. Les statuts mentionnent ainsi qu'il est chargé d'élaborer le Plan directeur régional et les plans sectoriels au niveau régional et intercommunal⁹.

Sans en avoir l'autorité formelle, plusieurs autres régions ont participé activement à l'élaboration de documents de planification territoriale (plans directeurs régionaux, schémas directeurs) et aux discussions entre communes et avec le canton qui l'on accompagnées. En regard de la complexité des enjeux du territoire de la région de Lausanne et du projet d'agglomération Lausanne-Morges, le périmètre a été divisé en cinq secteurs disposant de leur propre gouvernance. Lausanne Région siège dans le comité du PALM, avec un rôle de relais pour les questions économiques.

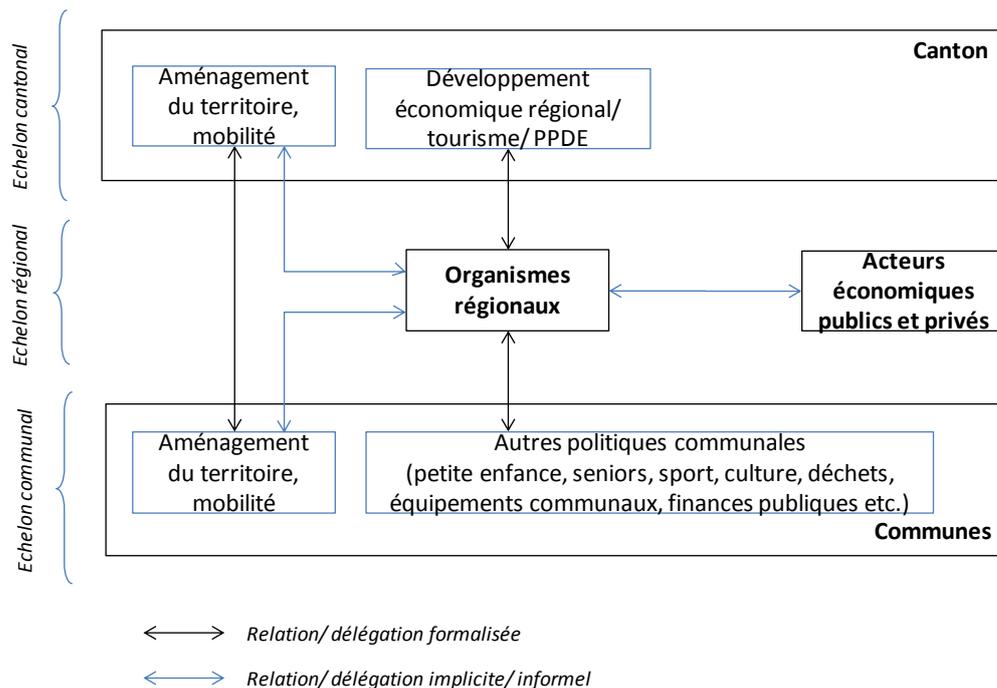
Enfin, les communes comprises dans PROMOVE, Aigle Région et ADAEV ont clairement signalé que les affaires du territoire ne font pas partie des missions de leur OR. Dans la région couverte par PROMOVE, cette mission est confiée au Service des affaires intercommunales (SAI).

⁹ Conseil général du district de Nyon, « Statuts », 2010, Art. 5.

Dans une perspective transversale, le recours à une instance régionale et quelque peu « extérieure » pour fédérer les intérêts des communes sur des questions territoriales semble être privilégié dans les régions regroupant un grand nombre de communes et devant faire face à une pression sur le territoire particulièrement élevée.

La figure ci-après illustre bien les relations entre les échelons étatiques selon les domaines concernés. Si la délégation est univoque et explicite pour le développement économique, elle reste souvent ambiguë et implicite pour le développement territorial.

Figure 4 : Les OR à la croisée des acteurs et des politiques sectorielles



4.1.2 Perception des partenaires

Une très large majorité des partenaires interrogés estime que les OR sont reconnus par les communes dans leur mission de développement économique régional et qu'ils parviennent à en fédérer les intérêts communs. C'est précisément l'échelle d'action régionale qui les rend particulièrement pertinents aux yeux des communes, convaincues que le développement économique est une affaire de toute la région. Différentes personnes en veulent pour preuve les importants fonds financiers accordés par les communes à l'organisme, la qualité des projets régionaux émanant d'initiatives partagées entre communes et le renforcement de la collaboration intercommunale (voire dans certains cas des fusions de communes).

Selon certains témoignages, les partenaires situés en-dehors de la région concernée (régions transfrontalières) considèrent les régions comme légitimes représentantes des intérêts des communes.

La capacité des organismes régionaux à fédérer les communes peut être restreinte lorsque les intérêts en jeu sont divergents. Ceci serait par exemple le cas dans la région de la Broye, caractérisée par un certain éclatement territorial, mais aussi dans le district de Nyon, avec d'importantes variations de la situation

socioéconomique des communes entre le bord de lac et le pied du Jura. D'autre part, des différends entre représentants communaux sur un plan politique risquent également d'affaiblir temporellement le rôle des organismes.

4.1.3 Notre analyse

Des règles délibératives explicites et transparentes, mais ne pouvant pas exclure le risque de choix « politiques »

La superposition de missions déléguées aux OR avec une contrepartie financière par les communes d'une part et par le canton de l'autre, voire par des tiers membres, rend nécessaire des règles de délibération claires et transparentes. Elles prévoient en particulier une délimitation claire entre communes et autres membres, de manière à permettre à ces premiers de rester aux commandes dans l'attribution des fonds intercommunaux. 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 – bien réel dans la gestion des fonds intercommunaux – 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.

De manière plus générale, la gouvernance des OR fait intervenir des intérêts très variés avec pour corollaire un risque augmenté de conflits d'intérêts. Cela est également soulevé dans le rapport de la Cour des comptes.

- *Recommandation 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.*

Une approche par l'intégration d'acteurs économiques externe intéressante mais non déterminante

Le succès des OR est fortement conditionné par leur capacité à fédérer des réseaux, des consortiums de porteurs de projets, de clusters économiques, et ceci par-dessus les nombreuses catégories d'acteurs économiques publics et privés, dans la région et en-dehors. L'ouverture de la plupart de ces associations régionales à ces acteurs peut être vue comme une condition intéressante, bien qu'évidemment insuffisante à elle seule, pour créer un espace d'échange pérenne et structuré. Elle offre ainsi un cadre formel à cet échange et peut s'appuyer sur des conditions matérielles et organisationnelles (emailing interne, AG comme temps d'échange, etc.). Le cas échéant, le droit de vote accordé aux entreprises n'est pas indispensable mais peut être valorisant pour le travail que les entreprises font au sein des commissions économiques qui dépendent aussi de leur savoir-faire pour évaluer les projets économiques.

Les régions ont saisi cette voie de manière très variée, sans qu'un modèle dominant ne se dégage. Certaines régions peuvent se réjouir aujourd'hui d'une participation importante des entreprises, d'autres cherchent encore le moyen pour les démarcher efficacement, tandis que certaines n'affichent aucune intention de ce type.

D'un point de vue externe, cette question n'apparaît pas comme étant déterminante pour un bon accomplissement de la mission LADE. Si un réseau effectif et fonctionnel reste une condition importante, celui-ci peut être construit d'autres manières que par une participation à l'association régionale, notamment via des contacts ciblés avec les faitières d'entreprises de la région. L'élargissement des prestations des OR en faveur des entreprises membres, comme opéré à PROMOVE, n'apparaît ainsi pas comme un avantage significatif pour l'atteinte des objectifs de la LADE. Il n'aurait typiquement pas de sens dans des régions disposant déjà d'un tissu économique fortement organisé (comme dans la Vallée de Joux) et où les efforts ont été concentrés sur un rapprochement entre organisations.

Une certaine légèreté de la gouvernance des régions qui lui est favorable dans son rôle de fédérateur et de coordinateur multi-acteurs à l'échelle régionale

La mission de coordination des politiques publiques cantonales agissant sur la région pose des exigences très variables au modèle organisationnel des OR. La politique touristique, aux nombreuses interdépendances et synergies, est des plus aisées à coordonner avec la politique économique régionale. Sur un plan organisationnel, les dispositions pour assurer une bonne cohérence et coordination ont été prises ces dernières années et trouvent un écho positif dans les régions (regroupement des offices de tourisme par district, établissement de ceux-ci à pied d'égalité avec les OR, mise à niveau et en commun des stratégies, etc.). Le modèle organisationnel relativement simple (sous la forme d'associations de droit privé) des régions s'avère particulièrement adapté à son rôle de coordinateur touchant aux politiques sociales au sens large (sécurité, social, culture, sport, etc.), puisqu'elle parvient – sans devoir engager formellement les responsabilités des communes membres – de fédérer les échelons institutionnels (entre communes, lien avec le canton, lien avec l'économie) et d'assurer une cohérence à l'échelle régionale dans la manière d'aborder les dossiers en question.

La coordination de politiques à incidence territoriale comme tâche exigeant des conditions institutionnelles particulières, que la plupart des régions ne remplissent pas

De nombreuses politiques sectorielles se concrétisent avec une forte empreinte sur le territoire, que ce soit la mobilité, le logement, l'environnement, et elles découlent de ce fait des différents instruments de l'aménagement du territoire. N'ayant - hormis à Nyon - aucune légitimité formelle, les OR remplissent leur mission avec une marge de manœuvre restreinte et il leur est difficile, comme nous le verrons plus bas, de jouer un rôle actif de coordinateur, en l'occurrence entre les communes réunies dans la région et le canton, voire envers des tiers. Leur légitimité est également limitée pour représenter, s'il en est, les entreprises envers les collectivités publiques.

La fragilité du rôle des OR à la croisée entre les politiques sectorielles se manifestent notamment à l'occasion de leur participation aux organes de gestion des sites stratégiques PPDE (cf. chapitre 5.4).

Dans les divers modèles organisationnels sur le territoire vaudois on peut lire un choix, dans le cas de Régionyon, en faveur d'une formalisation de l'intercommunalité pour coordonner les politiques du territoire, respectivement en faveur d'une composition pluraliste et ouverte et orienté vers le tissu économique (les autres régions).

Une mission LADE pouvant être dans l'ensemble remplie par les régions avec leurs statuts actuels

En ce qui concerne la politique régie par la LADE, et en l'absence de précisions du canton sur ses attentes envers les régions en matière d'aménagement, les OR de droit privé sont dans l'ensemble bien parées pour remplir la mission qui leur est assignée. Plus qu'une formalisation juridique, c'est une clarification des attentes du Canton qui doit être menée de front pour renforcer le rôle et la fonction des OR.

- *Recommandation 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*

Des régions vaudoises qui bénéficient dans l'ensemble d'une légitimité forte auprès des communes

L'importance d'un ancrage fort des régions auprès de leurs communes et des représentants politiques communaux a été largement décrite et n'est plus à démontrer. Dans le contexte vaudois, cet ancrage a une longue tradition et il est acquis dans l'ensemble des régions. Les communes placent leur confiance dans l'OR, en lui accordant des fonds communaux importants dévolus au développement de la région. La mission LADE que les OR se sont vus confier par le canton n'a pas sensiblement changé la donne dans les relations aux communes, elle n'a en aucun cas créé un éloignement envers celles-ci, comme certains ont pu le craindre et comme ont dû l'expérimenter les régions valaisannes. La recherche par le canton d'une continuité et du maintien des acquis lors de l'introduction de la LADE (cf. chapitre 2.1) a certainement été déterminante pour tirer un bilan aussi positif.

Il n'en reste pas moins que, même si les communes sont les interlocuteurs privilégiés des OR, elles sont souvent loin de la stratégie régionale. Les OR doivent constamment faire un effort de communication afin de rappeler leur rôle économique, particulièrement lors des changements de législature, auprès des politiques et des élus communaux (Lausanne région, ADN).

Le développement économique incontesté comme mission des régions

Les régions sont tout particulièrement reconnues dans leur légitimité et crédibilité de fédérer et de mettre en œuvre la politique de développement économique. Différents facteurs concourent à un tel consensus entre les communes : sur le fond, elles ont aujourd'hui en bonne partie pu faire l'expérience et donc intégrer la nécessité d'œuvrer à une échelle régionale plutôt que communale ou intercommunale. La reconnaissance des OR par la LADE, et l'apport financier en sont en toute évidence une autre raison. Finalement, les réussites tangibles des dernières années – sous forme de projets régionaux ou d'autres activités ou événements concrets initiés ou soutenus par les OR – auront donné raison à la validité du modèle régional.

Différentes régions ont formulé des objectifs de développement régional également en-dehors de la mission LADE (par exemple l'ARCAM), qui permettent de financer des projets d'intérêt régional via les fonds intercommunaux. Il n'a jamais été contesté que ces fonds soient gérés par l'OR. Le sachant bien intégré dans le tissu économique, les communes apprécient pouvoir disposer avec leur OR d'une interface compétente pour accéder à leurs entreprises et pour soigner les relations avec le tissu économique.

Une ouverture aux régions fragile et instable pour aborder les questions du territoire

Sur un plan formel, nous l'avons vu, les OR régies par le droit privé n'ont aucune reconnaissance pour intervenir sur des questions du territoire. Or, les communes sont libres de les faire participer aux espaces de régulation et à l'élaboration des instruments de planification. En tant qu'association intercommunale, les régions présentent les conditions idéales pour réunir les communes dans le cadre des négociations et des travaux préparatoires. Le secrétariat régional dispose par ailleurs de ressources et de compétences qui peuvent s'avérer utiles.

Dans la pratique, la place que les communes accordent aux régions est non seulement très variable mais également évolutive, elle semble se négocier au cas par cas et ne bénéficie d'aucun fondement écrit et donc d'aucune stabilité. Cela représente un obstacle de taille pour les régions.

4.2 Organisation interne des associations

4.2.1 Contexte

Organes stratégiques et consultatifs

Les associations régionales fonctionnent selon un modèle d'organisation interne relativement similaire. Hormis les organes usuels et exigés par la loi (Assemblée générale, comité et ses fonctions, instance de contrôle financier), la plupart travaillent avec des commissions thématiques (statutaires ou ad hoc) et avec des groupes de travail. Les commissions et groupes de travail peuvent être composés de membres de l'association mais également de personnes externes (experts, entreprises, élus, etc.).

La plupart des OR disposent d'une commission de développement économique (ou développement régional, ou entreprises), qui discute et traite, d'entente avec le secrétariat régional, des projets régionaux et d'autres dossiers à vocation économique. D'autres commissions sont typiquement consacrées à l'aménagement du territoire, à la mobilité, aux affaires sociales, aux finances publiques, etc., en fonction des missions de l'OR.

Secrétariat régional

L'équipe opérative, regroupée dans le secrétariat régional (terme générique emprunté de Regiosuisse¹⁰), est dirigé par un-e directeur-trice et, le cas échéant, son conseil de direction et peut être divisé, en fonction de la taille et des missions, en plusieurs domaines d'activité (ou secteurs). Dans les secrétariats régionaux d'une certaine taille et étant chargés d'autres missions d'envergure, les affaires économiques sont attribuées à un secteur spécifique et une séparation plus formalisée a été faite entre domaines (comme c'est le cas de Régionyon (secteur socio-économique), de Lausanne Région (schémas directeurs) ou encore de l'ADNV.).

¹⁰ Regiosuisse, « Fiche pratique Management Régional ».

La plupart des secrétariats régionaux sont de faible taille avec un nombre limité de collaborateurs (y compris la direction) qui doivent se partager les tâches dans une structure informelle et souple (cf. aussi chapitre 11.4). Les organigrammes des OR reflètent davantage la répartition des tâches et du travail que des structures formelles et cloisonnées. Vu le nombre limité de collaborateur, l'information entre les responsables devrait circuler rapidement, ceci aussi en dehors des réunions de direction ou de gestion formelles, ce qui semble être le cas aujourd'hui.

Dotation en ressources humaines

La taille des secrétariats des régions, comptée en ressources financières consacrées aux salaires, est très variable et fonction des contributions des communes (cf. chapitre 11.4). Exprimée en équivalents temps pleins (ETP), ils passent d'1.5 ETP à l'ADAEV à 28 ETP à l'ADNV (respectivement à quatre si on exclut les collaborateurs travaillant sur mandats au Centre vaudois de gestion des programmes d'insertion et le Tourisme). Les contributions de la LADE au fonctionnement des organismes régionaux s'élèvent, exprimé en ressources humaines, à approximativement 0.5 ETP à l'ADAEV, respectivement à 1.7 ETP à l'ADNV, avec une moyenne de 1 ETP.

Dans la pratique, la taille du secrétariat régional ainsi que le montant des fonds LADE déterminent d'une éventuelle spécialisation de son personnel entre domaines d'activité et des compétences-métier à disposition. Cela se répercute inéluctablement sur l'éventail des compétences pouvant être mises à contribution de la politique économique.

Qualifications et compétences

Les personnes chargées du développement économique présentent un profil et des qualifications professionnelles relativement divers. Si nous ne les avons pas systématiquement relevés, nous constatons néanmoins une affiliation plus ou moins forte vers l'un ou l'autre des profils-types suivants :

Compétences en développement régional, économie d'entreprise, économie politique : Ces compétences sont au cœur de la mission des managers régionaux. Les personnes chargées du développement économique dans les régions ont été engagées en premier lieu sur la base de ces compétences et, selon les témoignages récoltés, ont donné satisfaction sur ce point lors des collaborations.

Certains managers régionaux, comme chez PROMOVE et Aigle Région, s'appuient par ailleurs sur un cursus professionnel dans le conseil aux entreprises.

Compétences métier en aménagement du territoire : certaines personnes disposent de formations ou d'expériences professionnelles idoines dans ce domaine, mais cela n'est pas le cas partout. Les partenaires relèvent ainsi d'importantes disparités à cet égard, ce qui impacte inéluctablement les apports de la région sur ce sujet et les contacts qu'il établit avec les régions, notamment via le GOP et les organes de gestion des sites stratégiques.

Réseau et connaissances du terrain : L'efficacité du travail des managers régionaux est enfin à mettre en relation directe avec leur réseau de contacts et les connaissances économiques et institutionnelles du

terrain. Contrairement à certaines régions hors canton ayant connu des hauts taux de rotation du personnel lors du passage à la NPR, les régions vaudoises ont pu s'appuyer – à l'exception de PROMOVE et d'Aigle Région – sur un personnel très stable dans le temps. L'ensemble des managers régionaux sont reconnus par leur grand réseau et leurs excellentes connaissances du terrain.

4.2.2 Perception des OR

Selon les personnes concernées, le travail au sein des OR se réalise en flux tendu, et dans une constante pesée d'intérêts pour déterminer les priorités du moment. La plupart des responsables du développement économique s'accommodent de cet état de fait et l'estiment inhérent à leur mission largement dictée par des opportunités et sollicitations venant de l'extérieur. Ils reconnaissent toutefois qu'il est difficile d'empoigner certains gros dossiers sans faire de concessions sur les prestations « de base » de la LADE, notamment envers les communes, (potentiels) porteurs de projet et entreprises. C'est notamment le cas pour les instruments d'aménagement du territoire, qui ont demandé à certains OR d'importants engagement en temps, mais aussi certains pôles de développement comme celui de l'Aéropôle de Payerne, qui fait l'objet d'un accompagnement très serré par la COREB.

Certaines prestations souffrent particulièrement des limitations des ressources humaines. L'ARGDV souhaiterait ainsi consacrer plus de temps à une information de son réseau de partenaires sur la LADE et ses instruments de promotion. D'autres, comme la COREB, mesurent l'intérêt de pouvoir être plus proactifs auprès des entreprises.

Interrogés sur la présence de compétences métier, certains OR regrettent ne pas pouvoir se référer au sein de leur structure à des aménagistes capables de les seconder sur certains dossiers.

4.2.3 Notre analyse

Des organes délibératifs et consultatifs fortement impliqués, souvent sur une base bénévole

Sans pouvoir le quantifier, il convient de soulever que le travail réalisé par et dans les différents organes délibératifs et consultatifs des associations régionales – comités, commissions, groupes de travail - est considérable. Ils sont souvent composés d'un nombre important de personnes, ce qui est tout particulièrement vrai pour les régions regroupant de nombreuses communes. Une partie importante de ce travail se réalise par ailleurs sur une base bénévole, via les participations au nom d'associations, de faitières d'entreprises ou de mandats politiques non-rémunérés.

La force et valeur ajoutée des régions résulte aussi, si ce n'est surtout de l'engagement de ce collectif d'acteurs de la région, de cette capacité de l'association de fédérer ces acteurs autour de thèmes et de projets communs, en leur mettant à disposition un cadre symbolique (via le geste d'une affiliation volontaire à une structure commune) et matériel/organisationnel (locaux, un secrétariat régional, organisation).

Une organisation des secrétariats régionaux en adéquation avec les besoins de la LADE

En nous basant sur les renseignements à notre disposition, les choix organisationnels (répartition des rôles et compétences, organigramme) des secrétariats régionaux n'appellent pas de commentaires critiques et semblent être dans l'ensemble adéquats. Le développement économique occupe une place centrale et clairement délimitée au sein du secrétariat régional et les responsabilités et compétences sont clairement définies. Ceci vaut aussi pour les procédures d'accompagnement des projets régionaux, avant, pendant et après la formulation des préavis, qui prévoient des regards croisés entre managers régionaux, communes et, parfois, tiers.

Un emploi du temps dicté par un calcul de coût d'opportunité

Face à l'ampleur des activités pouvant être entreprises au titre de la LADE (cf. aussi chapitre 5) et considérant les ressources somme toute 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. La question qui se pose à elles au quotidien n'est pas de savoir comment réaliser les tâches qui leur reviennent, mais quelles tâches choisir parmi la panoplie de tâches qu'elles peuvent potentiellement réaliser. Ce choix aura un coût d'opportunité à bien peser, puisque retenir une tâche veut toujours dire renoncer à une autre.

D'un point de vue externe, il convient simplement de relever la difficulté d'apprécier le coût d'opportunité susmentionné et de considérer que la diversité et la variété des actions entreprises dans les dix OR au titre de la LADE (cf. chapitre 5) résultent précisément des pesées d'intérêt réalisées par les OR.

En l'absence d'une formulation plus précise des attentes du canton, des ressources suffisantes pour répondre aux objectifs que les OR se fixent

Il n'y a pas lieu de constater une insuffisance notoire et structurelle de ressources humaines dans l'accomplissement de la mission LADE par les OR, dès lors que les attentes de l'Etat de Vaud à leur égard restent relativement implicites (cf. chapitre 2.2). La sensation de manque de temps que certains OR peuvent ressentir traduit davantage une inadéquation des ressources avec les objectifs qu'ils se sont fixés eux-mêmes ou avec les sollicitations de leur entourage.

A l'absence d'objectifs de réalisations précises s'ajoute certainement la difficulté d'imputer clairement les ressources humaines à un domaine en particulier. Les domaines d'action des OR présentent d'importantes intersections, et les secrétaires régionaux gèrent souvent, hormis le développement économique, d'autres activités : autant de facteurs qui rendent fastidieuse toute tentative de créer une transparence sur l'allocation des ressources. Il ne semble pas opportun, d'un point de vue externe, de tenir de façon systématique et complète une comptabilité du temps par domaine d'activités, tout au mieux serait-il intéressant d'en faire une estimation sommaire sur une période déterminée.

- *Recommandation 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.*

Des compétences et connaissances largement confirmées dans le domaine du développement économique

La reconnaissance des compétences dans le domaine du développement économie et des connaissances du terrain apparaît comme un *leitmotif* des avis partagés par nos interlocuteurs. Le chapitre 5 y sera consacré plus spécifiquement.

Le profil des chargés du développement économique affectent fortement les priorités d'action, notamment dans les petites structures

La politique régionale est l'affaire d'une ou de deux personnes au sein de chaque secrétariat régional, elle est donc fortement marquée par le profil professionnel de ces personnes et leur appréciation des priorités. Dans plusieurs structures, une seule personne en est chargée. La sélection de la personne reflète à son tour souvent des choix politiques des communes membres, comme l'illustre le profil type *économie d'entreprise* des secrétaires régionaux de PROMOVE et d'Aigle Région.

La forte dépendance envers les personnes en place est inévitable dans les petits OR. Mais cela représente néanmoins une fragilité du système dans son ensemble, puisque certaines prestations LADE ne peuvent potentiellement pas être assurées dans de bonnes conditions. L'absence d'un cahier des charges – même indicatif – de la fonction de manager régional, partagé entre les OR et mis à disposition des personnes chargées du recrutement de leur personnel, exacerbe également ce risque.

Insuffisance dans les compétences en aménagement du territoire dans certaines régions, soulevant un défi réel mais pas insurmontable

Plus généralement, les régions à dotation RH limitée illustrent bien le défi posé aux OR d'assimiler l'éventail des compétences requises pour répondre à la mission de la LADE. Les compétences-métier en aménagement du territoire peuvent être considérées à bien d'égards comme spécifiques et ne s'acquièrent pas aisément en emploi. Elles sont limitées dans certaines associations régionales comme PROMOVE, Aigle Région et la COREB, qui sont affaiblies dans leur rôle de coordinateur et de relais communes-canton, au sein des pôles de développement par exemple.

D'autres régions ont recruté leurs secrétaires généraux en cherchant expressément à couvrir des compétences transversales. Ainsi, l'ADAEV ou l'ARCAM peuvent compter sur des directeurs disposant de compétences AT reconnues, compétences qui s'avèrent utiles dans la gestion de certains dossiers.

Face à la diversité des profils et missions, un certain risque de repli sur soi des secrétaires régionaux

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. On l'observe dans certains projets coordonnés par la CODEV, dont l'importance et la portée en termes de retombées économiques n'est pas partagée par tous les membres. Cela est problématique en considérant l'importance de l'échange des pratiques et expériences et d'une bonne participation de tous les OR dans les travaux de la CODEV.

- *Recommandation R27 : Soigner les contacts entre régions et vers l'extérieur pour éviter tout auto-centrisme régional*
- *Recommandation R28 : Identifier et mutualiser les compétences spécifiques entre les secrétariats régionaux*
- *Recommandation R24 : Mener une discussion de concert entre le SPECO et les OR concernant le cahier des charges des managers régionaux*

Une planification opérationnelle faiblement documentée et peu accessible pour des tiers

Comme mentionné dans le chapitre 3, les OR ne sont pas tenus d'employer des instruments particuliers de planification opérationnelle ou de reporting envers le canton. Les communes n'en demandent pas plus et exercent leur rôle de suivi et de contrôle via la participation aux organes délibératifs de l'association. Les instruments employés par les OR n'ont donc pas vocation à être partagés avec des tiers et restent souvent à un usage purement interne. Comme nous avons pu en faire le constat à la lecture des documents que nous ont partagés les OR, il est 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.

Une présentation des comptes et des budgets non uniforme et peu accessible

La présentation des comptes et des budgets, les plans comptables et la définition des activités sur un plan analytique ne sont pas uniformes. Cela reflète la diversité des activités et du fonctionnement des OR mais rend la comparaison des comptes entre OR difficiles.

Pour l'instant, il faut se contenter d'information partielle comme la part du montant de la subvention versée aux régions pour leurs frais de fonctionnement LADE-NPR. Ces informations chiffrées pourraient être complétées utilement par d'autres informations de ressources et d'activités.

- *Recommandation 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*

5 Analyse des réalisations

Ce chapitre souhaite présenter les principales réalisations des OR en réponse à la mission qui leur est donnée par la LADE. En l'absence d'objectifs précis de réalisation, notre analyse se centre sur la récolte et la restitution synthétique des nombreux avis partagés par nos interlocuteurs. Notre évaluation n'ayant pas prévu de recueil de renseignements systématique auprès des communes ni auprès des entreprises, l'appréciation se limite aux avis partagés par les OR eux-mêmes et par les partenaires institutionnels, essentiellement publics, de la région. Les conclusions que nous pouvons en tirer ne sont ainsi pas toujours

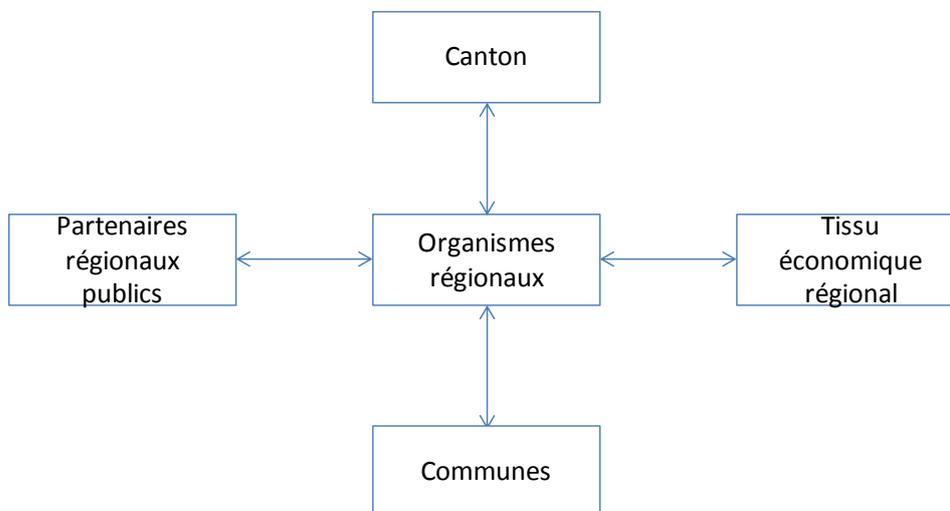
consolidées et devront être complétées par les résultats de l'évaluation des effets de la LADE, prévue en son article 18.

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

5.1.1 Contexte

Fort des nombreuses expériences récoltées et recensées à l'échelle nationale, Regiosuisse estime qu'il est très important que les régions « mettent en place un réseau compact et dynamique d'actrices et d'acteurs politiques, sociaux et économiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur à la région »¹¹. Ce réseau peut être schématisé comme suggéré dans la Figure 5.

Figure 5 : Réseau de partenaires des OR



Profondeur verticale du réseau : La qualité de son réseau s'observera en premier lieu dans les relations construites avec les communes membres et la reconnaissance par les communes du rôle économique joué par l'OR. Il sied de rappeler à cet égard que l'un des principaux bénéfices que l'on reconnaît aux OR a précisément trait à la collaboration intercommunale inscrite dans leurs statuts. De par leur existence, ils créent un espace d'échange et de coordination intercommunal qui souvent faisait défaut¹². Les pratiques d'échange entre les et avec les communes ont été décrites et appréciées dans le chapitre 4.1. Sur des questions ayant trait à la LADE, l'OR représente la région envers le canton, il doit donc s'assurer d'une bonne collaboration avec le SPECO.

Profondeur horizontale du réseau : En deuxième lieu, c'est auprès des acteurs économiques publics (associations, fédérations, corporations, faïtières professionnelles, centres de formation et de recherche

¹¹ Regiosuisse, « Guide pratique pour un développement régional réussi - Expériences issues de la Nouvelle politique régionale (NPR) », p. 3

¹² Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, CEAT, « Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ».

etc.) et auprès des entreprises que l'organisme cherchera à établir des liens pérennes et à fédérer un réseau fonctionnel à l'échelle de la région.

Hormis d'intégration d'acteurs privés dans l'association régionale, effective pour 7 OR, diverses voies ont été engagées pour formaliser les liens de l'OR et les entreprises de la région passe par un rapprochement avec les sociétés industrielles et commerciales. Un cas d'école est celui de l'ADAEV, dont le directeur occupe également statutairement la fonction de secrétaire général de la SIC de la région. Plus largement, dans le cadre de leur fonction au sein de l'OR, la direction et les collaborateurs des OR sont appelés à siéger dans des organisations partenaires ou de relais, d'autres encore sont susceptibles de s'engager sur un plan politique. Ces engagements peuvent certes être utiles à la réalisation des objectifs de l'OR mais comportent aussi un risque de conflits d'intérêts, comme le soulève également la Cour des comptes¹³. Il s'agit alors pour la personne concernée de veiller à un équilibre des divers engagements et surtout de les communiquer de façon transparente. A croire les réponses obtenues des partenaires des OR, cela ne constitue pas un grand risque au vu du professionnalisme qui est attesté aux collaborateurs des OR.

Le démarchage des entreprises et la constitution d'un réseau fonctionnel reste d'un avis répandu une tâche ardue et chronophage, et ne peut se concrétiser qu'au travers de prises de contact personnels. Ces réseaux de contacts sont le plus souvent des réseaux de la personne au sein de l'OR chargée des contacts avec l'économie. De ce fait, ils se construisent sur la longue durée et leur pérennisation au sein de l'OR n'est souvent pas assurée de manière institutionnelle.

5.1.2 Perception des partenaires

Efficacité de l'OR à représenter et défendre les intérêts régionaux

Les partenaires ont été appelés à apprécier la place des OR dans la promotion économique régionale et leur efficacité à représenter et défendre les intérêts régionaux. Globalement, les répondants attestent aux organismes régionaux une place absolument centrale et prépondérante « de fédérateur, coordinateur et de relations extérieures vers le canton et les autres régions », comme l'exprime un répondant.

En référence au jeu de pouvoir entre communes pouvant être à l'œuvre à une échelle régionale, les organismes sont reconnus comme unique entité ayant la capacité de fédérer les intérêts particuliers et à défendre en particulier les intérêts de petites envers les grandes communes.

Leur rôle semblerait tout particulièrement crucial dans les dossiers demandant une vision régionale forte, comme pour l'élaboration des instruments de planification territoriale (PDR, Schémas directeurs).

Satisfaction envers la collaboration

¹³ Cour des comptes du Canton de Vaud, « Les subventions aux projets régionaux permettent-elles le développement économique du canton et des régions ? L'efficacité du SPECo à mesurer la performance des projets régionaux et leur contribution aux objectifs de développement économique fixés par le canton et les régions. »

On a demandé aux partenaires de décrire brièvement la nature de la collaboration avec leur organisme régional de référence (ayant été défini comme celui avec lequel ils ont eu le plus d'échanges pendant les dernières deux années). Les réponses apportées font état d'une très grande variété de motifs de la collaboration, allant de réflexions partagées d'ordre très stratégique de planification territoriale régionale jusqu'à la réalisation d'événements communs concrets, en passant par la délivrance de prestations d'information et de conseil. Cette diversité traduit parfaitement une mission très large et ouverte de la LADE.

Interrogés sur le degré d'accomplissement de la mission qui avait été assignée à l'OR dans cette collaboration, une large majorité des répondants l'estime élevé. En premier lieu, c'est le professionnalisme des équipes des OR qui est relevé comme ayant été déterminant à l'accomplissement de la mission : le travail des organismes est ainsi décrit comme de grande qualité, empreint d'un grand engagement et d'une disponibilité élevée. La bonne connaissance des réalités et besoins locaux permet aux OR de proposer une réflexion des enjeux régionaux qui soit compréhensible et crédible, et qui facilite l'adhésion des partenaires de terrain.

Quelques rares voix critiques ont soulevé un certain risque émanant de l'ancrage communal des OR de défendre les intérêts régionaux dans des dossiers présentant des enjeux suprarégionaux.

Une très large majorité des partenaires interrogés estime que les organismes régionaux ont su représenter dans la collaboration de manière appropriée les intérêts régionaux. La valeur ajoutée des organismes résulterait d'une conjonction entre de bonnes connaissances du terrain et un fort ancrage auprès des communes d'une part, et la capacité à prendre de la hauteur et à prioriser les enjeux à l'échelle d'une région.

Cette valeur ajoutée se fait ressentir dans différentes situations. D'une part, l'apport des organismes permet de dépasser les intérêts particuliers et souvent concurrentiels des communes, en accordant aux dossiers traités une dimension réellement régionale, ceci de manière très pragmatique. La récente fusion de certains offices du tourisme a ainsi été facilitée par les organismes en place. D'autre part, touchant à des dossiers d'envergure plus large (par exemple le projet d'agglomération du Grand Genève ou d'autres espaces fonctionnels transfrontaliers ou suprarégionaux), les organisations régionales sont les premiers acteurs qui peuvent représenter les intérêts d'une région envers des régions adjacentes.

5.1.3 Notre analyse

Une forte reconnaissance en tant que coordinateur régional des affaires économiques

A la lumière des avis recueillis auprès d'un large réseau de partenaires, le rôle des OR dans le domaine du développement économique régional est très largement connu et reconnu, ceci invariablement dans toutes les régions. Ils n'ont, dans leur mission centrale de développement régional, pas d'alter ego et ont su s'établir très naturellement en tant que plaque tournante des questions économiques régionales voulue par la loi.

La grande disponibilité à participer à notre enquête peut également être interprétée comme un indice de la qualité du réseau de collaboration auprès des partenaires interrogés.

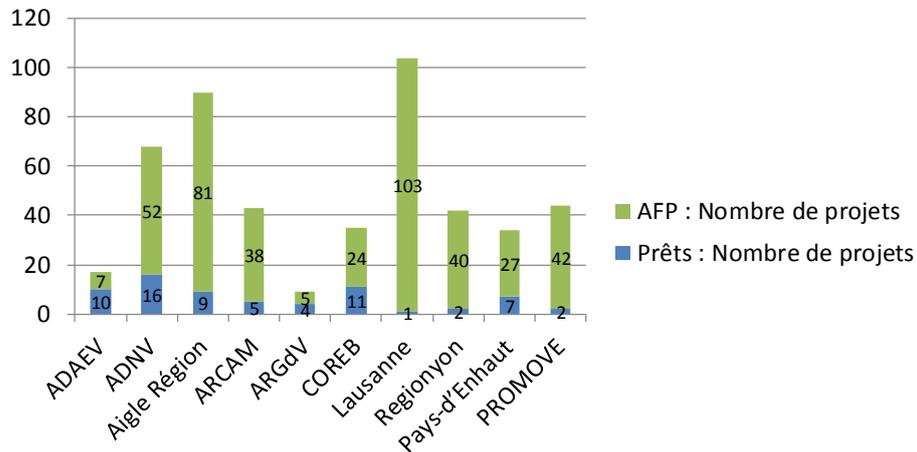
5.2 Projets régionaux

5.2.1 Contexte

Nous renonçons dans ce rapport à présenter des données détaillées sur l'emploi de l'instrument des projets régionaux de la LADE par les OR. Le rapport de la Cour des comptes de 2015¹⁴ y fait référence et commente les pratiques en la matière. Seuls quelques indicateurs clefs seront utilisés pour illustrer l'emploi de cet instrument de la LADE par les OR.

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).

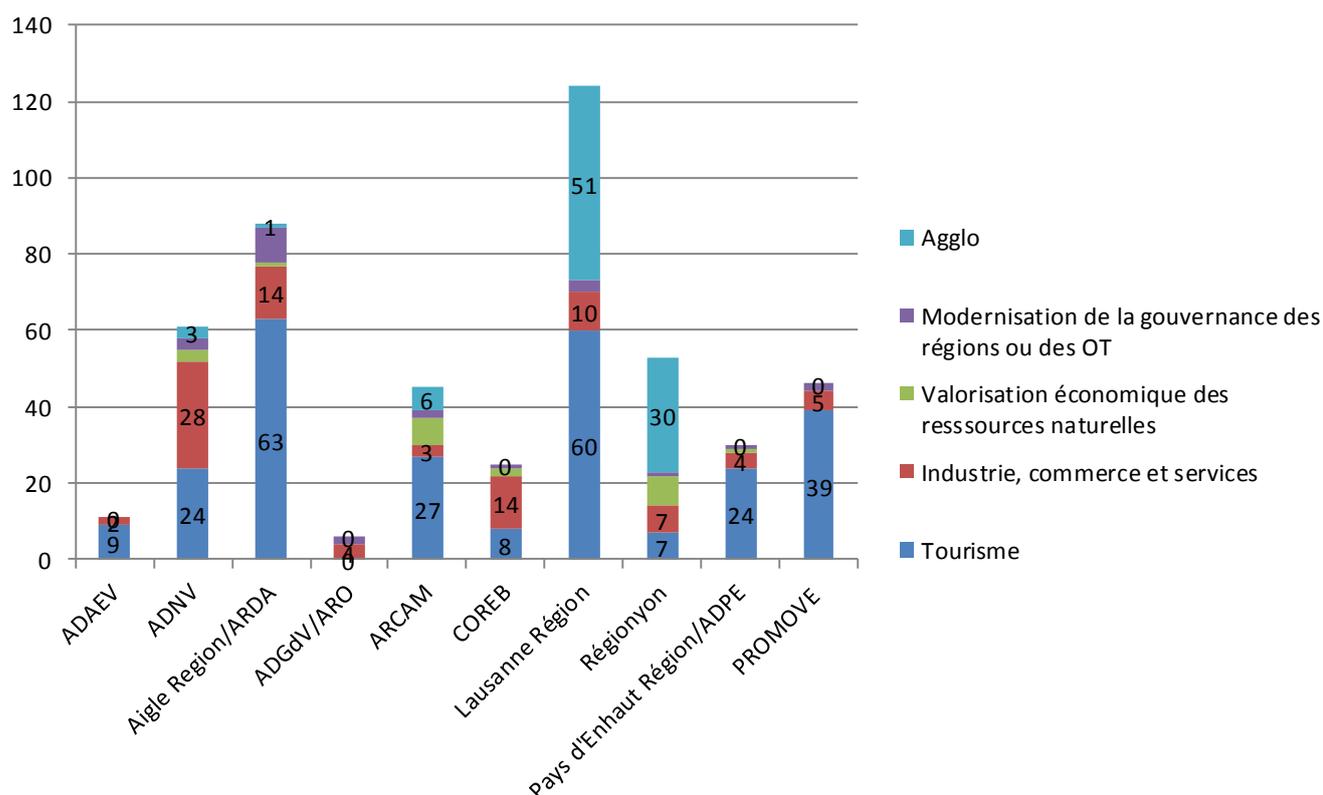
Figure 6 : Nombre de projets régionaux par région (janvier 2008-octobre 2014)



Sans surprise, le poids des différentes thématiques abordées dans les projets régionaux diverge également fortement entre les régions, il est sans doute un bon indicateur des particularités socioéconomiques de la région.

¹⁴ Ibid.

Figure 7 : Thématiques des projets régionaux par région (janvier 2008-octobre 2014)



On constatera aisément :

- La prévalence des projets liés au projet d'agglomération PALM à Lausanne Région et Régionyon
- La prédominance de projets liés à l'industrie, au commerce et aux services à l'ADNV et à la COREB
- La prédominance des projets liés au tourisme à l'ADAEV, à Aigle Région, à l'ARCAM, au Pays-d'Enhaut et à PROMOVE

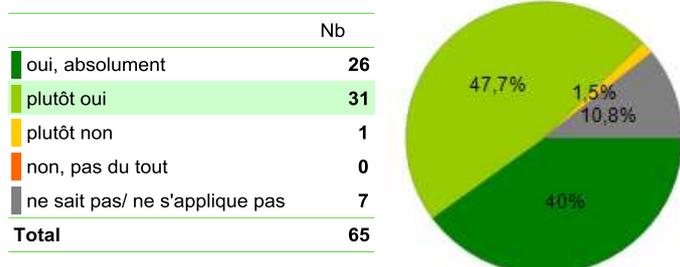
5.2.2 Perception des partenaires

Les partenaires interrogés sont largement d'accord sur la pertinence des projets régionaux mise en œuvre dans les régions : ainsi, plus de 40% les jugent en parfaite adéquation avec les besoins de l'économie de la région, et même 87% les jugent plutôt, voire absolument en adéquation. Les résultats sont très similaires entre les différents OR, de même qu'entre les types de partenaires interrogés.

Figure 8 : Adéquation des projets régionaux avec les besoins selon les institutions partenaires

Les projets régionaux soutenus par l'organisme régional correspondent-ils selon vous aux besoins de l'économie de la région?

Taux de réponse : 87,8%



Différents commentaires apportés par les répondants permettent de mieux apprécier ce résultat positif et d'en relever aussi quelques réserves. Les bonnes connaissances du tissu économique régional ainsi que l'ancrage large tant de l'OR que des instances impliquées dans l'appréciation des requêtes et la formulation d'un préavis (au sein des OR et en lien avec les OT) sont autant de facteurs qui assurent une bonne correspondance des projets avec les besoins et réalités de la région. L'apport d'une stratégie régionale explicite pour assurer la pertinence dans le choix des projets n'est par contre mentionné qu'une seule fois, il n'est donc pas perçu comme déterminant.

Il ressort également des réponses l'intérêt et l'avantage de trouver un équilibre dans l'ensemble des projets soutenus entre des finalités touristiques, de développement économique et d'aménagement du territoire. Le point d'équilibre ne serait toutefois pas identique entre les régions, car fonction des conditions géographiques et socioéconomiques de chaque région. La conduite d'une palette assez large de projets, rattachés aux différentes finalités susmentionnées, serait enfin un moyen de fédérer les communes autour d'enjeux au spectre régional et de les encourager à une collaboration accrue.

5.2.3 Perception des parties prenantes

Les OR affirment communément proposer un accompagnement pour assurer le montage du projet, la mise en œuvre ainsi que le suivi. L'ARCAM, par exemple, propose ce type d'accompagnement depuis le début du projet jusqu'à son accomplissement, et un membre de l'OR siège même parfois au sein des comités institués par les projets en question, permettant ainsi un suivi en direct. Nyon, où les projets sont souvent initiés par les communes, alloue passablement de ressources pour assurer le suivi de ses projets LADE.

L'appui concret proposé par le SPECO lors de la réflexion sur le préavis, ou relevant de la formulation d'un projet LADE est perçue comme utile et concrète. Parfois, les OR regrettent de ne pas être impliqués dans le suivi des projets LADE, lesquels rapportent directement au canton sans en informer nécessairement les régions. Mais cette situation est parfois tempérée lorsque la participation financière des communes est engagée, auquel cas le suivi par l'OR est plus formel et direct.

Sur le choix du canton de suivre le préavis régional positif ou non, certains OR mentionnent une attitude « deux poids, deux mesures » quant à l'acceptation de projets qu'ils pensent être identiques et qui se

voient refusés sur leur territoire alors qu'ils ont été soutenus ailleurs. Le rôle des OR est ainsi parfois perçu comme ambigu : soit il opère le tri en amont, mais ne fait qu'office de boîte aux lettres, soit il apparaît comme un défenseur subjectif dudit projet, car les exigences du SPECO et celles des régions divergent quelque peu. A titre d'exemple, la priorisation cantonale sur les secteurs secondaire ou tertiaire ne se recouperait pas toujours avec les perceptions et besoins des régions en la matière.

Enfin, les OR insistent beaucoup sur le fait que l'importance et le poids des projets régionaux varie d'un OR à l'autre et que cet instrument n'est pas une solution systématique pour l'ensemble des OR. Il ne s'agirait pas tant d'un choix stratégique de l'OR que d'un besoin du terrain pouvant varier fortement d'une région à une autre.

Enfin, des bémols existent par rapport à certains projets qui nécessitent beaucoup de ressources afin d'assurer des études préalables ou encore la communication et le fundraising pour leur réalisation et certains OR regrettent qu'aucune ressource ne soit dévolue à ces fins.

Notons enfin la grande satisfaction qu'éprouvent les OR dans la collaboration avec les personnes de contact au sein du SPECO, qu'ils jugent indifféremment d'ouverts, disponibles, pragmatiques et constructifs.

La plupart des projets préavisés positivement par les OR sont par la suite acceptés par le SPECO. A ce titre, ce dernier constate qu'il y a une bonne compréhension par les régions de ses exigences dans la majorité des cas. Lorsqu'il y a divergence, des contacts informels préalables ont souvent été établis de part et d'autre pour trouver des solutions et rectifier certains aspects des projets régionaux afin qu'ils soient recevables. Si aucune solution n'est possible, alors le SPECO explique simplement les raisons de son refus laquelle est bien acceptée par les OR. Ainsi, dans la plupart des cas, les décisions finales ne constituent pas une surprise pour les OR.

Le SPECO constate également des différences dans le processus et la qualité de préavis d'un OR à l'autre. La qualité des préavis dépendrait en partie des compétences présentes au sein de l'OR, et certains OR se démarquent par la qualité de ce travail tandis que d'autres peinent à mobiliser les ressources de manière optimale afin de fournir des préavis solides et bien construits.

5.2.4 Notre analyse

Les projets régionaux, un instrument qui capitalise parfaitement sur les atouts des régions

Il est important de rappeler que la plupart des OR existaient déjà bien avant l'arrivée de la LADE, et que bon nombre d'entre eux étaient déjà actifs dans la promotion de leur région, qu'il s'agisse de développement économique ou pas.

Avec l'arrivée de la LADE, c'est le développement économique régional qui se voit donc particulièrement stimulé grâce aux projets régionaux. 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 sont autant d'atouts que ces derniers possèdent pour stimuler les synergies à l'échelon régional en matière de développement économique. Les avis sont globalement positifs

concernant l'instrument des projets régionaux, avec certaines nuances concernant le champ de couverture et la notion de développement économique (exclusion de mesures de communication et de fundraising).

Une approche partenariale OR-SPECO pour l'appréciation des projets régionaux

Les procédures conduisant à l'appréciation et à l'approbation – le cas échéant – des projets régionaux tirent profit d'une relation partenariale construite au fil des années entre le SPECO et les OR. Des échanges réguliers entre ces parties assurent une bonne compréhension partagée tant du projet que des critères d'appréciation de part et d'autre. Cette démarche accorde une place importante à l'avis des régions, qui ont l'occasion d'expliquer leur préavis, sans réduire la marge de manœuvre que s'accorde le canton dans sa propre évaluation. Les rares divergences d'appréciation sont ainsi rendues transparentes et plus facilement acceptées.

Un suivi de projet qui écarte les régions, le privant d'un contrôle effectif et instructif

Il est surprenant de constater que les OR ne soient pas systématiquement associés au suivi des projets régionaux durant la phase de mise en œuvre. En effet, ceux-ci ont parfois entretenu des contacts étroits avec les porteurs de projets et en connaissent bien le contexte et les enjeux. De ce fait, ils seraient parfaitement préparés pour assurer un suivi des projets et exiger, si nécessaire, des adaptations en cours de route. Le canton, qui assume aujourd'hui seul ce contrôle, ne dispose ni du temps ni de la proximité du terrain nécessaires.

A moins d'en prendre l'initiative, les OR sont par ailleurs privés d'apprentissages essentiels sur le déroulement de projets régionaux, apprentissages qui leur seront utiles dans les préavis.

- *Recommandation R13 : Remettre aux OR la tâche d'assurer de facto le suivi de la mise en œuvre des projets régionaux.*

Les projets régionaux : une valeur ajoutée à vérifier en considérant les effets de levier et effets d'aubaine

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 : cette question devra être abordée par l'évaluation de l'efficacité de la LADE, elle pourra utilement être guidée par deux hypothèses : l'une considère que le financement de projet LADE peut entraîner les communes à constituer leur propre fond intercommunal et à ainsi démultiplier les fonds disponibles et les projets réalisés (effet de levier). L'autre suppose que les projets régionaux se réaliseraient aussi sans le soutien financier (effet d'aubaine).

- *Recommandation 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*

Une hétérogénéité dans le recours au financement de projets régionaux qui demande une explication

Il n'appartient pas à cette étude d'apporter une explication, voire de porter un jugement sur la grande variété de pratiques dans l'emploi des projets régionaux par les OR. Ces derniers estiment légitime d'en faire un emploi selon les besoins et considèrent que cet instrument présente un intérêt très variable selon les régions. Il est toutefois difficile d'entièrement écarter l'hypothèse, selon laquelle la valeur de cet instrument est sous-estimée ou méconnue de certaines régions, qui par conséquent n'en font pas suffisamment la promotion. Cela poserait, le cas échéant, un réel problème d'équité d'accès aux financements LADE des potentiels porteurs de projet.

- *Recommandation R14 : Chercher le dialogue avec certains OR à propos de l'utilité et de la pertinence des projets régionaux et, si nécessaire, rendre cet instrument de la LADE plus attractif*

5.3 Guichet d'entreprise

5.3.1 Contexte

Parmi les nombreuses missions octroyées aux OR et mentionnées dans la convention signée avec le canton, les OR ont l'obligation de revêtir le rôle de guichet d'entreprise, à savoir, de proposer un guichet d'information et de relais pour les entreprises afin de les informer et le cas échéant de les aiguiller sur les prestataires de service offrant des prestations ciblées, sur les subventions LADE et sur les aides au financement. Ce service aux acteurs socio-économiques de la région vise ainsi à assurer un appui approprié aux entreprises présentes sur le territoire des OR tout en diffusant des informations transmises par le canton en matière de PADE/LADE.

Dans l'optique du canton, les OR s'insèrent dans un réseau d'acteurs prêts à accueillir les entreprises implantées ou envisageant de s'implanter sur son territoire. Tout acteur souhaitant s'informer, bénéficier d'un soutien financier ou simplement d'un conseil s'adresse à différents acteurs dépendamment de ses connaissances. Pour que le guichet d'entreprises soit un service productif et efficient au niveau du canton, ce dernier doit revêtir un rôle de coordinateur afin que la première porte franchie par le potentiel partenaire soit toujours la bonne. Il attend des OR que, si un demandeur s'adresse au « mauvais » OR, ou que ses questions, besoins et attentes dépassent les compétences de l'OR, ce dernier lui propose impérativement les contacts nécessaires au sein du réseau tissé entre lui-même, les autres OR et le canton. Il en va de même pour les questions de compétences : il est en effet impossible de fournir la réponse adéquate à toute question qui parviendrait à un OR donné, c'est pourquoi la mise en réseau est l'élément majeur pour assurer un guichet d'entreprises efficient à l'échelle du canton.

L'Unité Economie Régionale et l'Unité Entreprises ainsi que les OR font partie d'un seul et même réseau de partenaires, et ils ont tous le même objectif, la promotion économique. Et chacun doit d'une part connaître son propre rôle ainsi que le rôle de ses partenaires afin de s'assurer qu'aucune entreprise ne soit délaissée.

Idéalement, le canton souhaiterait homogénéiser totalement les connaissances de tous les membres de ce réseau guichet entreprises afin que chacun connaisse son rôle et celui des autres membres, assurant ainsi un travail optimal par chacun et garantissant un développement économique harmonieux.

Les OR sont libres de démarcher les acteurs afin de créer des réseaux pour les soutenir et les conseiller sur les types de financements disponibles à l'échelle régionale/cantonale. La proactivité des OR ainsi que les domaines dans lesquels leurs guichets entreprises vont agir se doivent de refléter le tissu économique de leur territoire.

La facilitation 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. Ils disposent souvent d'une connaissance actualisée sur les (intentions de) départs et arrivés d'entreprises et ont donc une importante capacité de réaction. Différents OR voient leur rôle en premier lieu comme information de base et aiguillage des entreprises vers d'autres prestataires (mentionné par Aigle Région). D'autres offrent des conseils personnalisés, portant le plus souvent sur les business plan de jeunes entreprises (aide à la création) et la recherche de financements (PROMOVE, ARCAM, ADNV). Enfin, certains OR proposent ou comptent proposer des formations continues et séminaires destinés au tissu économique de proximité. C'est le cas de l'ADNV, qui cherche à créer une réelle valeur ajoutée envers les prestataires de services aux entreprises et envers le canton.

5.3.2 La perception des parties prenantes

Selon les informations recueillies au sein des OR, dans la plupart des cas, ce sont les entreprises et potentiels porteurs de projets qui s'adressent directement à eux pour obtenir un soutien. Les OR citent souvent le travail accompli et les réseaux qu'ils tissent inlassablement à cet effet, et qui permettent ainsi aux intéressés de venir directement prendre contact avec les personnes qu'ils connaissent au sein de l'OR. Aucun processus formel n'a été observé, et la notion même de ce qu'est un guichet d'entreprise et de comment il doit fonctionner varie d'un OR à l'autre.

Certains OR sont très proactifs et proposent une panoplie d'activités, créent activement des liens avec des secteurs plus ou moins connexes au développement économique régional, ratissent donc large, et vont même jusqu'à chercher des entreprises. Ainsi, l'ADNV a procédé à un mailing auprès d'entreprises hors régions actives dans des domaines présentant des synergies importantes avec le tissu économique de la région. D'autres, plus en retrait pour des raisons variées (typologie du territoire, compétences, personnalités), veillent au bon aiguillage sans forcément proposer des services et des outils clairs.

Pour la majorité des OR, le SPECO fait un excellent travail pour les tenir informés régulièrement des opportunités potentielles nouvelles. Il fait également un excellent travail de réseautage au sein de l'administration cantonale, ce qui est perçu comme très utile par les OR qui ne perdent ainsi pas de temps à identifier les bons interlocuteurs et à obtenir des informations de leur part à moindres frais.

5.3.3 Perception des partenaires

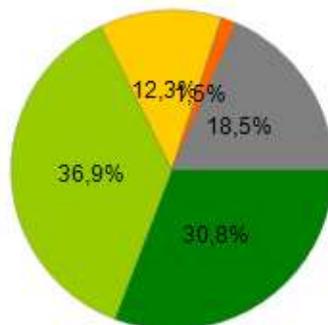
Deux tiers (68%) des partenaires interrogés estiment que les OR ont réussi à être connus et reconnus en tant que guichet d'information et de conseil auprès des entreprises implantées sur leur territoire. Quelques 14% le contestent en partie, une personne le conteste entièrement.

Figure 9 : Notoriété et reconnaissance des OR en tant que guichets d'entreprise

Selon vous, l'organisme régional est-il connu et reconnu en tant que guichet d'information et de conseil par les entreprises implantées dans la région?

Taux de réponse : 87,8%

	Nb
oui, absolument	20
plutôt oui	24
plutôt non	8
non, pas du tout	1
ne sait pas/ne s'applique pas	12
Total	65



Un niveau de notoriété et de reconnaissance particulièrement élevé est attesté à l'ADNV et à PROMOVE. A l'autre extrémité se trouve NyonRégion, dont on reconnaît moins une telle notoriété et reconnaissance. Ce résultat traduit assez fidèlement la place accordée par les OR à la fonction de guichet d'entreprise, centrale pour PROMOVE et plus marginale pour NyonRégion. Les moyens déployés pour développer cette prestation sont également très variables.

Il est par ailleurs intéressant d'observer que les sociétés industrielles et du commerce - faitières d'entreprises - ainsi que les représentants de la BCV relèvent tout particulièrement la notoriété et la reconnaissance des OR en tant qu'interfaces entreprises. Tous deux disposent de bonnes connaissances du tissu économique des régions, leur appréciation est donc particulièrement importante. A l'inverse, les prestataires de services aux entreprises ainsi que les organes de gestion des pôles de développement ont un avis plus mitigé à ce propos. Relevons toutefois que les premiers couvrant un profil d'entreprises vraisemblablement très ciblé vers l'innovation et les marchés exogènes, ils desservent en principe une clientèle différente et n'ont pas nécessairement une bonne connaissance du tissu économique régional et local.

De nombreux commentaires viennent compléter cette analyse. Il est ainsi relevé que 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. Il en ressort par ailleurs que selon les sites d'implantation et le profil des entreprises, d'autres interlocuteurs – et tout particulièrement le DEV – sont sollicités en premier lieu.

Enfin, les régions faiblement peuplées comme Région Pays-d'Enhaut sont mieux à même de tisser un réseau de contact dense et à se faire ainsi connaître comme point de ralliement pour les entreprises locales.

5.3.4 Notre analyse

Prestations de guichet d'entreprise offertes de manière informelle et non systématique, mais néanmoins effectives

Au-delà de la publication sur leurs sites de brochures ou de marches à suivre sur les questions relatives à la LADE, et donc, répondant ainsi à la mission de guichet d'information, les OR offrent ce service de manière essentiellement informelle et non systématique. Les collaborateurs sont ainsi présents sur le terrain là où les besoins se font sentir, que ce soit à travers des informations reçues des communes, dans certains cas, ou alors à travers des réseaux de partenaires régionaux présents sur leur territoire et déployant leurs activités dans divers domaines.

Face à la grande variété des prestations concrètement proposées aux entreprises en quête d'information et de conseil, il peut être surprenant que les résultats de l'enquête auprès des partenaires ne fassent pas apparaître de plus importantes différences entre régions. Cela tient en partie au public interrogé, qui n'est pas nécessairement en prise directe avec les entreprises. On peut aussi en déduire, et ceci est un résultat très positif, que l'importance du réseau des OR, largement confirmée par notre étude, leur confère une visibilité même auprès d'un tissu économique plus large et facilite ainsi leur mission confiée par la LADE.

Un échelon territorial qui a son importance dans le conseil apporté aux entreprises

Le rôle de soutien aux entreprises conféré aux OR leur permet, via les nombreux contacts de terrain, de bien comprendre les besoins des entreprises et de leur proposer des solutions intégrées, c'est-à-dire qui incluent les défis et problèmes présents dans une région donnée (logement, mobilité, ou encore priorisation des secteurs économiques, par exemple).

Des complémentarités avec les prestataires de services aux entreprises variables selon les régions, portant atteinte à la cohérence globale

Il n'est pas nécessaire d'étudier en détail les frontières qui séparent les prestations des OR de celles offertes par les prestataires de services aux entreprises pour constater que chaque région la définit d'une manière propre et qu'il n'existe pas d'unité de doctrine en la matière. Hormis la facilitation dans la recherche de terrains et de locaux, offerte par l'ensemble des OR, d'autres prestations sont proposées qui vont du simple aiguillage vers d'autres prestataires jusqu'à des modules de formation et d'aide à la création d'entreprise. Cette variété dénote clairement de l'absence d'une unité de doctrine, elle soulève en même temps l'importante marge d'interprétation que s'accordent les régions dans l'accomplissement de leur mission.

Nous n'avons pas récolté de critiques portant sur la qualité des prestations offertes par les OR aux entreprises mais devons néanmoins relever que l'absence d'une unité de doctrine peut potentiellement

poser un problème d'équité de traitement et qu'elle est certainement un obstacle au principe d'une parfaite connaissance mutuelle des acteurs du système, stipulé par le Canton.

- *Recommandation R16 : 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*
- *Recommandation 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 ce dernier doit accomplir.*
- *Recommandation R28 : Identifier et mutualiser les compétences spécifiques entre les secrétariats régionaux*

5.4 Coordination des politiques publiques hors AT

La mission de coordination des politiques publiques dans la région est formulée de manière très ouverte. Il est ainsi attendu des OR d'établir les contacts nécessaires avec les services de l'Etat compétents si et dès que la gestion d'une demande de la région (provenant des communes, des entreprises ou d'autres) comprend des enjeux dépassant la seule politique de développement économique. Il n'est pas précisé quelles politiques sont susceptibles être touchées. La stratégie régionale est toutefois supposée dresser un portrait des enjeux et besoins de la région et ainsi identifier les politiques sectorielles concernées.

Une capacité des OR d'appréhender les sollicitations du terrain dans une perspective inter-sectorielle

Nous n'avons pas procédé à un inventaire des contacts établis par les OR avec des services de l'Etat dans le but de coordonner les politiques publiques. Il ressort toutefois des exemples qui nous ont été relatés une capacité des OR d'appréhender les sollicitations du terrain non seulement à la bonne échelle territoriale (région, voire interrégional), mais aussi dans une perspective interdisciplinaire et englobant les politiques sectorielles concernées.

Le dossier lié à la sécurité des entreprises de la Vallée de Joux, traité par l'ADAEV en étroite collaboration avec les services de l'Etat compétent, en est un exemple. Il en va de même pour le projet visant à soutenir, via une filière de formation professionnelle, la relève professionnelle dans les métiers fortement présents dans la Vallée de Joux.

5.5 Participation aux organes de gestion des pôles de développement

5.5.1 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 PPDE, et ils sont désormais considérés comme le lieu privilégié de la coordination des projets. Ainsi, la PPDE et son action sont orientées sur le soutien à la mise en œuvre concrète des projets dans un souci de répondre aux enjeux

portant sur une gouvernance efficace, l'accessibilité, la maîtrise foncière et l'attractivité des sites stratégiques.

5.5.2 Perception des parties prenantes

Via son GOP, 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, planification qui peut s'appuyer sur les Plans directeurs régionaux lorsque ceux-ci existent. L'importance des OR est soulignée par nos interlocuteurs dans la phase de concrétisation des sites (choix des lieux d'implantation, l'installation des infrastructures nécessaires, notamment). Les OR s'avèrent parfois déterminants dans cette phase pour faciliter la concrétisation des actions PPDE et des projets régionaux et pour en améliorer la qualité.

Leurs fines connaissances du tissu économique local et de la société civile confèrent aux OR un rôle particulier et indispensable au sein des organes de gestion, dont la composition et les compétences en présence favoriseraient fortement les questions d'aménagement au détriment des questions économiques. En représentant les intérêts de l'économie régionale, certains OR peuvent parfois défendre des positions incompatibles avec les impératifs de développement territorial durable tels que défendus par l'Etat de Vaud (question de l'offre foncière, de la mobilité etc.). Ces différends seraient dans l'ensemble surtout un enrichissement du débat et donc un défi positif.

Selon les témoignages qui nous ont été partagés, l'apport des OR aux travaux dans les pôles de développement et à l'émanation de projets a été très variable. Parmi les régions particulièrement impliquées et ayant contribué à l'émergence de projets concrets figure Regionyon, l'ARCAM, l'ADNV et la COREB. L'apport a été moins significatif pour Aigle Région et PROMOVE, peu impliqués et plus faiblement outillés pour faire la différence dans les organes de gestion. Lausanne Région n'y a pas été impliqué au profit de ses secteurs. L'ARGDV estime pour sa part manquer de ressources pour accomplir cette mission dans de bonnes conditions.

Un autre apport significatif des OR dans les pôles de développement est d'agir souvent en tant que médiateur entre Canton et communes. Ce rôle est apprécié par les services de l'Etat concernés, qui reconnaissent aux OR la capacité de fédérer les intérêts communaux tout en restant à l'écoute des attentes cantonales. Dans des cas spécifiques toutefois, les régions ont contribué à renforcer le différend qui opposait canton et communes. Cela a été le cas pour l'ADNV, qui pour sa part juge parfois difficile de bien faire reconnaître auprès des communes son rôle dans les PPDE.

5.5.3 Notre analyse

La mission des OR au sein des organes de gestion confirmée

La pertinence de la mission accordée aux OR dans la gestion des pôles de développement est dans l'ensemble confirmée. Lorsqu'ils consacrent le temps et l'attention nécessaire au suivi des sites stratégiques, les OR peuvent clairement faire la différence, en assurant une bonne correspondance des pôles avec les intérêts et enjeux de la région entière d'une part, en relayant les intérêts de l'économie au sein d'une structure fortement dominée par des compétences et considérations aménagistes. La

participation des OR aux organes de gestion est donc plus que nécessaire et doit pouvoir se faire dans de bonnes conditions.

Des résultats tangibles dans certaines régions, mais faibles dans d'autres régions

Le degré de participation et la nature de la contribution des OR dans les organes de gestion sont variables entre régions. Cela tient en partie, comme mentionné dans le chapitre 4.2, à la disponibilité ou non 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 peut se solder par des résultats tangibles, en nombre, qualité et pertinence des projets notamment. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, l'impact des OR dans la PPDE demeure par contre faible.

- *Recommandation R11 : Clarifier les attentes de l'Etat de Vaud envers les OR en matière de développement territorial*
- *Recommandation 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 ;*
- *Recommandation R10 : Renforcer dans la stratégie la notion de la collaboration et mise en commun des stratégies régionales entre elles*
- *Recommandation 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*
- *Recommandation R31 : Prévoir au sein de la CODEV des échanges portant sur les enjeux spécifiques des sites stratégiques*
- *Recommandation R28 : Identifier et mutualiser les compétences spécifiques entre les secrétariats régionaux*

6 Collaboration entre régions

6.1 CODEV

6.1.1 Contexte

Active depuis 2008, sa création en association, son fonctionnement et sa structure ont été formalisés lors de son Assemblée Générale fondatrice en juin 2000, puis repris par la PADE en 2011.

Les dix OR du Canton de Vaud en sont membres et y sont représentés par leurs secrétaires/directeurs. Sa présidence est assurée par le Président de l'un des OR dont le rôle est de coordonner les différentes

activités au travers des plateformes et de proposer de nouvelles commissions en fonction des évolutions de la politique régionale du Canton et de la Confédération et d'assurer la présence des délégués des régions au sein des groupes de travail, commissions diverses. Après l'ADNV de 2012 à 2013, la présidence revenait à l'ARCAM pour la période 2013-2014.

La CODEV a notamment 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. Ces formations sont orientées « guichet entreprises et conseils à la création » et ont pour ambition de faire intervenir des professionnels sur des thématiques telles que la création de business plans, la fiscalité des entreprises, les crédits bancaires, la propriété intellectuelle, les permis de travail, etc., afin d'aider les OR à mettre en œuvre leur mission en matière d'aides aux entreprises. Le fonctionnement et les activités de la CODEV sont décrits plus en détail dans le chapitre 12. Il est à noter que le Speco modère régulièrement des groupes de travail composés des OR autour de thèmes spécifiques (en 2014, un groupe pour faire l'évaluation des manifestations soutenues via la LADE, un autre pour élaborer le PMO LPR 2016-2019).

6.1.2 Perception des OR

L'utilité de la CODEV demeure totalement incontestée. Tous les OR s'accordent à dire qu'une plateforme d'échange est indispensable. Cependant, lorsqu'il s'agit d'apprécier sa nature et son fonctionnement, deux camps se distinguent.

En effet, certains, satisfaits de traiter de thématiques diverses et de partager leurs expériences, affirment que les différents sujets dont traite la CODEV sont adéquats et en ligne avec le mandat qu'ils se voient confier en qualité d'OR. Ils souhaiteraient ainsi que la CODEV devienne une fédération des associations régionales, revêtant une mission politique vis-à-vis du canton et des acteurs extérieurs.

D'autres cependant soutiennent une vision différente et affirment que la CODEV devrait se concentrer sur des affaires économiques, excluant toute autre thématique, aussi influente qu'elle soit sur la promotion de l'économie régionale. Ils verraient d'un bon œil un changement visant à concentrer les activités de la CODEV sur la promotion économique uniquement – les plateformes actuelles dépassant à leurs yeux le cadre de leurs compétences en matière de promotion économique.

Il apparaît très clairement que seule l'existence d'une entité comme la CODEV assure une vision cohérente des activités de tous les OR. Chaque région ayant des caractéristiques propres et des particularités, elles se doivent de communiquer pour assurer qu'elles mettent tous leurs efforts dans une même direction garantissant la prospérité économique du Canton de Vaud. Dans ce sens, la totalité des OR qualifient le travail de constructif, permettant un échange d'expériences dans une atmosphère dénuée de concurrence, facilitant ainsi le partage d'outils et la résolution de problèmes de coordination dans divers domaines. Elle reste perçue comme une bonne courroie de transmission du canton aux communes. Enfin, elle assure à chaque région le respect quant à sa différence et, dans ce sens, rassemble plus qu'elle ne divise.

Pour les OR, la CODEV est utile tant qu'elle se limite à son rôle de plateforme d'échanges de bonnes pratiques. En effet, pour assurer ses responsabilités au sein de la CODEV, chaque OR doit participer sur le

temps de travail de ses collaborateurs et verse une cotisation annuelle de CHF 1000 pour le fonctionnement de la CODEV. Bien que certaines régions pensent que la CODEV pourrait être utilisée encore davantage (ADNV, Pays-d'Enhaut, ARGDV), la plupart des OR apprécient sa structure actuelle et une minorité (ADAEV, PROMOVE) craint même qu'avec un alourdissement des structures et des tâches, leur travail en son sein ne devienne chronophage et que l'investissement devienne trop coûteux si on le compare aux retombées.

LA CODEV permet de porter les messages des OR plus haut. En effet, la courroie de transmission qu'elle constitue hisse certaines problématiques communales et/ou infracantonales à l'échelon supérieur, et elles obtiennent ainsi une considération tout autre. Pour certaines régions, la CODEV est donc un moyen précieux pour ouvrir l'accès des localités à la hiérarchie cantonale d'une manière moins formelle en assurant ainsi des résultats impossibles par d'autres biais (ADAEV, ARCAM).

6.1.3 Notre analyse

Une plateforme dont chaque partie tire un profit concret, pas toujours identique

Les particularismes des dix régions, tels que consacrés dans leurs stratégies, se reflètent également dans leur approche face à la nature et au fonctionnement de la CODEV ainsi qu'aux bénéfices que chacun des dix OR en tire. Bien qu'un consensus soit absent au sein des dix OR pour assurer à la CODEV un volet politique, chacun des OR valorise ainsi le potentiel et les conséquences importantes de l'existence d'une telle instance. Cette dernière est perçue comme une plateforme très positive.

La CODEV est unanimement perçue comme une excellente 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. En effet, la plateforme permet de parler de problèmes survenus dans les quatre coins du canton en recherchant des occurrences similaires dans d'autres régions afin d'y remédier ou en s'assurant que tel ou tel cas est unique, lui octroyant ainsi une consécration de sa nature régionale. L'ADAEV en est un excellent exemple : la recrudescence des crimes (cambriolages dans l'industrie horlogère) sur son territoire régional a permis à l'OR de fédérer les mécontentements au sein des entreprises et des communes, parlant ainsi d'une seule voix, et parvenant à intéresser et à mobiliser rapidement la cheffe du DIS en personne pour remédier à un problème tout à fait régional avec l'appui du canton dans son ensemble et ce de manière transversale.

Un fonctionnement simple et efficient, adéquat pour répondre aux attentes des OR

Il est important ici de soulever les réalisations exceptionnelles d'une telle plateforme d'un point de vue de son efficacité financière. En effet, malgré l'absence d'un secrétariat permanent, et subissant une présidence tournante d'une année à l'autre, la CODEV témoigne d'une continuité certaine dans l'aboutissement de ses engagements. Chaque nouvelle présidence, bien qu'apportant de nouvelles idées, et parfois une perspective différente due à une typologie différenciée de son territoire, s'engage à terminer ou à continuer des projets communs d'une envergure significative. Un exemple d'une telle réalisation est le projet Appui-Apprentis (App-App), initié en 2005 par l'ADNV sur mandat de la CODEV et

poursuivi et même élargi sous les présidences ultérieures. De telles réalisations, impossibles sans la CODEV, méritent d'être mises au bilan positif de son existence.

Un instrument indispensable à la politique régionale

D'un point de vue extérieur, sans un tel instrument, il apparaît impossible que le canton puisse poursuivre une politique des régions. En effet, les besoins et les contextes, les ressources et les potentiels variant parfois très fortement d'une région à l'autre, une plateforme horizontale incluant toutes les régions, permet à chacun d'affirmer et de défendre sa différence sur un pied d'égalité, ouvrant ainsi la voie à l'élaboration d'une vision commune en excluant toute velléité de concurrence.

Forte de tant de succès, la CODEV constitue une forte valeur ajoutée pour les OR, mais elle apporte également beaucoup au SPECO. En effet, grâce à cette plateforme, il bénéficie ainsi d'un répondeur informé. Il peut ainsi s'épargner beaucoup de temps et s'évite le porte à porte avec chaque OR.

- *Recommandation R29 : Renforcer le rôle de la CODEV en accordant une grande priorité aux échanges d'expériences*
- *Recommandation R30 : Veiller à la valorisation et communication de leurs réalisations*

Une participation du SPECO à renforcer pour lui permettre d'endosser les nombreux dossiers à traiter avec le collectif des OR

Selon une tradition de partenariat établie et soignée entre le SPECO et les OR ces dernières années, sa participation est bienvenue et il parvient à en tirer un bénéfice concret, comme le montrent les groupes de travail animés par le SPECO en 2014. En considérant toutefois les nombreuses lacunes dans l'explicitation et la formalisation des attentes entre les parties soulevées dans notre étude (objectifs pluriannuels des OR, système d'indicateurs et de reporting, cahier des charges des managers régionaux, etc.), il semble 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.

- *Recommandation R26 : Le SPECO doit établir une feuille de route relative aux dossiers à traiter avec les OR et la leur soumettre pour approbation.*

6.2 Régiosuisse

6.2.1 Contexte

Régiosuisse, créé en 2008 par le Secrétariat à l'Economie (SECO) est le Centre suisse du réseau de développement régional mis en place pour accompagner la Nouvelle politique régionale (NPR). Parmi les tâches principales figurent la création d'un système de gestion des connaissances sur le développement régional visant à apporter un soutien pratique aux acteurs régionaux du développement. En tant que plateforme nationale de réseautage, Régiosuisse offre un certain nombre de prestations visant à stimuler les échanges de savoir et d'expériences afin de compléter les compétences et connaissances de ces acteurs.

Hormis un seul OR (ADNV) mentionnant son grand intérêt pour ses produits et sa participation régulière et active aux événements et cours organisés par Régiosuisse, les OR n'y font guère référence.

6.2.2 Notre analyse

Une faible participation aux réflexions de Régiosuisse et donc de faibles bénéfices tirés de cette plateforme

L'article 4 de la convention signée avec le SPECO, demande aux OR de participer régulièrement aux réunions, échanges ou formations organisés à l'échelle nationale dans le cadre de la mise en œuvre de la LPR.

Or, à en croire les entretiens menés en leur sein, les OR ne sont pas particulièrement actifs au sein de Régiosuisse. Il est difficile de comprendre l'absence d'intérêt pour cette plateforme peu contraignante et offrant de nombreux bénéfices à un coût relativement modeste.

- *Recommandations R32 : Saisir la plateforme de Régiosuisse pour élargir la perspective sur d'autres pratiques de management régional, sources d'inspiration et d'ouverture*

PARTIE III : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7 Conclusions

En guise de conclusion, nous revenons très sommairement sur les principaux éléments de notre analyse, présentée en détail dans les différents chapitres du rapport. Ce regard sommaire doit aider à apprécier l'importance de chaque élément et à en établir une hiérarchie en aide de lecture.

7.1.1 Une bonne adéquation de l'échelle de travail

La gouvernance régionale de la politique de développement économique, reposant sur un découpage régional pertinent et s'inscrivant dans une continuité naturelle de politiques antérieures, compte sur des choix conceptuels justes.

- Le découpage en régions tel que prévu par la LADE/PADE assure un lien de proximité entre acteurs économiques et instances publiques, et cette proximité et bonne connaissance du tissu économique garantit une adéquation entre les réalités locales et la vision du canton en matière de développement économique dans son ensemble.
- Ancrées auprès des autorités communales, les régions connaissent et fédèrent les intérêts communaux de manière à les faire concilier avec les intérêts de la région, respectivement de l'espace économique pertinent. Leur présence est fortement appréciée par le canton, lorsqu'il traite avec les communes de questions à portée régionale.
- La région jouit en particulier de la liberté nécessaire pour identifier les besoins sur son territoire et les faire correspondre avec les exigences et orientations stratégiques du canton. Elle développe une stratégie qui sert de référentiel partagé entre région et canton.
- L'échelle régionale s'avère être pertinente pour les missions confiées aux OR. Ainsi, les projets régionaux, variant de par leur taille et leur nature, s'inscrivent dans la stratégie de la région qui les appuie. Le canton ne se voit ainsi pas confier la vérification et l'analyse de la pertinence des requêtes, et la région se substitue donc à ce dernier assurant ainsi une plus grande réactivité et une compréhension accrue des enjeux dans leur détail.

7.1.2 Une politique cantonale qui capitalise sur des régions et leurs acquis

La politique cantonale peut s'appuyer sur des structures opérationnelles et efficaces. Celles-ci apportent en effet un historique qui les a menés à développer une organisation et des compétences ayant fait leurs preuves par le passé.

- Les formes de gouvernance des OR, accordant aux communes une place prépondérante tout en accueillant des représentants de l'économie, favorisent largement l'ouverture voulue des régions sur leur réseau de partenaires

- Les responsables des secrétariats régionaux disposent pour la plupart d'une grande ancienneté dans leur fonction. Ils ont tous des compétences reconnues dans le domaine du développement économique et comptent sur un réseau important de contacts dans la région.
- Avec leur historique et ancrage communal, ils revendiquent en contrepartie une autonomie et auto-détermination et présentent une certaine inertie à endosser et à s'adapter à de nouvelles missions
- Le poids des communes au sein des OR les expose particulièrement à des orientations résultant de considérations politiques. Leur champ d'intervention peut ainsi être restreint et exclure, comme cela est observé dans certains cas, des politiques publiques présentant de fortes interactions avec le développement économique (à savoir le développement territorial).

7.1.3 Un partenariat avec les régions qui se veut fort, mais qui reste largement implicite

Le canton a construit sa politique sur une conception de partenariat fort avec les régions, basé sur la confiance et l'autodétermination : elle n'a en particulier pas cherché à beaucoup formaliser et expliciter la mission et les modalités de la collaboration, en focalisant son attention sur l'appréciation et le suivi des projets régionaux. Bien qu'ils soient présents, les outils visant à préciser et encadrer le rôle que doivent jouer les OR ne sont ainsi pour la plupart pas précis, et les exigences du canton envers les régions demeurent souvent floues et pouvant être interprétées comme trop ambitieuses. Ce mode de collaboration largement implicite présente à la fois des avantages et des inconvénients pour les parties.

- Le canton, les OR et les partenaires/porteurs de projet sont satisfaits de cette approche qu'ils perçoivent comme pragmatique. Le canton ne s'immisce pas dans les affaires locales, laissant l'OR et les communes ainsi que leurs partenaires gérer les affaires à cette échelle. Le canton économise ainsi des ressources et évite de prendre des décisions basées sur des informations provenant d'un niveau trop éloigné du terrain.
- La marge d'interprétation de la mission accordée par le canton a empêché certaines régions de s'y préparer sur un plan opérationnel. Tant en matière de compétences professionnelles qu'en matière de qualité des stratégies produites et des réalisations concrètes, les régions ne sont pas homogènes.
- Le faible degré de formalisation des attentes du canton se répercute également sur la forme donnée aux comptes rendus, qui est fortement variable et dont une exploitation à des fins de contrôle ou d'optimisation continue reste donc limitée.
- Concentrées sur leur territoire et ses spécificités, et très à l'écoute des attentes de leurs communes, les régions peuvent courir le risque d'un repli sur soi et résister au besoin, pourtant bien avéré, d'accorder leurs fonctionnements et pratiques professionnelles.
- La professionnalisation des OR et la mutualisation des bonnes pratiques au sein du réseau dans son ensemble (canton-OR-autres acteurs), l'un des objectifs du canton, est certes une réalité,

mais présente un potentiel de développement et la nécessité d'une plus forte implication du Canton.

- La coordination, bien qu'existante, souffre de certaines difficultés. Pour pallier à cela, notamment pour les domaines infra cantonaux ou supra régionaux, les régions doivent communiquer et échanger régulièrement. La plateforme de coordination CODEV, dont l'existence constitue déjà un succès à certains égards, peine à évoluer dans ce sens et ne parvient pas à accomplir pleinement sa mission. Le caractère sporadique/ponctuel de ses réunions, l'absence d'un réel programme de travail, et le manque de formalité dans son fonctionnement empêchent sa pleine efficacité.

7.1.4 Des résultats tangibles et très satisfaisants qui ne peuvent toutefois cacher le besoin d'un redressement de la mission

Les OR sont le pivot de la politique vaudoise de développement économique. Ils effectuent un travail important qui dépasse le cadre proposé par la LADE. Dans les différentes missions qui leur ont été attribuées, les régions ont clairement démontré la qualité et l'efficacité de leur travail. En témoignent notamment les commentaires très majoritairement positifs dans l'enquête auprès des partenaires de terrain. Les conclusions portant sur le degré d'accomplissement de la mission restent toutefois mitigé, et on constate en particulier que - du fait des libertés qui leur sont conférées ainsi que du flou laissé par le canton sur ce qui est attendu d'elles - des pratiques très variables se sont installées dans les régions, avec des variations qui ne peuvent pas être imputées aux seules spécificités socioéconomiques. De telles variations dans la délivrance des prestations s'avèrent problématiques d'un point de vue de l'équité et de la cohérence globale, et une formalisation conjointe entre canton et OR de la mission est sans doute un premier pas indispensable pour créer, dans toutes les régions, les conditions leurs permettant de pleinement remplir leur mission.

PARTIE IV : CADRE NORMATIF ET FACTUEL DE LA POLITIQUE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

8 Nouvelle politique régionale de la Confédération

8.1 Historique

Le début de la politique régionale de la Confédération se fonde sur le programme fédéral de promotion des régions de montagne de 1971. Par la suite, le pilier de la politique régionale était la **Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne** (LIM, 1974-1997), qui avait pour but d'améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne et de freiner la perte de population, en régionalisant et en soutenant les investissements dans les infrastructures. Plus d'une cinquantaine de régions de montagne ont été constituées, chargées d'élaborer des programmes de développement régional. La mise en œuvre a été assurée par les secrétariats, qui ont été soutenus financièrement par la Confédération.

Depuis 1974, la Confédération gérait à cette fin un «Fonds de roulement» de près de 1,5 milliard de francs. Les cantons devaient participer à même hauteur au financement des projets d'infrastructures. La promotion prenait le plus souvent la forme de prêts (la plupart sans intérêts) aux communes de montagne, remboursables à long terme. De 1974 à mi-2005, quelque 8'650 projets ont été soutenus moyennant des aides aux investissements pour un montant frôlant 3 milliards de francs. Le volume des investissements ainsi cofinancés dans les régions de montagne atteint 19,6 milliards de francs.

Avec l'**Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement** (l'Arrêté dit Bonny) la Confédération a tenté de soutenir le développement des régions qui étaient confrontées à des difficultés économiques et d'encourager le changement structurel économique par l'intermédiaire de mesures d'encouragement à la création d'entreprises. Pour ce faire, des aides directes ont été accordées à des projets novateurs dont le but était de diversifier les entreprises privées. L'arrêté Bonny a été remplacé à la fin 2007 par la Nouvelle politique régionale (NPR). Jusqu'à fin 2004, 919 projets totalisant 26'000 emplois ont été soutenus au titre de l'arrêté Bonny. La Confédération a versé 50 millions de francs à titre de contributions au service de l'intérêt et contribué à hauteur de 50 millions aux pertes sur cautionnement. Si l'on compte les prestations équivalentes imposées aux cantons, le soutien atteint 200 millions de francs, soit 8 millions par an – montant qui ne comprend pas les allègements fiscaux.

Au cours des ans, les instruments de la politique régionale ont été adaptés à l'évolution et aux nouvelles exigences, et complétés par d'autres mesures. Au milieu des années 90, la Suisse s'est associée à l'initiative **INTERREG** de l'Union européenne qui vise à soutenir les régions frontalières confrontées à des difficultés liées à la situation géographique particulière. En outre, la Confédération a mis sur pied un programme d'aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus, 1997-2007). Il s'agissait de promouvoir des projets de nature organisationnelle, conceptuelle ou institutionnelle qui devaient avoir un

effet à long terme et être capables de fonctionner sans aides financières, après le financement initial nécessaire.

8.2 Nouvelle politique régionale (NPR) et ses instruments

La Nouvelle politique régionale (NPR), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, a remplacé les mesures de la LIM et Regio Plus. Le fonds LIM a été repris dans le cadre de la NPR et constitue la base pour le financement des mesures prises par la Confédération dans le domaine de la politique régionale. La NPR doit permettre d'améliorer les conditions cadres économiques pour les activités entrepreneuriales, de promouvoir les innovations, de générer de la valeur ajoutée et d'encourager la compétitivité dans les régions concernées. La NPR fournit ainsi une contribution à la création et à la sauvegarde d'emplois dans les régions concernées. La NPR contribue de manière indirecte à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales.

La Nouvelle politique régionale (NRP) de la Suisse comprend trois volets : le volet 1 concerne l'encouragement de projets innovateurs pour accroître la compétitivité des régions, et ce sont les cantons et les régions qui sont responsables de la sa mise en œuvre. Le périmètre d'impact de ce volet comprend toutes les régions de Suisse, à l'exception des grandes agglomérations et des cantons urbains. Le volet 2 sert à coordonner à l'échelle de la Confédération la politique régionale avec les autres politiques sectorielles qui concernent le développement économique des régions. Dans le cadre du volet 3 un système de gestion des connaissances sur le développement régional au niveau national – Regiosuisse - a été mis sur pied.

Les régions, les entreprises ainsi que les autres personnes et groupements intéressés peuvent solliciter auprès des cantons, dans le cadre de la NPR, les aides financières suivantes :

- *Contributions à fonds perdu*, sous forme d'un financement de départ, pour la préparation, la réalisation et l'évaluation d'initiatives, de programmes et de projets. L'aide à fonds perdus concerne les activités dans le domaine pré-concurrentiel ou interentreprises, par exemple des projets de recherche et de développement, ou encore des initiatives de transfert de connaissances. La NPR soutient aussi des projets qui visent à améliorer les conditions (institutionnelles) favorisant un esprit d'entreprise et de compétitivité. Les responsables régionaux en charge du développement, les offices concernés, ainsi que les acteurs régionaux peuvent aussi obtenir un soutien à titre de participation à leurs dépenses.

- *Prêts à taux préférentiels ou sans intérêt* pour des projets dans le domaine des infrastructures de développement orientées vers la création de plus-value, augmentant l'attrait économique.

- *Allègements fiscaux pour les entreprises privées* au niveau de l'impôt fédéral direct mais qui sont limités à dix ans par projet au plus. Les régions d'application pour l'octroi d'allègements fiscaux est défini et réglé de façon restrictive dans une ordonnance séparée (essentiellement Arc jurassien, régions (pré-)alpines).

Les aides financières accordées dans le cadre de la NPR sont assumées pour moitié par la Confédération, l'autre moitié étant à la charge des cantons. Il n'y a pas de limite pour la part des fonds publics au coût global des projets. Pour obtenir un soutien, les projets doivent avoir un impact sur des régions de

montagne, d'autres régions rurales ou des régions frontalières. Les projets mis en œuvre dans le cadre de la promotion de la Coopération territoriale européenne (CTE) peuvent être lancés dans toute la Suisse.

Les cantons se voient attribuer un rôle central en matière de conception, de financement et de mise en œuvre de la politique régionale. En effet, sur la base du programme pluriannuel 2008–2015 de la Confédération, les cantons ont élaboré des programmes cantonaux et intercantonaux de mise en œuvre d'une durée de quatre ans pour les deux périodes 2008–2011 et 2012–2015. Les objectifs et les stratégies spécifiques pour chaque canton y sont définis. Sur la base des programmes cantonaux de mise en œuvre, les cantons, les régions et/ou les responsables régionaux du développement lancent leurs propres projets, programmes et initiatives qui contribuent à l'amélioration de la compétitivité et à l'augmentation de la création de valeur ajoutée. Les demandes de financement par les fonds NPR sont adressées aux cantons.

Tous les quatre ans, les cantons rendent compte à la Confédération (SECO) des projets réalisés et de la mise en œuvre des axes prioritaires du développement. Le cycle s'achève après une période de huit ans par une évaluation finale sur l'efficacité des mesures entreprises, puis recommence avec un nouveau programme pluriannuel de la Confédération. Durant la première phase de mise en œuvre 2008 à 2011, la Confédération et les cantons ont encouragé, dans le cadre de la NPR, plus de 1'200 projets avec des contributions à fonds perdus (241 millions CHF) et de prêts (182 millions CHF). Ces impulsions publiques ont déclenché chez des tiers (régions, communes, entreprises, organes responsables de projets, etc.) des engagements financiers dépassant largement le demi-milliard de francs. Dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle, plus de 60 mesures d'infrastructure anticipées ont en outre été soutenues par des prêts sans intérêts ou des prêts à taux préférentiels pour un montant de 55 millions de francs.

Avec l'introduction de la NPR, un revirement s'est produit également du point de vue du suivi des projets. En s'appuyant sur un pilotage global par objectifs d'effets (« Wirkungsorientierte Steuerung »), la Confédération exige de la part des cantons des comptes rendus dans la mesure du possible basés sur des évaluations des résultats. Elle souhaite à terme pouvoir disposer d'un concept d'évaluation de référence, partagé entre les cantons.

8.3 Regiosuisse, Centre du réseau de développement régional

Regiosuisse, le Centre du réseau de développement régional, est chargé, à l'aide d'une mise en réseau des acteurs du développement régional, de valoriser, compiler, mettre en réseau et rendre disponible le savoir pertinent en matière de développement régional. A son tour la gestion des connaissances est censée appuyer la mise en œuvre des volets 1 et 2 de la NPR. Sur la base d'un contrat de prestations d'une durée de 4 ans, qui a été renouvelée une fois, et des conventions annuelles correspondantes, les mandataires pour la gestion du centre Regiosuisse ont développé une panoplie de prestations, dans les domaines de la formation et de la qualification, de la compilation de savoir par des communautés du savoir-faire, du soutien à la recherche régionale, de la communication (site internet) et de la connaissance des régions et de la politique régionale.

9 Politique cantonale d'aide au développement économique

9.1 Historique

Afin de bien comprendre les enjeux actuels relatifs à la LADE, il convient d'en saisir les origines. En 2008, les régions ont subi de grands changements. Il y avait avant cela au niveau du Service de l'économie de nombreuses politiques/bases légales. Il s'agit principalement de la Loi sur le tourisme (relative à la promotion touristique) et de la Loi sur la politique des pôles (sites stratégiques), la Loi sur la promotion économique (aide directe aux entreprises), la LIM, fédérale - et son complément cantonal, la Loi sur le développement économique régional pour les zones non-LIM. Tous ces textes revêtaient un caractère régional, et il y avait à l'époque un peu plus de dix régions, qui n'avaient pour la plupart pas pour tâche de s'occuper des agglomérations. Ces politiques étaient menées de manière individuelle avec au centre un canton gestionnaire et fort. Ce système centralisé, tirant sa légitimité de lois éparses, empêchait les acteurs cantonaux et régionaux de posséder une vue d'ensemble et rendait compliquée voire impossible une mise en œuvre cohérente de la politique économique à l'échelle cantonale.

Avec l'arrivée de la LPR est apparu un besoin de réformer la Loi sur le tourisme ainsi que la Loi sur la promotion économique, notamment. Il était important de s'assurer que la nouvelle loi couvrirait tout le canton (par opposition à la LIM). On a saisi cette opportunité pour mener une réflexion globale afin que toutes les bases légales ayant un même objectif soient regroupées: le canton a alors opéré une mutualisation des bonnes pratiques en matière de connaissance et de finances, et les régions se sont retrouvées à intervenir sur la promotion économique et les pôles de développement de manière plus directe, dans des conditions cadre différentes, et avec un but clair de « régionaliser » la politique économique encore davantage.

Aujourd'hui, la LADE propose un plan en régions, intégrant promotion économique et touristique, et soutien aux entreprises dans un même document. Autour se maintiennent tous enjeux liés à la politique des agglomérations ainsi que les enjeux liés à l'aménagement du territoire et au logement.

9.2 Piliers de la LADE et de la PADE

La LADE ne s'est pas limitée à la généralisation des bonnes pratiques qui existaient précédemment dans le domaine du tourisme, de la politique régionale, des pôles de développement ou de la promotion économique. Elle a imposé certains changements et une obligation de coordination qui modifient progressivement la manière de travailler de l'Etat de Vaud et des organismes reconnus. Les différents acteurs doivent désormais répondre de manière concertée aux défis qui leur sont posés, sans perdre le but visé qui est de stimuler la création de projets à portée économique à l'échelle du canton. Les éléments relatifs à la bonne mise en œuvre du dispositif présent dans la LADE sont quant à eux inclus dans la Politique d'appui au développement économique (PADE) dont les grands axes sont expliqués plus bas dans le présent chapitre.

Afin de travailler dans ce sens, la LADE permet à l'Etat de Vaud de prendre des mesures dans les trois domaines suivants : la promotion économique et touristique, la valorisation des potentiels économiques

des régions, et l'encouragement à la création et au développement des petites et moyennes entreprises. Ces trois axes constituent les piliers de la LADE et sont repris par les OR dans le développement de leurs stratégies régionales. A cet égard, les piliers sont aussi un élément clef dans la manière dont les OR structurent leurs activités de manière opérationnelle. Il est important de noter que la promotion touristique en tant que telle reste dans les mains des différents Offices de Tourisme présents dans le canton, et que ceux-ci, bien que travaillant souvent en étroite collaboration avec les OR, possèdent également leurs propres champs d'activité. Enfin, la LADE pose les bases liées à la gouvernance économique du canton en matière de régions en attribuant un soutien financier aux OR afin qu'ils apportent un appui aux projets régionaux dans les trois domaines précités.

De plus, par le biais de la LADE, le canton peut soutenir financièrement des projets économiques et touristiques créant de la valeur ajoutée et des emplois dans les agglomérations, les régions périurbaines, rurales et de montagne du canton. Il peut apporter son soutien sous forme de prêt ou sous forme d'aide à fonds perdu¹⁵. Afin de cibler son intervention, l'Etat de Vaud n'intervient que sur des projets cohérents avec la stratégie dont doivent se doter les OR. Dans ce dispositif, les organismes régionaux sont appelés à jouer un rôle de pivot. Ils sont la porte d'entrée des projets présentés au canton, par le biais d'un préavis qu'ils doivent délivrer. L'Etat de Vaud attend également qu'ils jouent un rôle actif dans le lancement et l'accompagnement de projets.

Enfin, l'intervention de l'Etat de Vaud en faveur des PME est ciblée dans des secteurs industriels ou technologiques de pointe. Des aides incitatives à fonds perdu peuvent être octroyées pour le soutien à l'innovation (dépôts de brevets, développements de nouveaux produits, par exemple) et à l'internationalisation (études de marchés, participations à des expositions à l'étranger, etc.). Les entreprises industrielles peuvent aussi bénéficier de cautionnements de prêts bancaires pour des projets d'investissements. Pour soutenir les entreprises en développement qui n'ont pas les moyens d'accéder aux offres de services proposées par le marché, l'Etat de Vaud peut aussi soutenir des prestataires de services aux entreprises.

La politique d'appui au développement économique (PADE) constitue le principal élément de mise en œuvre de la LADE. Adoptée en juin 2011 par le Conseil d'Etat vaudois, la PADE s'inscrit dans un esprit de continuation des efforts entrepris par le canton pour réaffirmer sa volonté de maintenir dynamisme et diversité sur son territoire, esprit déjà présent avant l'arrivée de la LADE. Pour cela, la PADE a été développée tout en répondant à des exigences méthodologiques élevées, et l'Etat de Vaud souhaite qu'elle lui serve d'outil stratégique et de pilotage de l'action du canton en matière de développement économique. La PADE s'étend ainsi sur trois niveaux :

1. Elle définit les priorités pour la période 2012-2017 (redéfinies pour chaque législature)
2. Elle précise les attentes du canton en matière de gouvernance

Canton de Vaud, « LOI 900.05 sur l'appui au développement économique (LADE) », 12 juin 2007, http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html.

¹⁵ Des chiffres détaillés sur les montants et la nature de ces prêts ou de ces AFP se trouvent au chapitre 5.4

3. Elle fixe les objectifs principaux auxquels les projets à vocation économique et touristique devront répondre pour recevoir des subventions LADE

Pour la période 2012-2017, le Conseil d'Etat a ainsi défini trois enjeux transversaux et huit enjeux thématiques.

Les trois enjeux transversaux :

- A. Efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale.
- B. Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique vaudoise par le biais d'une promotion intégrée (image commune).
- C. Outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles (veille stratégique).

Les huit enjeux thématiques :

1. Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement.
2. Réponse adaptée aux besoins des PME et Start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement.
3. Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée.
4. Internationalisation du tissu économique vaudois.
5. Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit coordonnée avec la promotion du secteur.
6. Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement.
7. Renforcement de la vitalité socio- économique des centres.
8. Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire.

Enfin, la PADE a consacré un certain nombre de nouveautés comme suit :

1. La redéfinition des secteurs économiques et des types d'activités prioritaires pour la promotion économique
2. Le renforcement d'une politique globale de l'innovation en faveur des industries du canton
3. Le renforcement du rayonnement cantonal par une promotion intégrée (vaud.ch)

4. Le respect d'exigences élevées en matière de gouvernance
5. L'intégration de la dimension territoriale dans les mesures de promotion économique
6. L'actualisation de la politique des pôles de développement (PPDE)

Le respect d'exigences élevées en matière de gouvernance figure parmi les priorités politiques du gouvernement. Il renforce ainsi le besoin d'efficacité et d'efficacités de la gouvernance. Une meilleure coordination interservices, la mutualisation des compétences entre les régions et leurs associations économiques et la professionnalisation du « guichet entreprises » sont autant de priorités fixées par la PADE et s'adressant à tous les acteurs de cette évaluation. Ainsi, la PADE leur permet de s'adapter au mieux aux contextes régionaux et territoriaux dans lesquels ils œuvrent sans imposer des solutions depuis le haut.

Les objectifs transversaux de gouvernance dans le cadre de la politique d'appui au développement économique sont définis comme suit :

- développer et mutualiser les compétences et expériences acquises au niveau des régions, soit de soutenir et accompagner la modernisation et professionnalisation des organismes régionaux
- renforcer le rôle des organismes régionaux dans la mise en œuvre de la politique des pôles de développement
- mutualiser les compétences au sein de la Coordination du Développement Economique Vaudois (CODEV)
- encourager la réalisation de projets et programmes régionaux à l'échelle économique pertinente.

9.3 Acteurs de la mise en œuvre

SPECO : Le Service de la promotion économique et du commerce du Canton de Vaud est l'acteur qui chapeaute la mise en œuvre du développement économique vaudois. Il se compose de l'Unité Economie Régionale, de l'Unité Entreprises ainsi que des Unités Police cantonale du commerce et de Support. Le travail de ces deux dernières ne rentre pas dans le cadre de la présente évaluation.

L'Unité Entreprises a pour occupation première les technologies et l'innovation. Elle gère les soutiens aux entreprises et les organismes qui ont une mission déléguée de l'Etat tels que le DEV, le GGBA ou l'OTV. En ce qui concerne ce dernier, il s'agit de promotion touristique uniquement par opposition aux infrastructures et aux projets touristiques. Les organismes ou entreprises interagissant directement avec cette unité sont actifs en matière de promotion économique portant sur les enjeux thématiques suivants, inscrits dans la PADE : diversification du tissu économique, innovation et création d'emplois à haute valeur ajoutée, internationalisation du tissu économique, besoin en matière de conseil pour le financement des entreprises. Ses interactions avec les OR sont plus limitées que celles de l'Unité Economie Régionale. Elle attend des OR qu'ils tissent des réseaux en matière d'artisanat, de tourisme ou

encore de commerce et qu'ils apportent un soutien allant du simple conseil en passant par un appui sur les procédures administratives relatives aux aides.

L'Unité Economie Régionale est responsable des aides aux projets régionaux et elle gère la mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles composant la LADE, soit la politique d'appui au développement économique, la politique régionale, la politique des pôles de développement et la politique du tourisme. Cette unité travaille en étroite collaboration avec les OR, qu'elle est chargée de les reconnaître en tant qu'associations régionales. A cet effet, elle apporte son soutien dans le développement de la stratégie régionale des OR, qu'elle valide, mais aussi dans les affaires courantes lors de problèmes ou de questions émanant des régions. Elle cautionne également tous les projets régionaux préavisés par les OR dans le cadre de la LADE. Enfin, l'Unité Economie Régionale distribue les enveloppes financières destinées à soutenir le fonctionnement des OR. En parallèle à cela, et de manière informelle, cette unité fait office de vecteur d'informations entre les différents OR du canton.

SDT : Puisque la politique économique du Canton de Vaud est intimement liée à d'autres politiques sectorielles telles que la politique d'agglomération, du logement, ou la politique des pôles de développement, les OR travaillent en collaboration avec le Service du Développement Territorial du Canton de Vaud (SDT).

10 Rôle et mandat des organismes régionaux

10.1 Historique des OR

La politique dite des régions, telle qu'inscrite dans la LADE, ne fait que traduire de manière plus concrète, et sur un plan juridique, un état de fait présent dans le Canton de Vaud depuis fort longtemps. Bon nombre des OR sont nés bien avant l'apparition de la LADE et jouissent par conséquent d'une longue expérience en matière de promotion économique à l'échelle régionale. Lausanne s'est doté d'un organisme à portée régionale dès 1967, suivi de l'ADNV en 1969, de l'ADAEV en 1973, de Pays-d'Enhaut Région et Aigle Région en 1975, de l'ARGVD, puis de la COREB et PROMOVE en 1988, de Région Nyon en 2004 puis finalement de l'ARCAM en 2009. Il est important de noter que certains OR ont remplacé d'autres organismes, ont changé de nom ou ont été absorbés par des régions plus larges suite à divers événements puis enfin dès l'apparition de la LADE. Ainsi, leur nature, leur structure et les tâches qui leur étaient confiées ont évolué au fil du temps. A compter de 2008, en effet, dès l'entrée en vigueur de la LADE, les dix organismes tels que compris dans la présente évaluation, se sont vus proposer la signature d'une convention de prestations avec le canton par l'intermédiaire du SPECO. A travers cette convention, le Département de l'Economie et des Sports de l'Etat de Vaud (DECS) reconnaît désormais leur existence, leur octroie un financement cantonal (AFP au fonctionnement¹⁶) et pose par là même un certain nombre d'exigences relatives à leur mission, à leur mode de fonctionnement, ainsi qu'à la gouvernance sur

¹⁶ Voir art. 17 LADE et art. 5 LPR

l'ensemble du territoire vaudois. Ces exigences ainsi que leurs spécificités sont expliquées plus en détail ci-dessous.

10.2 Mission et prescriptions cantonales

Dans son chapitre III consacré à la valorisation des potentiels économiques et territoriaux du canton et des régions, la LADE définit les organismes régionaux comme toute personne morale composée de communes et éventuellement de privés, dont le but est de valoriser le potentiel économique et territorial de la région concernée (art.15).

Les objectifs des organismes régionaux sont formulés comme suit dans la LADE :

- **Elaboration d'une stratégie régionale** : un rôle dans la conception du développement de la région, qui comprend l'élaboration, la mise à jour et le suivi d'une stratégie économique et touristique de la région, qui est validée par le DECS,
- **Mise en œuvre de la stratégie** : un rôle opérationnel, en mettant en œuvre la stratégie, et en assurant la coordination et suivi des projets,
- **Guichet d'entreprise** : une fonction de guichets d'entreprises, comme structure de proximité, qui propose un service d'informations, de conseils et de soutien aux entreprises du canton et dans l'initiation et la création d'entreprises et éventuellement une aide au démarrage et à la gestion du projet,

La mission est définie de manière encore plus spécifique dans les contrats de prestations :

Dans le domaine des **projets régionaux** sur le plan opérationnel:

- planification des projets régionaux et des aides à apporter
- analyse des projets régionaux et élaboration d'un préavis
- préavis et suivi des projets cofinancés par la LADE, et LPR (pour les régions concernées, en particulier le reporting annuel des programmes d'actions sectoriels LPR)

Par rapport aux autres acteurs de la politique régionale

- **Pôles de développement** : participation et coordination dans les organismes de gestion des pôles de développement,
- **Collaboration interrégionale** : assurer une collaboration active avec les régions voisines à l'échelle suprarégionale ou interrégionale,
- **Collaboration avec le canton** : coordination avec le DEV en cas de contacts directs des entreprises exogènes,
- **Coordination à l'échelle cantonale (CODEV) et nationale** : participation aux réunions d'échange ou de formation à l'échelle cantonale ou fédérale sur la politique régionale et la politique d'agglomération.

Enfin, la LADE pose également ses exigences en matière de reconnaissance comme suit (art.16) : Le Conseil d'Etat reconnaît les organismes régionaux lorsque ceux-ci :

1. assument des tâches de développement économique régional à une échelle géographique ou économique pertinente et rationnelle
2. sont dotés d'une organisation et d'un personnel adéquats
3. disposent d'une stratégie, préalablement validée par le département, comprenant un positionnement, une analyse des forces et des faiblesses, des objectifs, des axes stratégiques, un programme d'actions, un schéma d'organisation.

Projets régionaux

La LADE définit également les projets régionaux pouvant bénéficier de son soutien (art.20). Ainsi, par projet régional, sont entendues des études, des mesures organisationnelles, des manifestations et des infrastructures, qui contribuent à la réalisation de la stratégie de l'organisme régional et qui visent au moins l'un des objectifs suivants :

1. identifier ou exploiter les potentiels économiques et territoriaux des régions
2. augmenter l'attractivité des régions
3. favoriser les implantations et le développement d'activités économiques dans les régions
4. mettre à disposition des équipements de qualité
5. développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et de communication
6. améliorer la qualité de prestations existantes
7. créer des structures d'organisation plus efficaces

Guichets entreprise

Avant l'apparition de la LADE, les demandes de soutien et d'information en matière de promotion économique allaient directement au SPECO. Désormais, ce sont les OR qui, à travers un service de « guichet d'entreprise » tissent des réseaux et informent les acteurs de la promotion économique de leur région.

Aujourd'hui, ni la LADE ni la PADE ne spécifient les tâches qui tombent sous cette dénomination, et la nature, la structure ainsi que les prestations offertes par le guichet varient d'un OR à un autre. Certains OR apportent de simples conseils, d'autres proposent un appui sur les procédures administratives relatives aux aides, ou encore une assistance dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets en devenir ou soutenus.

Le canton souhaite laisser la liberté aux OR afin de profiter de leur proximité avec le terrain pour aider les entreprises, puisqu'il n'y a jamais de mauvaise porte. Tout acteur souhaitant s'informer, bénéficier d'un soutien financier ou simplement d'un conseil s'adresse aux différents partenaires dépendamment de ses connaissances. Le seul mot d'ordre est l'échange des connaissances à travers le réseau. Chacun se doit de connaître son propre rôle ainsi que le rôle de ses partenaires afin de s'assurer qu'aucune entreprise ne soit délaissée. Ainsi, afin d'établir une certaine cohérence, mais aussi une action efficiente, le niveau de connaissances devrait être égal partout.

10.3 Politiques sectorielles influençant le travail des OR

10.3.1 Politique d'agglomération

Le Canton de Vaud participe à la politique des agglomérations engagée par la Confédération (Office fédéral du développement territorial). Aussi, selon Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les cantons doivent mettre en place une politique d'aménagement du territoire. A cet effet, ils développent un Plan directeur cantonal-PDCn(art. 6-12 LAT).

Ainsi, le Plan directeur cantonal (PDCn) vaudois¹⁷, incluant la thématique des agglomérations vaudoises, vise à assurer un cadre de vie agréable sur le territoire du canton tout en essayant de répondre aux attentes de la population et coordonne l'action des collectivités (Confédération, cantons, communes et régions) sur le territoire dans cette direction.

Il prend en compte diverses thématiques affectant l'organisation du territoire et identifie les mesures à prendre afin d'assurer un développement territorial harmonieux, tant sur le plan de l'économie, que de la qualité de vie et de l'environnement. Sa troisième adaptation a été adoptée en 2014 par le Grand Conseil et est actuellement traitée par le Conseil d'Etat.

Les différents projets d'agglomération ou schémas directeurs intercommunaux actuellement en cours dans le Canton de Vaud sont les suivants:

- Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)
- Région de Nyon
- Agglomération Yverdonnoise (AggloY)
- Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (Agglo FVG)
- Projet d'agglomération du Chablais (Agglo Chablais)
- Projet d'agglomération Rivelac (Agglo Rivelac)

¹⁷ Le PDCn vaudois peut être consulté sur <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>

10.3.2 Pôles de développement

Le Conseil d'Etat a adopté le rapport d'actualisation de la politique cantonale des pôles de développement (PPDE) en 2011. Ainsi, la PPDE s'inscrit dans la continuité de la politique initiée en 1996 et jouit d'un triple cadre légal : la PADE, la politique du logement (PLog) et le PDCn. Elle favorise le développement de sites stratégiques bien localisés et attractifs, pour l'accueil d'emplois et d'habitants.

Au sein de l'administration cantonale, le Groupe opérationnel des pôles (GOP), composé du Service du développement territorial (SDT) et du Service de la promotion économique et du commerce (SPECO), est responsable de la mise en œuvre de la politique des pôles (PPDE).

Désormais, répartis dans les dix régions du canton, 30 sites stratégiques d'intérêt cantonal ont été définis et une vingtaine de sites sont en cours de définition (27 sites urbains mixtes et 22 sites d'activités).

10.3.3 Tourisme

Concrètement, la dimension de promotion touristique, notamment à l'égard des entreprises suisses ou étrangères souhaitant s'implanter dans le canton, est explicitée dans la LADE (art.3).

Les enjeux d'efficience et d'efficacité de l'organisation de la gouvernance touristique sont également consacrés dans la PADE et ils figurent parmi les 8 priorités thématiques de l'action du canton en matière d'appui au développement économique. Suite à la réalisation en 2010 d'une évaluation du développement de l'offre, de la demande et de la gouvernance du secteur touristique du canton avec un accent spécifique sur la promotion, un travail intitulé « Les enjeux du tourisme vaudois 2010 », est ainsi venu compléter le rapport « Axes stratégiques du tourisme vaudois 2006 » et constitue désormais l'annexe II de la PADE.

L'Etat de Vaud peut ainsi assurer la diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement dont le tourisme fait partie intégrante. Dans ce dispositif, les OR, en partenariat avec l'Office du Tourisme Vaudois (OTV) et les offices de tourisme régionaux, soutiennent des projets régionaux à caractère touristique sur leur territoire.

Enfin, en parallèle, le canton peut cofinancer des actions ponctuelles de promotion de portée nationale ou internationale pour autant que ces dernières soient en accord avec les stratégies de ces organismes de promotion. De telles réalisations ont récemment vu le jour à Shanghai et à Moscou notamment.

11 Caractéristiques et chiffres-clefs des régions

11.1 Découpage du territoire cantonal en régions

Pour la politique de développement régional, le Canton de Vaud collabore avec dix organismes régionaux (OR) qui couvrent pratiquement l'ensemble de son territoire. Géographiquement, chacun des organismes régionaux couvre un territoire qui correspond à peu près à celui du district correspondant, pour trois

districts cette correspondance est entière. Après la dissolution de l'Association de la région d'Oron (ARO), 10 sur les 18 communes du district Lavaux-Oron concerné se sont réparties sur la région de Lausanne (8 communes) et sur la région PROMOVE de Montreux-Vevey (2 communes). Les communes restantes du district ne se sont pas affiliées à une région. Les trois communes de la Vallée de Joux appartenant au district de Jura-Nord Vaudois forment leur propre OR. Sept communes du sud du Gros-de-Vaud font aussi partie de Lausanne région.

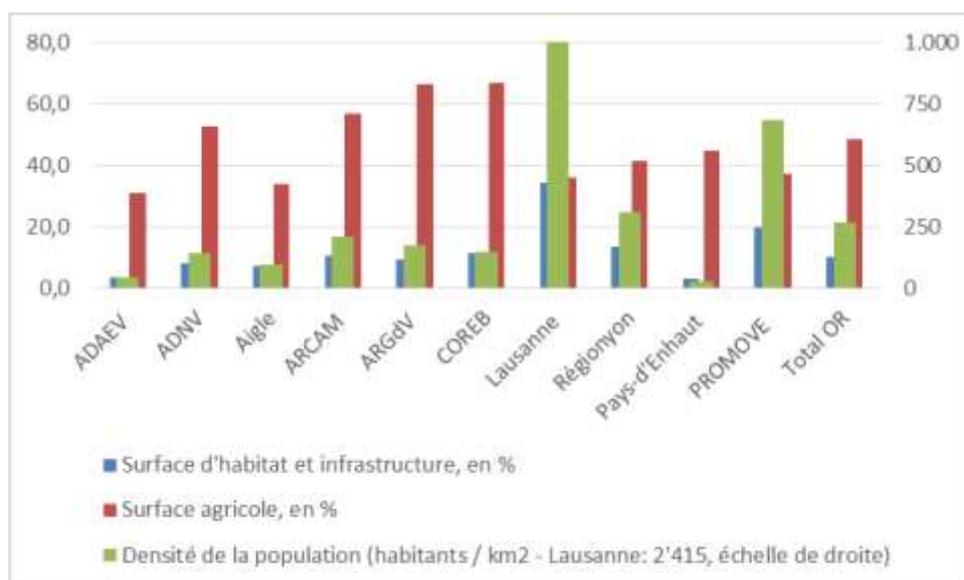
Sur les 318 communes vaudoises, 307 communes sont membres d'au moins un organisme régional, et 7 communes ont une double appartenance. Les habitants des 11 communes qui ne sont pas membres d'un OR représentent 2% de la population du canton et concernent les districts de Nyon (3 communes) et de Lavaux-Oron (8 communes). Ces dernières années, certaines régions et tout particulièrement le Gros-de-Vaud ont connu une recrudescence des fusions de communes. Elles ont été favorisées par l'évolution de certaines politiques publiques à la charge des communes, et la nécessité d'une recherche d'économies d'échelle. Sur ce même territoire, plusieurs projets de fusion n'ont par contre pas été acceptés par le peuple.

11.2 Situation socio-économique des régions

La situation des territoires couverts par les OR est présentée en recourant aux données de territoire, de population, d'emploi et de chômage.

Les régions sont de taille très différente selon les surfaces, la population résidente et les emplois. La surface totale des communes membres des OR varie entre 112 km² (Lausanne) et 537 km². Les surfaces agricoles représentent entre 31% dans la Vallée de Joux et 67% dans la Broye. L'habitat et les infrastructures occupent entre 3% (Pays d'Enhaut) et 34% (Lausanne) des surfaces.

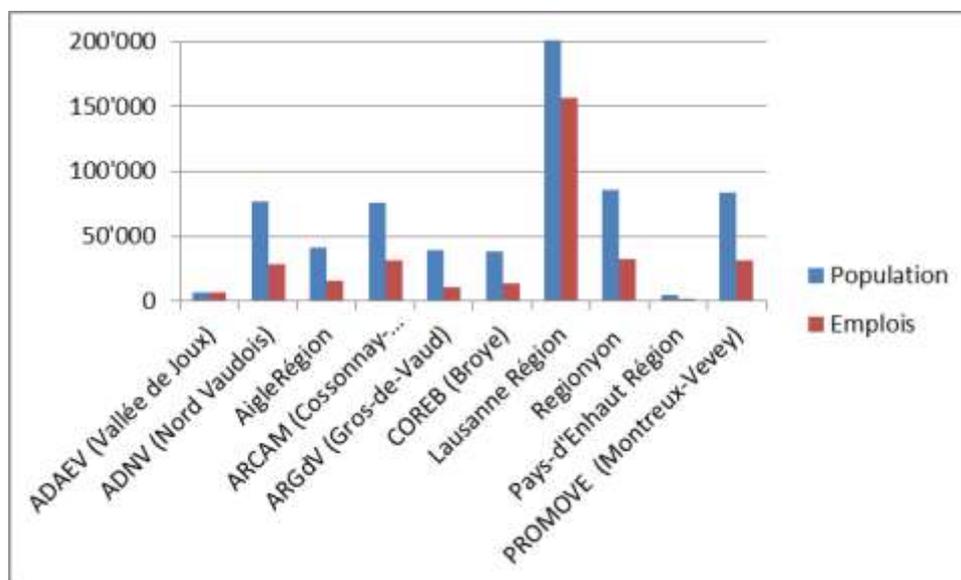
Figure 10 : Type de surface et densité de la population, 2012



Sources : Office fédéral de la statistique

Les régions sont de taille très différente selon la population résidente et les emplois. Près de la moitié de la population (soit 272'000 habitants, en 2012) et 37% des emplois, ici en équivalents plein-temps¹⁸, se trouvent dans la région lausannoise. A l'autre extrême se placent le Pays d'Enhaut et la Vallée de Joux avec quelques milliers d'habitants et d'emplois.

Figure 11 : Population et emplois équivalents plein-temps dans les régions OR, 2012



Sources : Statistique Vaud, propre calcul

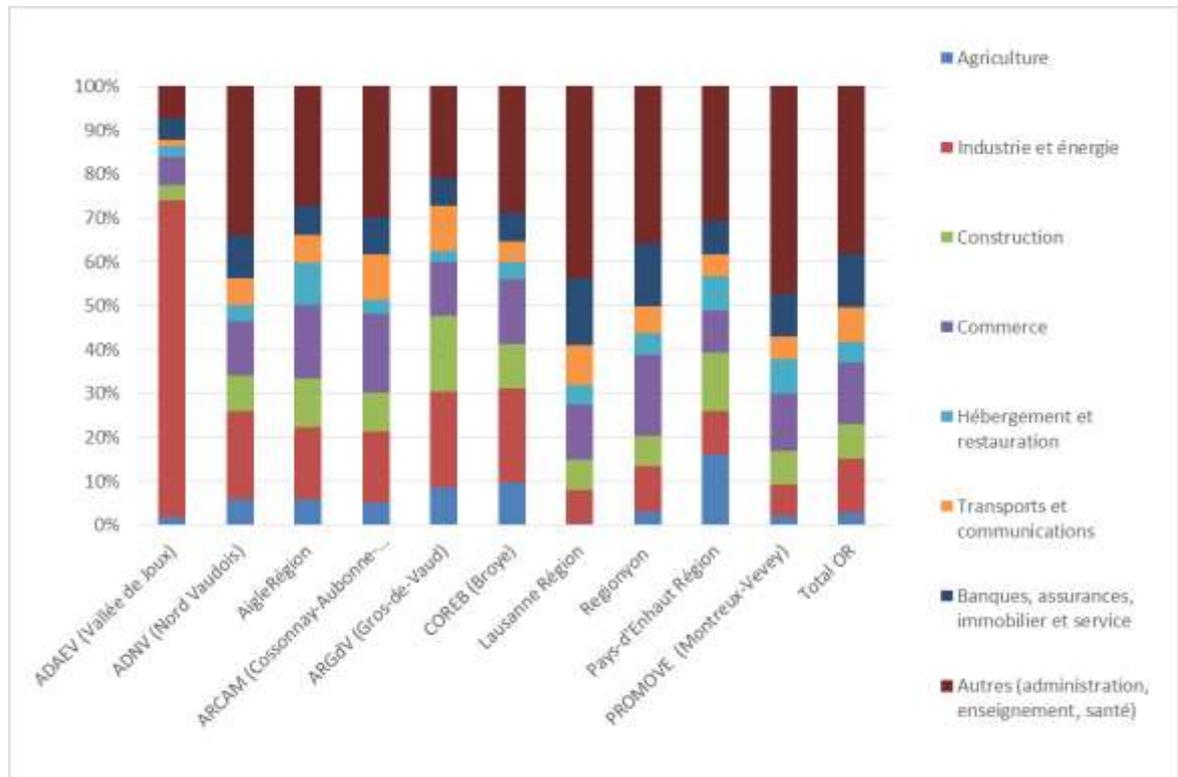
L'objectif des activités déployées par les OR que maints responsables interrogés ont mis en avant est celui du **développement de l'emploi** dans la région face à une population qui croît à un rythme soutenu, de 1.6% par année depuis plus de 10 ans. L'augmentation des emplois permet notamment de trouver une occupation dans la région même pour les habitants et une éventuelle augmentation des revenus moyens de la région selon les activités économiques qui s'y développent. Mais il est clair que le nombre de pendulaires entre régions a augmenté et cela concerne, en tant que destination, surtout les villes et agglomérations urbaines qui drainent les emplois.

Le **tissu économique** est différent d'une région à l'autre, mais les différences sont somme toute peu accentuées si l'on excepte notamment la situation particulière de la Vallée de Joux et la concentration relative des emplois liés au secteur public à Lausanne et sur la Riviera. On observe une nette dominance de l'industrie dans la Vallée de Joux qui accapare 72% des emplois de la région, comparés aux 24% tous services confondus. Une part importante de ces emplois est occupée par des travailleurs frontaliers de France. Dans 5 autres régions la part de l'industrie est au-dessus de la moyenne cantonale de 13%; et

¹⁸ Les données sur les emplois proviennent de deux sources différentes et ne sont pas strictement comparables. Les données de 2005 et 2008 (estimations) sont issues des recensements des entreprises, alors que celles de 2011 (révisées) ou de 2012 (provisaires) sont tirées des registres administratifs de l'AVS selon la Statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données antérieures ont été rendues comparables avec celles de STATENT. Il subsiste toutefois une incertitude quant à l'exactitude des estimations. Il y a lieu donc de ne pas sur interpréter les chiffres.

dans trois de ces régions, Gros-de-Vaud, Broye et Nord Vaudois, l'industrie fournit le plus grand nombre d'emplois (en comparaison aux différentes branches d'activités de service, exception faite des services de l'administration, de l'enseignement et de la santé qui représentent 34% des emplois en moyenne).

Figure 12: structure des emplois dans les régions des OR, en 2012

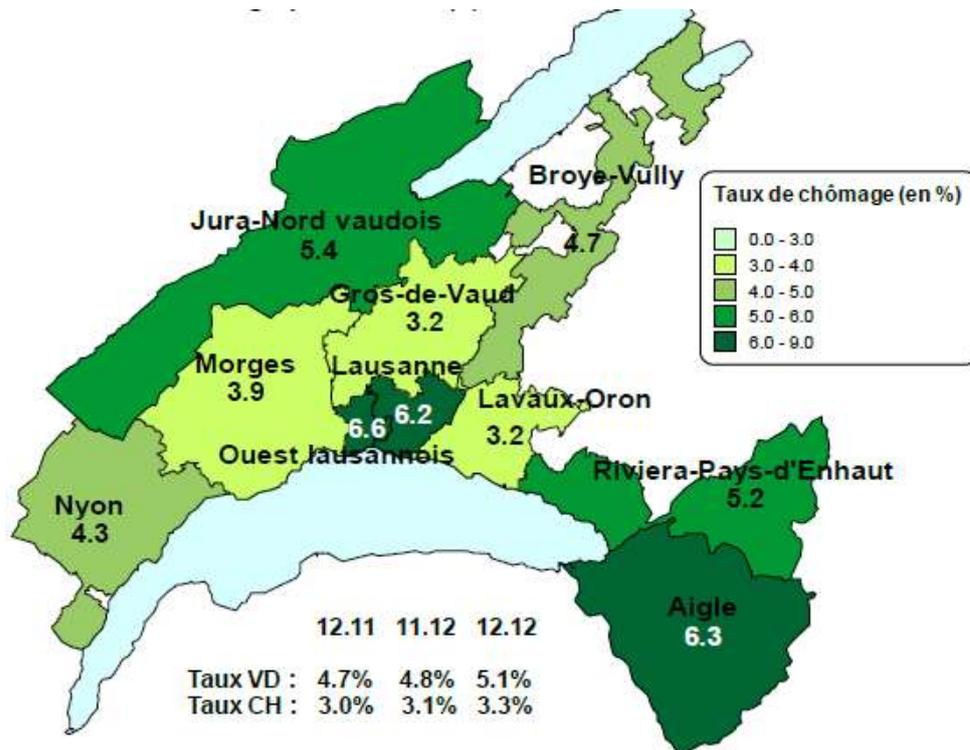


Sources : Statistique Vaud, propre calcul

La **branche de la construction** est relativement importante dans le Gros-de-Vaud, le Pays d'Enhaut, la Broye et à Aigle. Les **activités de commerce** occupent une place importante, entre 16 et 18% des emplois, à Nyon, Cossonay-Aubonne-Morges et Aigle. Comme on pouvait s'y attendre, les **activités financières, immobilières et de services professionnels** sont bien présentes dans le district de Nyon et à Lausanne. La région de Montreux-Vevey (PROMOVE), avec évidemment celle de la capitale du canton, se distingue avec les parts les plus élevées des emplois liés aux **activités publiques**.

Un rapide coup d'œil sur les **statistiques de chômage** à fin 2012 montre que le Canton de Vaud a, en moyenne, un taux de chômage supérieur à la Suisse, mais qui varie du simple au double entre les régions. Le taux de chômage est particulièrement élevé à Lausanne et à Aigle, suivi par le Pays d'Enhaut et le Nord-Vaudois. On remarque que les taux sont particulièrement bas et proches de la moyenne suisse dans les districts du Gros-de-Vaud, du Lavaux-Oron et dans une certaine mesure à Morges.

Figure 13: taux de chômage selon les districts, décembre 2012



Sources : Statistique Vaud

La Table 3 indique, pour chacune des 10 régions, le **rapport entre le nombre d'emplois et la population résidente**. En 2012, la Vallée de Joux a presque autant d'emplois EPT que la population, avec un rapport EPT par habitant de 0,99. En termes de personnes, le nombre d'employés à temps réduit, partiel ou plein qui travaille dans la Vallée est naturellement plus élevé que le nombre d'habitants. Lausanne attire un grand nombre de pendulaires venant des autres régions du canton, de France également; ce qui explique son rapport d'emplois relativement élevé. Les autres régions ont des taux bien plus bas variant entre 0,34 et 0,38. Le Gros-de-Vaud, région rurale, qui se trouve à côté de la région Lausannoise, a un taux d'emploi particulièrement faible.

Le tableau permet aussi de se faire une idée sur **l'évolution dans le temps de l'emploi en comparaison avec celle de la population**. On constate durant les 7 années de 2005 à 2012 une stagnation, à un bas niveau, des emplois dans le Gros-de-Vaud, de même pour la plupart des autres régions, mais à niveau un plus élevé (entre 34 et 38 emplois EPT par habitant en fin de période). Par contraste, la Vallée de Joux montre un fort dynamisme économique ; elle a réussi à augmenter fortement son emploi entre 2005 et 2012. La région de Nyon semble également avoir bénéficié d'un développement plus rapide des emplois, dû vraisemblablement à la dynamique de l'agglomération du Grand Genève (agglomération franco-valdo-genevoise). Ces augmentations d'emplois se sont traduites essentiellement par une augmentation des pendulaires (frontaliers). Globalement, le taux d'emploi dans le canton n'a pas beaucoup évolué.

Table 3 : Rapport entre emplois équivalents plein-temps (EPT) et la population résidente, 2005-2008-2012

	ADAEV (Vallée de Joux)	ADNV (Nord Vaudois)	AigleRégion	ARCAM (Cossonay- Aubonne-Morges)	ARGDV (Gros- de-Vaud)	COREB (Broye)
2005	0,81	0,35	0,36	0,38	0,27	0,37
2008	0,97	0,37	0,36	0,41	0,28	0,37
2012	0,99	0,38	0,37	0,42	0,27	0,37
	Lausanne Région	Régionyon	Pays-d'Enhaut Région	PROMOVE (Montreux- Vevey)	Total Vaud	
2005	0,54	0,31	0,35	0,35	0,42	
2008	0,55	0,35	0,37	0,36	0,44	
2012	0,58	0,38	0,34	0,38	0,46	

Source : Statistique Vaud et calcul propre

11.3 Typologie des caractéristiques de démarcation des régions

Sans chercher à être exhaustifs dans notre analyse, nous pouvons relever les caractéristiques suivantes de certaines régions:

Caractéristiques régionales	Exemples
Forte similitude et interaction de l'économie de la région avec une région voisine hors canton	Broye – Broye fribourgeoise (imbrications territoriales, enclaves FR-VD) Aigle – Chablais valaisan Pays-d'Enhaut – Saanental bernois et Région de Gruyère
Forte similitude et interaction/cohérence de l'économie de la région avec une région transfrontalière	Vallée de Joux – région transfrontalière (Doubs, Jura français) Nyon – Agglomération franco-valdo-genevoise
Spécificité du tissu économique de la région	Vallée de Joux : industrie horlogère Montreux-Vevey : tertiaire
Cloisonnement territorial par rapport au le reste du canton	Vallée de Joux, Pays-d'Enhaut

11.4 Comptes des OR

Cette section tente de comparer les comptes des 10 organismes régionaux. Ces informations financières, dans la plupart des cas présentées sous forme de graphiques, permettent de se rendre compte et de visualiser l'importance des différentes sources de financement et les emplois les plus importants de ces ressources. Dans l'interprétation des chiffres, il y a lieu de tenir compte du fait que les comptes publiés portent sur des activités différentes et que l'activité induite par le SPECo à travers son soutien notamment financier LADE représente une proportion très variable.

L'analyse repose sur les comptes publiés dont la présentation découle de la variété des activités et qui n'est de ce fait, en l'absence d'une demande d'harmonisation, pas uniforme à travers les OR. Les plans comptables selon la nature des produits et charges sont différents, notamment pour rendre compte des flux qui sont liés à des activités spécifiques et des manifestations. Certains OR utilisent les imputations internes pour attribuer des produits et des charges à ces activités, dont certaines sont financées par le biais de fonds affectés (prélèvements nets). Cas unique, l'ADNV présente des comptes consolidés qui rendent compte d'une part des comptes propres de l'association régionale et d'autre part de ceux relatifs à deux mandats (CGPI Centre vaudois de gestion des programmes d'insertion et Tourisme)¹⁹.

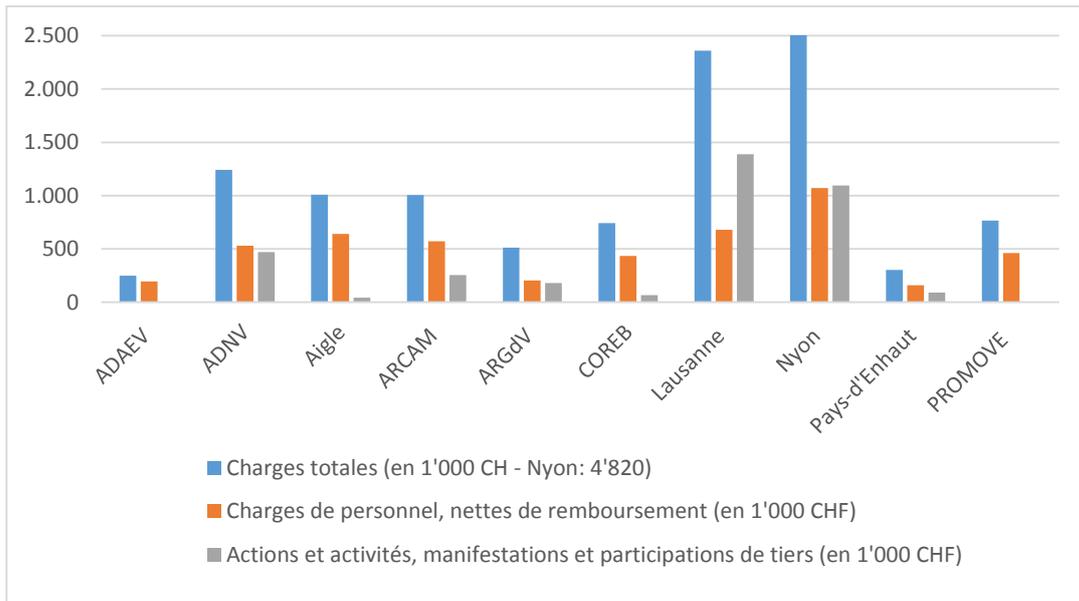
Le **compte de fonctionnement** recense les produits et les charges propres selon leur nature. La majorité des OR (8/10) indique également dans une rubrique comptable propre les coûts des actions ou d'activités auxquelles ils ont contribué ou qu'ils ont cofinancées. Une large part des recettes d'activités proviennent de tiers (par exemple dans les projets touristiques) et dans certains cas du canton (subsides SPECO, SDT). La plupart des OR recourt à des imputations internes pour répartir certaines charges et les recettes (par exemple les salaires payés) entre différentes activités pour lesquelles les OR concernés tiennent des comptes propres.

11.4.1 Charges

Les **charges totales** des OR varient entre CHF 250'000 et CH 4.8 millions, pour un total de 13 millions (sans imputations internes, sans les montants de prélèvements et attributions liés à des fonds de réserves). Dans le cas de la région de Nyon, qui dépense le montant le plus élevé des OR, celle-ci s'occupe d'un large panel d'activités, hors développement économique régional, mandatées par les communes membres. Un cas particulier est constitué par l'OR du Nord Vaudois, l'ADNV. Il gère deux mandats importants qui sont financés entièrement par des tiers, pour un coût total de 3.5 millions de francs, et qui par conséquent n'apparaissent pas dans la comparaison des comptes des OR.

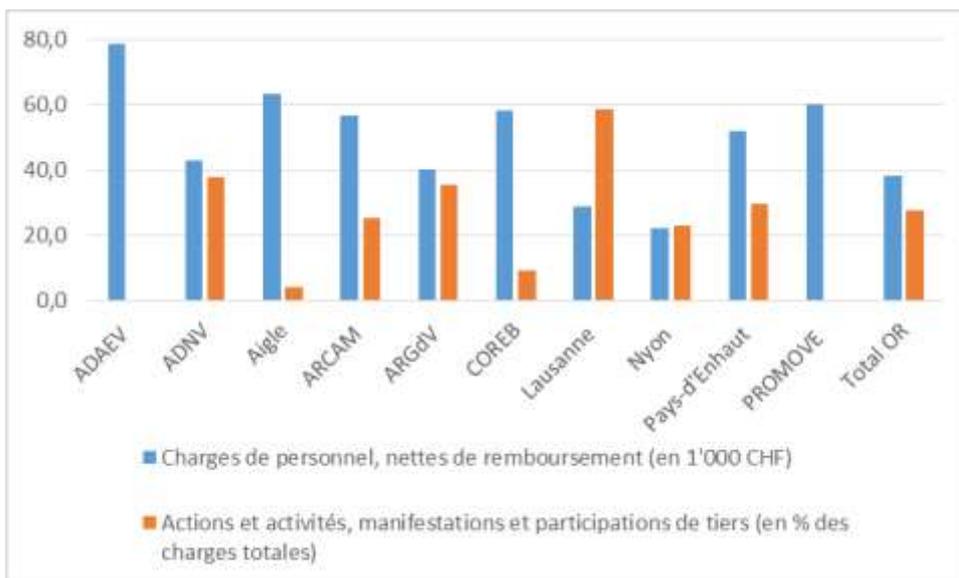
¹⁹ Pour l'examen des comptes, les données de l'année comptable 2013 disponibles ont été regroupées au sein de rubriques comptables créées ad hoc en fonction des détails disponibles des données comptables. Le regroupement des dépenses et des recettes dans une rubrique comptable ne se base donc pas sur une définition uniforme des rubriques. Les résultats d'analyse qui en sont dérivés ne sont donc que partiellement comparables, entre rubriques comptables et entre OR. Les imputations internes et les mouvements de fonds transitant uniquement par les comptes des OR ne sont en principe pas pris en compte. Il se peut également qu'une activité ponctuelle en 2013 ou des mouvements de fonds exceptionnels soient à l'origine de distorsions dans l'analyse des flux financiers (par exemple les écritures liées aux prélèvements et aux attributions de montants des fonds de réserves d'une activité).

Figure 14 : Charges des OR (en milliers CHF), au total et ventilées en charges de personnel et activités (2013)



Les charges de personnel de près de 5 millions représentent plus de deux cinquièmes des dépenses, avec un minimum de 22% à Nyon et un maximum de 79% dans la Vallée de Joux (moyenne non pondérée de 49%). Les OR ne semblent pas externaliser leurs tâches de gestion, vu la faiblesse des dépenses en honoraires et prestations de services. Un quart des charges est consacré à des programmes d’actions, des activités et des manifestations, qui sont partiellement financées par des tiers, dont les coûts sont regroupés dans une rubrique comptable propre (entre 0 – PROMOVE et ADAEV - et près de 59% - Lausanne Région -, selon l’OR).

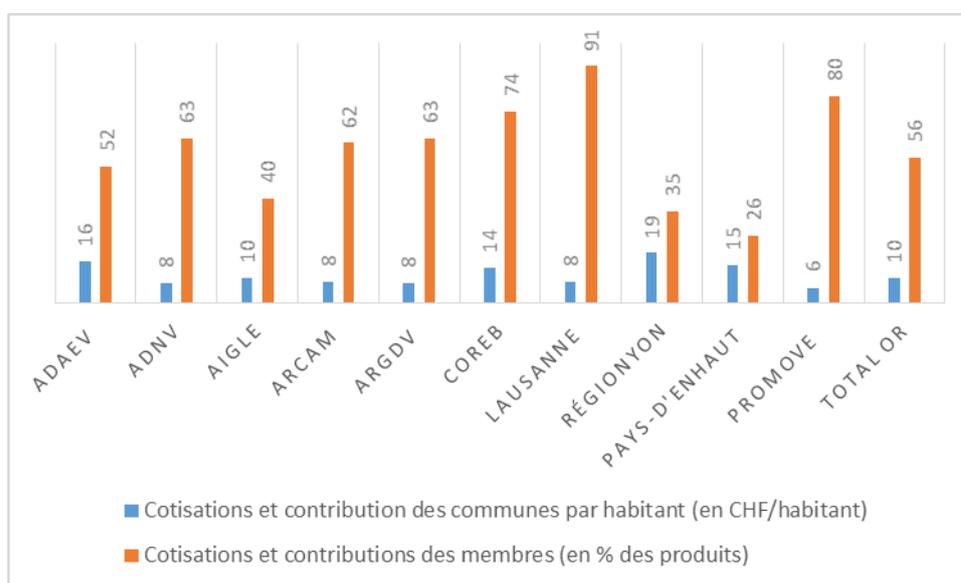
Figure 15 : Répartition de la charge totale des OR en charges de personnel et activités, en pourcents (2013)



11.4.2 Produits

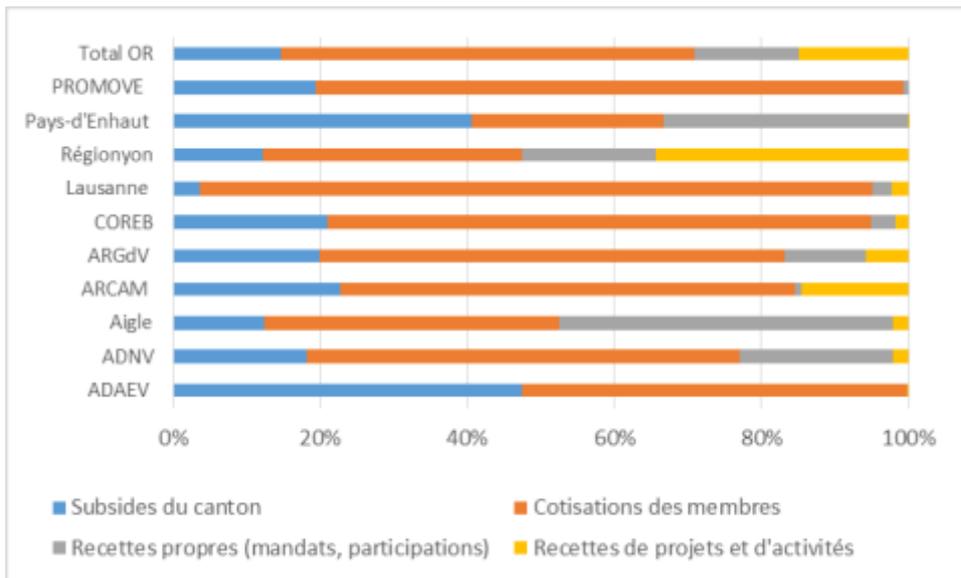
Plus de la moitié des produits, c'est-à-dire 56%, provient des **cotisations et contributions des membres des OR**, selon les OR entre 26% (Pays d'Enhaut) et 91% (Lausanne Région : les cotisations des communes financent majoritairement les activités : affaires régionales, fonctionnement, études, promotion économique, intergénération, territoire et équipements, dépendances). Dans certains cas les cotisations ordinaires des communes sont complétées par des contributions qui financent des activités temporaires (par exemple l'élaboration du PDR, ARGdV). Les recettes provenant des communes varient entre 8 francs par habitant à l'ARGdV et 19 francs à Nyon, pour une moyenne entre communes de 11 francs (ou 10 francs si on rapport l'ensemble des recettes au total des produits, cf. graphique). Les cotisations et contributions des communes représentent entre 76% et 100% des recettes des membres selon l'OR.

Figure 16 : Produits des OR résultant des cotisations et contributions des communes membres (2013)



Les **parts des produits** sont récapitulées dans le dernier graphique. On observe que les **subsidés du canton** (LADE et autres), les **recettes des membres** (communes, éventuellement personnes et entreprises), les **recettes propres** (mandats, participations) et les **recettes provenant de manifestations et d'activités** représentent pour l'ensemble des 10 OR en moyenne 15, 56, 14 et 15 pour cent respectivement. La part des **subsidés du canton** (y compris le subside du SPECO au titre de la LADE) dans le total des produits varie entre 4% à Lausanne et 47% dans la Vallée de Joux, selon l'ampleur des autres activités que le développement économique régional au sens de la LADE.

Figure 17 : Produits des OR, ventilés par sources, en pourcents (2013)

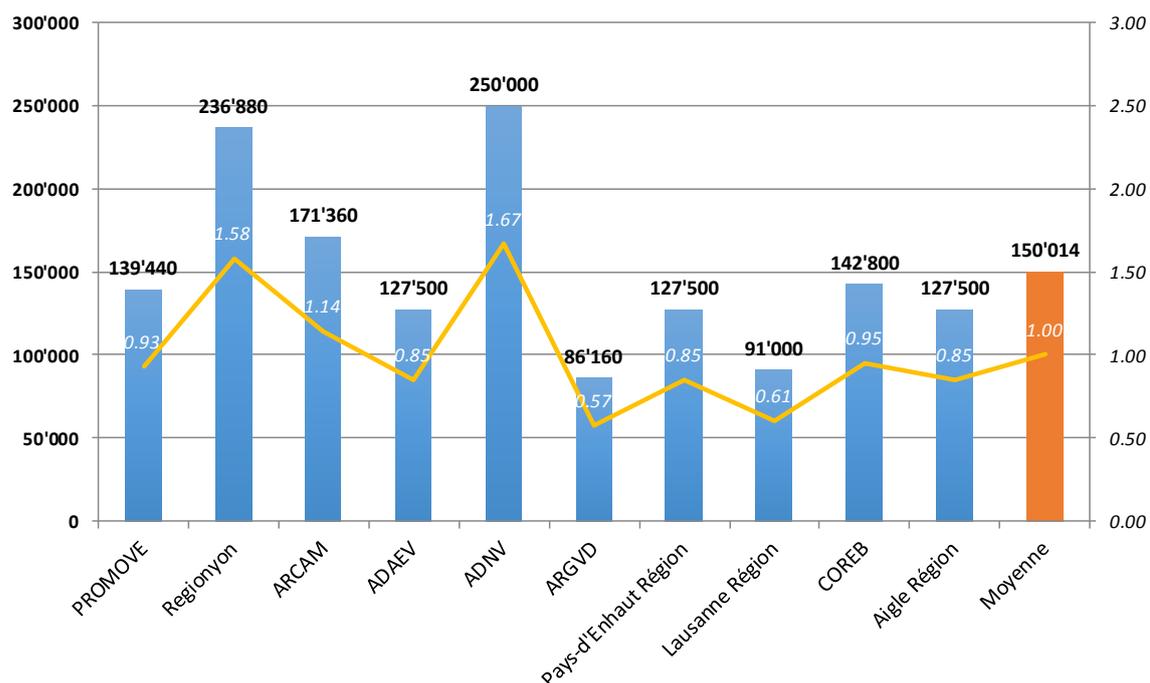


11.4.3 Contributions LADE aux OR

Les contributions du canton au fonctionnement des régions selon l'Art. 17 LADE sont établies selon une équation comprenant un socle de base et une majoration pondérée en fonction des contributions communales par habitant et des ETP du secrétariat régional consacrées à la LADE, elles sont dans tous les cas plafonnées à CHF 250'000 par année. Ce montant oscille entre 86'000 CHF (ADAEV) et 250'000 CHF (ADNV).

En estimant un équivalent temps plein à CHF 150'000 tout frais compris, les contributions LADE permettent de couvrir les frais d'un personnel qualifié à hauteur de 0.5 ETP pour l'ADAEV, respectivement de 1.67 ETP pour l'ADNV, avec une moyenne de 1 ETP.

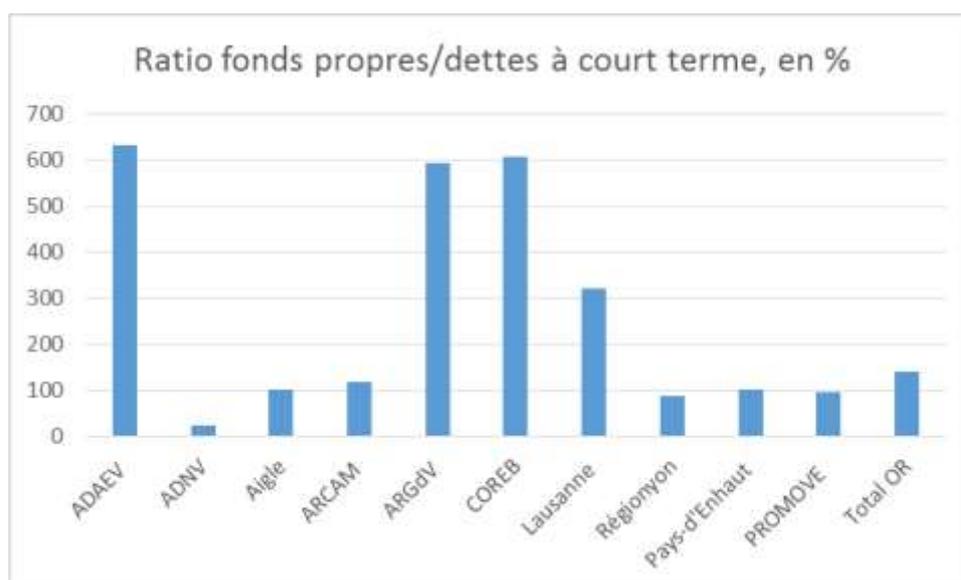
Figure 18 : Contributions du canton au fonctionnement des régions selon la LADE, Art. 17 (2014)



11.4.4 Bilan

Dans le bilan du côté du passif se trouve notamment l'état de divers fonds, dont les prélèvements (nets) servent à financer certaines activités des OR durant les exercices à venir. Il s'agit en partie des réserves de financement pour des activités de développement économique de la région mais surtout d'un financement mis à disposition dans le cadre des activités déléguées par les communes membres, selon l'OR. Les trois quarts de la somme du bilan (passifs) de 11,3 millions sont constitués de fonds divers. Les fonds propres représentent 15% et le solde de 11% représente les dettes à court terme. Globalement, les OR disposent suffisamment de fonds propres, selon le bilan 2013, pour couvrir les dettes à court terme, avec un taux de couverture de 140% des dettes. Toutefois, ces taux de couverture sont très disparates selon l'OR considéré.

Figure 19 : Ratio fonds propres/ dettes à court terme, en pourcentage (2013)



12 CODEV

12.1 Historique

Active depuis 2008, à l'origine, la CODEV est une émanation des organismes régionaux qui avaient prévu son existence avant qu'elle ne soit officialisée en 2000 puis inscrite en 2011 dans la PADE. Sa création en association, son fonctionnement et sa structure ont été formalisés lors de son Assemblée Générale fondatrice en juin 2000.

Les buts de la CODEV sont d'atteindre une efficacité et une efficacité accrues en matière de gouvernance régionale, cantonale et supracantonale dans le domaine de la promotion économique. En effet, dès sa création, il était impératif de s'assurer que l'ensemble du territoire cantonal soit rapidement mis au bénéfice d'une offre de prestations identique et que chaque région dispose d'une visibilité accrue en proposant des politiques régionales coordonnées de promotion économique qui permettraient à chaque niveau de mettre ses compétences particulières au service des autres régions et des instances cantonales.

12.2 Fonctionnement

Les dix OR du Canton de Vaud sont membres de la CODEV et y sont représentés par les secrétaires/directeurs de chacun des organismes. La CODEV organise une Assemblée Générale tous les deux ans et invite un représentant du DEV, du SPECO, de la CVCI, du Centre Patronal et de Prométerre. Les membres de tous les comités des OR sont également invités.

Les séances plénières du comité, quant à elles, se tiennent dans les régions et changent d'une séance à l'autre. En 2013, ces séances plénières étaient au nombre de 3. Pour certains OR, ce sont les Président-e-s

qui participent (la présence est essentiellement déterminée par des considérations de disponibilités en ressources humaines). La CODEV est dirigée par le **Président** de l'un des OR dont le rôle est de coordonner les différentes activités au travers des plateformes et de proposer de nouvelles commissions en fonction des évolutions de la politique régionale du Canton et de la Confédération et d'assurer la présence des délégués des régions au sein des groupes de travail, commissions diverses. Après l'ADNV de 2012 à 2013, la présidence revenait à l'ARCAM pour la période 2013-2014.

Les **champs d'activités concrets**²⁰ qui peuvent être abordés par la CODEV sont entre autres la coordination des Plans Directeurs Régionaux (PDR), les cours d'appui apprentis (App-App), le soutien à la création entrepreneuriale (promotion des guichets entreprises des OR). Plus récemment, la CODEV a lancé des formations continues/ professionnelles pour les membres des différents OR afin de s'assurer un minimum de connaissances pratiques et de compétences communes au sein de chaque OR (juridique, administratif, économique). Ces formations sont orientées « guichet entreprises et conseils à la création » et ont pour ambition de faire intervenir des professionnels sur des thématiques telles que la création de business plans, la fiscalité des entreprises, les crédits bancaires, la propriété intellectuelle, les permis de travail, etc., afin d'aider les OR à mettre en œuvre leur mission en matière d'aides aux entreprises.

En plus de cela, la CODEV soulève un certain nombre de considérations dans d'autres domaines qui ne sont pas directement de sa compétence ou qui n'ont pas un lien institutionnel direct avec ses attributions. Le Président actuel, appuyé par d'autres OR, a écrit aux Départements de l'Economie et du Sport ainsi qu'à celui de l'Agriculture et de l'Environnement pour faire part des inquiétudes des agriculteurs du canton et ainsi fédérer des mécontentements à l'échelle cantonale sans qu'une telle fonction n'existe au sein de la CODEV (Projet de développement régional agricole). L'association met également un point d'honneur à rappeler aux entreprises présentes sur le territoire du canton leurs responsabilités sociales en matière de mobilité, favorisant ainsi un élargissement de l'acceptation de la promotion économique, lui donnant une connotation de durabilité et l'ouvrant sur des thématiques transversales souvent ignorées ou écartées.

La CODEV produit un **programme d'activités** (n'est pas accessible au public) pour une durée de deux ans. Pour la période 2014-2015, la CODEV projette d'accompagner le développement d'Innovaud (Association se voulant la porte d'entrée à l'innovation dans le Canton de Vaud, et aiguillant les entreprises porteuses d'innovation telles que les start-up et les PME) : un délégué CODEV a été intégré à INNOVAUD ; de développer le positionnement de l'association (image et organisation interne) et de défendre les intérêts régionaux à travers sa participation active aux travaux liés à la LPR, la LADE et la PADE. L'association a ainsi récemment demandé une reconnaissance accrue de la part du canton, reconnaissance souvent déléguée par les communes en matière de promotion économique.

²⁰ Il est à noter que toutes les activités de collaboration entre les OR ne sont pas réalisées nécessairement sous l'auspice de la CODEV et peuvent se tenir en-dehors de celle-ci. Dans notre présentation, par manque de renseignement, nous n'avons pas toujours différencié entre les deux cas de figure. Cela dit, les conclusions et recommandations qui découlent de notre analyse restent valables.

13 Etudes de cas cantonales

13.1 Berne

Berne se présente comme un très grand canton (le 2^{ème} de Suisse) avec une grande variété des réalités socioéconomiques et géographiques de ses régions : du tourisme dans les Alpes bernoises à l'industrie du Seeland en passant par l'agriculture et le tertiaire. Comme dans le Canton de Vaud, la politique régionale de Berne s'appuie sur dix régions, chargées entre autres du « management régional », à savoir le développement économique régional.

Or, avec l'introduction de la NPR, le canton de Berne a connu de profondes modifications du tissu des acteurs régionaux. La politique antérieure s'appuyait sur une vingtaine d'associations régionales de droit privé, composées souvent de communes et du tissu économique régional. En parallèle, la politique cantonale d'aménagement du territoire s'appuyait sur un nombre important de régions de planification (Planungsregionen), qui étaient chargés d'assurer une bonne cohérence du plan directeur avec les réalités des régions.

Une stratégie cantonale pour les agglomérations et la collaboration des régions, datant de 2005, a formulé les fondements pour la création de six conférences régionales, associations de communes de droit public, habilitées de par leur statut juridique à mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire, de mobilité, du logement et du développement régional. Dès 2008, ces structures ont été chargées de mettre en œuvre la politique cantonale de la NPR. La constitution des conférences régionales demande un vote populaire et une double majorité par habitants et par communes.

Le découpage du territoire en six régions répond à une volonté de reprendre les districts historiques, tout en regroupant un certain nombre de régions pour des questions d'efficacité. On constate toutefois que certaines de ces régions sont vraisemblablement trop grandes, car incluant un nombre trop important de communes (parfois plus de cent) et des réalités socioéconomiques trop variées. Le vote populaire est un indicateur assez fidèle des sensibilités des habitants et de l'adéquation du territoire régional avec les perceptions des gens. En particulier, on a observé que les petites communes étaient peu favorables à un regroupement en régions trop grandes, par crainte de perdre le pouvoir envers les centres urbains.

Jusqu'à ce jour, quelques 3 conférences régionales ont été constituées par vote populaire, une a été rejetée. D'autres votations sont en attente, avec des chances d'acceptations jugées comme faibles. En matière de politique régionale, le canton collabore donc indistinctement avec des régions - selon l'ancien et le nouveau régime - qui couvrent l'ensemble du territoire du canton. Les régions sans conférence se

sont vues dessaisies de la compétence de l'aménagement du territoire, géré directement par le canton avec consultation des communes.

Les dix régions bénéficient d'un financement au fonctionnement, moyennant un contrat de prestations. Celui-ci prend appui sur le programme de mise en œuvre de la NPR du canton et les programmes pluriannuels que chaque région est tenue d'établir pour son territoire. Les programmes cantonal et régionaux sont assortis d'une annexe qui présente une liste indicative des projets (cantonal et régionaux) prévus dans les quatre années à venir. La planification budgétaire du canton se fait sur la base de ces listes de projets.

Les prestations découlant de la NPR se focalisent dans les régions à l'incitation et au suivi des projets régionaux. La coordination des politiques sectorielles, notamment avec l'aménagement du territoire, la mobilité, le logement et la culture, est assurée par les conférences régionales – lorsqu'elles existent –, mais cela ne fait pas partie du mandat de développement régional et fait l'objet d'un financement séparé. Enfin, il n'est pas demandé ni souhaité que les régions officient comme guichet d'entreprise.

Ayant constaté d'importantes faiblesses dans la communication et dans la cohérence de l'action à l'intention des entreprises par le passé, le canton a repris cette tâche à son compte et espère en avoir l'entière maîtrise. Il n'en reste pas moins que le canton encourage les régions à se rapprocher des chambres de commerce régionales (très organisées mais dont le découpage territoriale ne correspond souvent pas à celui des régions) afin d'intégrer davantage le tissu économique régional dans les projets. Une telle intégration réussit mieux aux régions fonctionnant selon l'ancien régime et ayant de ce fait des liens plus forts avec les entreprises.

En fonction des prestations demandées, les fonctions de « manager régionaux », soit les responsables de la politique de développement régional dans les organismes, ont été décrites par le canton dans un modèle de cahier des charges. Les compétences en promotion économique et conseil aux entreprises n'y sont pas proéminentes. Selon l'expérience, il est difficile de réunir les compétences requises et certaines régions ont de la peine à initier et soutenir de manière proactive l'émergence de projets régionaux variés. Les régions d'une certaine taille présentent dans tous les cas l'avantage de pouvoir réunir des compétences plus spécialisées en leur sein.

Les contributions cantonales au budget de fonctionnement des régions s'élèvent à 1 Million CHF par année, soit entre 70'000 et 250'000 CHF par région.

13.2 Valais

Le canton du Valais est entièrement pris dans la zone définie par la NPR, avec un territoire cloisonné et relativement décentré des centres urbains. On y décèle des territoires aux caractéristiques socioéconomiques très typées, à savoir la plaine avec une prééminence de l'industrie, de l'artisanat et de l'habitat, les centres alpins à forte fréquentation touristique et les régions alpines au tourisme extensif et tournées vers l'exploitation agricole.

Avec la NPR, le canton a regroupé les dix régions LIM précédentes en trois régions territoriales. Ce choix de regroupement résulte de la nécessité relevée par la NPR de penser à une échelle plus grande que ne le permettaient les régions existantes. Elle résulte aussi d'une certaine tradition du Valais de se penser en trois grandes régions selon des critères linguistiques et territoriaux. L'analyse met en évidence d'importantes similitudes entre les trois régions, chacune ayant sur son territoire les trois types susmentionnés d'économie et étant de ce fait confrontées à des défis semblables. Ceci se traduit par des programmes régionaux très similaires et un programme cantonal de mise en œuvre de la NPR ciblé sur un certain nombre d'enjeux clairement identifiés et délimités.

Le regroupement des régions, imposé par le canton, a représenté un changement important et souvent contesté des communes, qui ont perdu une certaine dimension de proximité envers leur région.

Ayant conservé le libre choix d'organisation, les régions actuelles présentent des modes de fonctionnement variés. Le Haut-Valais a procédé à une séparation entre l'organe de délibération politique, regroupant les communes au sein d'une association de droit privé, et la structure opérationnelle, gérée comme une société anonyme dans la propriété de l'association. Les deux régions du Valais francophone forment une seule association avec une entité administrative commune.

Les principales missions données aux régions au titre de la NPR sont l'émulation de projets régionaux ainsi que l'information et le conseil au tissu économique. Les communes ont par ailleurs attribué d'autres fonctions à leurs régions, ce que le canton voit d'un bon œil pour renforcer leur légitimité.

Les régions ne sont par contre pas chargées de coordonner d'autres politiques sectorielles du canton, en particulier l'aménagement du territoire, la mobilité ou le logement. Les communes tiennent fortement aux prérogatives dans ces domaines.

Le budget cantonal alloué au fonctionnement des régions s'élève à environ 250'000 CHF par région, soit un total de 750'000 CHF.

En tant que membres de « Business Valais », les régions sont associées de près au réseau des acteurs cantonaux de promotion économique, elles peuvent aussi facilement avoir des échanges dans ce cadre. En raison de leurs similitudes, les régions sont très enclines à réaliser des événements ou actions de communication communes, comme sur les thèmes de l'hôtellerie ou des remontées mécaniques.

13.3 Grisons

Le canton des Grisons fait entièrement partie du périmètre de la NPR. A l'époque, la LIM (1997-2007) couvrait 10 districts et régions sur les 13, ce qui excluait l'Engadine du haut, Davos et la région de Coire et Landquart (Nordbünden). Les associations régionales de droit public qui étaient formées regroupaient uniquement les communes du périmètre. La direction régionale devait coordonner pour sa région la réalisation des tâches supra-communales et assurer la planification en matière d'aménagement du territoire et dans d'autres domaines de compétence communale. Il s'agissait, en accord avec la philosophie de la LIM, de développer la région dans une vision globale, sans se concentrer, comme sous le régime de la NPR, sur des thématiques économiques spécifiques.

En 2008, les associations régionales, respectivement leur direction, ont dû faire face à des tâches supplémentaires pour initier des projets régionaux et coordonner le développement économique régional avec les autres activités sectorielles (à l'exception de Surselva qui bénéficiait déjà d'un responsable du développement économique). Malgré les workshops organisés par l'office cantonal responsable (Amt für Wirtschaft und Tourismus AWT), la compréhension de la NPR est restée faible et les attentes quant à l'évaluation du potentiel, l'initiation, l'application et le suivi de projets régionaux n'ont pas été remplies. C'est pourquoi, l'AWT a procédé en 2009 avec l'association faitière des organisations régionales – Die Regionen Graubünden - à un examen approfondi des conditions cadre et des exigences de la politique régionale.

La nouvelle conception mise en place en 2010 repose sur les bases suivantes. :

- Séparation des fonctions de direction et de manager régional par la création d'un poste de développement économique (Regionalentwicklungsstelle RES) qui s'occupe spécifiquement du développement économique régional dans le cadre de la NRP (conditions cadre, stratégie orientée notamment sur l'exportation),
- Ancrage régional en dialoguant avec les communes membres et mise en réseau d'entrepreneurs et de personnalités politiques et économiques,
- Contrat de prestations entre le canton et les régions, avec un entretien annuel de bilan et une actualisation du contrat.

La courte Loi sur la promotion du développement économique de 2004 (Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden GWE - Wirtschaftsentwicklungsgesetz) spécifie comme objectif premier le maintien et la création de place de travail et donne au canton la compétence de coordination. Les instruments sont les contributions à l'élaboration d'études et de concepts, à la recherche et au développement de produits, à la formation relative à des projets et à des institutions et à des projets collaboratifs interentreprises. La Loi comprend également un volet sur la promotion des zones d'habitation et d'entreprises, l'aide au tourisme et aux infrastructures sportives, aux investissements des entreprises et à la technologie d'information et de communication. L'article 17 précise que le canton a la possibilité de soutenir les activités des organisations régionales pour augmenter la compétitivité des régions. Ces associations ou groupements régionaux (Regionalverbände) – au nombre de 11 actuellement - sont mentionnés dans la Constitution de 2003. Ils sont financés par les communes et à leur service. Les communes mais aussi le canton et les circonscriptions (Kreise) peuvent leur déléguer des tâches intercommunales.

Le programme d'implémentation de la NPR 2012 à 2015 précise les domaines qui bénéficient des mesures de politique régionale, soit le tourisme à destination de la clientèle hors canton, les produits industriels et les services qui s'exportent, les exportations dans les secteurs de la formation et de la santé (internats, recherche médicale), et l'exportation d'énergie et de ressources naturelles (électricité, bois).

Le manager régional en développement économique est employé à temps plein et le poste est payé par le canton, respectivement pour une large part par la NPR/Confédération, dans le cadre d'un subside forfaitaire (en règle générale CHF 165'000). L'association régionale met à disposition du responsable du management régional une somme annuelle de 40'000 à 60'000 francs pour des contributions à des manifestations, événements et petits projets et couvre les frais de bureaux et de secrétariat courants. Le

secrétariat de l'association qui s'occupe des tâches qui sont déléguées spécifiquement par les communes (par exemple déchets, formation, culture, etc.) sont également financées par elles.

Aujourd'hui, un manager régional est en place dans 6 régions du canton. Un manager s'occupe de trois petites régions du Sud. Dans les deux autres régions, dont Nordbünden pour laquelle le poste de manager régional est vacant, les tâches sont assurées à temps partiel par la direction des associations régionales. Dans certaines régions du centre et du sud du canton le nouveau concept de 2010 peine à fonctionner selon les attentes. Les raisons en sont diverses : faible densité de population, et par conséquent un potentiel de projet limité en nombre et en taille, une définition plus politique que fonctionnelle de la région, des objectifs de développement régional différents et une faible compréhension des enjeux de la part des communes, qui dans certains cas est exacerbée par des différences de culture. Cela se manifeste notamment dans les difficultés de coopération au-delà des régions et dans le faible ancrage du manager régional auprès des communes. Pour le canton, il existerait 7 régions qui comprennent au moins 15'000 à 20'000 habitants et un territoire défini selon des considérations fonctionnelles.

Pour l'année prochaine, la réforme territoriale crée 10 régions en abandonnant les districts et les « Kreise » existants. La région de Surselva comprenant une vingtaine de communes va ainsi perdre son parlement régional et le budget supra-communal, qui, de l'avis du manager régional concerné, rendrait les actions de développement économique très efficace sur le plan régional. Actuellement, les managers régionaux préparent et discutent au sein de leur région leur stratégie économique pour la nouvelle période quadriennale 2016 à 2019 avec le soutien financier entre autres du canton (structure du rapport, base statistique qui est fournie, par exemple).

14 Référentiel de bonnes pratiques en management régional

Le présent chapitre résume les principales conclusions et recommandations issues de l'étude « Regionalmanagements in der Schweiz – von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe²¹ » de l'Institut d'économie d'entreprise et régionale IBR de la Haute école d'économie de Lucerne d'une part, et de la « Fiche pratique pour le management régional »²² de Regiosuisse. Elles s'appuient sur de nombreuses expériences en Suisse, contiennent des pistes de réflexions pour les OR et ont servi de référentiel de bonnes pratiques dans l'exercice de notre évaluation.

14.1 Cadre de référence du management régional

Management régional : sur le plan opérationnel des institutions de développement régional, il est incarné par la direction, qui doit implémenter et coordonner l'action qui vise le développement régional en

²¹ Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern, « Regionalmanagements in der Schweiz – von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe », septembre 2014.

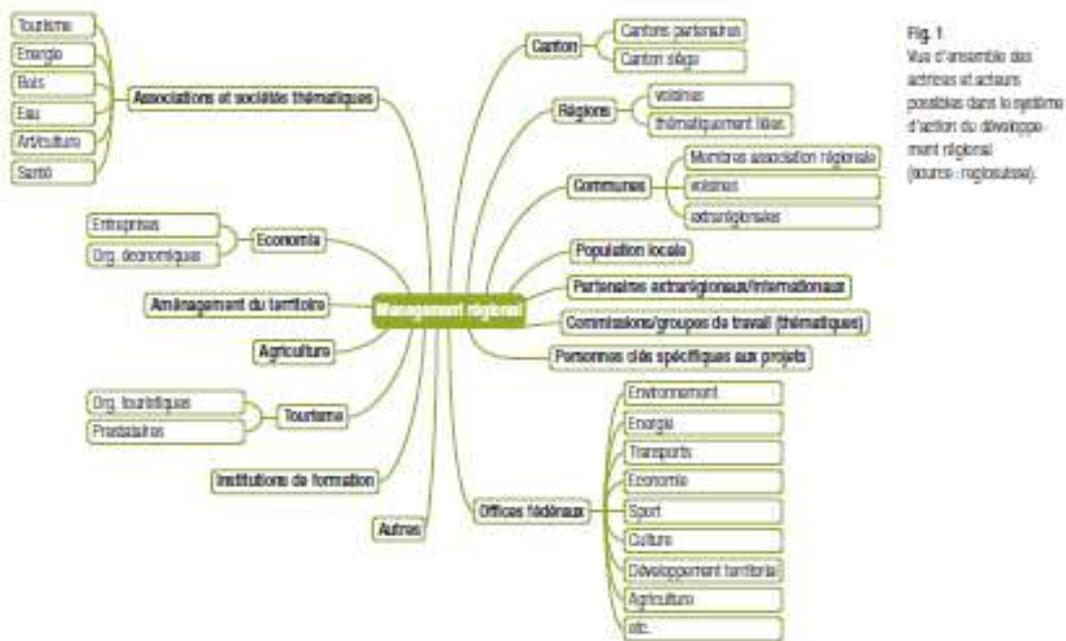
²² Regiosuisse, « Fiche pratique Management Régional ».

impliquant un ensemble d'acteurs. Il dépend largement des décisions de divers acteurs, ce qui rend la prédictibilité et la planification difficiles.

Développement régional : processus délibéré et voulu qui vise le développement régional au sens large, non seulement économique mais aussi sur les plans de la formation, de l'environnement, des logements, culture et sports, loisirs et bien d'autres choses ;

Institutions de développement régional : organisation qui ont la tâche du développement régional soutenue par les communes et d'autres acteurs (canton, entreprises, associations, etc.).

Développer signifie modifier de façon délibérée en vue d'atteindre des objectifs donnés. La direction des actions peut être donnée par une vision d'avenir ou un ensemble d'objectifs, qui peuvent entrer en conflit avec les actions de développement de l'espace du niveau supérieur. Il en résulte une intersection commune.



L'étude «Regionalmanagements in der Schweiz – von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe²³» de la Haute école de Lucerne est une aide utile pour mener une réflexion critique sur les structures et les méthodes de travail des institutions du développement régional et pour continuer à les optimiser. Le travail repose d'une part sur les expériences et les observations faites ces dernières années par l'Institut d'économie régionale et d'entreprise de la Haute école de Lucerne et Regiosuisse, ce dans le cadre de leur

²³ Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern, « Regionalmanagements in der Schweiz – von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe ».

accompagnement, conseil et formation des managements régionaux. L'étude repose d'autre part sur une recherche empirique spécifique.

L'une des conclusions importantes de ce travail est que les managements régionaux présentent une grande hétérogénéité, souvent en raison de la spécificité de leur histoire, que ce soit pour ce qui est de leur taille, de la conception qu'ils ont de leur rôle, de leurs tâches ou de leurs compétences. Le seul élément qui est commun à toutes ces institutions est le fait qu'elles s'engagent en faveur du développement régional dans un sens large. L'étude conclut notamment qu'il n'existe donc pas de recette miracle : «Chaque institution de développement régional présente des caractéristiques individuelles et doit organiser le futur développement en fonction de ces spécificités.» Le chemin qui conduit de la phase pionnière à la phase opérationnelle sera donc différent pour tous les managements régionaux.

Il y a une grande diversité, hétérogénéité :

- des tâches, des compétences et de l'organisation, mais toutes les institutions réunissent en leur sein de multiples tâches et domaines du développement régional, pour des raisons notamment historiques (région LIM, institutions de promotion économique régionales, aménagement régional, associations intercommunales/groupement de communes).
- de la taille (nombre de communes) et des régions (urbaines, périurbaines, rurales).
- dans la délégation de tâches cantonales au niveau des régions (les six conférences régionales de BE s'approchent plus d'un quatrième niveau d'Etat que les organisations régionales à LU ou AG.
- dans la compréhension/représentation de soi-même qui dépend de l'identification de la population avec la région (par exemple dans une région qui définit le cadre de vie de la population par rapport à une région « artificielle » qui est définie par les instruments).

Conseils pratiques²⁴ :

- il est judicieux de répartir sur plus d'une personne les diverses tâches qui incombent aux managements régionaux.
- Les activités des managements régionaux ne devraient pas être orientées a priori et unilatéralement sur les subventions. Il s'agit bien davantage d'impliquer différents instruments de promotion dans les activités et de les engager de la manière la plus efficace possible.
- Les niveaux stratégiques et opérationnels se confondent souvent dans les réseaux et les commissions, ce qui, pour le management régional, peut entraîner des tensions avec le comité directeur. Un ou une manager régional/e ne doit donc jamais se laisser instrumentaliser en optant sciemment pour telle ou telle dimension spécifique, ni s'exposer politiquement.

²⁴ Ibid.

- Il s'agit en fin de compte de toujours se focaliser sur l'efficacité des activités.

14.2 Typologie des domaines d'intervention

L'action des organisations de développement va bien au-delà de la NPR (et de la politique de développement économique régional), mais malgré cela, elle lui est souvent associée, ce qui provoque des malentendus. Chaque domaine ci-dessous exige des ressources, des compétences, une organisation et des processus de travaux qui doivent être développés et doivent refléter leurs caractéristiques. Les exigences relatives aux personnes responsables selon les domaines sont variées et complexes, et il est difficile de les trouver réunies en une seule personne.

Conception, mise en application (« entwickeln »)

Activités nouvelles qui sont initiées, soutenues et déclenchées avec comme but le développement régional en motivant, soutenant, coordonnant les acteurs potentiels (par des plateformes, mise en réseau, financement de projets, par exemple). Les idées ne sont que très partiellement générées par le management régional lui-même.

Exigences par rapport au collaborateur responsable : capacité de réseautage régional, cantonal et national et de communication, ouvert à de nouvelles idées, motivant dans l'implémentation, la compréhension des intérêts des acteurs et des enjeux, capacité de saisir les opportunités et d'appréhender les tendances à tous les niveaux.

Coordination politique

Concerne les activités qui permettent de trouver des solutions intercommunales quand il s'agit de tâches communales (plan directeur, circulation, sports, autorisations administratives, etc.), avec le problème que les coûts et bénéfices sont répartis de façon inégale et asymétrique.

Exigences par rapport au collaborateur responsable : sensibilité aux enjeux politiques, doigté, compréhension des dynamiques politiques, confiance du Comité et autres instances, pouvant disposer d'une certaine marge de manœuvre.

Services

Que constituent les tâches opérationnelles qui sont effectuées de façon répétée (annuelle) pour les communes (ou/et le canton), et aussi dans certains cas les tâches d'administration : qui sont effectuées en partie par les régions (en particulier dans les GR).

Exigences par rapport au collaborateur responsable : compétences en administration et en direction.

14.3 Recommandations relatives aux structures et au fonctionnement

1. L'importance relative des domaines d'intervention devrait être déterminée consciemment selon la stratégie choisie. Elle résulte bien sûr en partie des tâches qui sont attribuées aux institutions

de développement régional, mais aussi de la dynamique des affaires et des opportunités qui se présentent. Les activités de coordination politique risquent souvent de réduire la marge de manœuvre dans le développement des projets et programmes. Les services rendus peuvent contribuer à un bon fonctionnement du secrétariat et tend à augmenter la légitimité du management régional auprès des communes et autres parties prenantes.

2. Il n'existe pas de forme d'organisation régionale qui serait idéale. Chaque institution doit trouver sa solution individuelle selon la région, du fait des facteurs historiques et politiques, institutionnels, juridiques etc.
3. Les institutions de développement régional doivent être flexibles par rapport aux exigences et revendications : L'environnement régional est volatile, dans la répartition des tâches, le potentiel de développement et les conditions cadre, etc., Exemple : révision régulière de la planification stratégique.
4. Attention aux comparaisons avec et aux inspirations issues d'autres institutions, notamment à la terminologie employée qui n'est pas unifiée en Suisse.
5. Lorsque le directeur couvre lui-même tous les domaines, il y a un danger que le domaine conception, application soit négligé ; cette tâche demande de la créativité du temps de réflexion. Cette tâche et la coordination politique devraient être assurées par deux personnes, du fait des exigences différentes en compétences. Cela peut se faire dans deux institutions différentes, une division du travail à l'intérieur, le recours à un bureau extérieur avec des commissions consultatives, etc., ce qui demande contacts et échange avec les parties prenantes. La répartition des tâches de management régional entre deux ou plusieurs personnes fait également sens, outre la question des compétences différentes, du point de vue de la continuité des contacts avec les partenaires (réseau basé sur la confiance réciproque entre personnes). Un manager qui couvre tous les domaines et qui ne répond pas aux attentes très divergentes tend à être peu crédible vers l'extérieur.
6. Les activités du management régional ne devraient pas être orientées unilatéralement en fonction des contributions et subsides (financement). Dans beaucoup d'institutions les ressources NPR représentent une part importante, soit sous forme d'une contribution de base à l'activité, soit majoritairement par des contributions liées aux projets. Il faut d'abord se poser la question de savoir quels projets contribuent aux objectifs de la stratégie de la région et ensuite se poser la question du financement. Il y a le danger de concevoir des projets qui bénéficient des contributions au détriment d'autres tâches importantes compte tenu des ressources limitées.
7. Prendre en compte les divers instruments de promotion disponibles. Il existe à côté des contributions NPR un ensemble d'instruments et de possibilités de financement au niveau fédéral et en complément aussi des contributions sur le plan cantonal dans divers domaines d'activités, en plus du financement par des fondations et des programmes de recherche. Les diverses organisations sont aussi tout-à-fait intéressées de soutenir des projets et activités qui sont à la frontière de leur cible.

8. Le Président devrait être un partenaire fort sur le plan stratégique, surtout dans les petites régions où le manager régional, au four et au moulin, a peu d'occasions de prendre du recul et d'échanger sur un plan méta. Le Président (éventuellement les membres du Comité, des Commissions, etc.) devrait être rémunéré pour avoir les moyens d'être actif, de façon à éviter que le manager soit surchargé et soit seul aux commandes. Le Président a souvent la charge importante de maintenir des contacts hors région, avec le gouvernement, d'autres régions, d'autres institutions suprarégionales.
9. Thématiser systématiquement dans le Comité composé de représentants communaux et si possible d'autres acteurs ayant une vision régionale des conflits d'objectifs entre les intérêts régionaux et locaux/communaux. Fixer des règles de résolution, de transparence, de décisions.
10. Impliquer si possible tous les membres des exécutifs communaux et certains hauts fonctionnaires.
11. Veillez à la composition du Comité et des Commissions et éviter de mélanger les plans opérationnel et stratégique, clarifier les rôles respectifs.
12. Etre au clair avec les objectifs et le rôle des réseaux, commissions, groupes de travail et autres structures internes pour définir les attentes et la composition de ces structures. Par exemple par des règlements, des discussions régulières.
13. Promouvoir la pensée régionale et l'identité régionale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, à tous les niveaux.
14. Ne pas se laisser instrumentaliser au-delà d'un certain niveau, selon l'intensité de collaboration, d'affinités personnelles etc. pour maintenir la légitimité et le fonctionnement de l'institution. Le manager ne devrait pas s'exposer politiquement.

14.4 Critères de succès selon Regiosuisse

Des tâches clairement définies (cahier des charges) et une claire répartition des tâches

Marges de manœuvre : il est également important que le management régional dispose de marges de manœuvre, afin qu'il puisse avoir une certaine liberté de décision.

Légitimation politique : le management régional ne peut accomplir ses tâches avec succès que si l'organe dont il dépend et les organisations impliquées le légitiment pleinement.

Personnes-clés et « locomotives » : le management régional dépend de personnalités innovantes.

Mise en réseau : seule une solide mise en réseau, à l'intérieur et à l'extérieur de la région, permet de drainer le savoir-faire et les expériences indispensables pour lancer des projets novateurs et durables. L'échange d'expériences à un niveau suprarégional est indispensable dans ce contexte.

Stratégie de développement claire et ciblée : il est nécessaire de disposer d'une stratégie de développement convaincante, adaptée aux conditions et qui soit également mise en oeuvre.

Composition interdisciplinaire du management régional

Délimitation adéquate de la région (espaces fonctionnels) : l'innovation et le développement économiques nécessitent une certaine masse critique, un espace qui dispose d'une certaine autonomie.

Forme d'organisation adéquate : la forme d'organisation doit correspondre au but, aux tâches et à la taille du management régional.

Communication active et ouverte

Définition claire des effets : le modèle de causalité selon lequel travaille le management régional devrait être formulé de manière explicite.

Temps : le management régional a besoin de temps.

Qualification (formation initiale et continue) du management régional

Ressources financières suffisantes

Estime et reconnaissance des prestations du management régional

Gestion du savoir : le management régional doit se considérer comme une « organisation apprenante » et permettre également les processus d'apprentissage correspondants dans la région. Il s'agit notamment de l'échange de connaissances organisé, également au niveau suprarégional. La formation continue fait partie intégrante de l'activité du management régional.

Rémunération conforme aux tâches et au marché

Mesure de l'impact : la prestation d'un management régional ne se mesure pas seulement quantitativement. Il s'agit en effet bien davantage de prendre en considération – comme pour les tâches du management régional – un mélange de différentes prestations, p.ex. le nombre de projets lancés avec succès, le nombre d'emplois créés, le marketing efficace de la région vis-à-vis de l'extérieur, le renforcement de l'identité régionale, l'acceptation régionale et le degré de notoriété, le nombre de séances d'information mises sur pied.

15 Système d'indicateurs

Cette section propose de fournir au SPECo et aux OR quelques pistes relatives à la mise en oeuvre d'un système d'indicateurs permettant d'apprécier la performance et le suivi des activités des OR dans la durée et de manière systématique. L'implémentation partielle ou complète du système peut être réalisée par

étape d'entente avec les OR selon les priorités choisies par le SPECo et les ressources que les OR sont en mesure de consacrer à la collecte des informations et à leur traitement.

Pour une organisation privée à but lucratif, on se focalise en premier lieu sur la performance financière et économique, et presque subsidiairement sur les deux autres dimensions du développement durable que sont l'environnement et le social, dans la perspective de l'intérêt général. En revanche, les objectifs des organisations à but non lucratif et publiques révèlent d'autres objectifs que purement économiques. Les considérations purement financières ne sont pas les plus importantes, même si une mesure correcte des ressources particulières s'impose dans le cas d'un recours important de prestations externes (volontariat, partenaires, sponsors, etc.).

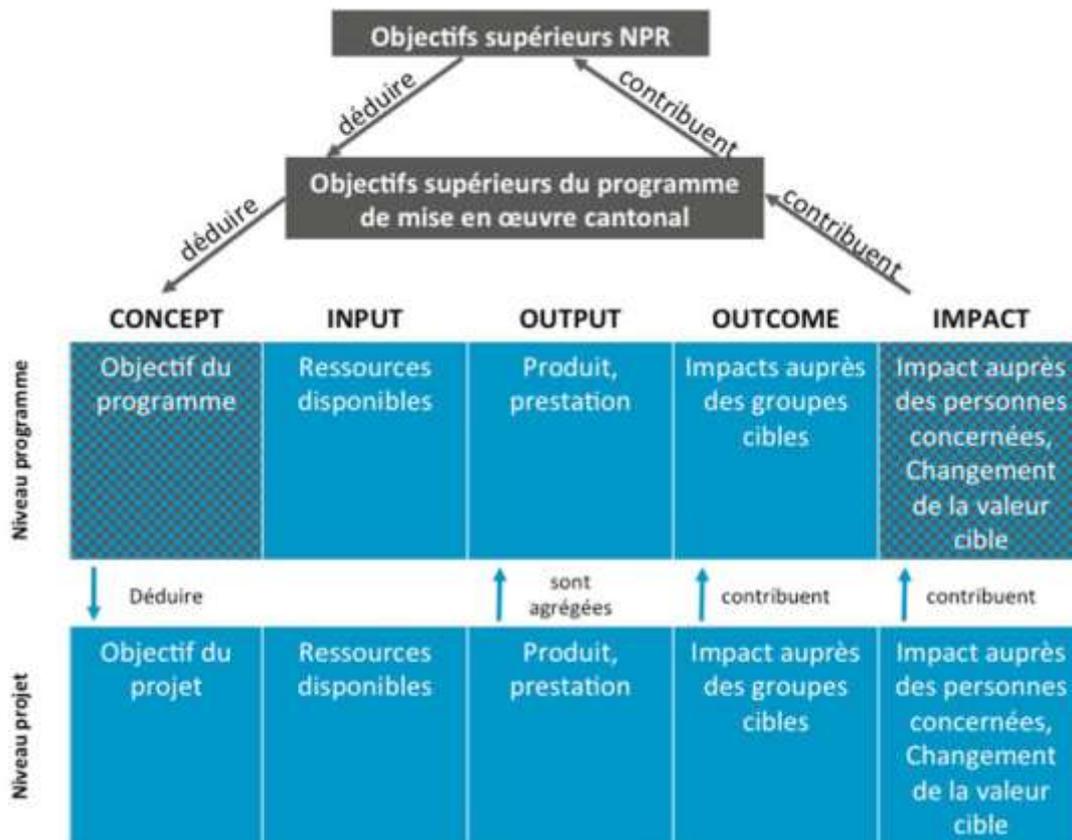
La demande de rendre compte de la performance, par un système d'indicateurs, concerne de plus en plus aussi les organisations à but non lucratif et, plus précisément, les institutions qui sont soutenues notamment financièrement par les pouvoirs publics dans le cadre d'une politique publique. Il en va de la légitimité de la politique publique et de son efficacité, ainsi que de la justification du financement mis à disposition face aux parties prenantes et aux contribuables.

Fondamentalement, les OR sont favorables à l'introduction d'outils de suivi et d'indicateurs qui pourraient être utiles dans la conduite de leurs activités et dans l'évaluation de leurs résultats.

15.1 Modèle d'effets

Les programmes et politiques publics sont évalués quant à leur impact selon un schéma d'efficacité qui distingue les étapes du processus d'implémentation, partant de la partie conceptuelle à l'impact espéré. Une illustration est donnée par le schéma suivant en prenant l'exemple des projets régionaux. D'autres outputs que les projets régionaux peuvent être envisagés en fonction de la mission confiée aux OR et des résultats attendus.

Figure 20 : Modèle d'efficacité théorique



Source : regiosuisse, 2011, p. 7

Tant pour les inputs (ressources humaines, financières, savoir-faire, etc.) que pour les outputs (tels que les prestations pour le montage de projets régionaux, l'orientation des entreprises, la coordination avec les politiques sectorielles, etc.), l'information qui peut être réunie rend bien compte de l'utilisation qui est faite des ressources, les inputs et les outputs étant plus ou moins sous le contrôle des organismes, même si le projet régional en tant qu'output par exemple n'est pas le fruit du seul effort consenti par l'OR. Il en va différemment de l'outcome qui mesure l'impact de l'action auprès des groupes cibles (partenaires, projets de pôle de développement, etc.), mais surtout de l'impact général sur l'économie régionale. Idéalement, les indicateurs d'inputs (ou de ressources) peuvent être combinés pour obtenir des indicateurs d'efficacité et d'efficacités. L'efficacité concerne le rapport entre les résultats obtenus (output, impact ou outcome) et les ressources, alors que l'efficacité mesure, pour ces mêmes résultats, le degré d'atteinte des objectifs. Toutefois, un très grand nombre de facteurs externes à l'OR, qu'ils ne peuvent contrôler, influence la performance de l'économie régionale. Les ressources utilisées et l'activité des OR ne peuvent alors pas être reliées directement à l'impact espéré sur l'économie régionale.

Outre l'examen « traditionnel » mais souvent qualitatif de la réussite dans l'atteinte des objectifs stratégiques et du public cible, les éléments internes et de maillage d'un dispositif comme les processus de gestion et les aspects organisationnels doivent faire partie d'une évaluation de la performance dans la mesure où l'efficacité interne dans un contexte hors marché n'est pas testée automatiquement par le marché. Ces aspects internes peuvent porter sur la division du travail entre responsables, la participation

et la responsabilisation des collaborateurs, l'organisation interne, le flux et la sauvegarde des informations et leur utilisation, etc.

15.2 Système d'indicateurs SMART

La littérature propose les caractéristiques que devraient avoir idéalement un indicateur pour mesurer l'avancement et la réalisation de l'objectif. Un indicateur devrait avoir les propriétés SMART, soit

- être **Spécifique** (et Simple si possible) : l'indicateur devrait être pertinent par rapport à l'objectif visé
- être **Mesurable** : l'indicateur devrait pouvoir mesurer la quantité ou/et la qualité
- être **Atteignable** : les objectifs doivent être raisonnables et atteignables;
- être **Réaliste** : les objectifs prennent en compte les moyens, les compétences disponibles et le contexte
- être **Temporel** : les objectifs doivent être fixés dans le temps et l'indicateur se rapporte à une période ou à un moment précis dans le temps.

Ces exigences posent un certain nombre de problèmes et de difficultés que tout système d'indicateurs doit surmonter. Par exemple, la **pertinence de l'indicateur** doit être jugée par rapport à la représentation ou au modèle que l'observateur se fait de la réalité (à observer) qu'il analyse. Nombre d'indicateurs peuvent être mesurés plus ou moins objectivement sur une échelle quantitative par recensement (tels que le nombre de projets initiés ou réalisés), d'autres reposent davantage sur une appréciation plus ou moins subjective (réalisé, partiellement réalisé, pas réalisé) à défaut de pouvoir recenser des éléments concrets. Les **possibilités de mesure** dépendent souvent et crucialement de l'effort, en temps et ressources financières, qui est consacré à la collecte de l'information de base (constitution de la base de données, relevés des informations). Comme on l'a mentionné ci-dessus, l'utilisation des inputs et la réalisation d'outputs est largement sous contrôle des OR, dont les décisions vont se refléter dans les indicateurs, alors que **l'atteinte de l'objectif** visé n'est que très partiellement sous contrôle de l'OR. L'objectif vers lequel tend l'organisation doit être **atteignable donc réaliste**. Finalement, les indicateurs ont **une dimension temporelle**, de telle sorte que leur évolution dans le temps peut être observée, mais ce qui importe c'est de se donner une période raisonnable pour atteindre l'objectif visé (la valeur de l'indicateur).

Sans le concours actif et participatif de l'organisme, il n'est pas possible d'implémenter un set d'indicateurs qui permette de juger de la pertinence des activités et des efforts. Par conséquent, nous donnons dans ce qui suit une vue synthétique mais pas nécessairement exhaustive des différentes possibilités d'indicateurs, sans examiner en détails la faisabilité technique et financière, ce que les OR peuvent examiner avec soins dans le cadre de la CODEV. Toutefois, il serait utile que les OR respectent, dans la mesure du possible, les propriétés idéales SMART des indicateurs.

15.3 Propositions d'indicateurs

Dans ce qui suit, une liste d'indicateurs envisageables sur les activités des OR et les résultats des actions est proposée. Le tableau des indicateurs distingue les cinq niveaux de prestations et d'impact qui pourraient être évalués et contrôlés par les organismes régionaux. Il s'agit des:

1. Activités administratives, organisationnelles des OR (input)
2. Ressources humaines et financières (inputs)
3. Produits et prestations (outputs)
4. Effets auprès des groupes cibles et acteurs régionaux (impact)
5. Effets socio-économique sur la région (outcome)

Le canton soutient financièrement les activités et le fonctionnement des OR, et est en dialogue constant avec les OR dans le cadre de la LADE et de la convention qui est signée avec l'OR (niveaux 1 et 2). Les missions conférées aux OR se matérialisent dans des prestations ou produits, tels que la mise sur pieds et l'initiation de projets régionaux ou les renseignements et conseils de base prodigués aux entreprises qui en font la demande (niveau 3) en vue du développement régional et développent. Les OR entretiennent également un réseau d'acteurs régionaux (niveaux 4 et 5). Rappelons qu'au centre des préoccupations de la politique régionale (LADE) se trouve justement le soutien par le canton de la promotion et du développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée. Mais l'influence directe exercée sur les cinq niveaux par les OR va en diminuant au fur et à mesure que l'on progresse en direction de l'impact possible sur l'économie de la région (niveau 5).

Comme de nombreux facteurs autres que l'action du canton et des organismes régionaux influencent les effets (impact, outcome), ces derniers ne peuvent pas être, en règle générale, mis en rapport direct avec l'effort, les activités et les prestations de l'OR. Par exemple, la liste des projets régionaux préavisés, en cours ou réalisés, résulte bien de l'activité et de l'effort consenti de l'OR dans ce domaine, mais l'ampleur de cette liste et la qualité même des projets dépendent aussi du potentiel intrinsèque, difficile à évaluer, de la région. A ce jour, cette liste existe bien, mais elle ne donne pas (encore) de détails pertinents sur l'initiation du projet, l'organisation et le suivi, ainsi que sur l'impact éventuel ou escompté des projets.

Une première réflexion sur les indicateurs a été initiée au sein de la CODEV, à commencer par l'élaboration des informations jugées pertinentes sur les activités du « guichet d'entreprises ». Il s'agit ici essentiellement de rendre compte des appels et contacts qui ont été traités en indiquant aussi les prestations et services rendus (informations et conseils, mises en relation avec les services cantonaux, aides à l'obtention de prestations ou de subsides du canton, etc.). Aussi, la Cour des comptes, en particulier concernant les projets régionaux, l'output le plus visibles des OR et de la NPR, préconise une procédure de reporting orientée résultats, qui « permettrait au SPECo de disposer d'un véritable outil de pilotage stratégique (tableau de bord) pour synthétiser les résultats du soutien aux projets régionaux et évaluer leur contribution aux objectifs supérieurs de l'Etat en matière d'appui au développement économique (PADE). Ainsi, il est essentiel que la base de données des projets soit complétée dans ce sens » (Cour des comptes, recommandation 6, page 44). Bien que les suggestions de la Cour des comptes

portent sur un champ plus limité des activités des OR, certaines propositions de la Cour méritent réflexion et peuvent être intégrées dans notre liste des indicateurs si cela n'a pas été fait d'une manière ou d'une autre.

Le tableau suivant donne une liste indicative et non exhaustive des informations que les OR pourraient réunir régulièrement ou à un moment donné. Ces informations peuvent être combinées au choix selon l'intérêt et l'analyse souhaitée. La périodicité de relevé des informations peut varier : dans certains cas, les indicateurs sont facilement disponibles sans grands frais chaque année, dans d'autres, la collecte de données peut prendre du temps et demander un effort important. Il est aussi possible que certaines activités et thèmes soient examinés selon les circonstances externes qui justifient l'effort consacré.

La conception plus formalisée d'un système d'indicateurs part d'un système d'objectifs poursuivis et dont les indicateurs cherchent à mesurer le degré d'atteinte. Il exige pour chaque indicateur de connaître sa définition, l'unité de mesure (dimension), les sources d'information, et une réflexion sur sa signification précise par rapport aux objectifs fixés. Pour certains indicateurs, il est possible de déterminer une valeur cible, pour orienter l'effort de l'OR.

Numéro	Dimension	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité

1. Activités administratives et organisationnelles des OR (input)

No.	Structures et activités organisationnelles	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité
1,1a	Commissions et réunions internes	L'OR se dote d'une organisation qui permet d'assurer efficacement ses missions en assurant une large participation des acteurs régionaux	Nombre de commissions	Monitoring interne OR	continu
1,1b			Nombre de commissionnaires	Monitoring interne OR	continu
1,1c			Nombre de séances des commissions	Monitoring interne OR	continu
1,1d			Nombre de contacts personnels du directeur avec responsables des commissions et autres (président, membres)	Monitoring interne OR	continu
1,1e			Nombre de réunions, séances internes du directeurs avec le personnel	Monitoring interne OR	continu
1,2a	Participation et organisations d'événements	L'OR se doit d'être connu dans la région (ancrage régional)	Présentation de l'OR à manifestations externes	Monitoring interne OR	continu
1,2b			Nombre de manifestation de promotion et de marketing	Monitoring interne OR	continu
1,2c			Nombre de participations aux manifestations de promotion et marketing	Monitoring interne OR	continu

2. Ressources humaines et financières des OR (inputs)

No.	Ressources	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité
2,1a	Personnel	Développer les RH en accord avec les activités et les missions confiées (LADE notamment)	Nombre d'employés permanents	Monitoring interne OR	annuel
2,1b			Nombre EPT	Monitoring interne OR	annuel
2,1c			Personnes permanentes LADE	Monitoring interne OR	annuel
2,1c			Personnel EPT LADE	Monitoring interne OR	annuel
2,1d			Personnes auxiliaires, stagiaire, en EPT par année	Monitoring interne OR	annuel
2,2a	Qualification et capital humain	L'accomplissement des missions nombreuses et complexes exige un personnel alerte et in-formé	Nombre de jours par année consacré à la formation continue	Monitoring interne OR	annuel
2,2b			Participations à des manifestations de régiosuisse, en jours	Monitoring interne OR	annuel
2,2c			Participations à des réunion de la CODEV, en jours	Monitoring interne OR	annuel
2,2d			Nombre de rencontres et contacts avec autres OR	Monitoring interne OR	annuel
2,3a	Finances - financement	Les OR doivent contrôler et assurer leur financement à moyen termne	Contributions LADE du Speco en % des recettes totales	Monitoring interne OR	annuel
			Contributions LADE du Speco par habitant	Monitoring interne OR	annuel
			Contributions des communes en % des recettes totales	Monitoring interne OR	annuel
			Contributions des communes par habitant	Monitoring interne OR	annuel
2,3c			Contributions des autres membres en % des recettes totales	Monitoring interne OR	annuel
2,3d			Autres contributions cantonales en % des recettes totales	Monitoring interne OR	annuel
2,3e			Financements fonds en % des recettes totales	Monitoring interne OR	annuel
2,3f			Financements propres en % des recettes propres	Monitoring interne OR	annuel
2,4a	Finances - analytique	Les OR doivent contrôler leurs finances dans une perspective (structure et solvabilité)	Rémunération du personnel, en % des dépenses	Monitoring interne OR	annuel
2,4b			Dettes à court terme en % du passif (bilan)	Monitoring interne OR	annuel
2,4c			Part des dépenses affectées à des manifestations externes (contribution, frais encourus, etc.) en % des charges totales	Monitoring interne OR	annuel
2,4d			Part des fonds affectés en % du passif (bilan)	Monitoring interne OR	annuel

3. Produits et prestations

No.	Produits	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité
3,1a	Projets régionaux	L'OR contribue à initier des PR, et pré-avise les projets qui se présentent pour l'obtention d'une aide financière (Speco)	Informations collectées par les OR (liste annuelle)	Monitoring interne	continu
3,1b			Nombre de nouveaux projets présentés pour préavis	Monitoring interne	continu
3,1b			Nombre de projets préavisés et transmis au Speco	Monitoring interne	continu
3,1c			- porteur de projet privé	Monitoring interne	continu
3,1d			- projet à caractère interrégionale	Monitoring interne	continu
3,1e			- projet à caractère intercantonal	Monitoring interne	continu
3,1f			- projet à caractère transfrontalier (+Interreg)	Monitoring interne	continu
3,1e			Nombre de projets préavisés positivement	Monitoring interne	continu
3,1f	Ressources		Part des ressources humaines LADE consacrées aux projets régionaux	Monitoring interne	continu
3,1g	Projets en cours		Projets en cours	Monitoring interne	continu
3,1h	- exercices		- exercices précédents	Monitoring interne	continu
3,1i	- exercices courants		- exercices courants	Monitoring interne	continu
3,1j	Ressources		Part des ressources humaines LADE consacrées aux projets régionaux	Monitoring interne	continu

4. Effet auprès des groupes cibles et acteurs régionaux (impact ancrage régional)

No.	Acteurs	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité
4,1a	Entreprises	Un réseau dense et fonctionnel d'entreprises s'est constitué autour de l'OR	Nombre d'entreprises membres	Monitoring continu	continu
4,1b			% des entreprises membres sur l'ensemble des entreprises du territoire	Analyse socio-économique	tous les 4 ans
4,1c			% des PME membres sur l'ensemble des PME du territoire	Analyse socio-économique	tous les 4 ans
4,1d		L'OR est identifié spontanément comme prestataire de services et les sollicitations qui lui parviennent peuvent être traitées avec les compétences à disposition	Nombre de sollicitations	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
			Nombre d'entreprises ayant fait une sollicitation	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
			Nombre d'entreprises ayant fait une sollicitation pour la première fois	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
4,1e			Nombre de réorientations vers un tiers sans avoir donné de prestations	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
4,1f			Nombre de réorientations vers un tiers après avoir donné de prestations	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
4,1g		Les entreprises obtiennent une réponse à leur sollicitation et en sont satisfaites	nombre de prestations délivrées (par catégories: téléphone, entretien en face-à-face, courrier électronique, prospectus implantation distribués, prospectus projets régionaux distribués etc.)	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
4,1h			Nombre de sollicitation ayant obtenu une réponse	Monitoring des sollicitations entreprises	continu
4,1i			Degré de satisfaction des entreprises	Enquête ad hoc auprès des entreprises	soit en continu, soit de manière ponctuelle
4,1j		Les prestataires de services aux entreprises se répartissent les dossiers de manière effective et conforme au cahier des charges	Degré de satisfaction des prestataires de services	Atelier-bilan avec l'ensemble des prestataires de services	Tous les 2 ans
4,2a	Communes	Les communes cherchent à coordonner leurs dossiers ayant une dimension intercommunale via l'OR	Nombre de sollicitations de l'OR par les communes	Monitoring des sollicitations communes	continu
4,2b			Nombre de participation de l'OR à des rencontres intercommunales (hors organes de l'association)	Monitoring des sollicitations communes	continu
4,2c			Niveau de satisfaction du rôle de l'OR par les communes	Enquête périodique auprès des communes membres	tous les 4 ans (à mi-législature)
4,2d		Les communes sont fortement investies dans les organes de l'OR et en font un usage effectif	Nombre de rencontres des organes consultatifs et délibératifs	Monitoring interne OR	continu
4,2e			Taux de participation aux rencontres des organes consultatifs et délibératifs	Monitoring interne OR	continu
4,2f			Heures-présence des membres communaux (élus, parlementaires, etc.) dans les organes	Estimation à partir du monitoring interne OR	annuel

4. Effet auprès des groupes cibles et acteurs régionaux (impact ancrage régional)

4,3a	Organes de gestion des pôles de développement	La participation des OR permet de relayer auprès du groupe les besoins de l'économie et des communes et d'augmenter la pertinence du travail des OG	Nombre de participation de l'OR au rencontres des OG	Monitoring activités OR	continu
4,3b			Taux de participation de l'OR aux rencontres des OG	Monitoring activités OR	continu
4,3c			Nombre de mesures (hors PR) traités et/ou commentés par l'OR	Monitoring activités OR	annuel
4,3d			Nombre de projets régionaux issus des PD et traités par l'OR	Statistiques LADE	annuel
4,3e		L'OR sert d'interface entre le canton et les communes	Nombre de contacts établis avec les services étatiques compétents en-dehors des rencontres des organes de gestion et ayant trait aux PD	Monitoring activités OR	continu
4,4a	Canton	L'OR fonctionne comme courroie de transmission entre les communes et le canton dans des dossiers de politiques sectorielles	Nombre de contacts avec des services étatiques autres que le Speco et le SDT	Monitoring activités OR	continu
4,4b			Nombre de rencontres avec les services de l'Etat	Monitoring activités OR	continu
4,4c			Nombre de dossiers traités ayant nécessité un contact avec les services de l'Etat	Monitoring activités OR	continu
4,5a	Autres (SIC, associations professionnelles, écoles professionnelles, etc.)	L'OR réunit et anime un réseau dense et pertinent d'acteurs oeuvrant en faveur du développement économique régional	Nombre de sollicitations de cette catégorie d'acteurs	Monitoring sollicitations autres acteurs	continu
4,5b			Nombre de collaborations initiées par l'OR	Monitoring activités OR	continu
4,5c			Nombre de collaborations initiées par partenaire	Monitoring activités OR	continu
4,5d			Satisfaction envers la collaboration	Enquête ad hoc auprès des partenaires de collaboration	continu, ponctuellement tous les 2/4 ans

5. Effets socio-économiques sur la région (outcome)

No.	Cibles	Objectifs	Indicateurs	Moyen de vérification	Périodicité
5,1a	Population	Augmenter l'attrait de la région pour la population	Nombre d'habitants	Analyse socio-économique	continu
5.1b			% habitants en ville (>10'000)	Analyse socio-économique	continu
5,2a	Emplois	Augmenter l'emploi dans la région grâce à l'attrait accru de la région et les actions des OR	Emplois EPT	Analyse socio-économique	continu
5,2b			% emplois EPT industrie	Analyse socio-économique	continu
5,2c			% emplois EPT services privés (hors activités étatiques)	Analyse socio-économique	continu
5,2d			Taux de chômage	Analyse socio-économique	continu
5,2e			Demandeurs d'emplois	Analyse socio-économique	continu
5,3a	Emplois créés ou suscités	L'OR tente d'augmenter les emplois de la région par ses actions	Emplois des projets régionaux en cours	Monitoring des activités OR	continu
5,3b			Emplois des PD sur le territoire de la région	Monitoring des activités OR	continu
5,3c			Emplois EPT des entreprises nouvellement implantées en rapport avec l'OR	Monitoring des activités OR	continu
5,4a	Indicateurs d'activités économiques		Surface de locaux commerciaux vacants	Analyse socio-économique	continu
5,4b			Surface de locaux industriels vacants	Analyse socio-économique	continu
5,4c			Nombre de logements vacants	Analyse socio-économique	continu
5,4d			Nombre de nuités	Analyse socio-économique	continu

15.4 Références

regiosuisse, Travail orienté vers l'efficacité dans la NPR, Feuille de résultats numéro 1, 2011

SELT, Programme cantonal 2008-2011 de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale

Cour des comptes du Canton de Vaud, les subventions aux projets régionaux permettent-elles le développement économique du canton de Vaud et des régions ?, L'efficacité du SPECo à mesurer la performance des projets régionaux et leur contribution aux objectifs de développement économique fixés par le canton et les régions, rapport no 30, du 25 février 2015,

Heeb, J., S. Bellwald, Alleman, H., Guide pratique pour réussir les projets de développement régional, SECO, 2008.

16 Méthodologie

16.1 Bibliographie

1. Regiosuisse, « Guide pratique pour un développement régional réussi - Expériences issues de la Nouvelle politique régionale (NPR) ».
2. Canton de Vaud, « Loi sur l'appui au développement économique vaudois ».
3. SPECO, « Rapport d'activité SPECO VD 2013 ».
4. Canton de Vaud, « Organigramme SPECO ».
5. SPECO, « Statistiques Projets régionaux LADE 2008-2013 ».
6. SPECO, « Liste des décisions-lade-lpr-depuis-2008_été 2014 ».
7. SPECO, « Statistiques LADE par thématique ».
8. SPECO, « Liste des décisions-lade-lpr-depuis-2008_fin 2014 ».
9. Canton de Vaud, « Rapport sur l'actualisation de la politique cantonale des pôles de développement (PPDE) ».
10. SPECO, « Convention DECS ADAEV 2012-2015 ».
11. SPECO, « Convention DECS ADNV 2012-2015 ».
12. SPECO, « Convention DECS AigleRégion 2012-2015 ».
13. SPECO, « Convention DECS ARCAM 2012-2015 ».
14. SPECO, « Convention DECS ARGVD 2012-2015 ».
15. SPECO, « Convention DECS COREB 2012-2015 ».
16. SPECO, « Convention DECS Lausanne Région ».
17. SPECO, « Convention DECS Nyon Région ».
18. SPECO, « Convention DECS Pays d'Enhaut 2012-2015 ».
19. SPECO, « Convention DECS PROMOVE 2012-2015 ».
20. Regiosuisse, « Regional Management Regio Suisse - Bericht Entwicklung ».
21. ADAEV, « Comptes ADAEV 2013 ».
22. Aigle Région, « Comptes AigleRegion 2013 ».
23. ARCAM, « Comptes ARCAM 2013 ».
24. Nyon Région, « Comptes Nyon Région 2013 ».
25. Pays d'Enhaut, « Comptes Pays d'Enhaut 2013 ».
26. PROMOVE, « Comptes PROMOVE 2013 ».
27. Régiosuisse, « Fiche pratique Management Régional ».
28. Canton de Vaud, « Politique d'appui au développement économique du Canton de Vaud (PADE) pour la période 2012-2017 ».
29. Regionyon, « Regionyon_programme_legislature_2011_2016 ».

30. Conseil général du district de Nyon, « Statuts ».
31. SECO, « SECO_Wirkungsmodell Vorlage ».
32. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern, « Regionalmanagements in der Schweiz – von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe ».
33. SECO, « Umsetzungsprogramme NRP 2016–2019 Arbeitshilfe zuhanden der Kantone ».
34. SECO, « Programmes de mise en œuvre NPR 2016–2019 - Guide destiné aux cantons ».
35. SECO, « La politique régionale de la Confédération ».
36. OFS, « Statistiques District Aigle ».
37. OFS, « Statistiques District Broye ».
38. OFS, « Statistiques District Gros de Vaud ».
39. OFS, « Statistiques District Jura-Nord Vaudois ».
40. OFS, « Statistiques District Lausanne ».
41. OFS, « Statistiques District Lavaux-Oron ».
42. OFS, « Statistiques District Morges ».
43. OFS, « Statistiques District Nyon ».
44. OFS, « Statistiques District Ouest Lausannois ».
45. OFS, « Statistiques District Riviera Pays-d'Enhaut ».
46. evaluanda, « Evaluation de la politique des pôles de développement économique du Canton de Vaud ».
47. Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, CEAT, « Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ».
48. Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Büro Vatter, « Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NPR) ».
49. Canton de Vaud, « Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 ».
50. Conseil fédéral, « Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR) - 05.080 ».
51. Conseil fédéral, « Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement - 07.025 ».
52. Regiosuisse, « La Nouvelle politique régionale (NPR), Fiche d'information ».
53. Cour des comptes du Canton de Vaud, « Les subventions aux projets régionaux permettent-elles le développement économique du canton et des régions ? L'efficacité du SPECO à mesurer la performance des projets régionaux et leur contribution aux objectifs de développement économique fixés par le canton et les régions. »

16.2 Liste des interlocuteurs

NOM	Prénom	Organisation	Fonction
Entretiens en face-à-face avec services de l'Etat			
LEIMGRUBER	Jean-Baptiste	DECS-SPECo Unité Economie Régionale	Chef Unité
MARTROU	Véronique	DECS-SPECo Unité Economie Régionale	Cheffe de Projet
EXQUIS	Christian	DTE - Groupe opérationnel des pôles (GOP)	Responsable GOP
CONZ	Raphaël	DECS-SPECo Unité Entreprises	Chef Unité
NEVEN	Sandrine	Cour des comptes (VD)	Cheffe de mandats d'audit
Entretiens en face-à-face avec Directeurs/Responsables/Présidents des organismes régionaux			
DURUZ	Eric	ADAEV	Directeur
MORAND	Stives	ADAEV	Président
MEYLAN	Pierre-André	ADAEV	Vice-président
BUCHILLIER	Jean-Marc	ADNV	Directeur
MATHEY	Pierre	ADNV	Président
MINACCI	Christian	AigleRégion	Délégué économique
OGUEY	Annie	AigleRégion	Présidente
FLÜCKIGER	Alain	ARGdV	Secrétaire Général
KELLER	Patrick	ARGdV	Président
CHERBUIN	Oscar	ARCAM	Directeur
RIME	Georges	ARCAM	Président, Syndic de Cossonay
ARM	Pierre-André	COREB	Directeur
PICCARD	Olivier	COREB	Président
ANDREANI	Frederico	Lausanne Région	Délégué économique
DARBELLAY	Patrizia	Lausanne Région	Secrétaire Générale
MUHEIM	Gustave	Lausanne Région	Président
FREUDIGER	Patrick	Nyon Région	Secrétaire régional
CRETEGNY	Gérald	Nyon Région	Président
MARGOT	François	Pays-d'Enhaut Région	Conseiller régional
MOTTIER	Pierre	Pays-d'Enhaut Région	Président
SCHMID	Bernard	PROMOVE	Directeur
ABREZOL	Pierre	PROMOVE	Président
Etudes de cas cantonales et Confédération			
EGLI	Regula	SECO, ressort politique régionale et territoriale	Responsable de ressort a.i.
BIANCO	Eric	Service du développement économique, Canton du Valais	Chef de service
REYNARD	Vincent	Service du développement économique, Canton du Valais	Case manager
WÜTHRICH	Daniel	Standortförderung Kanton Bern, Tourismus und Regionalentwicklung	Responsable
ZANETTI	Lorenzo	Amt für Wirtschaft und Tourismus	Leiter Regionalentwicklung
GIEZENDANNER	Urs	Regiun Surselva	Regionalentwickler

16.3 Enquête auprès des partenaires

16.3.1 Taux de participation

Dans une démarche concertée avec le SPECO et les OR, une liste de 122 destinataires a été établie et une invitation envoyée par courriel. Quelques six destinataires ont été exclus de l'échantillon, ceci pour différentes raisons (manque d'indépendance, parti à la retraite, autres). Sur les 116 destinataires valides, nous avons obtenu 74 réponses au terme des trois semaines d'enquête (du 21 janvier au 16 février 2015). Ceci correspond à un taux de participation très satisfaisant de 64%.

Nombre de destinataires identifiés	121
Nombre de destinataires exclus*	5
Nombre d'adresses valides	116
Nombre de réponses valides	74
Taux de participation	64%

**motifs d'exclusion:*

<i>manque d'indépendance</i>	2
<i>parti à la retraite</i>	1
<i>autres motifs</i>	3

16.3.2 Représentativité des répondants

La participation a été importante dans l'ensemble des catégories de destinataires du questionnaire. C'est notamment le cas en considérant la nature de l'institution interrogée, puisque l'on trouve un taux de participation d'au moins 50% pour les catégories constituées de plusieurs acteurs. Seuls les acteurs hors canton (transfrontaliers, autres cantons, Confédération) n'y ont pas participé dans les mêmes proportions, ce qui est facilement compréhensible en considérant que l'objet à l'étude est éminemment cantonal et régional.

Figure 21 : Taux de participation selon le type d'institution

	participé	pas participé	Total	
Faîtières d'entreprises	16	12	28	57,1% 42,9%
AT: Organismes de gestion des pôles de développement	8	9	17	47,1% 52,9%
Tourisme: Offices du tourisme	10	3	13	76,9% 23,1%
Prestataires de services aux entreprises	6	5	11	54,5% 45,5%
Banque du canton de Vaud (BVC)	7	2	9	77,8% 22,2%
AT: Organismes portant les projets d'agglomération	5	3	8	62,5% 37,5%
Autres politiques sectorielles	7	1	8	87,5%
Préfets	6	1	7	85,7%
Nature: Parcs naturels régionaux (PNR)	4	0	4	100%
Acteurs cantonaux de la promotion économique	1	1	2	50% 50%
Union des communes vaudoise	0	2	2	100%
Tourisme: autre	1	0	1	100%
Tourisme: Office du Tourisme du Canton de Vaud	1	0	1	100%
Voisins: autres cantons	0	1	1	100%
AT: autre	1	0	1	100%
nature	1	0	1	100%
Acteurs fédéraux de la promotion économique	0	1	1	100%
Voisins: transfrontaliers	0	1	1	100%
Total	74	42	116	63,8% 36,2%

Le nombre de destinataires par région de référence oscille entre 4 (Pays-d'Enhaut) et 14 (ADNV). Le taux de participation par région varie entre 39% (Aigle Région) et 100% (Pays-d'Enhaut). En chiffres absolus, nous avons obtenu pour chaque région entre 4 (Pays-d'Enhaut) et 9 (COREB) réponses.

Figure 22 : Taux de participation selon la région de référence

	participé	pas participé	Total	
tous	8	9	17	47,1% 52,9%
ADNV (Nord Vaudois)	7	7	14	50% 50%
AigleRégion	5	8	13	38,5% 61,5%
Lausanne Région	8	4	12	66,7% 33,3%
Nyon Région	7	4	11	63,6% 36,4%
COREB (Broye)	9	1	10	90% 10%
ARGdV (Gros-de-Vaud)	8	2	10	80% 20%
ADAEV (Vallée de Joux)	7	2	9	77,8% 22,2%
PROMOVE (Montreux-Vevey)	6	2	8	75% 25%
ARCAM (Cossonnay-Aubonne-Morges)	5	3	8	62,5% 37,5%
Pays-d'Enhaut Région	4	0	4	100%
Total	74	42	116	63,8% 36,2%

16.3.3 Profil des répondants

Figure 23 : Type d'organisation

Taux de réponse : 100,0%

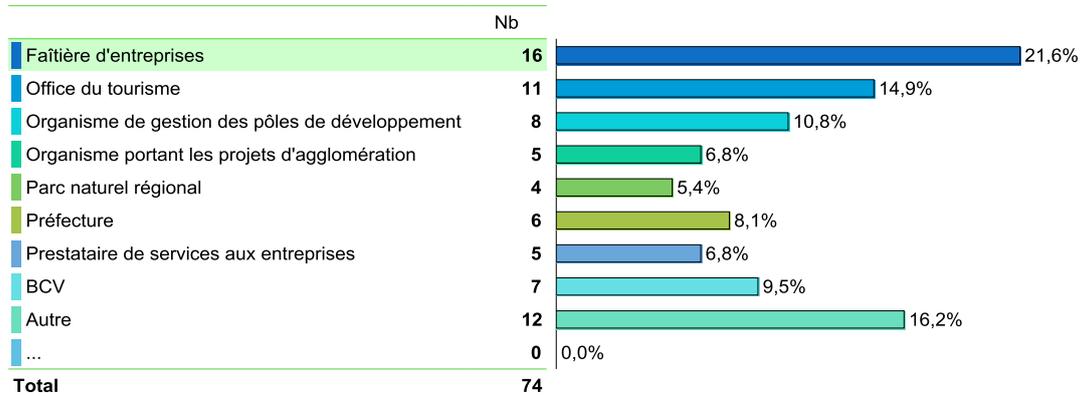


Figure 24 : Périmètre d'action des organisations

Taux de réponse : 98,6%

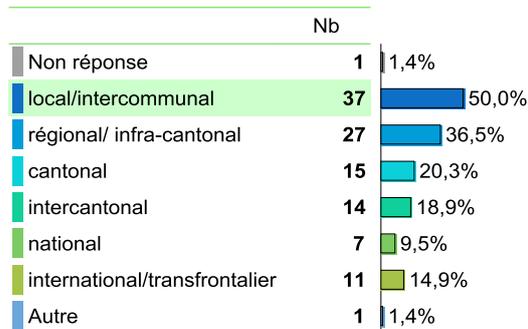


Figure 25 : Fonction des répondants

Taux de réponse : 100,0%

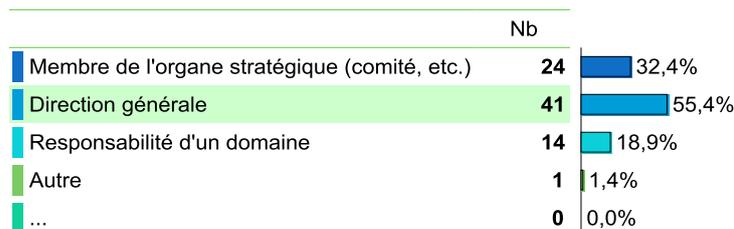
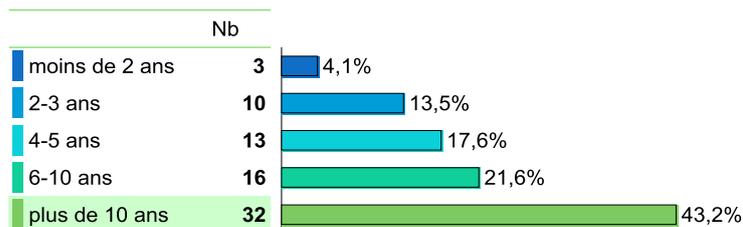


Figure 26 : Ancienneté des répondants dans leur fonction

Taux de réponse : 100,0%

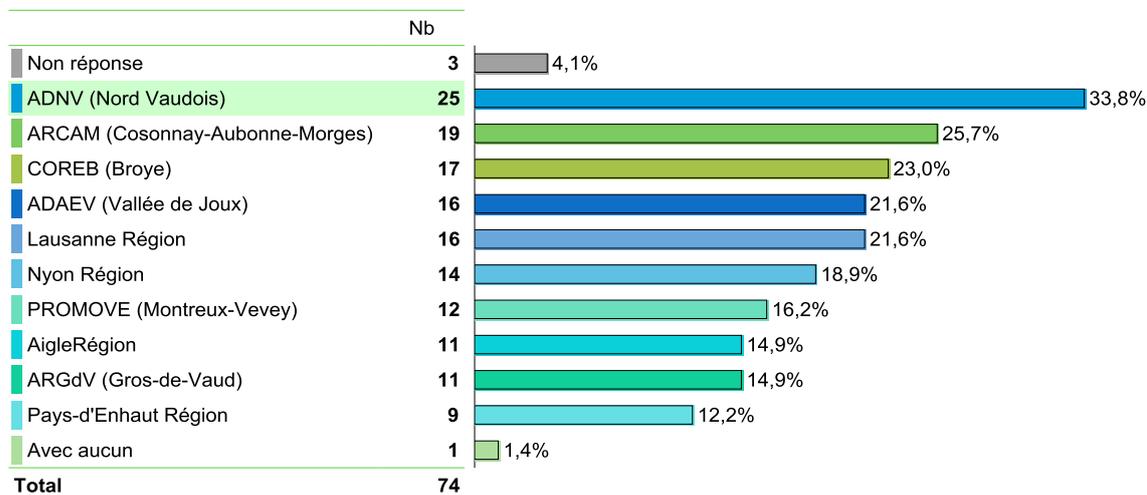


16.3.4 Collaborations avec les OR

Figure 27 : Collaborations avec les organismes régionaux

Avec quels organismes régionaux avez-vous eu des contacts et/ou collaboré ces quatre dernières années? (plusieurs réponses possibles)

Taux de réponse : 95,9%



Quel est l'organisme régional avec lequel vous avez eu le plus de contact/collaboration durant les quatre dernières années? (svp une seule réponse)

Taux de réponse : 98,6%

