CIEHL
Communauté intercommunale
d'équipements du Haut-Léman

Groupement
urbaplan

ETUDE D'OPPORTUNITE ET DE FAISABILITE D'UNE OU DE PLUSIEURS FUSION(S) ET/OU D'UNE GOUVERNANCE REGIONALE AU SEIN DES DIX COMMUNES DE LA RIVIERA

Rapport final

11 mars 2016

Pour traiter: Pierre-Alain Pavillon, Fred Wenger
urbaplan sa lausanne

12074-RapportFinal_160311.docx

lausanne
av. de montchoisi 21
1006 lausanne
t 021 619 90 90 f 021 619 90 99
lausanne@urbaplan.ch

fribourg
rue pierre-aeby 17
1702 fribourg
t 026 322 26 01 f 026 323 11 88
fribourg@urbaplan.ch

genève
rue abraham-gevray 6
cp 1722 - 1211 genève 1
t 022 716 33 66 f 022 716 33 60
geneve@urbaplan.ch

neuchâtel
rue du seyon 10
cp 3211 - 2001 neuchâtel
t 032 729 89 89 f 032 729 89 80
neuchatel@urbaplan.ch

SOMMAIRE

ABREVIATIONS 5

1. CADRE ET BUT DE L'ETUDE 7

1.1 Introduction 7
1.2 La démarche de travail 7
1.3 La méthode et le déroulement de l'étude 8
1.4 Les ajustements du déroulement de l'étude et de son calendrier 9
1.5 Le groupement mandataire auteur de l'étude 10
1.6 Suivi de l'étude 10
1.7 Les documents intermédiaires produits 11

2. CONTEXTE DE LA REFLEXION POUR UNE REFORME INSTITUTIONNELLE A L'ECHELLE DE LA RIVIERA 13

2.1 Le contexte de cette étude 13
2.2 Un historique riche de collaborations intercommunales 13
2.3 Des acteurs économiques en recherche d'un interlocuteur unifié 13
2.4 Une attente de convergence entre réalité vécue et réalité institutionnelle 14
2.5 Une région entre intercommunalité et positionnement concurrentiel 14
2.6 Des ressources régionales à réinventer et réinterpréter 14
2.7 Une réforme pour faire plus et mieux 15

3. ENQUETE D'OPINION MIS TREND (2013) 17

3.1 Cadre de l'enquête d'opinion 17
3.2 Attachement à la commune et relation à la Riviera 17
3.3 Degré de satisfaction des prestations communales 18
3.4 Collaboration avec d'autres communes 19
3.5 Enseignements de l'enquête 22

4. DIAGNOSTIC 23

4.1 Introduction 23
4.2 Diagnostic démographique 23
4.3 Diagnostic économique 26
4.4 Diagnostic du développement territorial 28
4.5 Diagnostic financier des communes de 2007 à 2013 32
4.6 Diagnostic de l'évolution des collaborations intercommunales 35
4.7 Diagnostic de positionnement concurrentiel 36
4.8 Enseignements du diagnostic 39

5. LE PROJET DE SOCIÉTÉ 41

5.1 Cadrage 41
5.2 La vision 41
5.3 Les objectifs 42
5.4 Les moyens 43

5.5 Les enseignements du projet de société 45

6. ENJEUX ET ATTENTES PAR RAPPORT A UNE NOUVELLE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA RIVIERA 47

7. ANALYSE DES SCENARIOS DE FUSION(S) ET/OU DE GOUVERNANCE REGIONALE 49

7.1 La réforme des structures de gouvernance de la Riviera 49
7.2 Les scénarios proposés à l'analyse 51
7.3 Description des scénarios proposés à l'analyse 53
7.4 Méthodologie de l'analyse des scénarios retenus 55
7.5 Evaluation des scénarios 60
7.6 Comparaison des scénarios 73
7.7 Conclusions de l'analyse 74

8. VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE REGIONALE 77

8.1 Quelle gouvernance pour la Riviera ? 77
8.2 Exemples de collaborations intercommunales (VS, JU, FR, BE, VD) 79
8.3 Pistes possibles pour la Riviera 92
8.4 Conclusion 103

9. BILAN ET RECOMMANDATIONS 105

ABREVIATIONS

ARAS	Association Régionale d'Action Sociale
ASR	Association Sécurité Riviera
BTI	Bureau technique intercommunal des communes de Corsier, Corseaux, Chardonne et Jongny
CA	Conseil administratif
CIEHL	Communauté intercommunale d'équipements du Haut-Léman
CEPV	Centre d'enseignement professionnel de Vevey
CGN	Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman
CMVR	Conservatoire et école de jazz Montreux Vevey Riviera
CORAT	Commission consultative régionale pour l'aménagement du territoire
CSD	Conférence des syndics de la Riviera
CSI	Centre social intercommunal
CSU	Centre de secours et d'urgence
EPT	Équivalent plein temps
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
FCR	Fonds culturel Riviera
GEDERIVIERA	Gestion des déchets de la Riviera
HES	Haute école spécialisée
MVR	Transport Montreux-Vevey Riviera
MVT	Montreux-Vevey Tourisme
OFS	Office fédéral de la statistique
PDR	Plan directeur régional
PME	Petites et moyennes entreprises
PROMOVE	Promotion économique de la Riviera
REBSL	Réseau Enfance Blonay/St-Légier
REVE	Réseau Enfance Vevey et Environs
SAI	Service des affaires intercommunales de la Riviera
SIGE	Service intercommunal de gestion
STATVD	Statistique Vaud
SOFREN	Société Foncière de la Région Nyonaise
SWOT	Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)
VMCV	Transports publics de la Riviera vaudoise (Vevey-Montreux-Chillon-Villeneuve)
2M2C	Montreux Music & Convention Centre

1. CADRE ET BUT DE L'ETUDE

1.1 Introduction

Ce document constitue le Rapport final de l'étude menée par le Conseil administratif de la CIEHL, au nom des dix municipalités, afin d'évaluer l'opportunité et la faisabilité d'une ou de plusieurs fusion(s) et/ou d'une gouvernance régionale au sein des dix communes de la Riviera lémanique.

Cette étude a démarré au début de l'année 2013. Pour différentes raisons qui seront mentionnées ci-dessous, les travaux se sont prolongés au-delà de la durée initiale prévue.

Le forum des municipalités du 24 novembre 2015 s'est inscrit dans la dernière phase de l'étude. Il avait pour objet de préparer les conclusions politiques de l'étude et d'esquisser la « feuille de route » que la CIEHL souhaite présenter aux conseils communaux et à la population au début 2016.

1.2 La démarche de travail

« …Est-il opportun que les communes de la Riviera fusionnent ?... » **La question posée ne peut recevoir de réponse dans l'absolu. Elle va dépendre de ce qui motive la question** : pourquoi ?... dans quel but ?... pour répondre à quel besoin ?... pour entreprendre quel projet ? Derrière un projet de fusion ou de rapprochement, la première problématique qui se pose est celle du « vivre ensemble ». En effet, **afin de pouvoir construire une région, il est nécessaire de partager une vision commune et des projets**, pas uniquement des intentions. Cette exigence a constitué le fil rouge de l'étude.

Pour cette raison, les mandataires ont proposé dans leur offre d'élaborer dans un premier temps un **diagnostic** à l'échelle de la Riviera, de manière à identifier les grands enjeux auxquels elle allait devoir se confronter, puis dans un deuxième temps, la définition d'un **projet de société**, autrement dit, une vision commune de développement, qui apporterait le sens et les buts des liens nouveaux entre les communes.

L'étude prévoyait ensuite de **tester quelques scénarios de réforme institutionnelle** évalués en fonction d'un programme d'actions, décliné à partir du projet de société que la Riviera se donnerait comme ambition de réussir.

1.3 La méthode et le déroulement de l'étude

L'étude s'est construite sur le plan méthodologique en 3 phases principales selon le schéma ci-dessous :

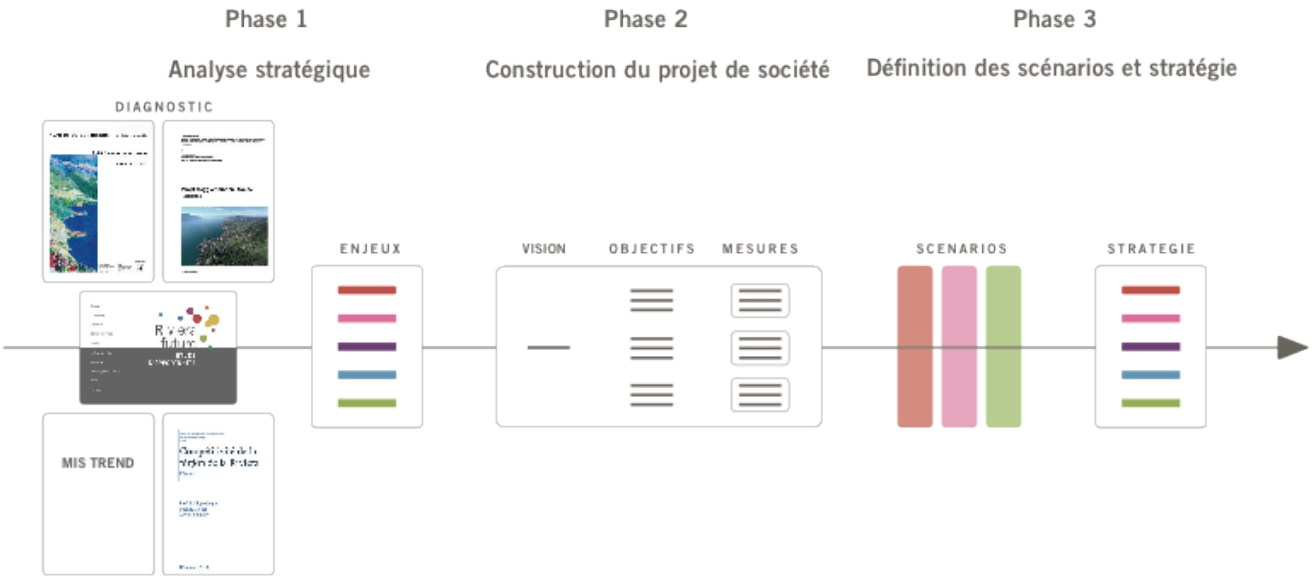


Figure 1 : Schéma du déroulement de l'étude.

Phase 1 : Diagnostic et enjeux

La première phase avait pour objet d'établir un diagnostic de la situation actuelle, du fonctionnement et des enjeux de la région, à travers une analyse :

> des évolutions démographiques, économiques et financières des communes ;

> du développement territorial ;

> de l'évolution des collaborations intercommunales.

Une enquête réalisée auprès de la population devait compléter les données du diagnostic pour donner un aperçu de la manière dont la Riviera est perçue par ses habitants.

Phase 2 : Construction du Projet de société

La seconde phase devait permettre d'élaborer le projet de société, dans le but de rassembler la Riviera autour d'un projet commun pour relever les enjeux identifiés à la phase 1. Le projet de société devait être défini par une série d'objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Ce projet allait constituer le cadre de référence pour évaluer, dans les phases suivantes, la capacité d'action de la Riviera sous différents modes de collaboration entre les communes, pour réaliser le projet de société.

Phase 3 : Définition des scénarios et stratégie
La troisième phase avait pour but de proposer des scénarios possibles de fusion(s) des communes et/ou d'une nouvelle gouvernance régionale puis de les évaluer.

Sur la base des conclusions de l'analyse, la stratégie à adopter pour l'avenir de la Riviera devait être validée par le CA de la CIEHL, puis proposée aux communes.

1.4 Les ajustements du déroulement de l'étude et de son calendrier

Le déroulement de l'étude, nonobstant une logique de succession de phases imaginée au départ, et le souhait de clore après une période de 18 mois de travail, s'est en réalité développé sur une période bien plus longue et avec des chevauchements importants, voire des superpositions des phases initialement envisagées.

La première phase de travail s'est déroulée conformément aux attentes. Ainsi, le diagnostic et l'enquête auprès de la population ont été produits après quelques mois d'étude et présentés au CA de la CIEHL, puis plus largement lors d'une conférence de presse au début du mois de mai 2013, conformément au calendrier.

La phase 2 et le démarrage de la phase 3 se sont révélés plus longs et plus délicats qu'imaginés au départ. Le diagnostic initial, puis le projet de société et la définition des scénarios de fusions se sont alimentés mutuellement, avec pour conséquence un travail qui s'est étoffé et enrichi par itérations successives certes, mais où la cohérence a mis beaucoup de temps à émerger avant de pouvoir être partagée. En particulier, les mandataires ont été emportés pendant une longue période par l'idée de consolider l'appropriation du projet de société et « construire de la décision ». Il faut souligner également que face à l'absence d'un grand projet fédérateur et face à l'absence de nécessité pressante, la convergence vers un récit partagé en faveur de rapprochements accélérés entre communes est plus difficile à « fabriquer ». Le travail, davantage orienté vers les processus politiques que sur l'analyse factuelle, a donc pris beaucoup plus de temps que prévu initialement.

Ceci a eu pour effet d'alourdir la matière sans la rendre plus explicite pour tirer des enseignements et des orientations. Ce déroulement a perturbé ensuite le calendrier des informations, communication, participation des différents niveaux institutionnels et de la population, faute d'éléments suffisants et concrets à transmettre.

Un rapport d'information à l'intention des municipalités a provoqué un recadrage de l'étude. Ce recadrage, opéré à la fin de l'année 2014, a permis de se recentrer sur les questions initiales, de se caler au plus près de la démarche prévue, et de travailler en collaboration plus étroite avec l'équipe du SAI pour apporter les résultats attendus.

La dernière phase de ce travail porte donc sur les conclusions de l'étude et la définition de la stratégie à adopter pour l'avenir de la Riviera. Les orientations seront proposées par le CA de la CIEHL à l'issue de l'étude, à l'intention des élus des communes et de la population.

1.5 Le groupement mandataire auteur de l'étude

L'étude a été confiée au groupement pluridisciplinaire composé d'urbaplan, Daniel Grassi-Pirrone, Florence Meyer, Marc Decrey, Jean Ruegg, Daniel Kübler, M.I.S. Trend. Le pilotage du groupement étant assuré par Bernard Woeffray de urbaplan. Ce groupement a été choisi dans le cadre de l'appel d'offre lancé par le CA de la CIEHL en 2012.

Ce groupe a fonctionné durant la première partie de l'étude. Durant la phase d'évaluation et de conclusions de l'étude, le pilotage a été repris au sein d'urbaplan par Pierre-Alain Pavillon, géographe-urbaniste avec l'appui de Fred Wenger, architecte-urbaniste.

1.6 Suivi de l'étude

Une réflexion institutionnelle étant d'abord une question politique, le suivi s'est construit avec l'idée d'une co-construction des contenus et de la réflexion. La conduite politique de l'étude a donc été assurée par le **CA de la CIEHL**, qui a consacré de multiples séances au suivi de l'étude durant 30 mois.

Le **SAI** a été en charge du suivi technique de l'étude. La première phase lui a permis de s'impliquer fortement dans les travaux. Durant la période intermédiaire, des relations plus directes entretenues par les mandataires avec les membres du CA de la CIEHL lui ont assigné un rôle plus distant de l'avancement du travail. Cela lui a permis de constater l'écart entre le déroulement prévu initialement et la réalité, et d'alerter le CA de la CIEHL sur la nécessité de recadrer le travail. Le SAI a été plus étroitement impliqué à nouveau durant la dernière phase de l'étude, après le recadrage opéré à la fin de 2014.

Des ateliers de réflexions ont eu lieu avec des experts scientifiques et **trois forums des municipalités ont été consacrés à cette étude** :

> Le premier le 26 mars 2014 à La Tour-de-Peilz, consacré à la présentation du diagnostic, des axes du projet de société et des premières pistes de scénarios envisageables.
> Le deuxième le 11 mars 2015 à Corsier, consacré à la présentation du projet de société.
> Le troisième le 24 novembre 2015 à Blonay, consacré à la présentation de l'analyse des scénarios, des conclusions de l'étude, ainsi qu'aux pistes de travail pour la Riviera.

En raison des incertitudes liées au déroulement de l'étude durant les phases 2 et 3, les communications avec les municipalités, les conseils communaux et la population n'ont pas pu être assurées comme imaginées initialement.

1.7 Les documents intermédiaires produits

Diagnostic

Le diagnostic de la phase 1 a fait l'objet du rapport suivant :

> *Etude d'opportunité-Riviera future, Diagnostic démographique, économique et territorial, juin 2013.*

Le sondage réalisé par l'institut M.I.S. Trend auprès de la population durant la phase 1 a fait l'objet du document suivant :

> *Enquête MIS Trend, avril 2013.*

Les documents suivants ont été produits pour compléter le diagnostic durant le premier trimestre de 2015 :

> *Analyse financière des communes de 2007 à 2013.*
> *Evolution historique et gouvernance régionale.*
> *Bilan des perspectives du plan directeur régional (PDR) de 2002.*

Ils font l'objet d'une synthèse dans le présent rapport final (chapitres 3 et 4), dont l'une d'elles, la synthèse de l'analyse financière des communes, a été rédigée par le bureau iConsulting.

Ces documents constituent les annexes du rapport final et sont disponibles sur le site internet du SAI à l'adresse http://www.sai-riviera.ch/index_fichiers/Page2061.htm.

Rapport intermédiaire

Le diagnostic et les enjeux, ainsi que le projet de société ont fait l'objet d'un rapport intermédiaire. Celui-ci a été envoyé aux communes et mis en ligne sur le site internet du SAI :

> *Rapport intermédiaire phases 1 et 2, juillet 2015.*

Extrait du rapport final et note d'accompagnement

Dans le cadre de la consultation des municipalités de décembre 2015 à janvier 2016 concernant les résultats de l'étude, les documents suivants ont été produits :

> *Etude d'opportunité et de faisabilité d'une ou de plusieurs fusion(s) et/ou d'une gouvernance régionale au sein des dix communes de la Riviera, Extrait du projet de rapport final, chapitres 7 et 8.*

> *Note accompagnant l'extrait du projet de rapport final relatif à l'étude d'opportunité et de faisabilité d'une ou de plusieurs fusion(s) et/ou d'une gouvernance régionale au sein des 10 communes de la Riviera.*

> *Un questionnaire à compléter par les municipalités.*

2. CONTEXTE DE LA REFLEXION POUR UNE REFORME INSTITUTIONNELLE A L'ECHELLE DE LA RIVIERA

2.1 Le contexte de cette étude

Le lancement d'une **étude d'opportunité** concernant l'instauration (ou non) d'une nouvelle forme de gouvernance régionale ou d'une réforme institutionnelle n'est pas un geste politique anodin. **Le sujet anime les réflexions des élus depuis de nombreuses années au sein de la Riviera**.

Usuellement, les perspectives d'un changement de gouvernance ou d'une réforme institutionnelle sont étudiées dans un contexte de contraintes financières, de problèmes de disponibilités de compétences politiques, de dysfonctionnements démocratiques, ou sont liées à une volonté politique de renforcer le positionnement de leur région à une échelle cantonale, nationale, voire internationale. Le changement apporte alors une réponse à des problématiques structurelles, réelles, vécues, perçues ou ressenties.

Or, a priori, rien de tout cela dans le cas de la Riviera. Les 10 communes mandantes ne sont confrontées à aucune de ces contraintes évoquées. **C'est donc dans un contexte globalement plutôt confortable et de relative sérénité que l'étude sur l'opportunité d'une réforme de la gouvernance de la Riviera a été lancée**.

2.2 Un historique riche de collaborations intercommunales

Le questionnement apparaît d'une logique évidente dans **un espace reconnu d'expérimentation et d'innovation en matière de collaborations entre les communes**. Celles-ci ont en effet engagé depuis des décennies des collaborations de plus en plus étroites pour faire face à la complexité et à la diversification croissantes des tâches des communes. Et **les succès remportés jusqu'ici encouragent naturellement à des réflexions pour poursuivre et aller encore plus loin**.

2.3 Des acteurs économiques en recherche d'un interlocuteur unifié

On retrouve le même questionnement dans les conclusions de travaux successifs conduits par les acteurs politiques et économiques régionaux ; ainsi par exemple :

> L'étude « Compétitivité de la région de la Riviera » conduite par le Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg en 2010 conclut à la nécessité, parmi d'autres défis, de s'attaquer à la constitution d'une « gouvernance unifiée » de la Riviera pour permettre aux acteurs externes d'identifier les interlocuteurs et de maîtriser les règles de fonctionnement de la Riviera.

> L'étude menée dans le cadre de la LADE (Loi vaudoise de 2007 sur l'appui au développement économique) conduite en 2008 par PROMOVE souligne dans le plan d'action l'engagement en faveur d'un « guichet unique » pour appuyer les entreprises, et la mise en place d'une gouvernance étendue à l'ensemble de la Riviera élargie à la Veveyse fribourgeoise.

2.4 Une attente de convergence entre réalité vécue et réalité institutionnelle

Les motivations qui tissent la toile de fond de cette étude sont à chercher également dans les **attentes des entreprises et des populations**. Pour les uns comme pour les autres, **les espaces de leur quotidien ne s'encombrent pas des limites administratives communales**. Non seulement ces acteurs vivent la Riviera comme une entité, mais ils la conçoivent aussi comme une entité inscrite dans la dynamique de l'Arc lémanique et, au-delà, des réseaux suisses et internationaux. Et ce phénomène se trouve aujourd'hui décuplé par des interactions facilitées grâce aux réseaux virtuels. Il est donc attendu des autorités qu'elles agissent et réagissent à l'échelle de cet espace plus large, la Riviera. Autrement dit, **on ne peut pas entendre dire que la Riviera est une réalité pratiquée et vécue par ses habitants et ses acteurs économiques et penser l'action à la seule échelle des communes**.

2.5 Une région entre intercommunalité et positionnement concurrentiel

Comme tous les acteurs influents de la région, les élus de la Riviera travaillent depuis longtemps au bon fonctionnement de l'intercommunalité. Tant les espaces, les populations que les activités sont intégrés entre les 10 communes. Mais ils savent que la région existe aussi par rapport à un contexte plus large, l'Arc lémanique, la Suisse et l'échelle internationale. Et c'est évidemment une exigence de raisonner et d'agir pour que la Riviera puisse s'inscrire dans ces autres dimensions, parce que le dynamisme de son développement et son attractivité en dépendent, bien plus encore aujourd'hui, dans le contexte de ce que l'on appelle, pompeusement certes, l'économie globalisée, mais qui n'en est pas moins une réalité. La Riviera est en situation de concurrence, qu'elle le veuille ou non, avec toutes les autres villes du pays, pour attirer des services, des entreprises et des activités, des facteurs susceptibles de favoriser une dynamique régionale.

Aujourd'hui, la Riviera n'est pas vraiment organisée pour assumer son existence hors de ses limites territoriales comme le sont les grandes agglomérations ou celles de taille comparables. Cela questionne la capacté de la région à s'organiser sur ce plan.

2.6 Des ressources régionales à réinventer et réinterpréter

Les ressources régionales (par exemple l'offre en matière de logements, d'emplois, de formation, l'offre culturelle et touristique) **ne sont pas données une fois pour toutes**. Bien au contraire, elles se réinventent et se réinterprètent en permanence. C'est pourquoi **aucune collectivité ne peut se reposer sur ses acquis**. Ainsi par exemple, un lieu de formation est une ressource dans la compétitivité aussi longtemps que les mêmes formations ne sont pas dispensées ailleurs dans de meilleures conditions. Si d'autres développent le même type de formation, alors on est condamné à

réinterpréter ses ressources initiales et proposer de nouvelles filières, ou de laisser partir sa jeunesse, avec l'énergie qui la caractérise, pour se former ailleurs.

Les exemples sont nombreux qui illustrent cette dynamique :

> Le Festival Images doit sa légitimité naturelle à l'Ecole de photographie et au Musée de la photographie, et en même temps redonne à ces deux institutions des statuts auxquels elles ne pourraient prétendre sans la lumière que projette sur elles le festival.
> Les festivals de Montreux se sont nourris les uns les autres de leur réussite et aussi de la réputation de Montreux comme lieu de villégiature.
> L'écomomie touristique s'est enrichie du développement hôtelier et résidentiel, des écoles de formation hotelière et aussi des festivals.
> Et c'est à la lumière des potentialités de combinaisons que le concept « Ecoute-Voir » apparaissait immédiatement attractif et inscrit dans une continuité porteuse. Cela n'a pas manqué de toucher les esprits !

Dans cette quête de synergie, **la Riviera, avec le changement d'échelle de l'action et aussi des perspectives de développement de la commune à la région, apporte le déclic possible d'une recontextualisation des ressources** pour les acteurs économiques, culturels, institutionnels, sociaux, politiques, pour « réinventer » l'avenir.

2.7 Une réforme pour faire plus et mieux

Le SAI décrit ainsi le rôle de l'étude dans une note : … « **Au regard des nombreux projets en cours** et des nombreuses structures intercommunales créées, **les exécutifs et certains membres de législatifs se sont donc posés la question de l'adéquation entre les besoins et les moyens à disposition pour conduire et réaliser ces projets**; moyens qui ne sont pas uniquement financiers, mais qui touchent aussi au mode de gouvernance : peut-on faire mieux ? plus ? plus vite ? et de manière plus démocratique ? »

3. ENQUETE D'OPINION MIS TREND (2013)

3.1 Cadre de l'enquête d'opinion

Immédiatement au démarrage de l'étude, une enquête auprès d'un échantillon de la population a été réalisée par l'institut MIS-TREND pour évaluer les perceptions de la population quant à leur espace de vie et leur opinion quant à la perspective de rapprochements sous forme de fusion(s) ou de collaborations accrues. Cette enquête poursuivait les objectifs suivants:

> mesurer l'attachement de la population à sa commune, respectivement à la région, et son degré de satisfaction à l'égard des prestations offertes ;
> évaluer l'état des connaissances sur les collaborations actuelles entre les communes ;
> connaître le positionnement de la population sur un éventuel rapprochement institutionnel dans l'hypothèse d'un accroissement des collaborations.

Cette enquête mérite d'être regardée attentivement, car elle donne un aperçu de ce que pense la population par rapport aux questions d'appartenance, de relation et de perception de l'espace de la Riviera dans lequel elle vit. Il est important de souligner que cette enquête s'est adressée à des citoyens uniquement, elle ne permet pas de connaître de manière ciblée l'avis des milieux des entreprises, qui constituent le tissu économique de la Riviera, non plus que celui du monde associatif.

Les résultats rapportés sont intéressants dans la perspective du questionnement de l'étude.

3.2 Attachement à la commune et relation à la Riviera

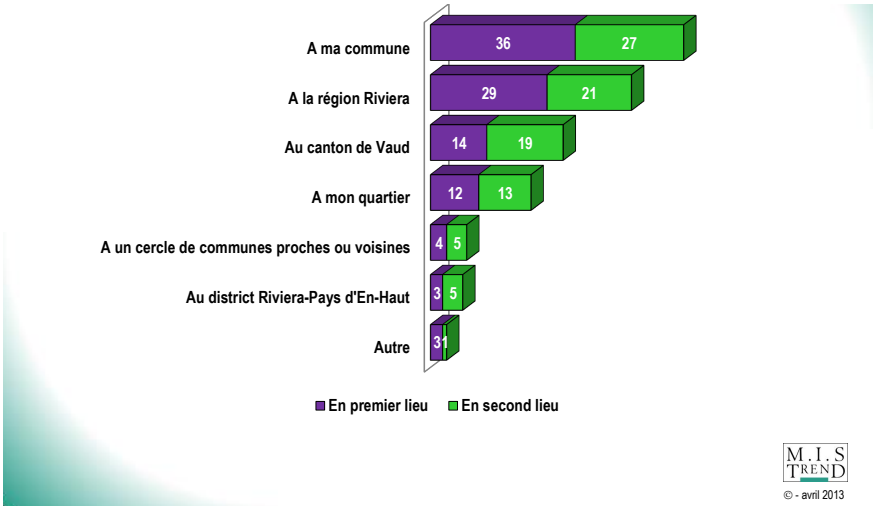


Figure 2 : Enquête MIS Trend 2013 : Attachement à l'entité communale

D'une manière générale, les résultats de l'enquête ont mis en évidence un fort attachement des habitants à leur commune puisque près d'un tiers se dit y être prioritairement attaché. Le lien avec la Riviera est également fort, car 30% déclarent se sentir appartenir en premier lieu à cet espace-

là. Le lien avec la commune varie sensiblement d'une commune à l'autre. Ainsi, on relève un attachement très fort à Chardonne, alors que inversement, les habitants de Corseaux se sentent manifestement plus intégrés dans l'ensemble régional.

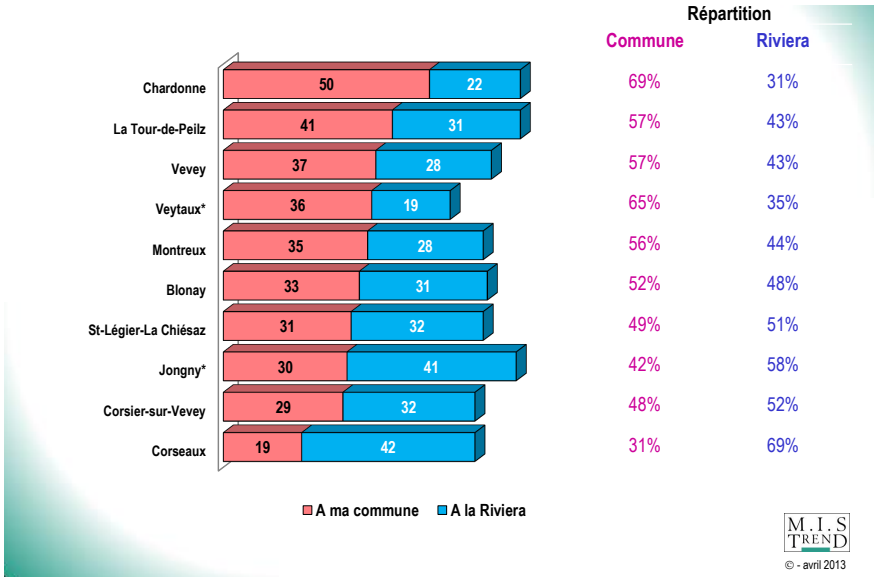


Figure 3 : Enquête MIS Trend 2013 : Attachement prioritaire à la commune ou à la Riviera

3.3 Degré de satisfaction des prestations communales

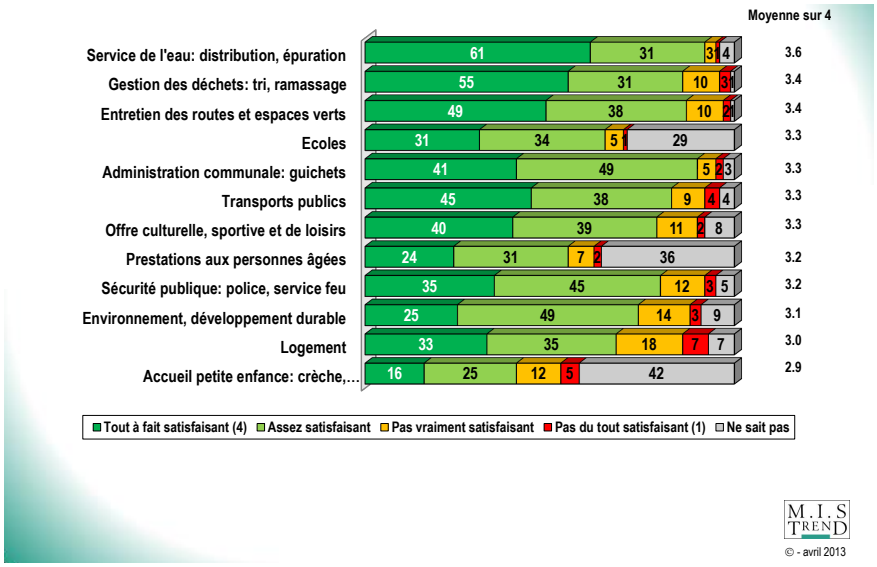


Figure 4 : Enquête MIS Trend 2013 : Satisfaction des prestations communales

Une large majorité de la population se déclare **très satisfaite des prestations communales fournies**, notamment dans les domaines de la distribution et de l'épuration des eaux, de la qualité des prestations aux guichets des administrations communales et des transports publics.

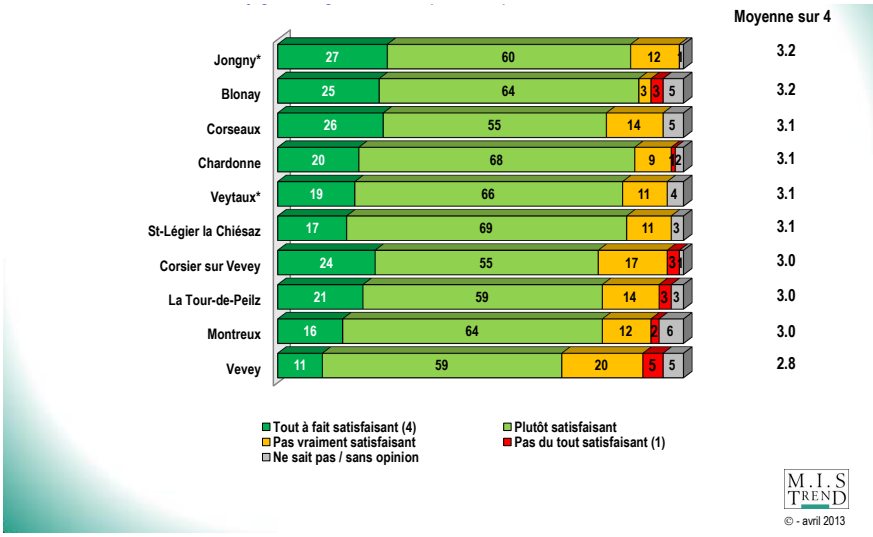


Figure 5 : Enquête MIS Trend 2013 : Satisfaction globale des prestations communale compte tenu des impôts payés dans la commune.

La proportion des personnes satisfaites et plutôt satisfaites des prestations globales est importante. La formulation de la question par rapport aux impôts payés entraine une légère diminution des pourcentages par rapport à une évaluation des prestations par service. La tendance générale est une satisfaction plus élevée dans les villages que dans les villes.

3.4 Collaboration avec d'autres communes

Globalement, les collaborations existantes sont connues et jugées satisfaisantes. Elles fonctionnent bien pour 72% des personnes interrogées.

Au sein de la population, 77% se déclarent favorables à un renforcement des collaborations et à un rapprochement avec les communes voisines.

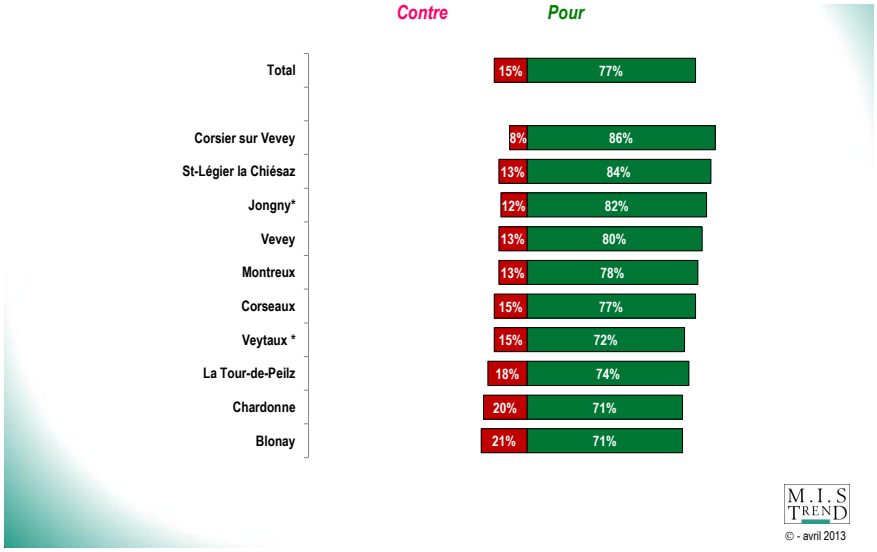


Figure 6 : Enquête MIS Trend 2013 : Positionnement par rapport à un renforcement des collaborations intercommunales.

La majorité est favorable à un renforcement des collaborations et/ou à un rapprochement avec les communes voisines et s'attend à des effets positifs au niveau de la mobilité et des transports, de la sécurité publique, des écoles et de l'accueil de la petite enfance.

Parmi les autres arguments mentionnés en faveur d'un rapprochement entre communes, on peut citer la recherche d'un poids accru d'une entité unique ou plus grande vis-à-vis de l'extérieur, la possibilité d'améliorer l'efficience des prestations et, dans une moindre mesure, des économies d'échelle. A contrario, les principales craintes exprimées concernent une possible augmentation des impôts et taxes dans certaines communes, ainsi qu'une perte d'identité communale.

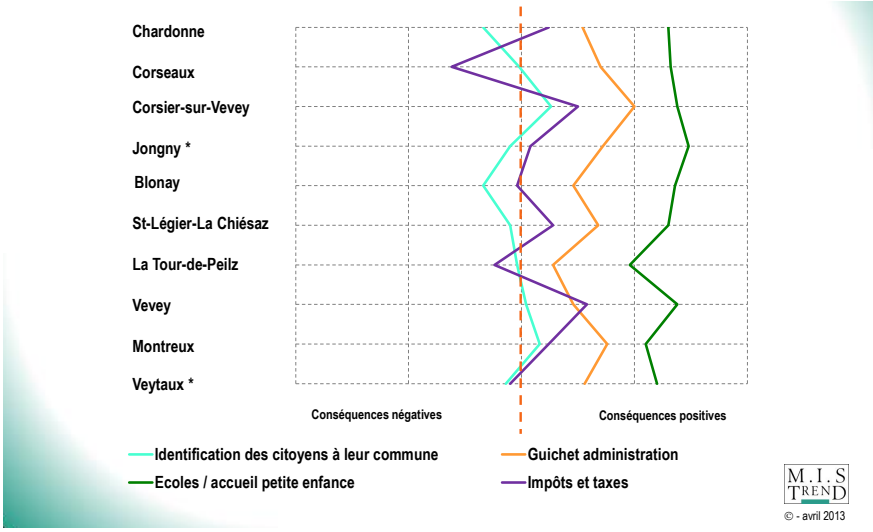


Figure 7 : Enquête MIS Trend 2013 : Conséquences d'un rapprochement ou d'une fusion avec d'autres communes

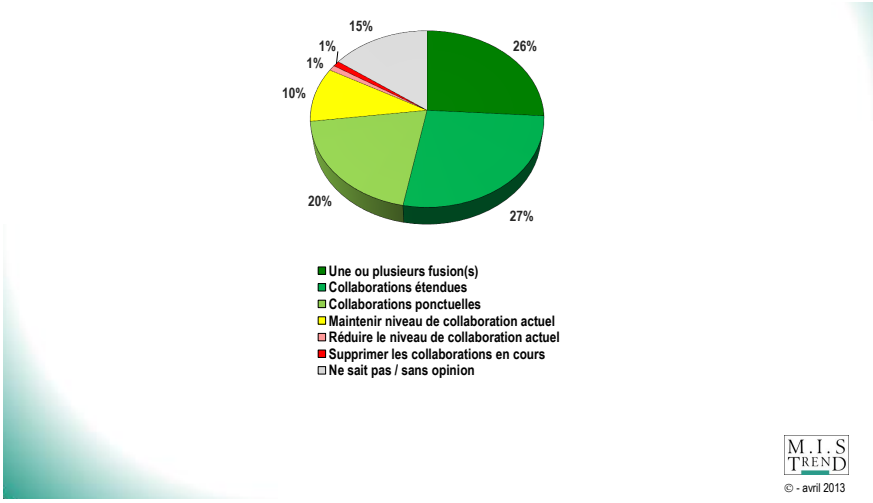


Figure 8 : Enquête MIS Trend 2013 : Forme des renforcements des collaborations

Quant à la forme que pourrait prendre le renforcement des collaborations avec les autres communes, les avis sont partagés :

> Sur l'ensemble des personnes interrogées, **26% sont pour une ou plusieurs fusions, parmi eux 12 % envisagent une fusion totale de toutes les communes**, 27% s'expriment pour un renforcement des collaborations étendues et 20% pour un renforcement des collaborations ponctuelles, tandis que **15% sont opposés au renforcement des collaborations** ;

> D'une manière générale, **les avis exprimés privilégient les associations avec certaines communes plutôt qu'avec l'ensemble de la Riviera**.

3.5 Enseignements de l'enquête

Cette enquête apporte des informations sur le ressenti de la population citoyenne par rapport à la problématique de la réforme institutionnelle de la Riviera. Quels enseignements tire-t-on de cette enquête pour l'étude en cours ?

D'abord, **l'attachement des citoyens interrogés à leur commune** est révélateur des difficultés inhérentes à tout processus de fusion. L'ancrage local et la proximité avec les élus sont des facteurs auxquels les citoyens sont sensibles pour toutes sortes de raisons. Mais, bien qu'ils se disent attachés à leur commune, il faut bien admettre que le fait que **près de la moitié se sentent plutôt rattachés à la Riviera en dit long sur leur quotidien et leur pratique**.

Ensuite, si les citoyens disent **leur satisfaction des prestations proposées par les communes**, c'est évidemment un défi pour tout changement envisagé, car il va falloir assurer le même niveau de service si l'on veut gagner l'adhésion des populations à une réforme institutionnelle. **Ces mêmes populations adhèrent à l'idée de nouvelles collaborations.** La réaction à cette question signifie que le questionnement des élus quant à une réforme des institutions tombe sous le sens tant leur quotidien se fond dans la Riviera. La formulation de la question ne permet pas de savoir si la population est favorable en théorie, ou si elle attend que les autorités s'attaquent véritablement à cette question.

Et enfin, si la population estime **qu'une réforme pourrait avoir des impacts positifs sur les prestations, elle est évidemment soucieuse d'éviter des augmentations de charges**. Cette réponse converge avec les précédentes, la mise en commun des ressources et des compétences constitue le véritable enjeu de collaborations étendues au sein de la Riviera.

Cette enquête montre bien que la vie l'emporte sur le découpage administratif. Une extension de cette enquête aux entreprises aurait à coup sûr accentué ce ressenti. Les citoyens conçoivent la couverture de leur besoins à l'échelle de la Riviera, et n'attendent pas de leur commune qu'elle réponde à l'ensemble de leurs attentes. **La proximité est un confort, le prix des prestations actuelles une référence, et l'amélioration des prestations une quête permanente. Ce sont les ingrédients d'une réorganisation de la gouvernance,** quelle que soit sa forme.

4. DIAGNOSTIC

4.1 Introduction

Le diagnostic s'appuie sur les données statistiques disponibles auprès de « Statistique Vaud » (STATVD), de l'Office fédéral de la statistique (OFS), des communes et du canton, mais également sur diverses études et analyses établies pour la région dans le cadre d'autres démarches, à savoir :

> l'étude « Compétitivité de la région de la Riviera », établie par le Centre de recherche sur la compétitivité de l'Université de Fribourg en 2010, mandaté par PROMOVE ;
> le plan directeur régional de la Riviera de 2001, établi par les communes sous l'égide de la CORAT, en charge des questions de développement territorial ;
> le projet d'agglomération Rivelac de 2011, établi pour les communes de la région élargie ;
> Le projet de territoire de la confédération.

L'enquête auprès de la population, réalisée par l'institut MIS Trend et présentée au chapitre précédent, complète le diagnostic.

Les chapitres ci-dessous font le bilan des principaux résultats et enseignements tirés de chacun des thèmes abordés du diagnostic. Les documents complets produits dans le cadre du diagnostic figurent en annexe (annexes 1 à 5).

4.2 Diagnostic démographique

Communes	Population 2014
Blonay	6110
Chardonne	2835
Corseaux	2172
Corsier-sur-Vevey	3393
Jongny	1475
Montreux	26072
St-Légier	5084
La Tour-de-Peilz	11207
Vevey	18838
Veytaux	845
TOTAL RIVIERA	**78031**

Nombre d'habitants au 31 décembre 2014
(Source : STATVD)

Les derniers chiffres de la population résidente des statistiques cantonales disponibles auprès de STATVD indiquent que **la population de la Riviera est de l'ordre de 78'300 habitants à fin 2014**. Le district Riviera-Pays-d'Enhaut compte quant à lui quelques 83'000 habitants.

A l'échelle régionale, les points suivants méritent d'être relevés :

> **La population augmente depuis le début des années 2000**, alors qu'elle avait marqué une stagnation, voire une régression, pour Montreux en particulier, sur la décennie précédente. Une augmentation essentiellement liée à l'immigration internationale.
> La population de la Riviera augmente dans des proportions proches de celles du canton.
> La croissance démographique s'inscrit dans la tendance générale de l'Arc lémanique, qui accélère sa croissance par rapport au reste du canton.

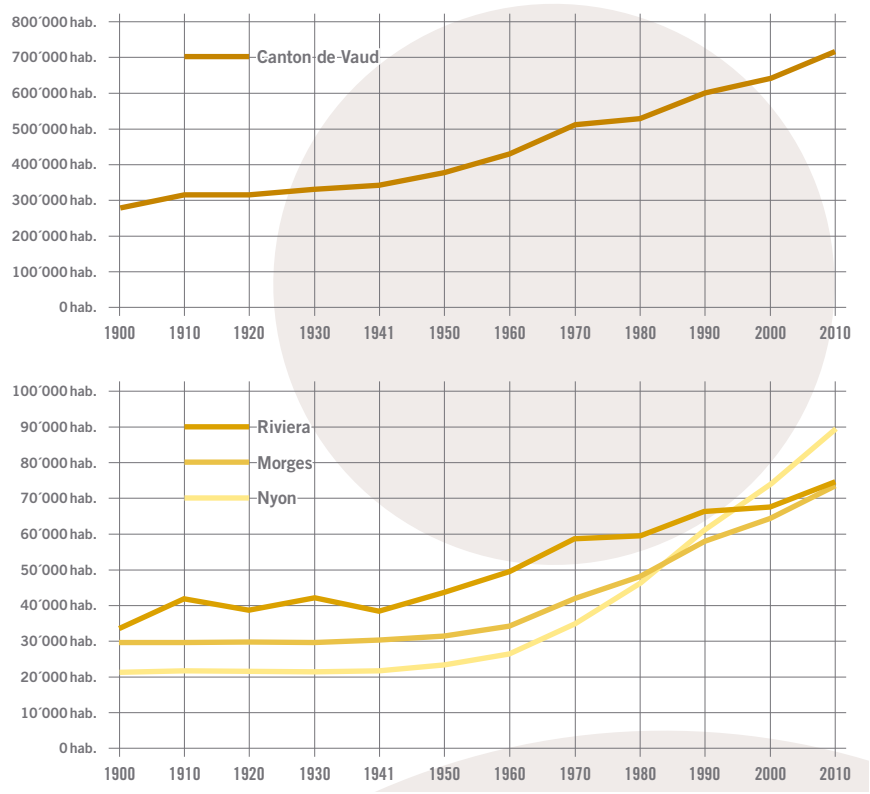


Figure 9 : Courbe d'évolution de la population de la Riviera en comparaison à Morges, Nyon et au canton de Vaud

A l'échelle des communes de la Riviera, les tendances de croissance enregistrées depuis le début des années 2000 sont très marquées pour les villes de Montreux et Vevey. Pour ces deux villes, elles sont du même ordre de grandeur que les progressions enregistrées durant la période des « 30 glorieuses ». Les communes de Blonay et St-Légier se situent sur la même progression. La Tour-de-Peilz est également en progression, mais moins marquée. Si l'on se réfère aux chiffres de fin 2014, ces tendances semblent se poursuivre pour ces communes. Les autres communes de la région sont plutôt en situation de stabilité relative sur la même période.

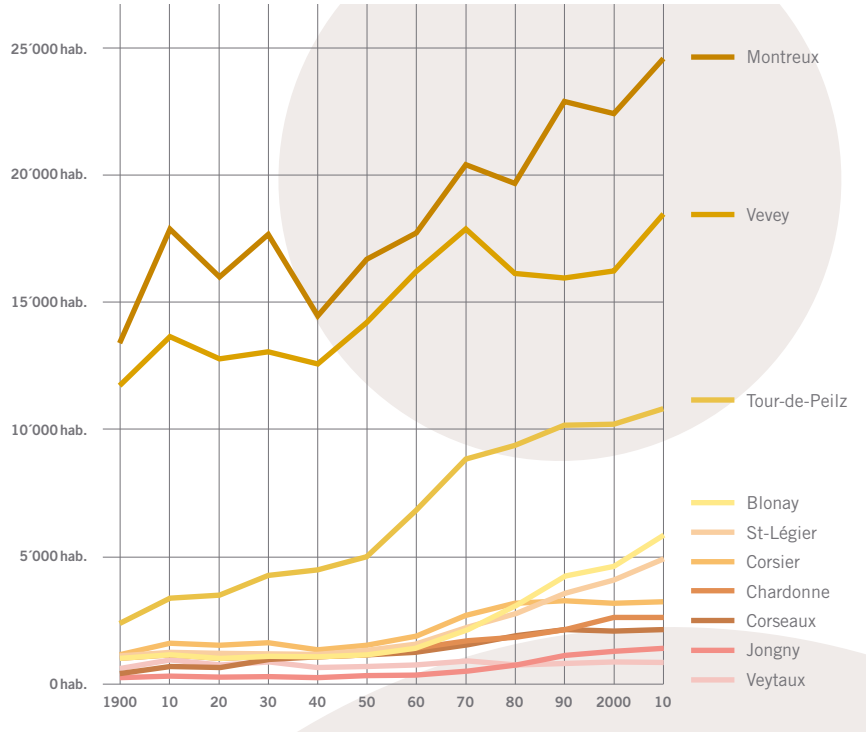


Figure 10 : Courbe d'évolution de la population des communes de la Riviera

La croissance à l'échelle du canton pourrait continuer de progresser jusqu'en 2030 selon les projections de STATVD. On peut donc penser que l'augmentation attendue de la population du canton de Vaud va également se reporter sur la Riviera, pour autant bien sûr que les politiques de développement du territoire accompagnent cette évolution.

L'analyse plus détaillée, mais cette fois des seules statistiques de 2010, a conduit à faire les constats suivants sur la composition de la population :

> La part des 20 à 39 ans diminue de manière plus marquée qu'au niveau cantonal, alors que celle des 40 à 64 ans augmente ;

> La part des 0 à 19 ans et celle des personnes âgées de plus de 65 ans reste stable ;

> D'une manière générale, **la population vieillit et cette tendance pourrait se poursuivre**, selon STATVD, jusqu'en 2030.

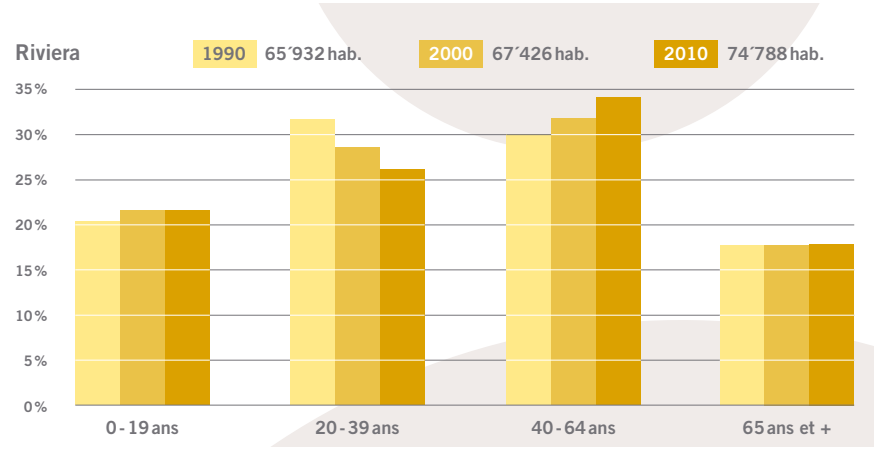


Figure 11 : Evolution de la population de la Riviera par groupe d'âge

Ces résultats sont préoccupants pour la Riviera qui ne parvient pas à retenir sa population la plus dynamique. Cette situation peut avoir plusieurs causes : soit la disponibilité en logements ou en typologies de logements adaptés, soit la disponibilité de l'emploi correspondant aux attentes de cette catégorie de population.

Les perspectives de croissance continue de la population et l'adaptation du parc de logements pour accueillir les populations actives des 20-39 ans appellent des réponses politiques en termes de production de logements pour les années qui viennent.

4.3 Diagnostic économique

Le diagnostic économique est basé sur l'étude « Compétitivité de la région de la Riviera » (Promove 2010). Faute de données et d'analyse sur la période récente, on ne peut pas savoir si les tendances constatées à partir de la période statistique 2001-2008, sur laquelle est construite l'étude mentionnée, s'inscrivent en continuité ou pas. Ce travail a néanmoins mis en évidence un certain nombre de caractéristiques et facteurs qui méritent d'être rapportés.

D'une manière générale, les performances économiques régionales sont jugées relativement bonnes. Cela se traduit en particulier par des contributions à la valeur ajoutée légèrement supérieures à la moyenne des contributions suisses et vaudoises. Ce constat vaut aussi pour le salaire moyen brut médian, lui aussi au-dessus des moyennes de référence suisses et vaudoises. Ces constatations montrent que **la Riviera semble tirer parti de la dynamique plus générale à l'échelle de l'Arc lémanique**, alors que ce point est parfois invoqué pour souligner plutôt un décrochage, ce qui ne se confirme pas à l'analyse.

L'activité économique dans la région est fortement concentrée autour des deux communes principales que sont Vevey et Montreux ; et dans une moindre mesure Puidoux ! On constate que le site

d'activité stratégique de St-Légier-La Chiésaz n'a pas encore franchi le seuil de performance suffisant au moment des conclusions de l'étude en 2010, qui lui aurait permis d'être visible en termes statistiques.

Ces bonnes aptitudes économiques régionales sont pourtant tempérées par plusieurs facteurs à l'échelle de la comptabilité nationale : le coût élevé de la vie, le tassement de la croissance annuelle moyenne de l'emploi sur les dernières années de la période d'observation de 2001-2008 et un fléchissement de l'activité inventive sur les mêmes dernières années également. Et sur le plan de la comparaison avec les régions voisines de Suisse occidentale et du canton, l'étude confirme de bonnes performances économiques de la région de la Riviera sur la période longue et un ralentissement de l'essor économique, au profit des régions ouest du canton, sur la période récente.

L'analyse montre pour les acteurs de l'économie régionale et les acteurs politiques, dans les domaines où ils peuvent être contributifs, d'une part que les acquis sont toujours fragiles et, d'autre part, que la mobilisation doit être constante pour se donner les moyens de préserver ses positions.

En ce qui concerne la composition économique de la Région, il y a là aussi des résultats intéressants pour l'action régionale, avec une dominante de l'emploi dans les secteurs tertiaires. Les chiffres montrent des forces avec des **taux d'emplois supérieurs à la moyenne suisse dans les secteurs de la culture du divertissement, des activités créatives et le spectacle, la production cinématographique, le design et la photographie**. Les statistiques confirment donc l'image de la Riviera, marquée par le Montreux Jazz Festival, le Festival Images et la présence de l'école de photographie, et une orientation marquée dans les activités créatives. Les **activités-clés** se tissent autour des **sièges sociaux**, de la **santé**, de l'**enseignement**, de l'**hébergement médico-social**, de l'**hébergement**, des **activités auxiliaires aux services financiers** et des **activités de services aux personnes**. On voit là aussi se confirmer une image caractéristique de l'activité de la Riviera. **Cette composition est néanmoins préoccupante parce que concentrée sur le domaine touristique**, un secteur qui, à l'échelle suisse et selon les analystes, présente des risques de perte de dynamisme dans les années à venir.
Il ressort aussi de l'analyse :

> **un développement régional basé sur des facteurs hérités** et le **manque de spécialisation économique** ;
> **un tissu économique essentiellement constitué de PME** et marqué par une forte tertiarisation ;
> des taux de croissance (en %) de création d'emplois les plus élevés, essentiellement dans le domaine des services, observés dans les communes de Corsier et St-Légier, suivis de Montreux et Vevey.

La Riviera présente, en termes de composition économique, des forces dans des activités économiques qui n'offrent, chacune prise individuellement, que peu d'avantages compétitifs. Et l'étude de

conclure que **le défi est de renforcer cette compétitivité en se distinguant d'autre régions et en accentuant la valeur unique de la composition économique spécifique** de la Riviera.

Enfin, l'étude a tracé les axes de la stratégie régionale pour orienter son évolution économique :

> Activation du cluster « Tourisme – Santé – Création », se basant sur les principales forces de la région ;
> Réalisation de cet axe dans le cadre d'une stratégie d'éco-développement, renforçant fortement la compétitivité du cluster et, partant, l'attractivité de la région en tant que «destination» ;
> Soutien de ces deux axes par le renforcement de la cohésion et de l'identité de la région, avec deux « dossiers » clés identifiés: la création d'une image de marque forte de la région accompagnée d'une appellation unique de cette dernière et une gouvernance « unifiée » de la région.

4.4 Diagnostic du développement territorial

Logement

Les caractéristiques suivantes méritent d'être relevées :

> Le parc de logements est composé d'environ 42'000 unités.
> Ce parc est constitué de 52% de logements de 3 à 4 pièces et de 28% de petits logements de 1 à 2 pièces. Ces valeurs sont très proches des moyennes cantonales.
> L'évolution du nombre de logements, en croissance de près de 12% entre 2000 et 2013, est plus faible que la moyenne cantonale (+14%) et inférieure à celle des districts de Nyon (+21%), de Morges (+17%), du Chablais (+15%) et du Nord vaudois (15%).
> Avec un taux de logements vacants proche de 1% en 2015, la Riviera se trouve en-dessous de l'équilibre de 1.5%, au même titre que la moyenne cantonale (0.7%) et celle des autres régions urbaines du canton.

Selon les chiffres de croissance de la population et les taux de vacance actuels, **la production de logements va s'inscrire en grande lettre dans les politiques publiques de ces prochaines années**. Voilà une tâche qui pourrait bénéficier avantageusement d'une réforme institutionnelle, sachant les volumes importants de ressources financières, foncières, techniques et de compétences qu'il faut mobiliser pour avoir des résultats.

Ces données sont détaillées dans l'étude « Objectif logements Riviera », qui apporte un éclairage plus fin et précis concernant cette thématique.

Aménagement du territoire

L'intérêt du diagnostic dans ce domaine est de révéler les leviers pour renforcer les potentialités foncières, les dynamiques et les échanges au sein de la Riviera.

Le territoire de la Riviera se divise en **grands ensembles relativement homogènes** du point de vue de l'urbanisation :

> Les rives du lac regroupent les villes de Montreux pour sa partie urbaine, Vevey et La Tour-de-Peilz, et se prolongent par des communes d'immédiates proximité, qui se confondent en partie avec les villes : Veytaux à l'Est, Corseaux et Corsier à l'Ouest.

> Les coteaux regroupent les communes de Blonay, St-Légier, Jongny et Chardonne, et les anciens villages des Hauts de Montreux, aujourd'hui fusionnés avec la commune de Montreux. Ces communes et villages se caractérisent par des cœurs de villages et une urbanisation diffuse résidentielle.

L'autoroute A9 s''inscrit en limite des communes des rives et des communes des coteaux.

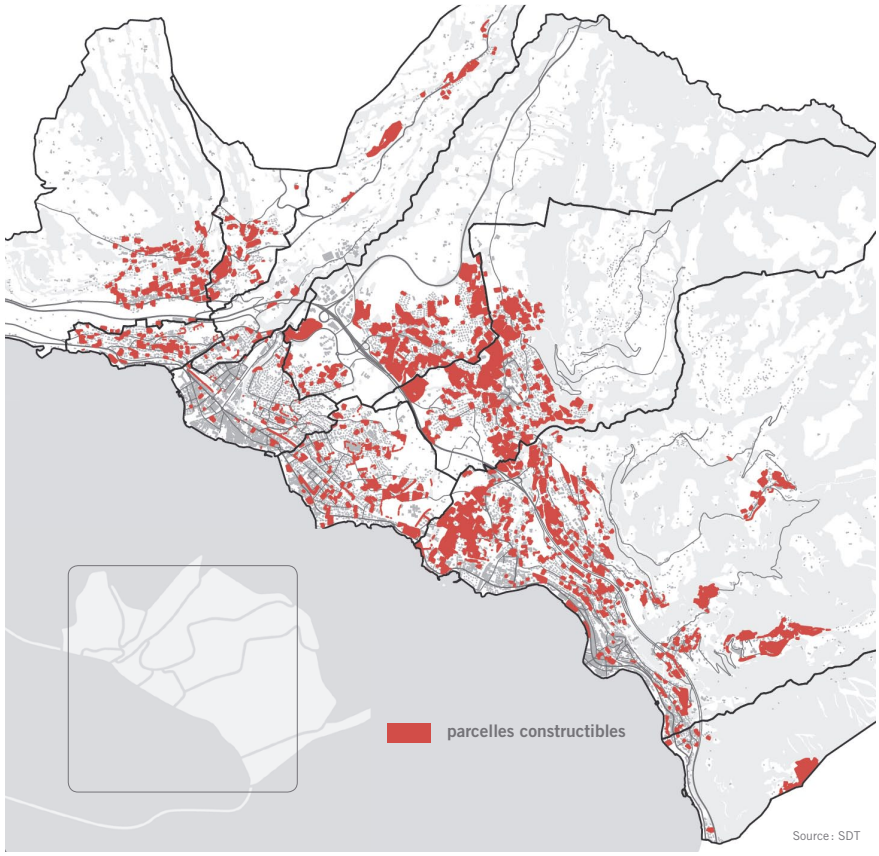


Figure 12 : Potentiels de la zone à bâtir

Dans cet ensemble urbanisé de la Riviera, **les espaces de développement disponibles sont principalement situés sur les hauts des coteaux et au-dessus de l'autoroute**. La carte des zones disponibles montre bien cette répartition. Elle révèle cependant aussi des potentiels de densification dans les zones urbaines de La Tour-de-Peilz principalement et de Montreux/Clarens, à nouveau dans des localisations intéressantes en termes de développement urbain, parce que situées à portée de l'axe de transport public des rives du lac. Corseaux, à l'extrémité ouest de la

Riviera, présente aussi des potentiels importants, mais dans des situations moins favorables du point de vue de leurs connexions avec les réseaux de transports publics.

En termes de maîtrise foncière, les collectivités publiques disposent d'une certaine marge de manœuvre sur le potentiel de développement, bien que celle-ci soit limitée. Ce sont les communes de St-Légier, Montreux et Blonay qui disposent des plus importantes réserves foncière.

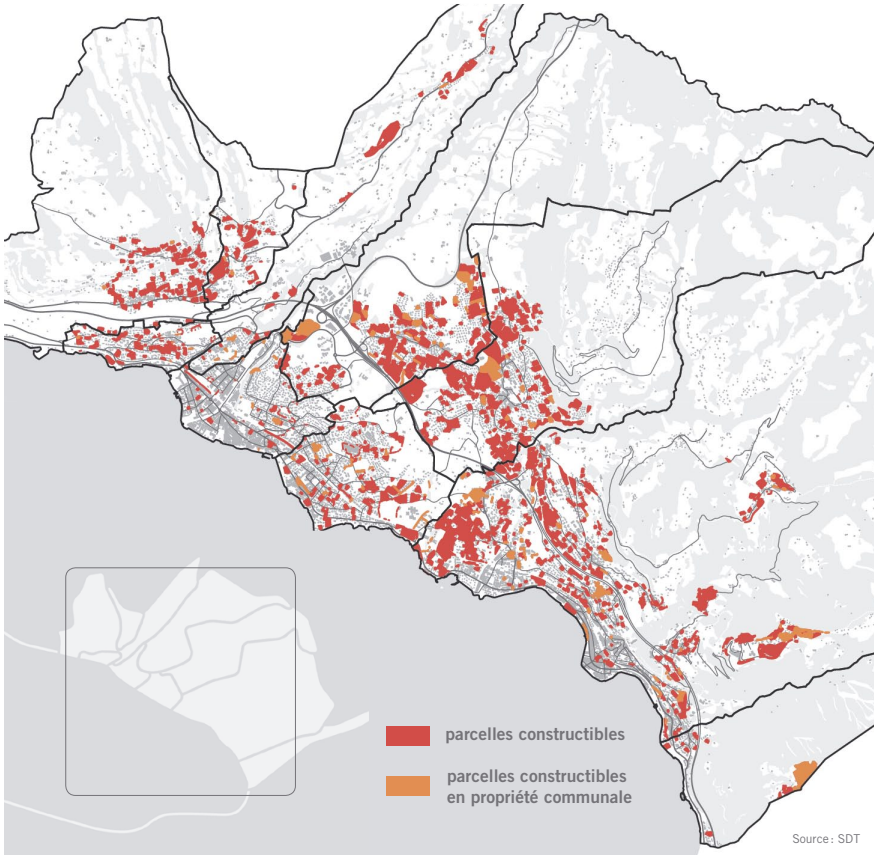


Figure 13 : Potentiels de la zone à bâtir en mains publiques

Sur les deux cartes ci-avant, on constate que les potentiels de développement pour l'habitat et les activités, bien que significatifs pour la région, sont principalement situés en périphérie des centres urbains, dans des secteurs moins bien desservis par les transports publics.

Ce constat relève d'une certaine logique et démontre d'ailleurs si besoin, que la Riviera est bien un ensemble urbain fonctionnel cohérent, puisque cet ensemble présente ni plus ni moins les mêmes caractéristiques que la plupart des agglomérations, avec d'une part des centralités marquées : Vevey et Montreux et, d'autre part, des potentiels de croissance en périphérie de ces centres.

L'espace à disposition pour le développement de l'urbanisation dans les espaces centraux est devenu rare : les nouvelles politiques d'urbanisme introduites par la Confédération et le Canton

incitent à la valorisation du solde du foncier disponible à travers une stratégie de densification et de répartition efficace des fonctions territoriales calées sur le modèle de la convergence entre urbanisation et transport.

Mobilité

La Riviera est positionnée sur la ligne historique du Simplon. Ouverte durant la deuxième moitié du XIVème siècle, cette ligne a contribué largement au développement économique et touristique de la Riviera. A l'échelle nationale, la configuration du réseau oriente la Riviera sur Genève et Lausanne. Pour les relations avec le Nord de la Suisse romande, Berne, Zurich ou Bâle, le transfert de ligne s'impose à Lausanne, une situation qui, malgré tout le confort des connexions, accentue l'ancrage de la Riviera à l'Arc lémanique. Le réseau ferroviaire permet à la Riviera de disposer de bonnes connexions internationales. L'aéroport de Genève est accessible en une heure, et la ligne du Simplon offre les liaisons aisées avec Milan et le Nord de l'Italie bien plus rapide que les liaisons aériennes.

Malgré ces bonnes connexions à l'espace rhodanien et à l'échelle internationale, la Riviera n'est pas en relation directe avec les lignes Genève-Bâle/St-Gall et le réseau des villes du plateau suisse. Cette situation, due à la géographie, impose le passage par Lausanne, une particularité qui n'est pas sans influence sur les orientations des populations de la Riviera.

Avec les réformes du système ferroviaire et la généralisation du RER vaudois, la Riviera s'est rapprochée de tous les centres urbains lémaniques et vaudois. Les temps de parcours pour gagner le centre de Lausanne, les universités ou le CHUV sont du même ordre de grandeur pour les rivierains que pour les habitants de la couronne lausannoise. Et l''inverse est tout aussi vrai : la Riviera et ses centres de Vevey et Montreux sont à même distance en temps que les universités ou le CHUV pour un habitant de la couronne lausannoise. Ceci donne évidemment à réfléchir sur la question de la localisation des grands équipements publics.

Les communes et villages des coteaux et les communes des rives du lac sont connectés par un réseau dense de trains à voie étroite et de funiculaires, renforcé par des lignes de bus, qui procure à la Riviera une desserte interne performante et connectée au réseau national. Le réseau ferroviaire – il y a quatre lignes, auxquelles s'ajoutent deux funiculaires – est un héritage des grandes périodes de développement touristique de la Riviera. Il constitue aujourd'hui un atout pour la vitalité interne de l'agglomération, tout en étant constitutif de l'identité particulière de la Riviera.

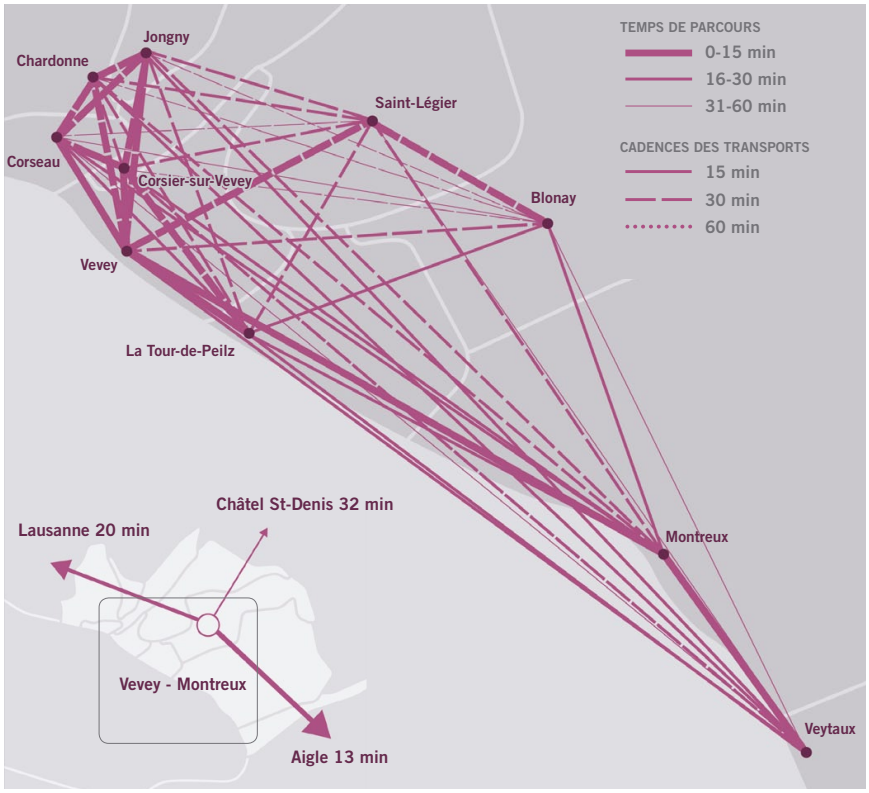


Figure 14 : Offre de transports publics en heure de pointe

En termes de réseau routier, la Riviera ne dispose pas de collectrice périphérique, comme c'est le cas de la plupart des agglomérations du pays. Si la géographie a doté le réseau de chemins de fer à crémaillère et de funiculaires, elle a en revanche empêché la constitution d'une liaison entre les localités des coteaux, du fait de la topographie marquée du vallon de la Veveyse. Cette caractéristique du territoire est demeurée ancrée dans les pratiques de l'espace et les relations entre les communes. Elle divise les communes des coteaux en deux groupes distincts de part et d'autres de la Veveyse. Ces deux groupes, et c'est vrai tant au niveau institutionnel que dans les pratiques spatiales des habitants, entretiennent peu de relations directes, sinon par l'intermédiaire des villes de Vevey et Montreux, qui sont leur orientation principale.

4.5 Diagnostic financier des communes de 2007 à 2013

Les finances communales sont analysées au travers de 4 indicateurs (voir définitions ci-après) : le point d'impôts, la capacité d'autofinancement, le degré d'autofinancement, ainsi que le volume des engagements nets.

Le point d'impôts

Définition : $(Impôts\ encaissés/Taux\ d'imposition)/Population$

Communes	Point d'impôts
Blonay	46 CHF/hab.
Chardonne	45 CHF/hab.
Corseaux	61 CHF/hab.
Corsier-sur-Vevey	28 CHF/hab.
Jongny	46 CHF/hab.
La Tour-de-Peilz	47 CHF/hab.
Montreux	35 CHF/hab.
St-Légier	50 CHF/hab.
Vevey	40 CHF/hab.
Veytaux	42 CHF/hab.

Cet indicateur traduit la puissance économique des contribuables, personnes physiques et morales d'une commune. A taux d'imposition égal, plus les contribuables sont aisés, plus le point d'impôts sera élevé. Il en découle que plus les contribuables sont aisés, moins il est nécessaire de fortement les imposer pour générer un volume d'impôts permettant de couvrir les besoins de la collectivité. Or, comme les dépenses et investissements qu'une commune doit consentir pour fonctionner à la satisfaction de ses habitants ne sont pas directement liés aux capacités économiques de ses contribuables, il est possible de baisser le taux d'imposition. C'est ce phénomène qui explique qu'il existe une relation globalement décroissante entre les points d'impôts et les taux d'imposition des communes et que les communes soient assez disparates à ce niveau.

Cette disparité est visible sur la Riviera, où **les points d'impôts de chaque commune varient assez fortement de part et d'autre de la moyenne vaudoise** d'environ 40 CHF/habitant. Corsier et Montreux sont en dessous, signifiant une capacité économique moyenne des contribuables au-dessous de la moyenne, alors que les autres communes sont proches, soit au-dessus de cette valeur.

Capacité d'autofinancement

Définition : $(Recettes\ courantes\ RC - Dépenses\ courantes\ DC)/Recettes\ courantes\ RC$

Communes	Capacité d'autofinancement
Blonay	9%
Chardonne	8%
Communes	Degré d'autofinancement
Blonay	83%
Chardonne	106%
Corseaux	161%
Corsier-sur-Vevey	242%
Jongny	6%
La Tour-de-Peilz	189%
Montreux	113%
St-Légier	81%
Vevey	32%
Veytaux	-75%

L'une des principales indications de la santé financière des communes, est leur capacité à financer leurs dépenses courantes par leurs recettes courantes afin de ne pas avoir à s'endetter pour le faire. La loi vaudoise sur les finances communales leur prescrit d'ailleurs d'enregistrer une marge d'autofinancement MA positive.
Le ratio $MA\ /\ RC$ exprime la part des RC qui est excédentaire par rapport aux DC. Plus il est élevé, plus la marge de manoeuvre financière est importante.

Les capacités d'autofinancement moyennes entre 2007 et 2013 des communes de la Riviera se situent entre 5% et 10%, ce qui est en dessous du seuil des 20%, et qui équivaut à une **bonne marge d'autofinancement**. Bien que cela doive rester une préoccupation importante de chaque commune, indépendamment de sa taille et de sa nature, cela ne doit vraisemblablement pas être considéré de manière trop alarmiste, car plusieurs facteurs ponctuels et globalement indépendants de la volonté des communes expliquent vraisemblablement une partie des réductions des MA sur cette période. Il s'agit notamment de la crise de 2009 et du changement du système de péréquation en 2011. D'ailleurs, comme cela a été globalement le cas sur l'ensemble du canton de Vaud, les marges d'autofinancement de la plupart des communes de la Riviera ont augmenté en 2013. Ceci est dû à l'effet bénéfique de la reprise sur les recettes fiscales.

Degré d'autofinancement

Définition : $(RC-DC)$ / $Dépenses\ nettes\ d'investissement\ DNI$

Analogue au ratio précédent, le degré d'autofinancement exprime la part des investissements nets qu'une collectivité peut financer par ses propres moyens. Sachant que les dépenses nettes d'investissement d'une commune correspondent à la part des investissements qu'elle a elle-même financée (les subventions cantonales notamment, n'étant pas considérées).
Il est recommandé aux communes d'avoir un ratio moyen sur plusieurs années situé au minimum, entre 60% et 70%. Ceci est le cas pour toutes les communes de la Riviera, sauf Jongny, Vevey et Veytaux, qui ont recouru à la dette pour financer leurs investissements sans que cela ne soit nécessairement très dommageable pour leur situation, comme le montre le prochain indicateur.

Volume des engagements nets VEN

Définition : $Engagements\ nets\ EN$ / RC, $avec\ EN$=$Engagements\ E-\ Actifs\ financiers\ AF$

Ce ratio exprime la part des RC d'une année qui serait nécessaire à une commune pour rembourser sa dette nette, c'est-à-dire diminuée des actifs financiers qu'elle pourrait vendre à cette fin. Il permet donc de déterminer si le recours à la dette exprimé par le Degré d'autofinancement (cf. point précédent) a placé une commune dans une situation précaire, c'est-à-dire dans une situation où le désendettement serait long et donc difficile.

Sept communes de la Riviera sur 10 n'ont pas ou presque pas de dette nette. Parmi celles-ci se trouvent Jongny et Veytaux, qui ont pourtant des degrés d'autofinancements largement en dessous des 60% recommandé. Vevey, l'autre commune dans ce cas, présente un volume des engagements nets d'un peu moins de 30%, ce qui reste aussi assez faible. De leur côté, Blonay et St-Légier présentent respectivement des VEN d'environ 100% et 80%. Bien que supérieurs à ceux des autres communes, ces niveaux sont considérés comme acceptables, car inférieurs à 100%, soit une année de RC.

Communes	Volume des engagements
Blonay	102%
Chardonne	0%
Corseaux	1%
Corsier-sur-Vevey	-23%
Jongny	4%
La Tour-de-Peilz	-36%
Montreux	-52%
St-Légier	79%
Vevey	26%
Veytaux	-26%

Tableau de synthèse et conclusions

Communes	Point d'impôts	Capacité d'autofinancement	Degré d'autofinancement	Volume des engagements
Blonay	46 CHF/hab.	9%	83%	102%
Chardonne	45 CHF/hab.	8%	106%	0%
Corseaux	61 CHF/hab.	5%	161%	1%
Corsier-sur-Vevey	28 CHF/hab.	9%	242%	-23%
Jongny	46 CHF/hab.	4%	6%	4%
La Tour-de-Peilz	47 CHF/hab.	10%	189%	-36%
Montreux	35 CHF/hab.	10%	113%	-52%
St-Légier	50 CHF/hab.	10%	81%	79%
Vevey	40 CHF/hab.	5%	32%	26%
Veytaux	42 CHF/hab.	6%	-75%	-26%

Tableau 1: Synthèse des 4 indicateurs, valeurs moyennes entre 2007 et 2013 par commune

Comme en témoigne la densité des documents consultés pour réaliser cette synthèse, les facteurs qui influencent la santé financière des communes sont très nombreux et il serait évidemment possible d'en intégrer un plus grand nombre que ceux considérés ici, dans une analyse plus poussée de cette question.

Toutefois, considérés ensembles et sous réserve d'informations qui ne ressortiraient pas des documents analysés, **les 4 indicateurs retenus permettent d'affirmer que la santé financière des communes de la Riviera semble globalement bonne, mais que des différences structurelles seraient à gérer en cas d'éventuels rapprochements d'une ou plusieurs d'entre elles**.

4.6 Diagnostic de l'évolution des collaborations intercommunales

L'évolution « historique » des formes de collaboration ou « gouvernance » régionale montre **un accroissement significatif des différentes structures intercommunales entre 1990 et 2011**. Les structures mises en place sont en outre **très diverses**, allant des simples conventions aux associations de communes et comprenant en outre, un bon nombre d'organisations relevant du droit privé.

La multiplication des projets, des domaines et des formes de collaborations se traduit aujourd'hui par **un ensemble de structures soumises à des régimes juridiques distincts avec des rôles, des compétences et des fonctionnements différents**.

Les structures publiques sont pour l'essentiel, toutes gérées par des délégués des municipalités avec la coordination des services techniques et des compétences décisionnelles pleines ou restreintes des conseils communaux. Il s'ensuit inévitablement que les rôles et les compétences dévolus aux uns et aux autres ont tendance à se mélanger, entraînant des confusions et un senti-

ment de perte de maîtrise de la part des autorités. **Le mode de gouvernance du fonctionnement régional présente donc un déficit au niveau de la vision d'ensemble, des collaborations, des rôles et des compétences**. A contrario, il **garantit le respect du pouvoir décisionnel de chaque commune** dans la conduite des affaires régionales, **indépendamment de son poids démographique ou de son engagement financier**.

Lancé au début des années 2000, le processus d'élaboration du Plan directeur régional (PDR) a fédéré la Riviera grâce à une démarche participative de grande ampleur, avec la mise en place de 10 plateformes de travail (une par commune), chacune traitant d'une thématique et présidée par un membre d'une des dix municipalités.

La plupart des perspectives présentées en 2002 dans le PDR reste d'actualité. Certaines mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre, d'autres doivent être finalisées ou réévaluées. Bien que la présente étude ne soit pas un projet de territoire, les éléments y figurant s'inscrivent dans une certaine continuité du PDR.

4.7 Diagnostic de positionnement concurrentiel

Dans la réflexion sur la réforme institutionnelle, il est usuel de se positionner en tant que commune ou habitant d'une commune par rapport à la Riviera et inversement, en particulier bien sûr pour apprécier les changements qui pourraient intervenir. Cependant, la Riviera évolue elle-même dans un contexte plus large, celui de l'Arc Lémanique, du canton de Vaud, de la Suisse romande, de la Suisse en général et de l'échelle internationale évidemment. Le paysage de la Riviera, les entreprises multinationales, le Montreux Jazz Festival et depuis peu le Festival Images sont autant d'éléments de résonnance mondiale. Il n'est donc pas suffisant de s'interroger à l'échelle de l'intercommunalité, mais bien de se positionner à l'échelle de ces différents espaces pour imaginer les potentialités de la Riviera, et par conséquent l'action de ses décideurs et acteurs économiques et culturels. Les populations de la Riviera le savent mieux que quiconque, elles qui depuis plusieurs générations entretiennent un rapport au monde tellement particulier.

D'abord, on consate dans ce contexte que la Riviera s'impose comme une agglomération de 80'000 habitants. L'intensité de la vie sociale, économique et culturelle lui confère un caractère résolument urbain. Pourtant, si la réputation touristique et culturelle de la région est bien établie, la réalité urbaine de la Riviera n'est pas perçue de l'extérieur et pas suffisamment valorisée par la région elle-même.

Figure 15 : Deux réalités à concilier, la réalité urbaine et la réputation touristique et culturelle.

On s'aperçoit ensuite que la Riviera est une agglomération porteuse d'un dynamisme à la fois économique et touristique. Pourtant, l'image d'un paisible lieu de villégiature tend à masquer l'intensité de la vie sociale et économique de la région. Cela peut avoir des répercussions négatives sur les plans économiques et démographiques, parce que la Riviera n'est pas toujours perçue comme un lieu d'investissement, un lieu où l'on peut habiter, travailler, se former et se divertir.

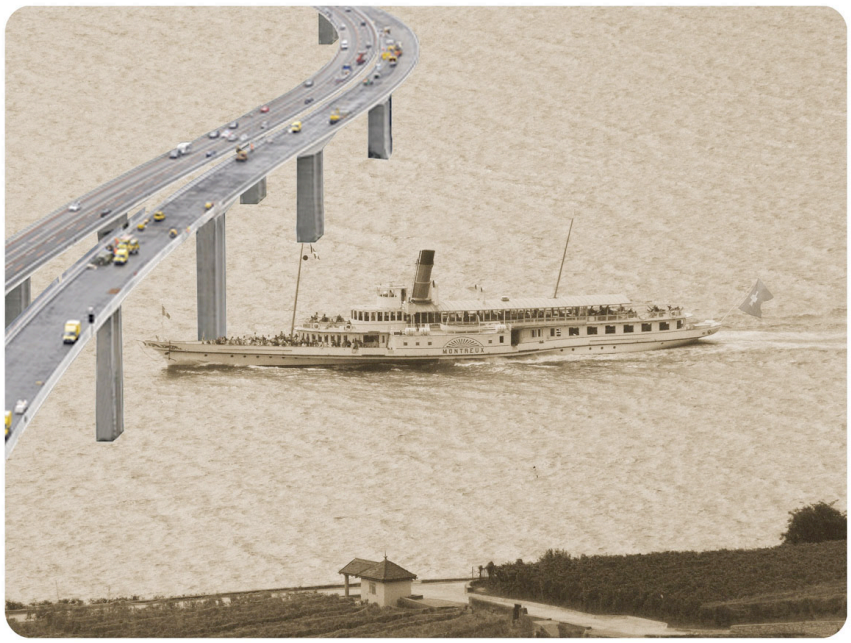


Figure 16 : Deux réalités à concilier : le bateau de la CGN, image d'un paisible lieu de villégiature et le viaduc de Chillon, symbole architectural et urbanistique, élément de connexion de la Riviera aux réseaux nationaux et international.

Et enfin, la Riviera est, du fait de son poids démographique et de sa réputation internationale, une agglomération à part entière du dispositif urbain suisse. Et cependant, la carte du projet de territoire suisse publiée par les services de la Confédération est loin de reconnaître l'importance de la Riviera dans sa représentation. Cette carte est révélatrice. Elle signifie que les acteurs politiques nationaux et cantonaux, qui ont validés cette carte, ne considèrent pas la Riviera pour ce qu'elle est, puisque celle-ci est réduite à deux ensembles constitués autour de Vevey et Montreux, identifiés comme des petits centres urbains de même signification que Aigle, Monthey ou Bulle.

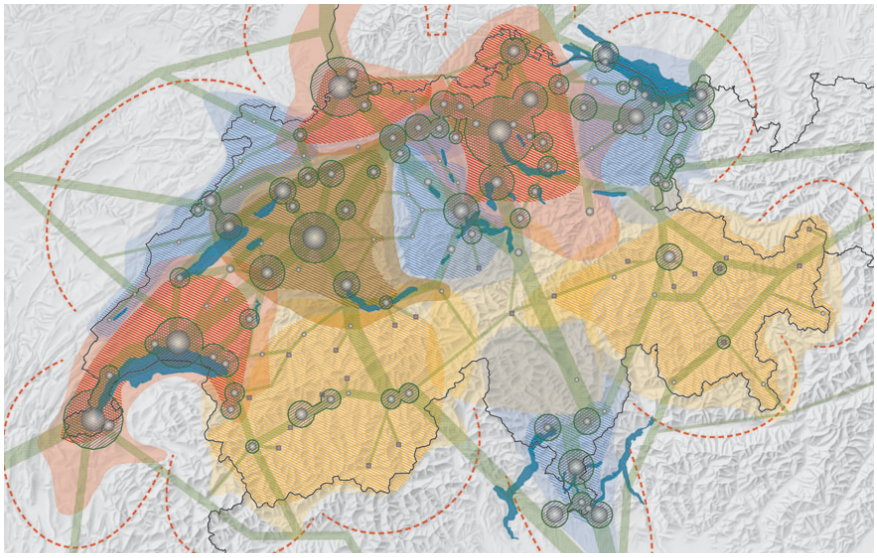


Figure 17 : Projet de territoire suisse, 2006, Service du développement territorial, DETEC

Si ces représentations heurtent le sens commun des acteurs de la Riviera et ne correspondent pas à la réalité perçue de l'intérieur, il faut bien constater que la Riviera n'est pas organisée à l'heure actuelle, excepté dans les domaines du tourisme et de la culture, comme le sont les grandes villes ou les agglomérations organisées pour se positionner et agir en faveur d'une autre reconnaissance.

4.8 Enseignements du diagnostic

L'ensemble des enseignements tirés du diagnostic et des discussions avec les autorités politiques et le SAI permet de dresser un « bilan », sous la forme d'une analyse SWOT[1], ainsi que d'identifier les principaux enjeux à relever par la Riviera.

FORCES	**FAIBLESSES**
> Un cadre paysager exceptionnel > Une offre culturelle et touristique intense et de qualité > Une bonne santé financière des communes > La présence de grandes entreprises (Nestlé / Merk Serono) et d'un tissu de PME réparti de manière plutôt équilibrée > Une certaine renommée dans les domaines de la formation, des arts visuels et des métiers de la bouche > Une tradition de collaborations intercommunales dans des domaines variés et fondée sur la base du consensus > Une situation géographique idéale, avec une bonne connexion au réseau de transport régional / national / international > Un regroupement des équipements et des services principalement dans les zones urbanisées et bien desservis par les TP	> Une diminution des jeunes et des familles accompagnée d'un vieillissement de la population comparativement à d'autres régions du canton > Une offre de logements trop faible et peu accessible aux jeunes et aux familles > Une région pas suffisamment perçue comme un lieu propice à l'investissement et à l'implantation d'entreprises et/ou de centres de formation supérieure > Une tendance à vivre sur la base des acquis hérités > Une coordination générale régionale sans réelle représentativité, en particulier vis-à-vis de l'extérieur > Une desserte TP Nord-Sud et longitudinale dans le coteau insuffisamment développée, compte tenu de l'urbanisation potentielle
OPPORTUNITES	**MENACES**
> Un cadre de vie exceptionnel et attractif Une agglomération de près de 80'000 habitants offrant les prestations d'une ville de taille comparable > > Un potentiel dans les domaines de l'image et du son (culture / tourisme / formation / économie) > Une habitude de collaborations intercommunales réussies > Une complémentarité potentielle entre Riviera et Chablais (Est vaudois compétitif face à l'agglomération lausannoise) > Une proximité des stations touristiques de montagnes renommées	> Une introversion / une auto satisfaction > Une population vieillissante > Une tendance à la résidentialisation du territoire du fait d'un déséquilibre croissant entre emplois et habitants > Un ralentissement économique en regard d'autres régions, notamment lausannoise, nyonaise et chablaisienne > Un manque de vision d'ensemble qui pénalise la cohésion et la coordination régionale au détriment des besoins communs > Une visibilité péjorée vis-à-vis de l'extérieur > Une situation financière critique pour les plus « petites » communes

Tableau 2: Bilan du diagnostic sous la forme d'une analyse SWOT.

[1] L'analyse SWOT est utilisée afin de faire ressortir les avantages et les inconvénients d'une situation ou d'un événement selon les 4 catégories suivantes : les forces (atouts internes), les faiblesses (handicaps internes),

Ce diagnostic a rappelé des forces et des faiblesses manifestes de la Riviera. Le vocable « rappeler » est utilisé à dessein parce que ce sont des facteurs que tous les acteurs de la Riviera connaissent :

> Les forces : ce sont à la fois un environnement paysager extraordinaire, une renommée culturelle et de villégiature hors du commun, un berceau pour de grandes multinationales, un extraordinaire espace résidentiel, et l'inscription géographique dans l'arc lémanique, l'une des régions les plus dynamiques de Suisse.
> Les faiblesses : ce sont une démographie caractérisée par une population vieillissante, ce qui signifie l'émigration des forces vives et créatives que l'on ne parvient pas à retenir, un certain ralentissement économique, et un héritage à la fois riche et pesant, qui peine à évoluer et même se prête un peu à l'enfermement.

Dans cette déclinaison, les atouts sont aussi déterminants que les faiblesses sont manifestes.

Le diagnostic a révélé l'enjeu central **du passage de l'intercommunalité à une existance politique de la Riviera, tournée aussi vers l'extérieur** pour être reconnue à l'échelle du Canton de Vaud, de l'Arc lémanique et de la Suisse en général pour y assurmer son positionnement concurrentiel.

Le portage politique de la dynamique régionale et son positionnement volontaire dans un contexte de concurrence est une entreprise ardue, qui doit nécessairement se déployer sur le long terme. Devant l'évidente lourdeur de la tâche, il est tentant de se positionner en dehors de cette compétition et de ses exigences. Quelle est la finalité ? Qu'est-ce que cela va apporter ? Le peut-on/doit-on vraiment ? La réponse est simple : **dès lors que les acteurs économiques et la population s'incrivent dans ces espaces plus vastes avec lesquels les uns et les autres sont en interaction, la réalité de la compétition et ses exigences s'imposent aussi aux acteurs politiques**.

L'interrogation sur la réforme institutionnelle porte donc aussi et inévitablement sur la capacité à exister à ces nouvelles échelles nationale et internationale, qui sont pour l'heure une préoccupation plutôt réservée aux villes centres de Montreux et Vevey. Quelle dynamique est possible pour cette nouvelle entité régionale ? Comment agir pour que la mise en commun des capacités et des potentialités procure des avantages de situation et de positionnement plus importants que les inconvénients inévitables qui en résulteront ?

Dans ces conditions, il y a une évidence qui ne manque pas d'interpeller les élus locaux et qui est contenue en filigrane dans le questionnement de l'étude: **si la Riviera est certes organisée en intercommunalité, elle n'est pas en capacité de parler d'une seule voix, ni d'afficher l'ambition de construire un projet collectif comme le font les autres agglomérations du pays avec lesquelles elle est en situation de concurrence**. Cette situation pénalise évidemment les capacités d'influence et d'action de la Riviera, et par conséquent pénalisent sa dynamique potentielle.

5. LE PROJET DE SOCIÉTÉ

5.1 Cadrage

Elaboré sur la base des résultats du diagnostic, le projet de société avait pour but de rassembler les acteurs politiques autour d'une vision et de projets communs. Au–delà des aspects purement administratifs ou financiers inhérents à tout processus de rapprochement institutionnel, il permet de définir les enjeux majeurs pour l'avenir de la région. Le projet de société doit être considéré à ce stade comme une base de travail, qui servira de « référence » pour l'évaluation des différents scénarios de fusion et de gouvernance régionale.

Le projet de société a été élaboré sur la base des réflexions et échanges au sein du CA de la CIEHL et des forums des municipalités, avec la participation ponctuelle des experts scientifiques appartenant au groupement de mandataires.

Tel que présenté ci-dessous, le projet de société résulte d'une synthèse entre ces différents échanges et interventions. Il est défini par une vision, 3 objectifs stratégiques et les moyens de mise en œuvre.

5.2 La vision

La Riviera s'affirme comme la deuxième agglomération du canton de Vaud, point d'appui du développement de l'Est vaudois.

Figure 18 : Une agglomération de près de 80'000 habitants

Elle est désormais en situation de capter des opportunités nouvelles (hautes écoles, grandes entreprises génératrices de nouvelles dynamiques, par exemple entre filières de formation, économie et activités culturelles) qui renforcent son attractivité, notamment auprès des jeunes et des familles, et son rôle de centre urbain participant au rayonnement du canton de Vaud.

5.3 Les objectifs

Profiler la Riviera comme un pôle économique de l'Est vaudois

La Riviera pérennise la présence des nombreuses PME dans les divers secteurs économiques existants (qui constituent la force de son tissu économique) et s'oriente vers les nouvelles technologies de l'image et du son. Elle accueille de grandes entreprises qui renforcent son rayonnement et son attractivité aux échelons national et international.

Figure 19 : Entreprises et écoles phares de la Riviera

Renforcer et consolider la Riviera en tant que pôle culturel et touristique majeur de Suisse romande

La Région jouit déjà d'une renommée internationale, acquise notamment grâce à l'accueil de manifestations et d'événements de haut niveau dans les domaines de la musique, du spectacle en général et de l'image sous toutes ses formes. Son ambition est de se profiler en leader sur le marché touristique romand, en partenariat avec les régions limitrophes.

Figure 20 : Pôle culturel et touristique du canton de Vaud

Développer l'attractivité de la Riviera pour les jeunes et les familles

La Riviera devient plus attractive pour les jeunes et les familles : pour faire face à la tendance au vieillissement de la population, la Riviera met en place des politiques publiques favorisant une plus grande attractivité pour les jeunes et les familles et prenant en compte les besoins des personnes âgées.

Figure 21 : La Riviera, un paradis pour le 3ème âge, mais pas que…

5.4 Les moyens

Les moyens définis ci-dessous sont présentés à ce stade avec des exemples de mesures de mise en œuvre. L'analyse des scénarios et la stratégie décidée par la Région permettront d'identifier de manière plus précise les mesures adaptées.

Renforcer le poids politique interne et externe

> Définir une stratégie de positionnement (marketing territorial) ;
> Créer une délégation politique forte vis-à-vis de l'extérieur, porteuse de la stratégie (marketing territorial) de la Riviera ;
> Mettre en place une gouvernance participative et fédératrice à l'interne de la Riviera.

Communiquer = « exister et le dire »

> Mettre en place une stratégie de communication spécifique à la Rivera ;
> Trouver un vecteur de communication interne et externe propre à la Riviera (site internet, bulletin d'information, journal local,...).

Développer une politique foncière régionale pro active

> Identifier des terrains à forts enjeux régionaux ;
> Définir une stratégie foncière régionale, axée par exemple sur :

- l'acquisition de terrains et/ou d'immeubles, prioritairement dans les secteurs à forts enjeux, pour mieux en maîtriser le développement,
- négociation de cession de terrains et/ou d'immeubles pour des équipements ou installations publiques dans le cadre des projets de développement,
- acquisition de terrains et/ou d'immeubles au gré des opportunités pour disposer d'une « monnaie d'échange » permettant de débloquer des opérations.

> Créer une structure chargée de la mise en oeuvre de la politique foncière régionale, par exemple : regroupement des communes de l'agglomération sous la forme d'une société foncière pour acquérir, équiper et gérer les terrains des secteurs stratégiques et convenir d'un système de mutualisation des surfaces, des gains et des risques. La Région de Nyon s'est dotée d'une société de ce type, la Société Foncière de la Région Nyonaise (SOFREN) pour acquérir des terrains pour des infrastructures ou des activités répondant à un réel besoin à l'échelle de la région.

Favoriser l'accueil d'entreprises susceptibles d'initier de nouvelles dynamiques

> Mobiliser les acteurs de la promotion économique, de la formation et de la culture pour définir les objectifs cibles et une stratégie d'action concertée, par exemple autour de la thématique « écoute-voir » ;

> Faciliter l'accueil de nouvelles entreprises par la mise en place de zones d'activités prêtes à l'emploi ;

> Mettre en place un système de promotion concerté à l'échelle de la Riviera, à travers la désignation d'un interlocuteur unique, l'instauration d'un système partagé d'orientation des demandes d'implantation, la création de synergies entre des entreprises qui se trouveraient valorisées en étant groupées ;

> Établir un inventaire de toutes les initiatives, projets et événements en relation avec le thème « écoute-voir » et créer des liens entre eux.

Consolider et développer l'offre en logements, équipements et services publics régionaux pour les jeunes, les familles et les personnes âgées

> Identifier les besoins en équipements et de services publics, en particulier dans les domaines de la petite enfance, des personnes âgées, du sport (étude en cours concernant les « installations sportives d'importance régionale sur la Riviera »), des loisirs et de la culture (projet de développement du 2M2C) ;

> Développer une politique et une offre de logements coordonnées à l'échelle de la Riviera pour les jeunes, les familles et les personnes âgées (étude « objectif logement » en cours) ;

> Identifier les sites potentiels pour développer les équipements et logements tout en préservant l'équilibre territorial.

Assurer une accessibilité tous modes équilibrée sur l'ensemble du territoire

> Mettre en oeuvre les mesures du projet d'agglomération en identifiant leur priorisation et leur faisabilité financière ;
> Favoriser la création d'une seule société de transports publics régionale (fusion VMCV/MVR) ;
> Étudier l'opportunité et la faisabilité d'une liaison à mi coteau.

Renforcer l'attractivité touristique et culturelle de la Riviera

> Développer une stratégie « culturelle » à l'échelle régionale, par exemple autour du concept « écoute-voir » ;
> Renforcer la marque touristique « Montreux-Riviera » et son rayonnement ;
> Etablir des collaborations de promotion touristique avec les régions limitrophes (par exemple les Alpes vaudoises), permettant un lien Lac-Montagne ;
> Consolider et développer l'hébergement touristique (hôtellerie, parahôtellerie, etc.) et les infrastructures nécessaires à l'accueil des hôtes.

5.5 Les enseignements du projet de société

Le projet de société avait un but méthodologique, celui de se donner une perspective en tant que région et faire apparaître ce que la Riviera doit entreprendre dans les années à venir pour .que cette perspective devienne réalité. Trois constats s'imposent à la lecture des contenants de ce projet de société.

D'abord**, il y a nécessité d'agir vite**. Les axes de travail définis par le projet de société et les enjeux auxquels ils sont censés apporter des réponses sont inscrits dans l'actualité, ils appellent une action immédiate. La question de l'attractivité de la Riviera pour les jeunes et les familles et, par conséquent, des politiques du logement, de la maîtrise foncière, de la promotion économique et touristique et ainsi de suite nécessite de se mettre rapidement au travail, car ces nouvelles politiques publiques à l'échelle régionale vont mettre du temps à déployer leurs effets. Cette urgence de l'action éclaire d'une autre perspective la réflexion qui sera menée dans les chapitres suivants concernant l'opportunité d'une nouvelle forme de gouvernance : on ne peut pas parler de la meilleure organisation régionale dans l'absolu, il faut prendre en compte, dans l'appréciation, la capacité de cette nouvelle organisation à entreprendre dès maintenant ce qui doit être fait. **En clair, on ne peut attendre une hypothétique réorganisation pour commencer à agir sur les axes du projet de société.**

Ensuite, **le projet de société ne comporte pas, pour l'instant, un projet fédérateur capable de dynamiser l'ensemble des acteurs politiques, économiques et de la société civile** autour d'un but bien compris et identifié dans le temps, tels que peuvent le faire par exemple un gros événement, l'arrivée programmée d'une grosse entreprise ou l'incitation d'une politique publique de niveau supérieur. La force de ce type de projet fédérateur permet en effet de décliner les actions et

de faire converger naturellement les décideurs pour les rendre possibles. Une poursuite de la réflexion sur ce projet de société permettra peut être de faire émerger un tel projet mais celui-ci pourrait aussi se révéler plus tard, sous la forme d'une opportunité que les élus sauront saisir et inscrire dans la vision collective avec pertinence.

Et enfin, **les objectifs de l'ouverture de la Riviera, de son positionnement et d'une visibilité plus affirmés vis-à-vis de l'extérieur** apparaissent en filigrane dans le projet de société. Dès les premiers mois de l'étude, il a été question de positionner la Riviera comme 2ème pôle cantonal et acteur du développement économique de l'Est du canton, à l'articulation des Alpes vaudoises, des espaces du Chablais et de la Veveyse. Les échanges qui ont eu lieu par la suite avec les membres de la CIEHL, puis avec les élus, ont fait évoluer les ambitions. L'idée s'est imposée que **la Riviera pouvait prétendre à davantage d'autonomie par rapport à l'espace vaudois pour faire vivre à l'échelle nationale et internationale son héritage et son dynamisme économique et culturel** dans le but de gagner une reconnaissance plus conforme à la réalité de ses potentialités.

6. ENJEUX ET ATTENTES PAR RAPPORT A UNE NOUVELLE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA RIVIERA

Le diagnostic et le projet de société présentés dans le chapitre précédent permettent de mesurer ce qui est à faire et donc de réfléchir à une forme d'organisation pour répondre aux défis qui se posent. L'enquête d'opinion MIS TREND a révélé que la population comprend les enjeux et comprend les nécessités d'adapter l'organisation institutionnelle à la réalité telle qu'elle est vécue.

L'enjeu majeur pour la Riviera est de parvenir à s'affirmer en tant qu'agglomération pour s'imposer comme un centre urbain d'importance dans le réseau des villes suisses, de manière à renforcer son attractivité résidentielle et économique.

A la faveur de son poids démographique, **la Riviera se positionne potentiellement au rang de 7ème ville de Suisse**, dans un groupe qui réunit derrière Winterthur, les villes de Lucerne, St-Gall, Lugano et Bienne. Cette réalité confère à la Riviera une stature, relayée par son histoire, son poids culturel, touristique et économique, mais qui ne trouve pas, pour le moment, de résonnance politique. Stature, non plus d'une ville abritée derrière sa capitale cantonale, mais d'**un acteur à part entière, légitimé et organisé, capable de parler d'une seule voix pour réaliser un projet collectif d'échelle nationale**, au même titre que le font les autres villes de même importance.

Ces défis, la plupart des grandes agglomérations suisses y est confrontée. Ils sont liés aux mutations contemporaines, caractérisées par un contexte de concurrence entre les villes et agglomérations pour attirer les investissements privés et publics (grandes entreprises, hautes écoles, administrations fédérales et cantonales, équipements et événements culturels, etc.). Ce contexte impose un engagement politique d'envergure nouvelle pour promouvoir et revendiquer avec détermination un positionnement économique, touristique et culturel concurrentiel identifiable et s'insérer dans les réseaux de décisions politiques, économiques et culturels.

Les dispositifs de l'intercommunalité actuelle fonctionnent. Ils réalisent des performances qui sont appréciées et répondent aux enjeux tels qu'ils sont perçus jusqu'ici. Mais le projet de société a montré que les communes étant insérées dans un ensemble plus vaste, celui d'une agglomération, un changement de l'échelle d'intervention est nécessaire pour appréhender les défis qui se posent aujourd'hui à la Riviera. Il est pertinent que les communes s'interrogent sur les conditions futures à mettre en œuvre en termes de gouvernance pour assumer le rôle attendu de cette agglomération dans le dispositif territorial cantonal, suisse romand et national.

Les questions qui se posent sont donc :

1. Comment se mettre en situation de pouvoir agir à l'échelle d'une agglomération de quelques 80'000 habitants et saisir des opportunités nouvelles d'investissements publics et privés ?
2. Les dispositifs actuels de l'intercommunalité peuvent-ils assumer l'extension de leurs attributions pour assumer des tâches nouvelles d'état major qu'assument habituellement les agglomérations de cette taille (conduite stratégique, communication, coordination) et la mise en

place de politiques publiques en matière de logements, de formation, de mobilité, d'équipements et de services, etc....?

3. Quelles sont les capacités attendues d'une nouvelle organisation institutionnelle de la Riviera au regard des tâches à entreprendre ?
4. Cette réorganisation passe-t-elle par un processus de fusion(s), ou peut-on envisager d'autres formes de gouvernance ? Et dans ce cas, quel doit être le cadre qui lui donnera sa légitimité politique ?

Ces questions se trouvent en filigrane dans le cahier des charges qui a été donné pour cette étude d'opportunité.

Les tâches qu'aura à entreprendre une nouvelle organisation institutionnelle sont définies par le projet de société :

1. Profiler la Riviera comme un pôle économique de l'Est vaudois mais d'importance à l'échelle du réseau ubain suisse ;
2. Renforcer et consolider la Riviera en tant que pôle culturel et touristique majeur de Suisse romande ;
3. Développer l'attractivité de la Riviera pour les jeunes et les familles ;
4. Et aussi, prendre en charge les tâches de l'intercommunalité actuelle et poursuivre l'action engagée.

Ces tâches esquissent les capacités attendues d'une nouvelle organisation institutionnelle.

Pour cela, la Riviera doit se mettre en situation de parler d'une seule voix, si elle ambitionne de porter un projet collectif, aussi bien vis-à-vis des communes de la région et des populations qu'à l'extérieur, vis-à-vis des grands décideurs politiques, économiques et culturels. C'est à cette condition qu'elle pourra affronter les tâches lui permettant de se mettre en capacité de saisir des opportunités nouvelles et renforcer ainsi son attractivité résidentielle et économique.

Ces tâches définissent les performances envisageables des réformes institutionnelles à engager.

7. ANALYSE DES SCENARIOS DE FUSION(S) ET/OU DE GOUVERNANCE REGIONALE

7.1 La réforme des structures de gouvernance de la Riviera

7.1.1 Deux chemins pour optimiser la gouvernance

L'objectif de la réforme des structures de gouvernance est le suivant : **il faut se réorganiser pour entreprendre des choses nouvelles que l'on ne faisait pas jusqu'ici** (positionnement concurrentiel identifiable, mise en place de stratégies et politiques publiques régionales concernant le logement, le développement économique, la formation, la mobilité, les équipements et services, la communication (marketing territorial), la maîtrise du foncier, etc.) dans un contexte caractérisé par un grand nombre de communes, **avec une préoccupation de recherche d'efficience**. Dans ces conditions, deux chemins sont envisageables :

> **Le premier chemin,** c'est de considérer qu'**en diminuant le nombre de communes,** on parviendra plus simplement et plus efficacement à prendre les décisions et mettre en œuvre les mesures nécessaires, le plus simple étant de viser la fusion des 10 communes.

> **Le second chemin**, c'est de considérer qu'il est possible d'**étendre les attributions de l'intercommunalité** et, si nécessaire, de revoir les conditions de son fonctionnement pour affronter les tâches nouvelles qui s'imposent. Autrement dit, c'est le chemin d'une réorganisation de la gouvernance régionale.

Le premier chemin, celui des fusions, peut revêtir différentes formes : celle d'**un processus unique de fusion de toutes les communes** de la Riviera, engagé à la faveur d'un projet mobilisateur qui réunit les élus ou, au contraire, celle de **la simultanéité ou** de la **succession de processus de fusions indépendants les uns des autres,** engagés à la faveur de diverses initiatives coordonnées ou non. On appellera cette dernière forme de regroupement les « fusions partielles ».

7.1.2 Corrélation entre gouvernance régionale et fusion(s) partielle(s)

Il a été souligné ci-dessus que derrière le questionnement de l'Etude sur l'opportunité[2] se profilait la préoccupation de savoir comment s'organiser pour permettre à la Riviera d'affronter les enjeux importants qui s'annoncent. Le diagnostic et le projet de société sont venus souligner cette **nécessité d'une réorganisation de la gouvernance pour faire face à l'accroissement inévitable des sujets que les communes ne peuvent plus aborder en ordre dispersé** et pour positionner la Riviera en tant qu'agglomération et acteur incontournable au sein du canton et du réseau des villes suisses.

Le raisonnement sur les scénarios possibles conduit à constater immédiatement que, **sauf à fusionner en une seule fois les 10 communes, le statu quo et le chemin des fusions partielles ne mettent pas la Riviera en situation d'agir collectivement**. On est donc forcé d'admettre que, dans tous les cas (hors de la fusion totale des 10 communes), il y a une **nécessité de construire la gouvernance qui permettra à la Riviera de fonctionner** et de trouver des réponses adéquates

[2] d'une ou de plusieurs fusions de communes et/ou d'une gouvernance régionale au sein des 10 communes de la Riviera.

pour maîtriser son avenir. Il y a donc à côté des scénarios « statu quo » et « fusion totale » des scénarios qui, tous, nécessitent une réorganisation de la gouvernance.

7.1.3 Caractéristiques succinctes d'une gouvernance régionale

On appellera la « **gouvernance régionale** » la **structure ou le mode de collaboration** qui réunira les communes (soit les 10 communes restées autonomes, soit des communes fusionnées avec des communes qui auront choisi de rester autonomes) **pour développer les axes du projet de société** et poursuivre le développement de projets pour lesquels les collaborations intercommunales sont déjà une réalité aujourd'hui.

La nouvelle gouvernance régionale se verra dotée de **compétences**, de **pouvoir** et de **capacités d'action** plus ou moins étendus, dont la forme et le statut juridique ne sont pas définis à ce stade de l'analyse des scénarios mais font l'objet d'un développement dans le chapitre suivant. On retiendra simplement à ce stade que ses attributions devront être adaptées aux questions qu'elle aura à aborder. Elle devra être en mesure de :

> **développer et porter la vision stratégique de la Riviera**, aussi bien à l'intérieur de la région que vers l'extérieur,
> **mettre en œuvre cette vision** et le programme d'actions qui lui est lié,
> **poursuivre les actions** que les communes de la Riviera entreprennent collectivement aujourd'hui déjà.

La nouvelle gouvernance régionale doit s'appuyer sur les dispositifs de collaboration existants, dans la mesure où il apparaît invraisemblable de démanteler et reconstruire, plutôt que de **prendre appui sur la richesse de ce qui existe pour affronter de nouvelles tâches.**

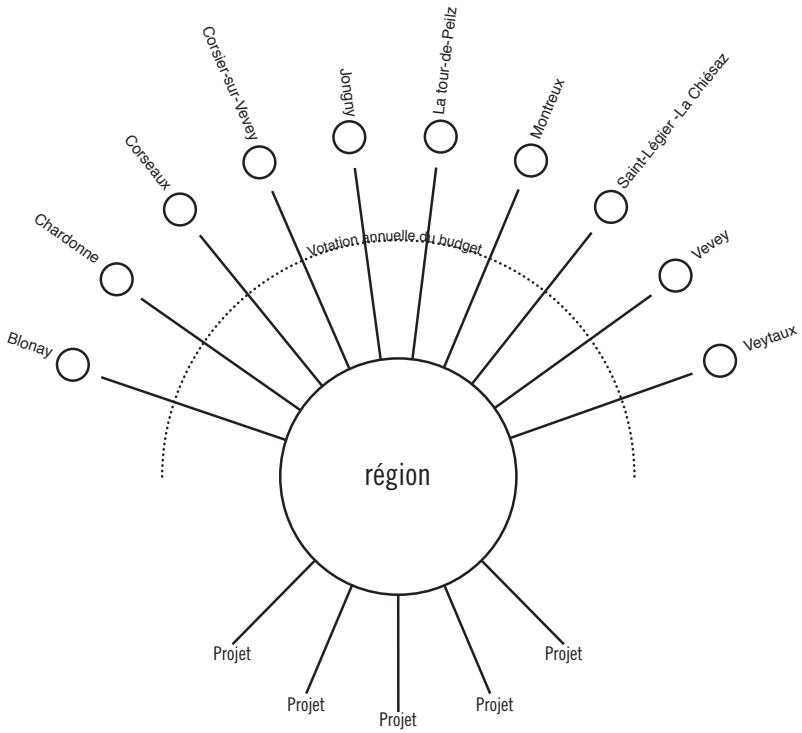


Figure 22 : Illustration du principe de gouvernance régionale

La réorganisation ou la création d'une nouvelle structure de gouvernance pourrait nécessiter l'attribution de nouvelles tâches ou la **délégation d'une partie des prérogatives et des compétences communales politiques et financières à la région**. Cependant, à moins qu'elles n'en décident autrement, les communes auront toujours la compétence de voter les budgets alloués aux tâches régionales.

7.2 Les scénarios proposés à l'analyse

La question qui s'est imposée rapidement en cours d'étude est celle de cerner les **scénarios qui paraissent pertinents pour apporter une contribution intéressante à la capacité d'action** régionale de la Riviera.

Pour les besoins de l'étude, le choix s'est porté après discussions avec le CA de la CIEHL sur **7 scénarios**, **dont 5 sont réunis sous une même configuration** :

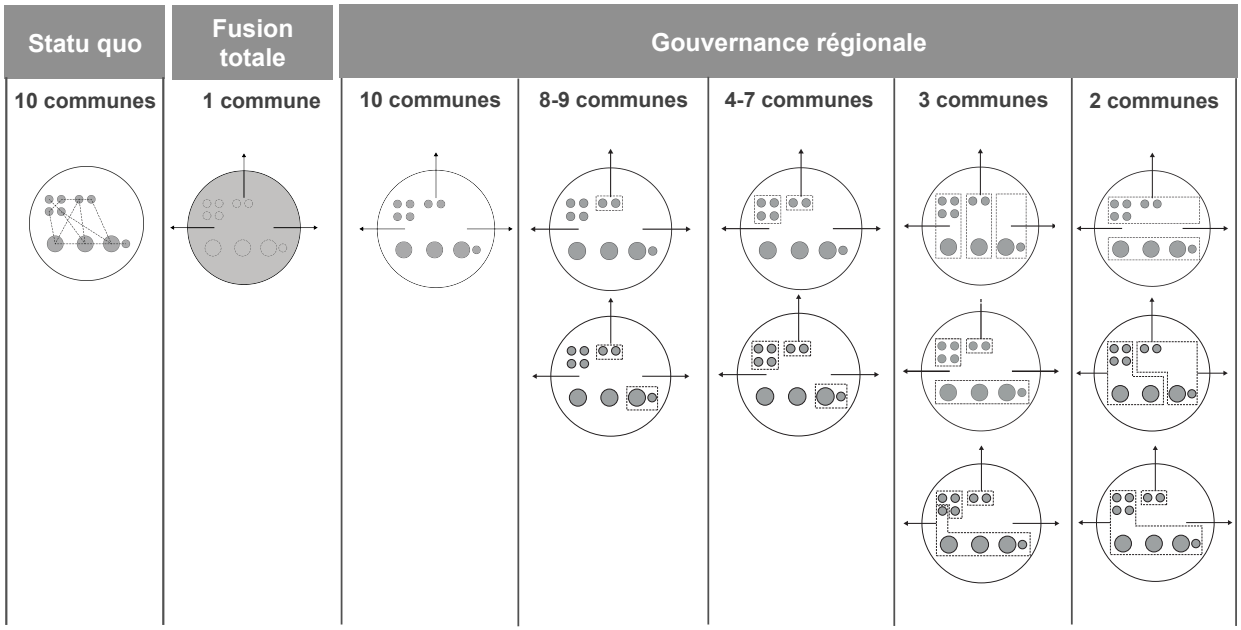


Figure 23 : Les scénarios proposés à l'analyse

> Le scénario de référence du « **statut quo »** : « on ne change rien ».

> Le scénario de la **« fusion totale »** : les 10 communes fusionnent pour n'en former plus qu'une seule.

> Le scénario de la **« gouvernance régionale sans fusions partielles »** : mise en place d'une nouvelle gouvernance régionale réunissant les 10 communes demeurées indépendantes.

> Les scénarios de la **« gouvernance régionale avec fusions partielles »**, une voie qui retient plusieurs scénarios pour l'analyse :

- une gouvernance régionale à 8 ou 9 communes ;
- une gouvernance régionale à 4, 5, 6 ou 7 communes ;
- une gouvernance régionale à 3 communes ;
- une gouvernance régionale à 2 communes.

Clés de lecture

> Les ronds gris représentent les communes avec, en haut à gauche les communes du cercle : Jongny, Chardonne, Corsier et Corseaux, en haut à droite : Blonay et St-Légier, en bas de gauche à droite : Vevey, La Tour-de-Peilz, Montreux et Veytaux.

> Le cercle représente l'ensemble des collaborations intercommunales / gouvernance régionale.

> Les flèches symbolisent l'ouverture de la région vers l'extérieur.

> Les communes fusionnées sont entourées d'un rectangle ou d'un carré en traitillé

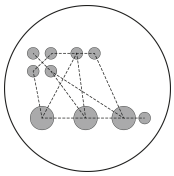
> Dans le cas de la fusion totale en haut à droite, les entités communales ont disparu pour n'en former plus qu'une seule.

Les scénarios de gouvernance régionale avec fusions partielles réduisent ainsi le nombre de communes de la Riviera. **Ces scénarios sont identifiés ci-dessus par le nombre de communes restantes après fusion(s)**, soit : 8 à 9, 4 à 7, 3 et 2, étant admis que dans la fourchette proposée, les incidences sur la gouvernance régionale sont peu ou prou identiques. De plus, pour chacun de ces scénarios, **l'analyse se base sur un ou plusieurs exemples concrets** de fusions possibles, **dans le but d'illustrer des situations caractéristiques et de donner un aperçu de leurs conséquences**.

Il est bien clair qu'**une multitude d'autres combinaisons sont théoriquement possibles** mais étudier toutes les solutions imaginables de scénarios de fusions partielles n'a pas de sens ni même d'intérêt. **Il a été nécessaire de faire des choix pour la pertinence de l'analyse**, partant de l'idée que les enseignements ne viendraient pas de la multiplication des situations analysées, mais bien de l'analyse d'un certain nombre de **scénarios caractéristiques** qui pourraient avantageusement éclairer la question de l'opportunité d'entreprendre ou non des fusions et d'entrevoir des formes nouvelles d'organisation. L'analyse s'est donc concentrée sur des hypothèses de regroupements dictés par la seule nécessité de faire ressortir des conclusions utilisables pour le propos de l'étude, sans aborder le sujet de leur vraisemblance, qui n'est pas le propos poursuivi.

7.3 Description des scénarios proposés à l'analyse

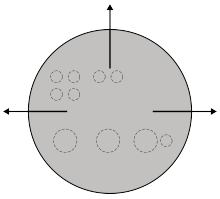
LE SCENARIO DU STATU QUO



Les communes de la Riviera demeurent indépendantes. Aucun processus de fusion n'est accompli à l'heure actuelle. Les communes poursuivent les collaborations qu'elles conduisent jusqu'ici avec les dispositifs existants. En revanche, elles n'entreprennent rien pour élargir les performances et les attributions de ce dispositif.

Dans le contexte de l'étude, la solution du statut quo, ou la solution « ne rien faire » est envisagée comme situation de référence pour l'évaluation des autres scénarios. Ceux-ci ne peuvent être évalué dans l'absolu ; ils sont évalués par rapport à une situation de référence, celle du statu quo, dont les qualités et les défauts sont connus. Mais **en réalité, le statu quo n'est pas envisageable en tant que stratégie puisque l'on admet un certain nombre de préalables à l'analyse, parmi lesquels figure la nécessité d'inventer une gouvernance adéquate.**

LE SCENARIO DE LA « FUSION TOTALE »

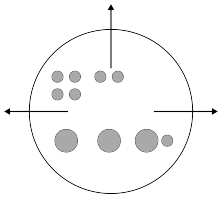


Les communes de la Riviera parviennent dans un délai raisonnable à une situation de fusion qui résout toutes les questions de gouvernance, puisqu'elle sera organisée sur le plan institutionnel pour définir des stratégies, porter leur mise en œuvre et ajuster l'action dans la continuité.

Il faut s'imaginer pour visualiser la situation que les communes ont disparu pour constituer une nouvelle commune unique « la Riviera ». Cette fusion totale est suivie de changements caractéristiques sur le plan politique : constitution d'une municipalité et d'un conseil uniques, sur le plan organisationnel : regroupement des ressources humaines techniques, regroupement des services vraisemblablement sur plusieurs sites, centralisation de la gestion des dicastères, écoles, voirie, urbanisme, services sociaux, culture, etc… et pour l'anecdote, constitution de nouvelles armoiries. Cet énoncé illustre la portée des changements en perspective.

Ce scénario constitue la simplification optimale et résout l'instauration d'une gouvernance régionale pour la Riviera. **L'intérêt de son analyse** réside aussi dans la comparaison avec les performances des autres scénarios.

LE SCENARIO DE GOUVERNANCE REGIONALE SANS FUSION PARTIELLE

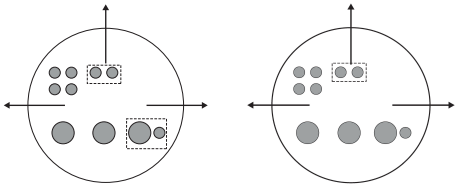


Ce scénario correspond au statu quo amélioré : les 10 communes avec une structure de gouvernance régionale.

Ce scénario est envisageable en tant que stratégie puisqu'il implique une réorganisation de la gouvernance pour mettre la Riviera en situation d'entreprendre des actions nouvelles à l'échelle de l'agglomération. **L'intérêt de son analyse** réside dans la comparaison avec les scénarios de gouvernance avec fusions partielles.

LES SCENARIOS DE GOUVERNANCE REGIONALE AVEC FUSIONS PARTIELLES

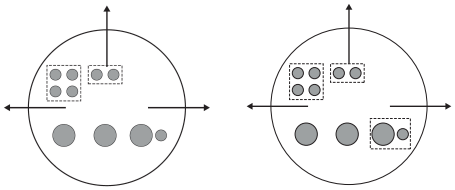
Une gouvernance régionale à 8 ou 9 communes



C'est la situation créée par exemple par le projet de fusion engagé par les communes de Blonay et St-Légier. Mais ce pourrait aussi être le résultat de la fusion de Montreux et Veytaux ou de ces deux cas de figure de manière simultanée.

Ce type de scénarios correspond à un processus de fusion réduit à sa plus simple expression. **L'intérêt de ce scénario** est de tester l'incidence d'une fusion de l'un ou l'autre couple ou trio de communes par rapport aux exigences d'une gouvernance régionale.

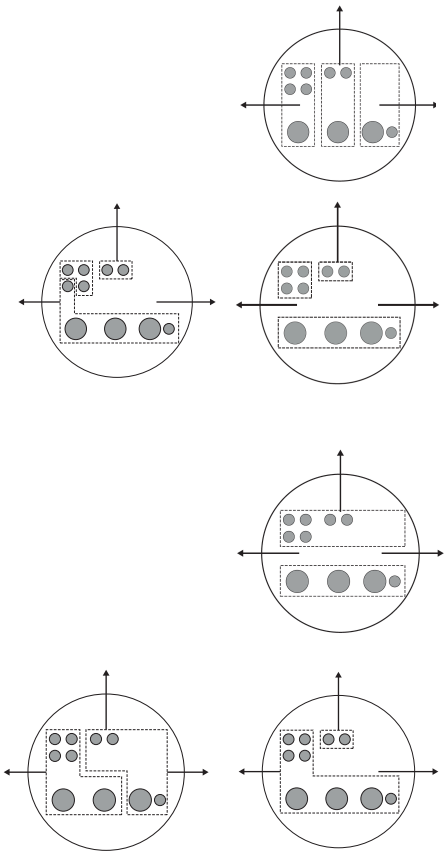
Une gouvernance régionale à 4, 5, 6 ou 7 communes



Ce scénario pourrait être le résultat d'un enchainement de nouvelles fusions à la suite du premier regroupement des deux communes de Blonay et St-Légier. Par exemple, le passage à 6 communes pourrait s'opérer par une nouvelle fusion des quatre communes du cercle : Jongny, Chardonne, Corsier et Corseaux, les quatre communes de Vevey, Montreux, la Tour-de-Peilz et Veytaux conservant leur autonomie. Cette situation à 6 communes se caractérise par le regroupement de communes des hauts au départ plus modestes de taille, les communes sur les rives du lac, plus importantes (à l'exception de Veytaux), demeurant indépendantes.

Autre exemple : le passage à 5 communes pourrait s'opérer par la fusion des communes des hauts comme précédemment (le cercle + Blonay/St-Légier), mais avec des fusions aussi sur les rives, par exemple entre Montreux et Veytaux.

L'intérêt de ce scénario est de montrer l'incidence de cette réduction sensible du nombre d'entités et du maintien de plusieurs entités d'importances toutes respectables par rapport aux exigences d'une gouvernance régionale.



Une gouvernance régionale à 3 communes

Ce scénario correspond à la situation d'une fusion par exemple autour des centres de Vevey, la Tour-de-Peilz et Montreux, soit une logique de **regroupement vertical autour des communes-centres**, selon une articulation géographique et de dépendance des couloirs d'accessibilité. Là aussi d'autres formes de regroupement à 3 communes sont envisageables, mais sans portée sur l'analyse.

L'intérêt de ce scénario est de montrer l'incidence de cette forte réduction à trois entités importantes par rapport aux exigences d'une gouvernance régionale.

Une gouvernance régionale à 2 communes

Ce scénario correspond à un regroupement selon **2 entités communales nouvelles**,

> l'une située dans les **hauts de l'agglomération**, regroupant Blonay, St-Légier, Chardonne, Jongny, Corsier et Corseaux,

> l'autre réunissant les **communes riveraines** de Vevey, la Tour-de-Peilz, Montreux et Veytaux, selon un découpage horizontal de l'espace de la Riviera.

D'autres combinaisons sont également imaginable, constituant ainsi des communes de grande importance.

L'intérêt de ce scénario est de se pencher sur les capacités d'un binôme de deux entités fortes par rapport aux exigences d'une gouvernance régionale.

7.4 Méthodologie de l'analyse des scénarios retenus

Le sens de l'évaluation c'est de savoir dans quelle mesure les scénarios retenus permettent de faire face aux enjeux issus du diagnostic et du projet de société (chapitre 6). **L'évaluation vise donc à apprécier la performance de chaque scénario pour le développement de la Riviera.**

L'analyse s'appuie sur 4 critères de performance qui regroupent chacun plusieurs indicateurs permettant de mesurer la contribution d'un scénario au développement souhaité de la Riviera.

7.4.1 Définition des critères de performance

N°1 – <u>Améliorer le fonctionnement</u>

La question liée est d'évaluer la contribution du scénario à l'amélioration du fonctionnement de l'organisation régionale. Ce critère de performance mesure à la fois l'efficacité des collaborations entre les communes de la Riviera et l'efficacité décisionnelle permettant à la région une plus grande réactivité à saisir les opportunités. Cette efficacité est notamment liée au degré d'autonomie de décision et d'engagement financier à l'échelon de la Riviera.

Les indicateurs correspondants sont :

1.1 **Gestion des collaborations** : le scénario permet-il de réaliser des projets régionaux de manière efficace ?

1.2 **Processus décisionnel** : le scénario permet-il de prendre des décisions pour atteindre les objectifs du projet de société ?

1.3 **Autonomie financière** : le scénario permet-il de disposer des ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs du projet de société ?

N° 2 : Renforcer la capacité d'entreprendre

La question liée est d'évaluer la contribution du scénario au renforcement de la capacité de la région à entreprendre ? Ce critère de performance mesure la de la région à définir, porter et matérialiser un projet de société fédérateur et pour cela, acquérir un poids politique et la visibilité adéquate sur les plans interne et externe à la Riviera.

Les indicateurs correspondants sont :

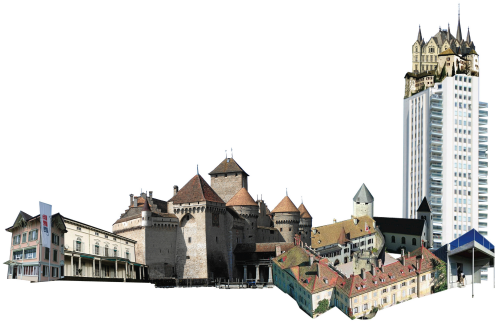
2.1-7 Gestion des **Politiques publiques régionales** (communication, culture, tourisme, économie, foncier, logement, mobilité) : le scénario permet-il à la Riviera de mettre en œuvre des politiques publiques d'agglomération (nouvelles tâches issues du projet de société) ?

2.8 **Représentativité et poids politique des communes existantes** par rapport à la gouvernance de la Riviera.

2.9 **Représentativité et poids politique de la région** par rapport au Canton.

N° 3 : Construire l'appropriation de la nouvelle gouvernance

La question est de savoir si le scénario se prête à son appropriation par les citoyens ? Ce critère de performance évalue la capacité des autorités et de la population à s'identifier à la nouvelle entité régionale de sorte à rendre compréhensible le fonctionnement du dispositif et de l'action.



Les indicateurs correspondants sont :

3.1 **Proximité des autorités politiques** : évolution des liens de proximité entre les citoyens et leurs autorités.

3.2 **Marge de manœuvre communale** : évolution de la marge d'intervention des communes actuelles dans les décisions au niveau régional.

3.3 **Identité villageoise** : évolution de la qualité des relations avec l'environnement proche / les éléments identitaires (commerces et services de proximité par exemple).

3.4 **Identité communale** : évolution de la proximité de la vie associative, des clubs de sport, de l'administration.

3.5 **Identité régionale** : évolution du potentiel d'appropriation d'une entité régionale par la population.

N° 4 : Mettre en œuvre l'organisation régionale

La question est de savoir quels seront les efforts à consacrer à la réalisation de ce scénario ? Ce critère de performance mesure les ressources et le temps qui devront être mobilisés pour mettre en œuvre la nouvelle organisation régionale. Cette entreprise de réorganisation de la gouvernance est à mener sans tarder, **parce que les réponses aux enjeux actuels ne peuvent attendre**.

Les indicateurs correspondants sont :

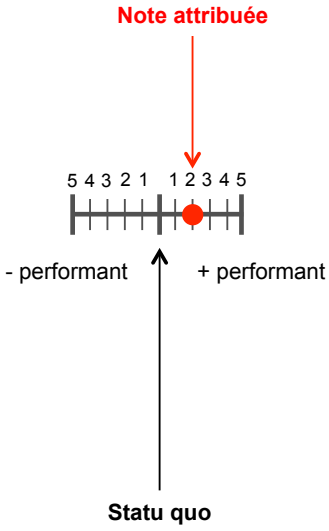
4.1 **Energie**: ressources à mobiliser pour mettre en œuvre l'organisation régionale.

4.2 **Durée**: temps consacré pour mettre en œuvre l'organisation régionale.

7.4.2 Notation et représentation de l'évaluation

Le tableau d'analyse

Les résultats de l'analyse sont reportés dans un tableau (voir ci-dessous). Ce tableau comporte une colonne pour chacun des scénarios analysés et des lignes indiquant en quatre parties distinctes les critères de performance et leurs indicateurs. Les résultats (tableau complet) sont présenté au chapitre 7.6. L'illustration ci-dessous montre la méthode et les principes de notations.



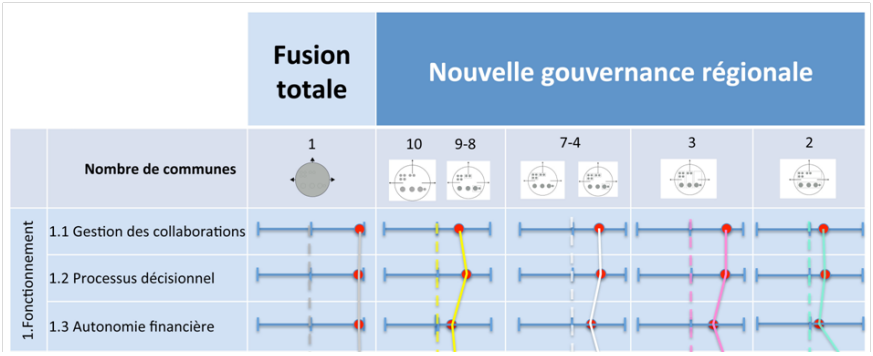


Figure 24 : Illustration du mode de notation des critères.

> Dans chacune des colonnes, le scénario du statu quo figure à titre de référence. Le statut quo est noté sur l'axe central de la colonne : il reçoit pour tous les indicateurs la note 0 considérée comme neutre.

> Les scénarios sont analysés systématiquement pour chaque indicateur en répondant à la question suivante : le scénario qui fait l'objet de l'analyse est-il plus performant ou au contraire moins performant que le statut quo pour l'indicateur concerné ?

> Chaque critère permet une notation dans la case correspondant au scénario analysé. La case comporte une échelle d'appréciation négative à gauche et positive à droite. L'échelle de valeur comprend une graduation de –5 à + 5 correspondant aux appréciations suivantes de l'incidence:

- En positif : +1=sensible, +2=significatif, +3=très significatif, +4=favorable et + 5=très favorable,
- En négatif : –1=sensible, –2=significatif, –3=très significatif, –4=défavorable et – 5=très défavorable.

Pour chaque indicateur, un point est porté dans la case correspondante sur l'échelle de valeur.

Dans le tableau ci-dessus, on observe par exemple que pour le scénario de fusion totale, la capacité de mettre en place une politique foncière régionale est beaucoup plus favorable que dans la situation actuelle, et plus favorable également dans le cas d'une fusion totale que dans tous les autres scénarios. Le profil de chaque scénario est constitué à partir d'un lien entre tous les points

d'appréciation portés pour chaque indicateur. Ce profil caractérise le scénario et permet une comparaison rapide des scénarios entre eux.

Le tableau permet une représentation synthétique rapide et simple d'un processus d'évaluation pourtant complexe, comportant une multitude d'indicateurs et répertoriant un grand nombre d'appréciations.

Représentation graphique : diagramme circulaire

Les résultats de l'évaluation de chacun des scénarios sont également représentés sous la forme de diagrammes circulaires (voir ci-dessous).

Le cercle en traitillé symbolise le statu quo. La performance des scénarios est évaluée par rapport au statu quo au moyen d'une série d'indicateurs, représentés comme les rayons d'une roue. Chaque indicateur est noté par rapport au statu quo. Le résultat est représenté par un cône plus ou moins long. Plus le cône est long, plus la performance est grande. Elle est plus grande que le statu quo lorsque le cône dépasse le cercle en traitillé, elle est plus faible que le statu quo lorsque le cône se trouve à l'intérieur de ce cercle.

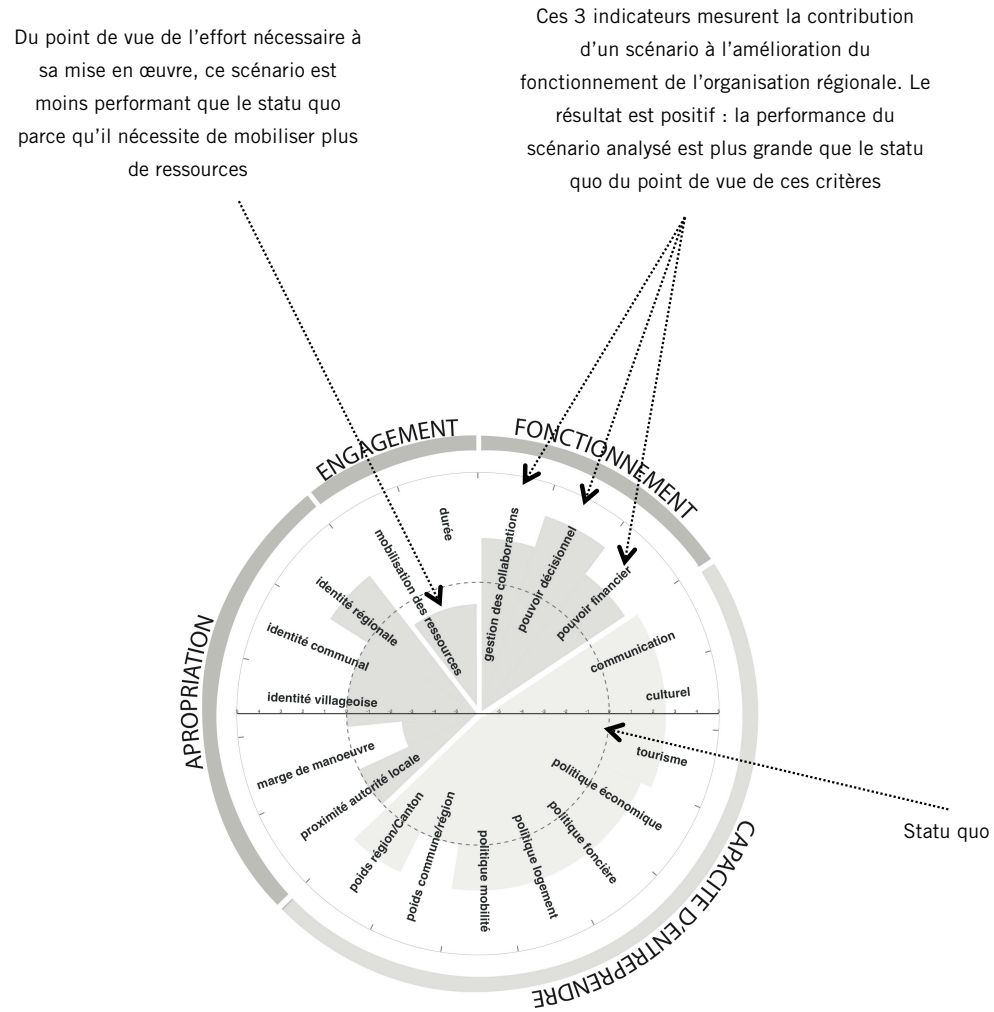


Figure 25 : Représentation graphique des résultats de l'évaluation d'un scénario

7.4.3 Choix de l'évaluation qualitative

Il a été décidé de procéder à une **analyse qualitative pour évaluer les performances des scénarios**. Il tombe sous le sens qu'il est peu vraisemblable de pouvoir mesurer quantitativement, sur la base d'une méthode éprouvée, les différents critères de performance correspondants à des questions qui sont de nature qualitative. La cible choisie a été de **déterminer pour chaque indicateur si le scénario analysé est sans effet par rapport au statu quo, ou s'il apporte une amélioration ou au contraire une détérioration**, et ensuite d'identifier si cette amélioration ou cette détérioration est modérée, sensible ou manifeste.

Le tableau est construit de telle sorte que le lecteur peut faire sa propre évaluation pour se forger une opinion. Celui-ci s'apercevra peut-être que son appréciation est différente de celle proposée ici et qu'il pourrait y en avoir d'autres encore. Mais dans l'ensemble, les nuances sur un point ou un autre ne modifieront pas le profil général de chaque scénario. L'expérience a été faite au sein du groupe de mandataires. Cela permet de conclure d'abord que l'analyse fait bien ressortir les caractères de performance des scénarios et, ensuite, que les caractéristiques du profil général d'un scénario changent peu si l'on multiplie ou additionne les analyses.

On remarquera que les critères de coûts de chaque scénario ne sont pas évalués (coût de leur mise en œuvre, charge de fonctionnement résultante pour les communes et pour la Riviera). Là aussi il s'agit d'un choix, qui s'est imposé à l'étude parce que les enjeux financiers de cette nature, au demeurant extrêmement délicats à cerner et énoncer de manière crédible, ne sont pas l'approche pertinente pour juger de la performance des scénarios en termes de développement de nouvelles perspectives pour la Riviera.

7.4.4 Le cadre préalable de l'analyse

L'analyse repose sur un certain nombre de présupposés issus des phases précédentes. Il convient de les rappeler pour que l'analyse soit interprétée conformément au cadre de réflexion qui l'a guidée. Sont acquis pour l'analyse et son interprétation les points suivants :

> La nécessité d'engager une réflexion pour construire une gouvernance optimisée qui aura pour tâche de couvrir les sujets que ces communes, quels que soient leur nombre et leur configuration, partageront encore et toujours, puisque faisant partie d'un même ensemble.

> Le principe du transfert d'un certain nombre de prérogatives communales à une nouvelle structure de gouvernance régionale.

> La compréhension des enjeux auxquels la Riviera aura à faire face à court terme, et notamment parmi ceux-ci celui d'un meilleur positionnement concurrentiel, sachant que la dynamique indispensable à la Riviera peut s'accélérer à la faveur d'une plus forte interaction avec d'autres ensembles urbains.

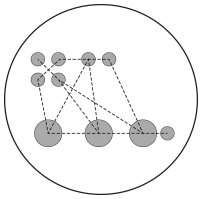
> Le principe selon lequel les fusions multiples s'engagent simultanément pour éviter de s'additionner les unes aux autres dans des processus continus de fusions sur le long terme.

A noter enfin, et c'est important pour la compréhension, que l'évaluation est effectuée du point de vue de la région, le but étant d'identifier le(s) scénario(s) qui permettrai(en)t à la Riviera de se doter d'une capacité d'action renforcée. Le propos n'est donc pas de mesurer les avantages et inconvénients de chaque scénario du point de vue particulier de chaque commune mais de faire ressortir les caractéristiques de chaque scénario du point de vue du développement de la Riviera, qui constitue l'enjeu central de l'étude.

7.5 Evaluation des scénarios

A l'exception du scénario du statu quo qui sert de référenciel pour analyser les scénarios de fusion(s) et/ou gouvernance régionale, tous les scénarios sont présentés sous forme de « fiches », afin d'en faciliter la lecture.

LE SCENARIO DU STATU QUO



Le scénario contribue-t-il à l'amélioration du fonctionnement de l'organisation régionale ?

> En l'absence d'un organe régional légitimé, ce scénario rend difficile l'élaboration et l'aboutissement d'une vision stratégique partagée. Il fragilise surtout la mise en œuvre du projet de société et son évolution dans le long terme.

> Ce scénario préserve toutefois certains acquis concernant notamment le financement d'actions régionales, comme par exemple les Fr. 48.- par habitant du Fonds culturel Riviera.

Le scénario contribue-t-il au renforcement de la capacité d'entreprendre de la région ?

> Ce scénario limite la Riviera dans l'acquisition d'un poids politique plus important, nécessaire à faire valoir ses besoins et ses exigences, notamment au niveau cantonal. L'évolution des relations entre Confédération, cantons et communes, accentue désormais l'importance de la négociation et du poids politique d'une agglomération comme la Riviera.

> Le statu quo ne permet pas d'affronter efficacement la concurrence interrégionale (par exemple au niveau de l'attractivité pour les jeunes et les familles, pour les grandes entreprises et des équipements publics de rayonnement cantonal, national et international). Les défis à relever demandent en effet un positionnement marketing fort et une politique régionale affirmée. Le statu quo rend difficile, ou tout du moins complexe, la mise en œuvre de ce type de politique. Or, eu égard à l'évolution et à la dynamique des autres régions du canton, et en particulier de celles qui entourent la Riviera, ce scénario pourrait même affaiblir le positionnement régional avec le temps.

Le scénario facilite-t-il l'appropriation de la nouvelle gouvernance par les citoyens ?

> Ce scénario préserve la proximité des autorités et des décisions locales, très importantes aux yeux de nombreux citoyens. Mais l'action régionale est peu visible et faiblement appropriée.

Les ressources et le temps à mobiliser pour mettre en œuvre l'organisation régionale sont-elles importantes ?

> Si le maintien de l'organisation institutionnelle actuelle n'implique pas a priori la mobilisation de nouvelles ressources, la tendance à l'élargissement progressif des collaborations intercommunales, par addition des structures de gestion, est une source potentielle de surcharge des autorités politiques.

LE SCENARIO DE LA FUSION TOTALE

Le scénario contribue-t-il à l'amélioration du FONCTIONNEMENT de l'organisation régionale ?

> Ce scénario facilite la définition d'une seule vision pour l'ensemble du territoire de la Riviera. La nouvelle commune unique bénéficie d'une légitimité pleine et entière pour porter la vision stratégique régionale, mettre en œuvre de manière efficace et efficiente le projet de société, et positionner la Riviera vis-à-vis de l'extérieur.

> Ce scénario permet d'intégrer dans la nouvelle commune l'ensemble des structures publiques intercommunales concernant tout ou partie des 10 communes pour une gestion globale, cohérente et transversale du nouvel espace communal couvrant la Riviera. Les structures de droit privé (MVT/PROMOVE) restent en place, avec des adaptations en fonction de la nouvelle structure.

> La mise en commun des ressources financières peut permettre des économies d'échelles, pouvant être réinvesties en faveur de prestations à la population.

Le scénario contribue-t-il au renforcement de la CAPACITÉ D'ENTREPRENDRE de la région ?

> Ce scénario réunit les forces régionales sous une même entité institutionnelle (un seul pouvoir de décision, une seule administration), facilitant la définition d'un positionnement stratégique et le renforcement de la visibilité et de la capacité d'action pour atteindre les objectifs du projet de société.

Le scénario facilite-t-il l'APPROPRIATION de la nouvelle gouvernance par les citoyens ?

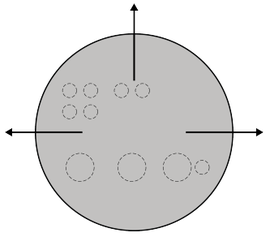
> La fusion totale conduit à un éloignement, perçu ou réel, des autorités locales. Il devient alors plus difficile de susciter un sentiment d'appartenance à la nouvelle entité communale.

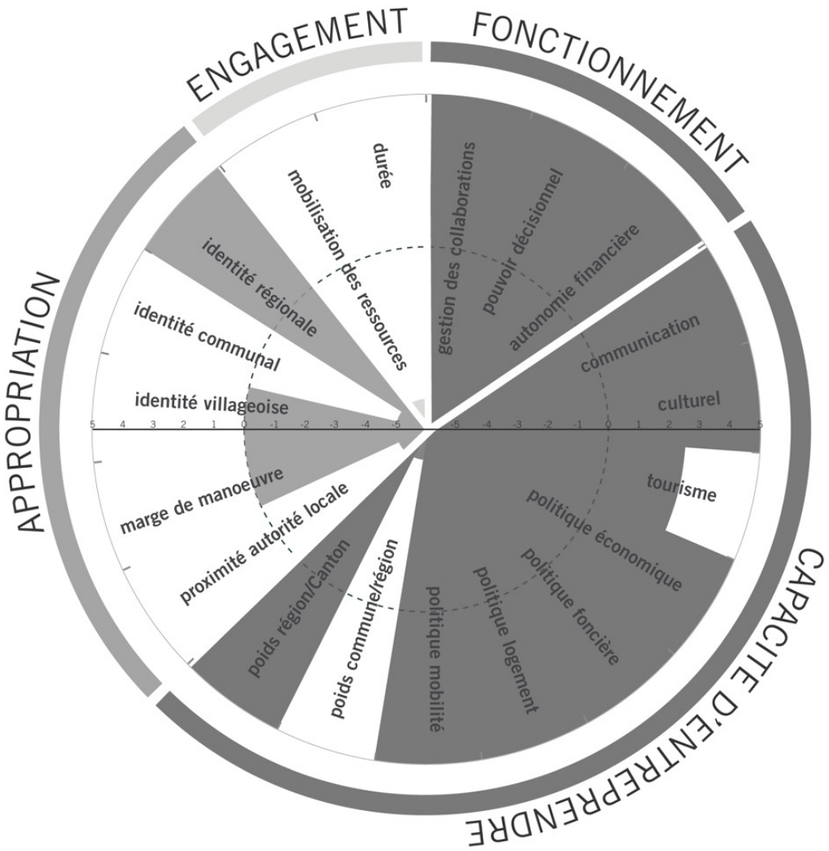
> Ce scénario n'a en revanche pas d'impact sur la présence des services et commerces de proximité dans les localités, celle-ci n'étant pas dépendante du mode d'organisation régionale mais des bassins de chalandise.

LES RESSOURCES ET LE TEMPS À MOBILISER pour mettre en œuvre l'organisation régionale sont-elles importantes ?

Un processus de fusion est de manière générale très long et risqué. Les étapes et actions qui mènent à la fusion mobilisent d'importantes ressources pour définir le cadre de la nouvelle entité, trouver les accords sur son fonctionnement financier, administratif et politique, mais aussi sur des questions comme la localisation des services de l'administration communale, le nom de la nouvelle commune, etc.

Dans le cas de la Riviera, la fusion à 10 impliquerait également le démantèlement des institutions intercommunales en place (associations de communes, ententes intercommunales), l'intégration des tâches actuellement exécutées par ces institutions dans la nouvelle entité communal, la remise en cause potentielle d'acquis importants, comme par exemple les Fr. 48.- par habitant du Fonds culturel Riviera, ainsi que la redéfinition des relations de la nouvelle commune avec les structures de droit privé comme Promove ou Montreux-Riviera Tourisme.





SYNTHESE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU SCENARIO

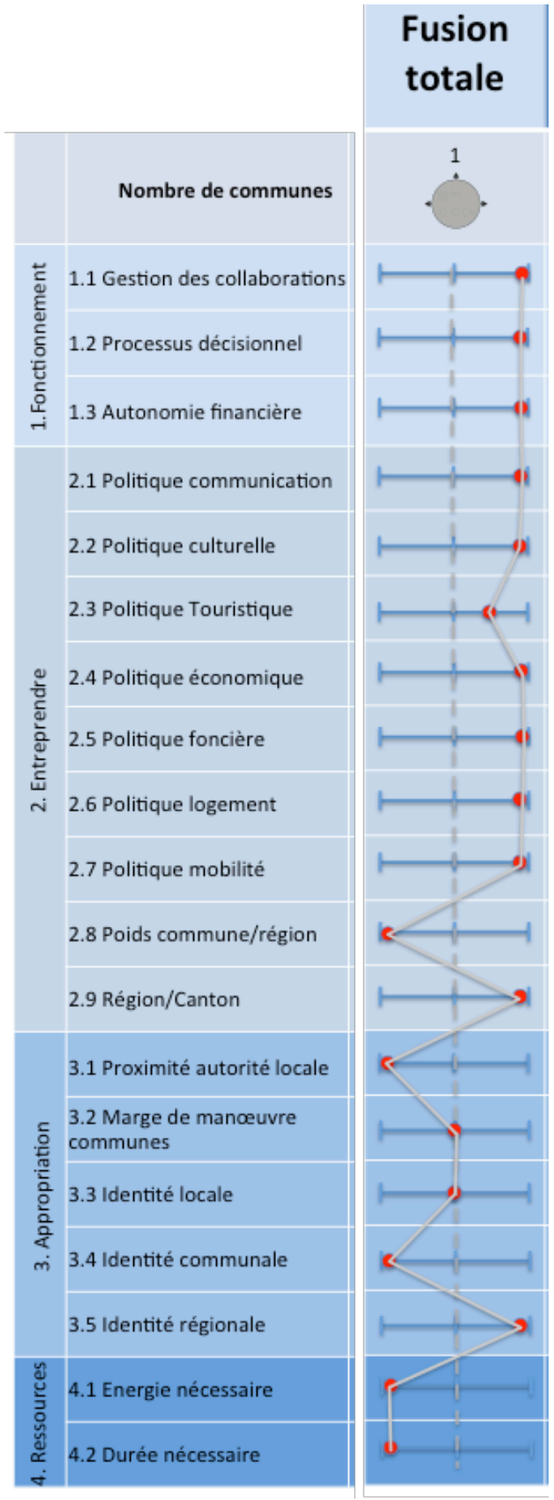
\+

> Amélioration du **fonctionnement** et de la **capacité d'entreprendre:**
- une seule structure avec le pouvoir décisionnel et financier.
- Un poids politique et une visibilité renforcés.

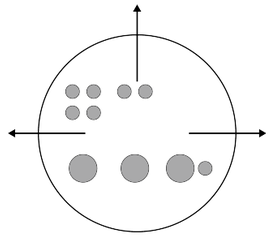
\-

> **Difficulté potentielle d'appropriation** par les autorités et la population.

> Processus très **long et risqué** mobilisant beaucoup d'énergie.



LE SCENARIO DE GOUVERNANCE REGIONALE SANS FUSION PARTIELLE (10 COMMUNES)



Le scénario contribue-t-il à l'amélioration du FONCTIONNEMENT de l'organisation régionale ?

Ce scénario facilite la définition d'une seule vision pour l'ensemble du territoire de la Riviera. La mise en place d'une structure régionale pour porter cette vision et mettre en œuvre le projet de société permet d'élargir le champs d'action pour accomplir les tâches d'état major qu'assument usuellement les agglomérations de taille comparable (marketing territorial, politique foncière, politique du logement, politique familiale, ...) mais aussi de mieux coordonner les tâches régionales existantes, publiques et privées (ASR, Promove, Montreux-Riviera Tourisme, etc.), dans un but reformulé dans le sens de la stratégie régionale. Ce scénario ne nécessite pas de réforme des institutions intercommunales, cependant, l'intégration de certaines d'entre elles dans la plateforme régionale pourrait être envisagée dans l'optique d'optimiser son fonctionnement.

Le scénario contribue-t-il au renforcement de la CAPACITÉ D'ENTREPRENDRE de la région ?

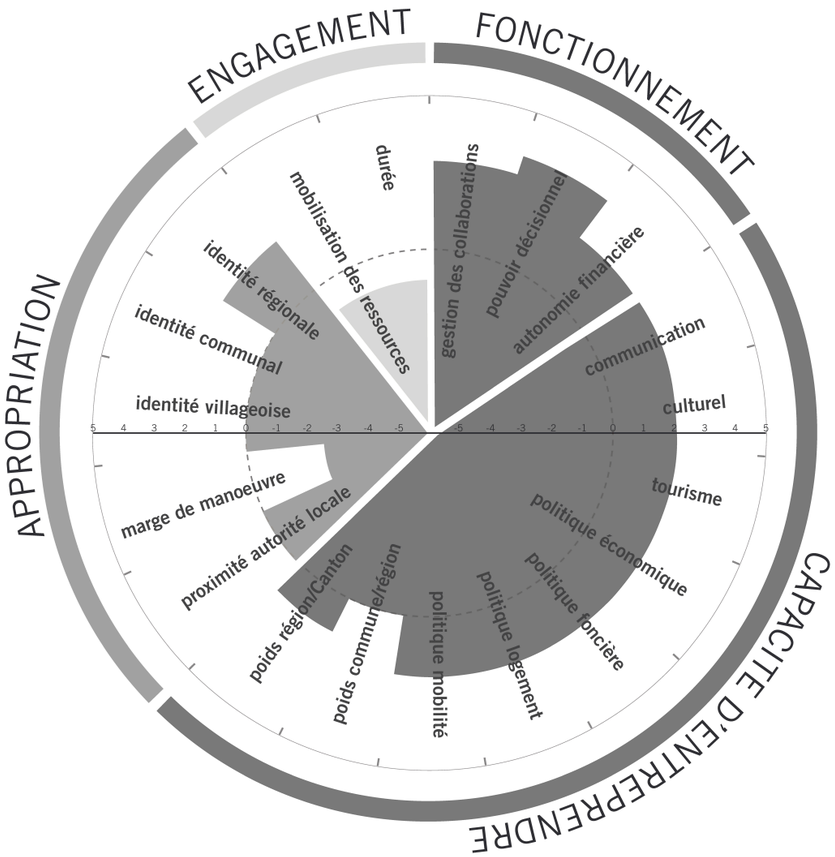
> La mise en place d'une structure régionale unique pour porter la vision stratégique favorise une meilleure cohérence des actions réalisées dans les différents volets de l'action régionale. De plus, ce scénario donne à la Riviera un poids politique plus important pour faire valoir ses besoins et ses exigences, notamment au niveau cantonal, et améliore la capacité technique et politique de la Riviera de réaliser des grands projets.

Le scénario facilite-t-il l'APPROPRIATION de la nouvelle gouvernance par les citoyens ?

> Ce scénario préserve la proximité des autorités et des décisions locales, très importantes aux yeux de nombreux citoyens. Et dans le même temps, l'action régionale portée par une structure unique est potentiellement plus visible et appropriable par la population qu'elle ne l'est aujourd'hui. Cela dépendra toutefois de la force de mobilisation des autorités pour favoriser la compréhension et l'appropriation par les citoyens de ce qui est entrepris.

LES RESSOURCES ET LE TEMPS À MOBILISER pour mettre en œuvre l'organisation régionale sont-elles importantes ?

> Les étapes de mise en œuvre de la gouvernance régionale mobiliseront d'importantes ressources pour construire l'appropriation des élus et des citoyens au nouvel état, pour se mettre d'accord sur le cahier des charges de la structure régionale (fonctionnement financier, administratif et politique), pour définir le mode de relation entre la nouvelle structure régionale et les organismes partenaires comme par exemple Promove ou Montreux-Riviera Tourisme. Mais la mise en place d'une telle structure est plus rapide, moins complexe et moins risquée qu'un processus de fusion totale, qui imposerait une mise en commun de toutes les tâches régionales et communales dans une nouvelle structure unique.



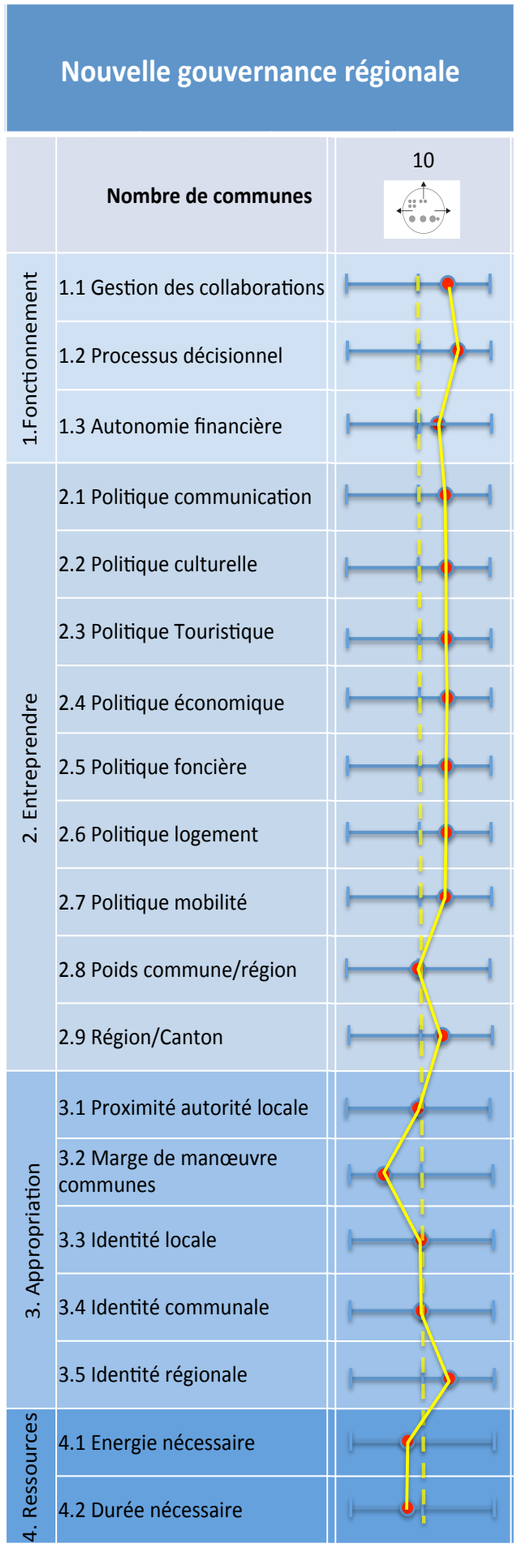
SYNTHESE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU SCENARIO

+

> Amélioration du **fonctionnement** et de la **capacité d'entreprendre:**
  - une seule structure et une vision régionale.
  - un poids politique et une visibilité renforcés.
> Maintien possible des institutions intercommunales existantes.
> Préservation de la proximité des autorités locales.

-

> La durée de mise en œuvre et l'énergie nécessaire dépendent du choix de la forme de gouvernance.



LE SCENARIO DE GOUVERNANCE REGIONALE AVEC FUSIONS PARTIELLES (9 A 8 COMMUNES)

Le scénario contribue-t-il à l'amélioration du FONCTIONNEMENT de l'organisation régionale ?

> La structure régionale mise en place peut porter la vision stratégique, mettre en œuvre le projet de société et positionner la Riviera vis-à-vis de l'extérieur. Elle est en mesure d'assumer des tâches d'état major comme d'autres agglomérations de taille comparable (marketing territorial, politique foncière, politique du logement, politique familiale, …) mais aussi de mieux coordonner les tâches régionales existantes, publiques et privées (ASR, Promove, Montreux-Riviera Tourisme, etc.), dans un but reformulé dans le sens de la stratégie régionale. Ce scénario permet de maintenir les institutions intercommunales.

> La diminution du nombre de communes est de nature à faciliter les collaborations et les prises de décisions à l'échelle de la région.

> Les processus de fusion vont occuper durablement les communes concernées, ce qui pourrait freiner, dans des proportions qu'il n'est pas possible d'anticiper, la mise en place et le fonctionnement de la gouvernance régionale.

Le scénario contribue-t-il au renforcement de la CAPACITÉ D'ENTREPRENDRE de la région ?

> Ce scénario favorise une meilleure cohérence des actions réalisées dans les différents volets de l'action régionale. De plus, cela donne à la Riviera un poids politique plus important pour faire valoir ses besoins et ses exigences, notamment au niveau cantonal, et améliore la capacité technique et politique de la Riviera de réaliser de grands projets.

Le scénario facilite-t-il l'APPROPRIATION de la nouvelle gouvernance par les citoyens ?

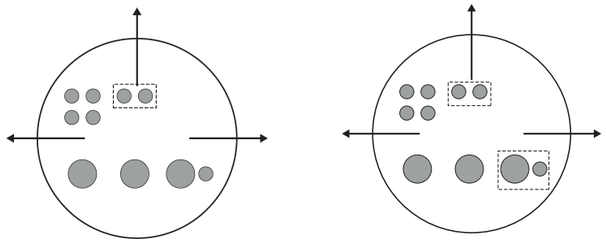
> L'action régionale étant portée par une structure unique, elle est potentiellement plus visible et appropriable par la population qu'elle ne l'est aujourd'hui. Cela dépendra toutefois de la force de mobilisation des autorités pour favoriser la compréhension et l'appropriation par les citoyens de ce qui est entrepris.

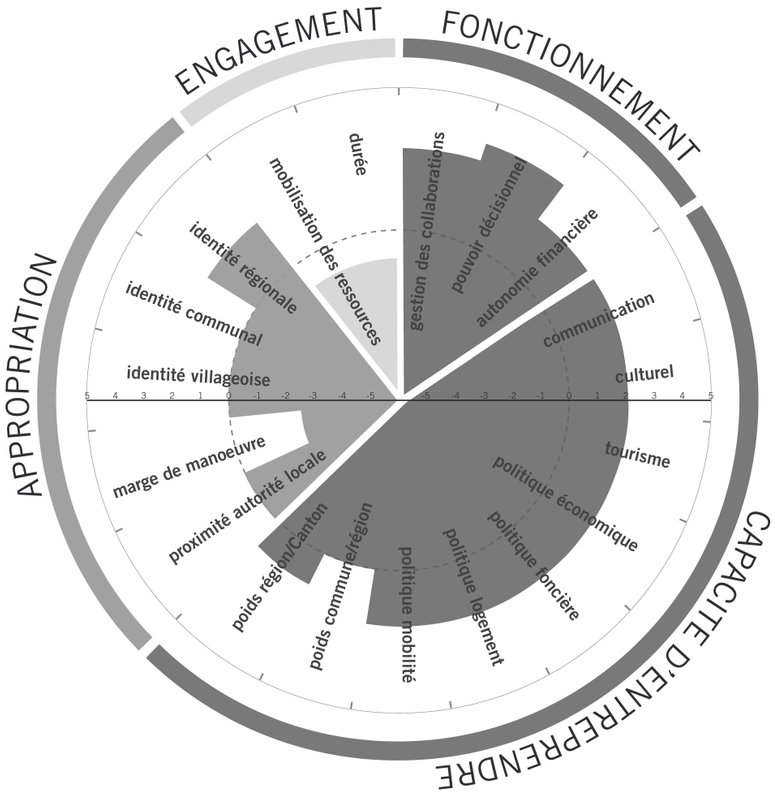
> Les processus de fusion pourraient engendrer un repli communal au détriment de l'intérêt régional et rendre difficile, pour les habitants des communes qui fusionnent, l'appropriation à la fois à la nouvelle gouvernance régionale et à la nouvelle entité communale.

LES RESSOURCES ET LE TEMPS À MOBILISER pour mettre en œuvre l'organisation régionale sont-elles importantes ?

> Les étapes de mise en œuvre de la gouvernance régionale mobiliseront d'importantes ressources pour construire l'appropriation des élus et des citoyens au nouvel état, pour se mettre d'accord sur le cahier des charges de la structure régionale (fonctionnement financier, administratif et politique), pour définir le mode de relation entre la nouvelle structure régionale et les organismes partenaires comme par exemple Promove ou Montreux-Riviera Tourisme. Mais la mise en place d'une telle structure est plus rapide, moins complexe et moins risquée qu'un processus de fusion totale, qui imposerait une mise en commun de toutes les tâches régionales et communales dans une nouvelle structure unique.

> Les fusions partielles mobiliseront de nombreuses ressources qui ne seront pas ou que peu disponibles pour la région (concernant les ressources et le temps à mobiliser dans un processus de fusion, voir le scénario « fusion totale »).





SYNTHESE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU SCENARIO

+

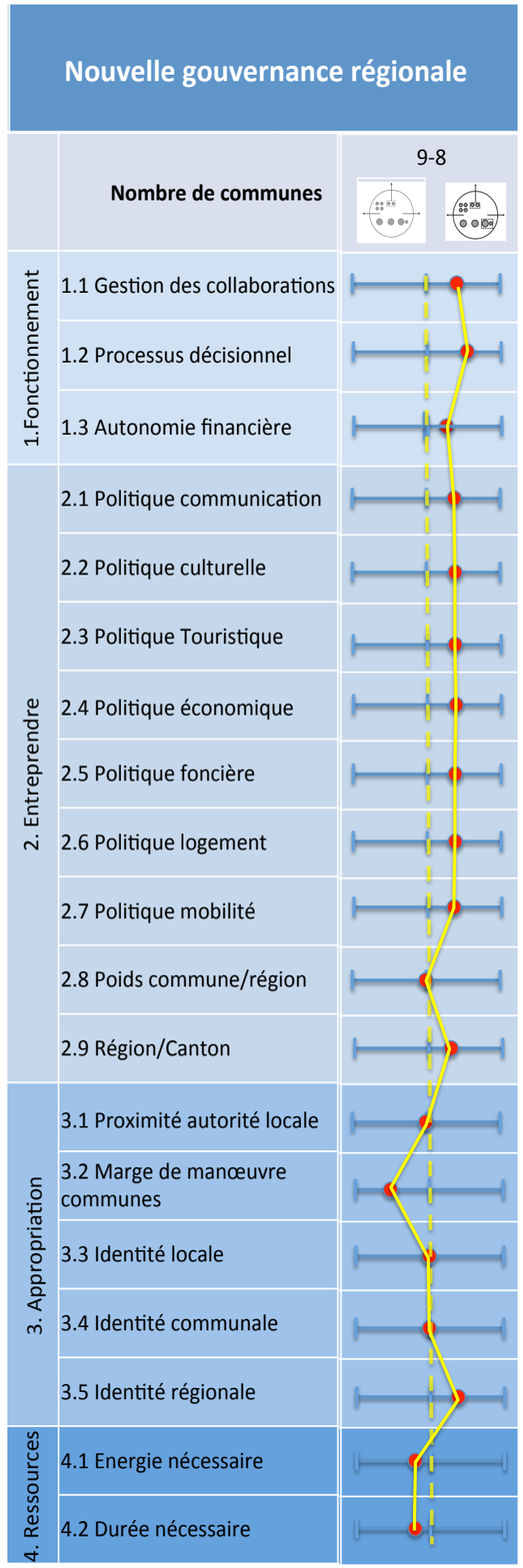
> Amélioration du **fonctionnement** et de la **capacité d'entreprendre:**
  - Une seule structure et une vision régionale.
  - Un poids politique et une visibilité renforcés.

> Maintien possible des institutions intercommunales existantes

-

> Processus de fusion(s) **long(s) et risqué(s)** mobilisant beaucoup d'énergie.

> Difficulté pour les habitants des communes qui fusionnent de s'approprier à la fois la nouvelle gouvernance régionale et la nouvelle entité communale.



LE SCENARIO DE GOUVERNANCE REGIONALE AVEC FUSIONS PARTIELLES (7 à 4 COMMUNES)

Le scénario contribue-t-il à l'amélioration du FONCTIONNEMENT de l'organisation régionale ?

> La structure régionale mise en place peut porter la vision stratégique, mettre en œuvre le projet de société et positionner la Riviera vis-à-vis de l'extérieur. Elle est en mesure d'assumer des tâches d'état major comme d'autres agglomérations de taille comparable (marketing territorial, politique foncière, politique du logement, politique familiale, …) mais aussi de mieux coordonner les tâches régionales existantes, publiques et privées (ASR, Promove, Montreux-Riviera Tourisme, etc.), dans un but reformulé dans le sens de la stratégie régionale.

> Selon le nombre de fusions, l'opportunité d'intégrer certaines institutions intercommunales dans la plateforme régionale devra être évaluée dans l'optique d'optimiser le fonctionnement de l'organisation régionale.

> La diminution du nombre de communes est de nature à faciliter les collaborations et les prises de décisions à l'échelle de la région. Mais les communes doivent réapprendre à travailler ensemble dans une nouvelle configuration et il y a un risque dans cette recherche d'un nouvel équilibre, difficile à mesurer et à anticiper, de formation d'alliances, qui pourraient renforcer le poids d'un groupe au détriment de l'intérêt régional ou tout simplement bloquer certaines décisions.

> Les processus de fusion vont occuper durablement les communes concernées, ce qui pourrait freiner, dans des proportions qu'il n'est pas possible d'anticiper, la mise en place et le fonctionnement de la gouvernance régionale. Et ce risque est d'autant plus important que le nombre de communes fusionnées est grand.

Le scénario contribue-t-il au renforcement de la CAPACITÉ D'ENTREPRENDRE de la région ?

> Ce scénario favorise une meilleure cohérence des actions réalisées dans les différents volets de l'action régionale. De plus, cela donne à la Riviera un poids politique plus important pour faire valoir ses besoins et ses exigences, notamment au niveau cantonal, et améliore la capacité technique et politique de la Riviera de réaliser de grands projets.

Le scénario facilite-t-il l'APPROPRIATION de la nouvelle gouvernance par les citoyens ?

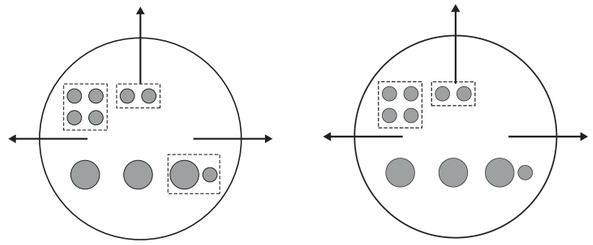
> La proximité des autorités et des décisions locales est d'autant plus difficile à préserver que le nombre de communes fusionnées augmente. En revanche, l'action régionale étant portée par une structure unique, elle est potentiellement plus visible et appropriable par la population qu'elle ne l'est aujourd'hui. Cela dépendra toutefois de la force de mobilisation des autorités pour favoriser la compréhension et l'appropriation par les citoyens de ce qui est entrepris.

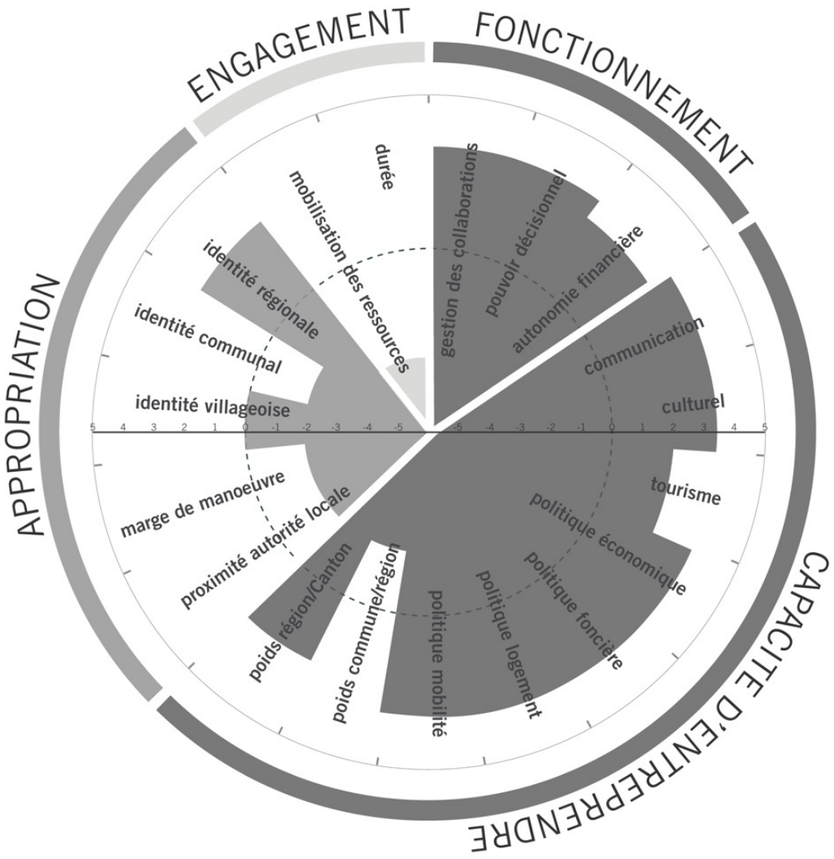
> Les processus de fusion pourraient engendrer un repli communal au détriment de l'intérêt régional et rendre difficile, pour les habitants des communes qui fusionnent, l'appropriation à la fois à la nouvelle gouvernance régionale et à la nouvelle entité communale.

LES RESSOURCES ET LE TEMPS À MOBILISER pour mettre en œuvre l'organisation régionale sont-elles importantes ?

> Les étapes de mise en œuvre de la gouvernance régionale mobiliseront d'importantes ressources pour construire l'appropriation des élus et des citoyens au nouvel état, pour se mettre d'accord sur le cahier des charges de la structure régionale (fonctionnement financier, administratif et politique), pour définir le mode de relation entre la nouvelle structure régionale et les organismes partenaires comme par exemple Promove ou Montreux-Riviera Tourisme. Mais la mise en place d'une telle structure est plus rapide, moins complexe et moins risquée qu'un processus de fusion totale, qui imposerait une mise en commun de toutes les tâches régionales et communales dans une nouvelle structure unique.

> Les fusions partielles mobiliseront de nombreuses ressources qui ne seront pas ou que peu disponibles pour la région (concernant les ressources et le temps à mobiliser dans un processus de fusion, voir le scénario « fusion totale »).





SYNTHESE DES AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU SCENARIO

+

> Amélioration du **fonctionnement** et de la **capacité d'entreprendre:**
- Une seule structure et une vision régionale.
- Un poids politique et une visibilité renforcés.

-

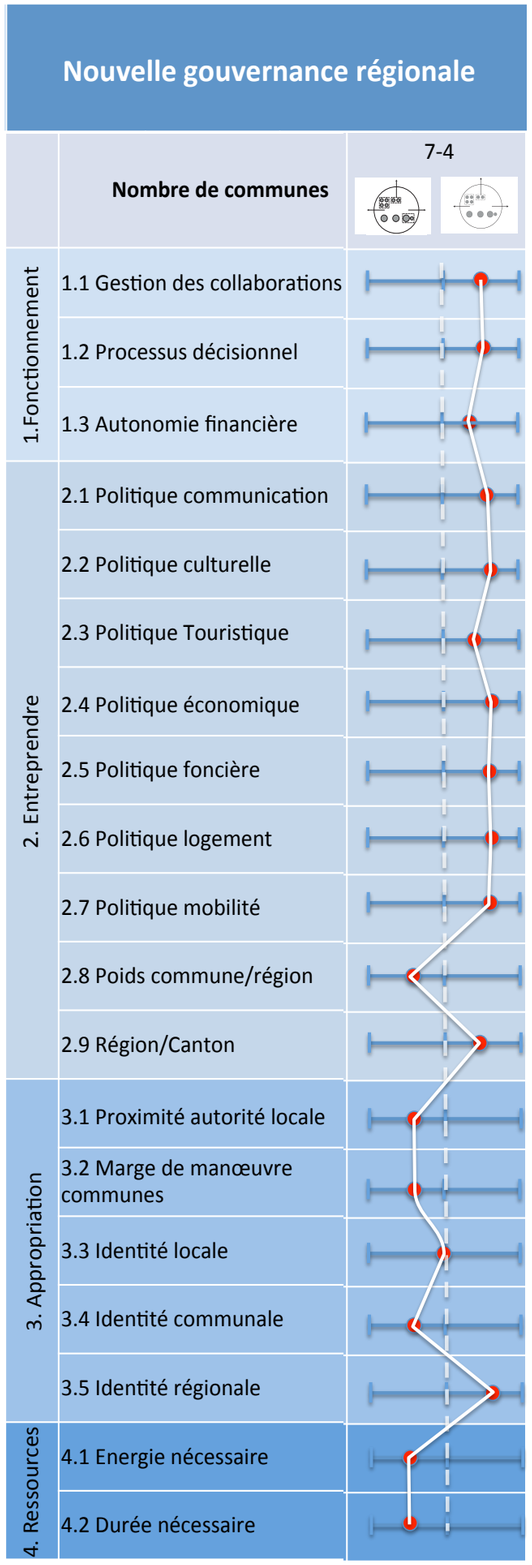
> Maintien des institutions intercommunales existantes remis en question, ce d'autant plus que le nombre de fusions est élevé.

> Processus de fusion(s) **long(s) et risqué(s)** mobilisant beaucoup d'énergie.

> Energie à mobiliser également pour réapprendre à vivre ensemble (nouvelles entités communales).

> Risque de formation d'alliances au détriment de l'intérêt régional.

> Difficulté d'appropriation à la fois à la nouvelle gouvernance régionale et à la nouvelle commune pour une partie des habitants.

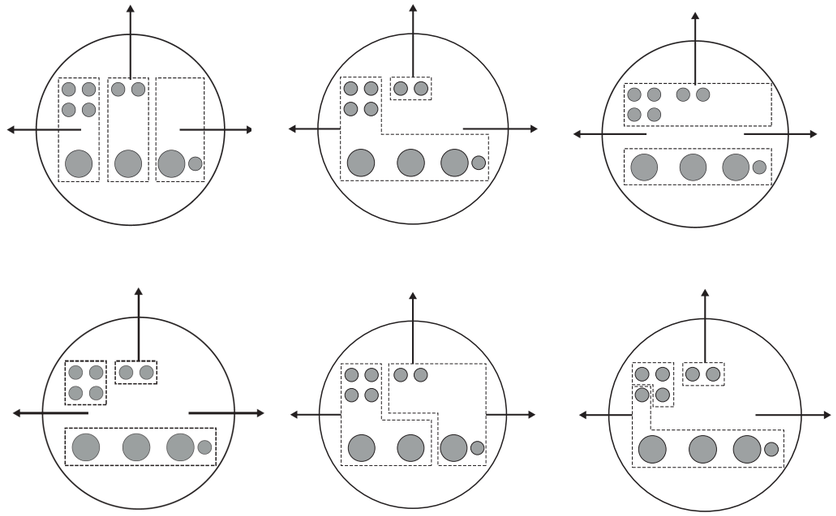


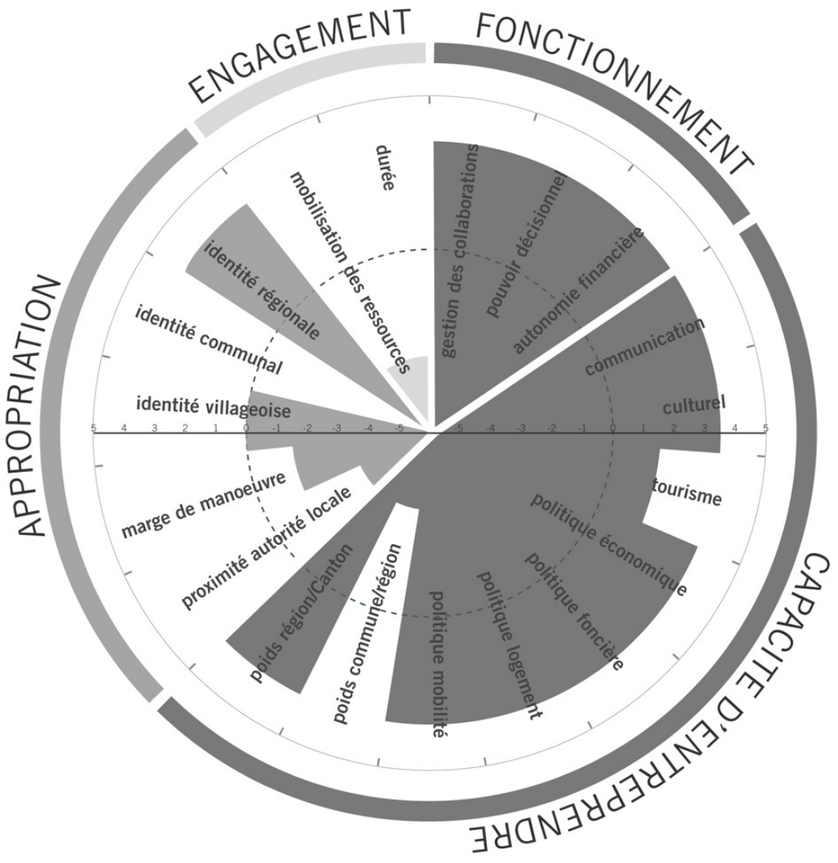
LES SCENARIOS DE GOUVERNANCE REGIONALE AVEC FUSIONS PARTIELLES (3 ET 2 COMMUNES)

Les résultats de l'évaluation de ces deux scénarios sont globalement les mêmes que pour le scénario précédent. Ils se distinguent toutefois sur deux points :

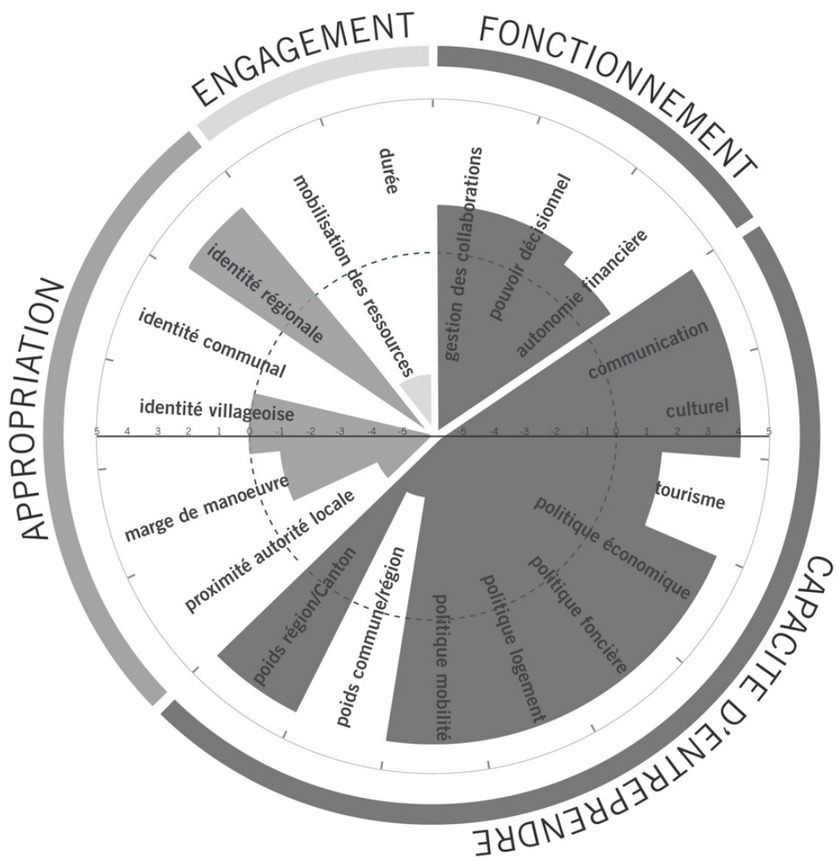
> **Le scénario à deux commune est particulier** en ce sens qu'il divise la Riviera en deux parties inégales et met ainsi potentiellement en difficulté **le fonctionnement de l'organisation régionale**. Cette dualité peut en effet être contre-productive et rendre difficile la prise de décisions pour atteindre les objectifs du projet de société. Avec deux communes, les décisions ne se prennent pas à la majorité, il faut que les deux parties se mettent d'accord. Or, ces communes ne partagent pas les mêmes préoccupations, leur poids démographique sont déséquilibrés (75% de la population et la majorité des emplois au Sud), et leurs territoires respectifs sont très différents (très urbain au Sud, plus agricole et résidentiel au Nord). Dans la confrontation de ces deux acteurs, le risque est grand que l'intérêt particulier l'emporte sur l'intérêt régional. En ce sens, ce scénario ne contribue pas à l'amélioration du fonctionnement de l'organisation régionale.

> **Dans le cas des scénarios à 2 et 3 communes**, ces nouvelles entités atteignent une masse critique qui offre une plus grande visibilité à la région. Mais cela représente aussi un risque de concurrence entre ces communes et avec la région, et ce au détriment de l'intérêt régional et de la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques d'agglomération.

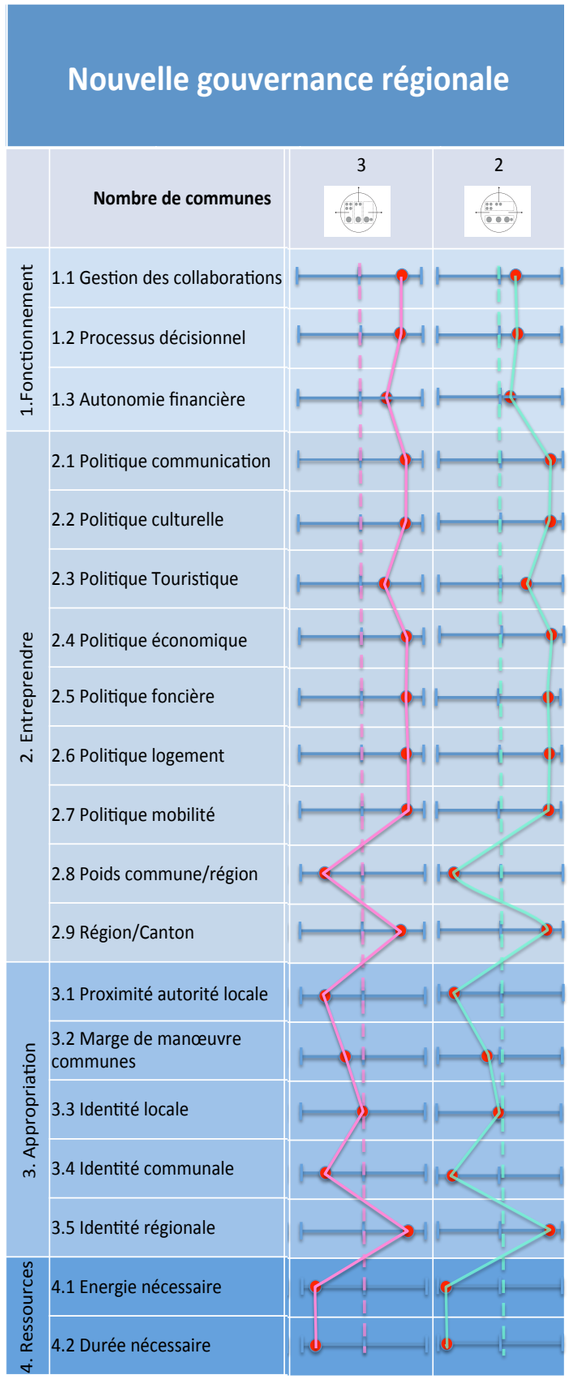




3 communes



2 communes



7.6 Comparaison des scénarios

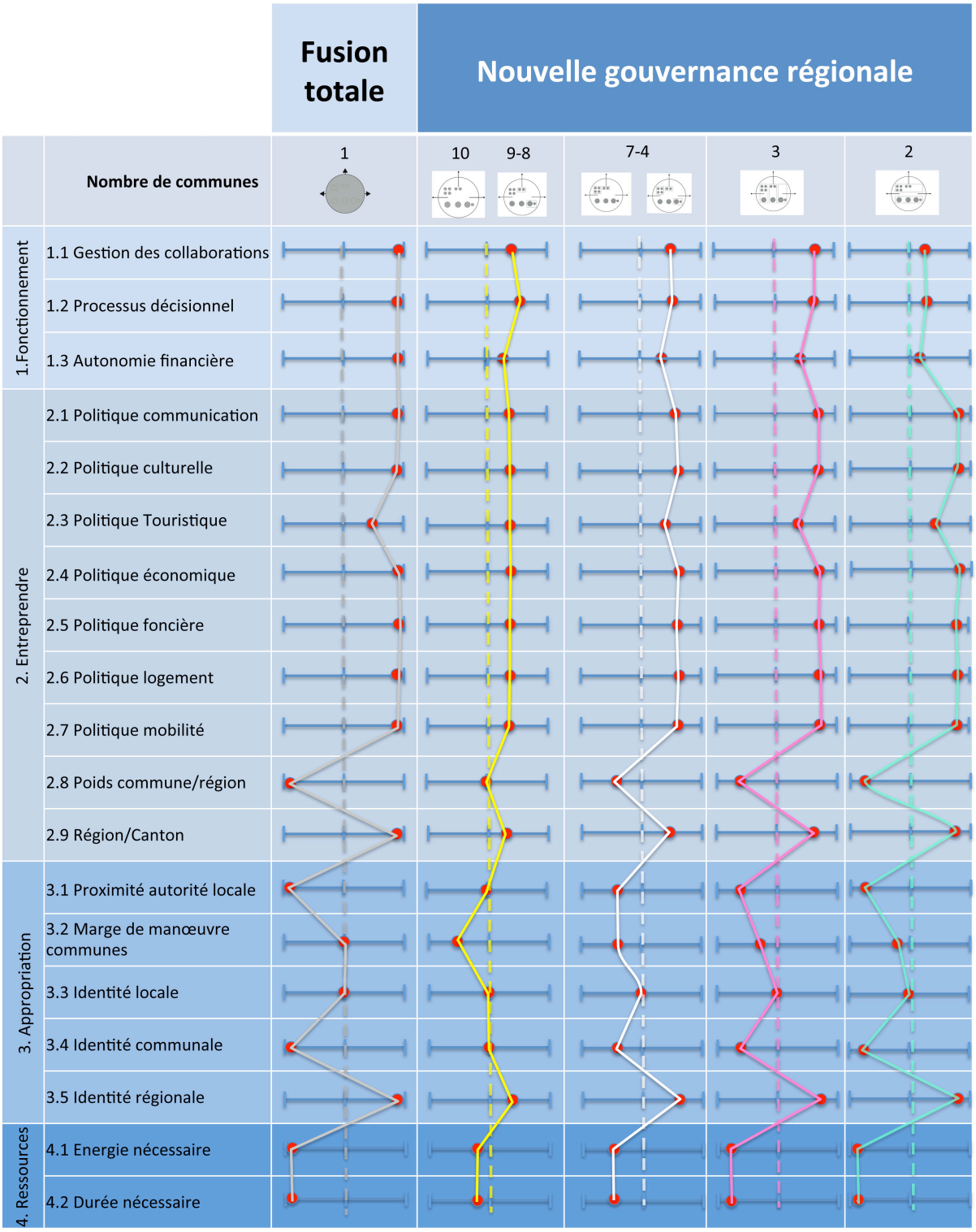


Figure 26 : Tableau d'évaluation des scénarios

Le tableau ci-dessus fournit un aperçu synthétique de l'ensemble de l'évaluation de tous les scénarios. La mise en évidence des profils de chaque scénario permet d'en saisir les caractéristiques et de le comparer aux autres. Ce schéma a été préféré pour cette synthèse aux diagrammes circulaires mis côte à côte, qui n'offrent pas une vision d'ensemble aussi claire pour comparer les scénarios entre eux.

Le tableau permet de faire des constats et un certain nombre d'observations qui méritent d'être relevés.

D'abord, il est frappant de constater la similitude des profils des scénarios. Ils sont globalement très marqués positivement sur les indicateurs de la capacité de fonctionner et d'entreprendre, et plutôt marqués négativement sur les potentiels d'appropriation du changement par les citoyens.

Ces profils caractéristiques répondent à une logique, dans la mesure où les scénarios visent l'amélioration des capacités d'action et d'interaction au sein de l'agglomération de la Riviera. Ils ont été construits pour cela. C'est pourquoi ils présentent tous des profils positifs sur les critères de performance appréciant la capacité de fonctionner et d'entreprendre.

En contrepartie, cette amélioration est gagnée par le fait de la réduction du nombre d'intervenants. Or, cette réduction est précisément le facteur qui fait l'objet de résistances qui augmentent et se font plus vives avec la diminution du nombre de communes. D'où les caractéristiques des profils pour les indicateurs évaluant les potentiels d'appropriation et de mise en œuvre.

Ensuite, il apparaît que pour le critère de performance lié à la mobilisation des ressources pour soutenir leur mise en œuvre, les scénarios présentent tous des appréciations négatives. Les processus de fusions d'un grand nombre de communes présentent des appréciations particulièrement pessimistes pour ces indicateurs. On sait effectivement que les fusions consommeront beaucoup de ressources et d'énergie politiques pour convaincre et qu'elles prendront du temps.

7.7 Conclusions de l'analyse

Le constat des difficultés de mise en œuvre de tout scénario de fusion de grande ampleur interpelle. En réalité, derrière la question de la durée de la mise en œuvre et des ressources politiques à mobiliser se cachent toutes les incertitudes liées à la résistance que suscite inévitablement tout changement occasionné par un processus de fusion. Le vocable de « résistance » recouvre une pluralité infinie de formes possibles de nuisances à l'avancement d'un processus, la chance ou la malchance, les hommes, les circonstances, etc. Ou, sur le plan politique, celui du blocage, du référendum, du revers de votation ou du revers d'élection.

Ces incertitudes ont pour caractéristiques d'être à la fois innombrables et insaisissables avec des conséquences en termes de risques qui le sont tout autant. C'est la raison pour laquelle les incertitudes ne se laissent malheureusement pas réduire à des critères d'évaluation dans une analyse, précisément parce qu'elles sont insaisissables. Elles s'accommodent mieux par conséquent d'une pesée des intérêts qui permet de décider de la prise de risque en connaissance des facteurs d'incertitude.

Au-delà des analyses, telles que celles conduites ci-dessus pour éclairer les situations, se profile donc une inévitable pesée d'intérêt qui aura pour but de confronter les scénarios aux défis auxquels la Riviera doit faire face. A ce jeu, les capacités d'agir rapidement deviennent prépondérantes par rapport à toute autre considération. Par conséquent, il est probable que les critères de mise en œuvre mis en évidence dans l'analyse et traduits en termes de durée et de ressources mobilisées vont se révéler déterminants.

Dans cette pesée d'intérêt, la finalité première de la réforme de la gouvernance, qui est celle de se préparer à affronter les défis d'aujourd'hui, prendra le dessus sur la recherche de la solution optimale. Là aussi, le mieux est l'ennemi du bien. Dans ce contexte, l'analyse a montré que les scénarios les plus efficaces en termes de capacités d'action, qui privilégient un nombre important de réduction par fusion du nombre de communes, sont évidemment les solutions les meilleures. Mais ce sont aussi les solutions qui présentent le plus de potentiels de résistances, et par conséquent de risques de ne jamais voir le jour, alors que l'action ne peut attendre.

A l'inverse, l'analyse a aussi montré que les solutions d'élargissement des dispositifs existants vers une gouvernance régionale permettaient de s'attaquer rapidement aux défis par leur souplesse à viser l'efficience immédiate et leur capacité à se caler au choix des priorités qui s'imposent. Certes, elles ne répondent pas à la quête de la meilleure performance, mais elle sont peut être les solutions les mieux adaptées et plus vraisemblables parce que présentant moins de risques ou des risques d'une autre nature, plus facilement maîtrisables.

En synthèse:

> Le contexte du statu quo (multiplication des collaborations intercommunales) a généré la question de l'opportunité d'une réorganisation.
> L'analyse a confirmé que **le statu quo** ne permettait pas de répondre aux défis à relever.
> **La fusion à 10** permettrait d'atteindre les objectifs, mais elle ne fait pas l'unanimité politique, elle prendrait trop d'énergie et serait très risquée.
> **Les fusions partielles**, quel que soit le scénario,
    - engagent les communes dans des processus qui sont relativement longs et risqués,
    - mobilisent beaucoup d'énergie,
    - ne mettent pas la Riviera en situation d'agir collectivement.
> **La gouvernance régionale** devient prioritaire car elle permettra d'agir plus rapidement et collectivement pour atteindre les objectifs. Il saute aux yeux que l'on ne pourra attendre

l'achèvement d'un processus de fusion totale ou partielle quel qu'il soit pour entreprendre ensuite de s'organiser en vue de résoudre des questions qui se posent à tous aujourd'hui déjà.

Le chapitre suivant évalue différentes formes de gouvernance régionale de manière à identifier des pistes possibles pour la Riviera.

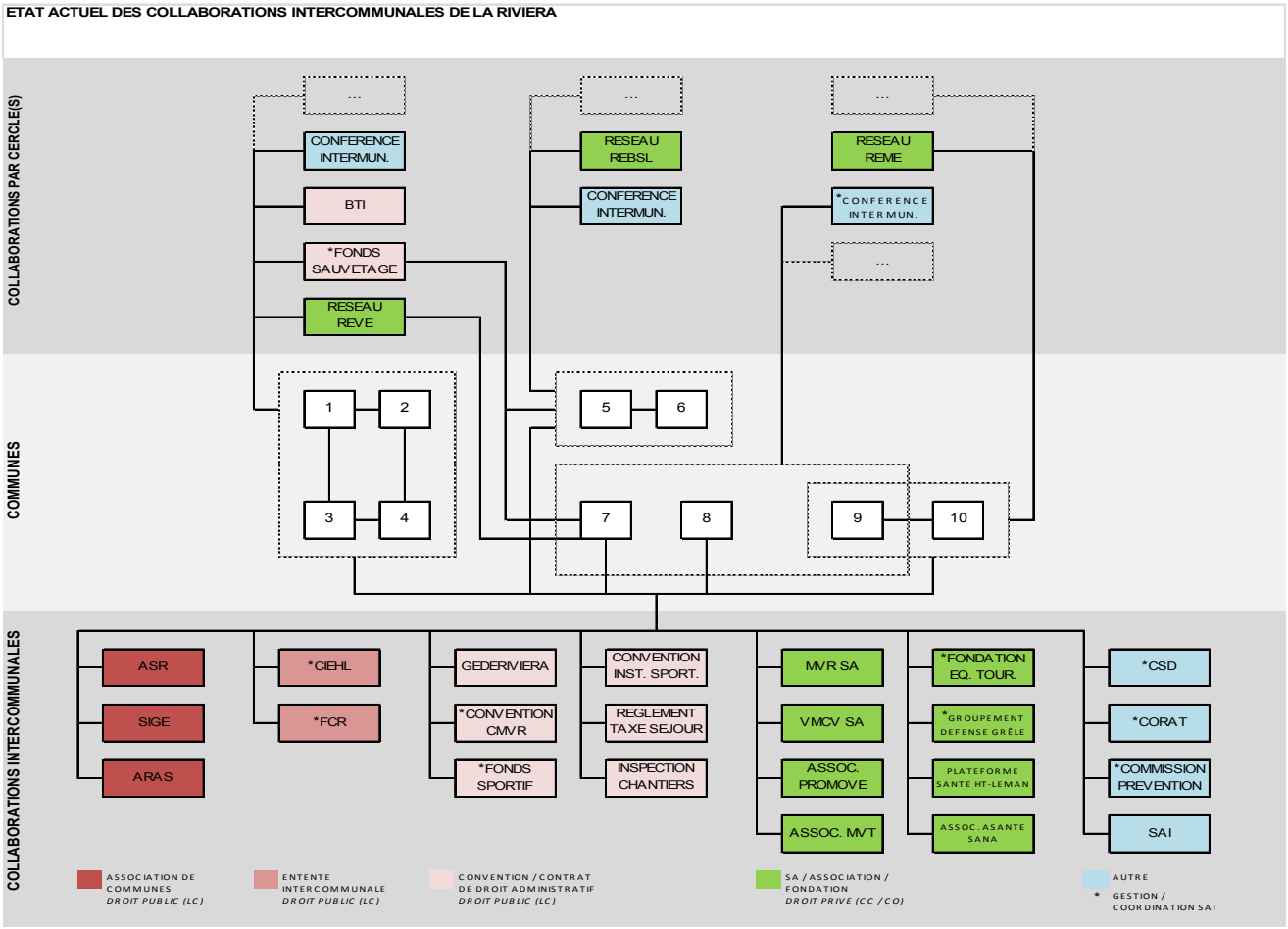
Ce chapitre fait le point sur les formes concrètes de gouvernance régionale qui permettraient à la Riviera de clarifier et renforcer les collaborations actuelles tout en relevant les enjeux régionaux stratégiques pour son développement futur.

8.1 Quelle gouvernance pour la Riviera ?

8.1.1 Principes

On le sait, la Riviera se caractérise par un grand nombre de collaborations intercommunales instituées au fil des ans dans différents domaines de compétence reconnus d'importance régionale. Dans le cadre d'une réflexion visant à proposer un nouveau mode de gouvernance pour la région, ces collaborations constituent un atout, témoignant d'une tradition régionale bien ancrée, mais aussi une contrainte, le mode d'organisation régionale devant tenir compte des structures existantes.

Schématiquement, l'état actuel des collaborations intercommunales peut être représenté de la manière suivante :



De fait, on constate que les collaborations intercommunales, sous des formes juridiques différentes, couvrent déjà l'ensemble des thématiques régionales, regroupées comme suit :

> Coordination générale
> Aménagement du territoire / Transports / Equipements
> Culture / Sports
> Economie / Tourisme
> Sécurité / Prévention
> Santé / Social

Les formes juridiques varient en fonction des tâches et du niveau de délégation de compétences. Les tâches opérationnelles sont gérées de manière autonome par des associations de communes thématiques (ASR, SIGE, ARAS), qui représentent les communes et exercent à ce titre les tâches déléguées en leur lieu et place. Les tâches de stratégie et de coordination, qui n'impliquent pas de délégation formelle de compétence des communes à la région, sont gérées par les représentants des exécutifs communaux, de manière informelle (CSD), sur la base d'une charte ou d'une convention (CORAT, Fonds sportif, Commission prévention) ou sous la forme d'ententes intercommunales (FCR, CIEHL). La promotion de l'économie et du tourisme est assurée efficacement par des associations de droit privé (MVT, PROMOVE, Fondation pour l'équipement touristique), gérées en partenariat avec les collectivités publiques.

L'enjeu pour la Riviera réside donc essentiellement dans le renforcement des structures de coordination et la conduite stratégique, tant au niveau transversal, que par thématique.

8.1.2 Objectifs et missions

Idéalement, la nouvelle gouvernance régionale est donc celle qui :

> porte la vision stratégique régionale et le projet collectif;
> positionne la région vis-à-vis de l'extérieur;
> dote la Riviera d'une capacité d'action régionale, donc d'une légitimité et d'une représentativité;
> coordonne les tâches régionales existantes publiques et privées;
> élargit le champ d'action pour accomplir les tâches d'état-major qu'assument usuellement les agglomérations, notamment la mise en place de nouvelles politiques publiques régionales : logement, familles, marketing territorial, foncier, etc., qui découlent des orientations définies dans le projet de société;
> et pour cela renforce ses ressources financières, professionnelles, politiques et organisationnelles.

Eu égard à ces objectifs et missions pour la Riviera, il n'est pas inutile de se pencher sur ce qui se fait ailleurs, en Suisse romande.

8.2 Exemples de collaborations intercommunales (VS, JU, FR, BE, VD)

Les premières formes de collaboration intercommunale ont été mises en place par les cantons dans les années 1990.

D'une manière générale, on distingue 2 grands « modèles » de collaboration intercommunale : le modèle conventionnel (contrat ou convention de droit public, une commune effectuant certaines tâches pour le compte des autres communes liées par convention) et le modèle associatif (les tâches communales ou régionales sont déléguées à une association ou syndicat de communes, laquelle/lequel se substitue aux communes pour exercer les tâches déléguées).

Conçues à l'origine surtout pour des tâches concrètes comme la police, le service du feu ou l'épuration des eaux, les formes de collaboration intercommunale ont peu à peu évolué, notamment sous l'impulsion de la Confédération et de sa politique régionale et d'agglomération, pour intégrer d'autres problématiques nécessitant une réflexion coordonnée. Les collaborations intercommunales ont ainsi pris une nouvelle dimension, les communes étant appelées à partager non seulement des services mais aussi une vision et des objectifs de développement communs à l'échelle régionale (aménagement, transports, économie, tourisme, culture, etc).

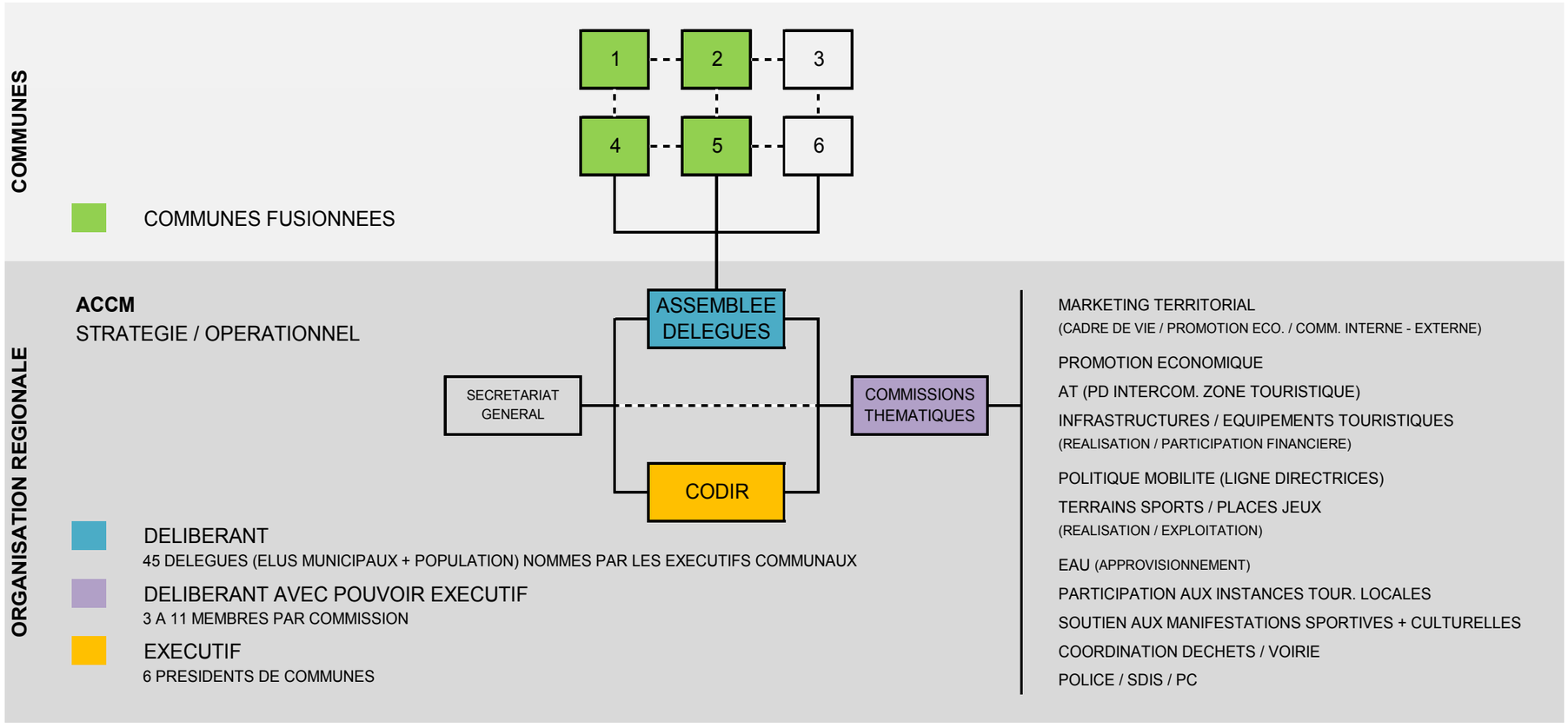
L'aperçu ci-après, non exhaustif, présente différents modèles de collaboration intercommunale ou de gouvernance prévus dans quelques cantons romands. Pour chaque canton, un exemple concret est présenté. Les modèles retenus ont ceci en commun qu'ils visent à mettre en place une véritable forme de gouvernance politique et stratégique, allant au-delà de la gestion de tâches d'utilité publique au niveau d'un regroupement de communes. Pour chacun des exemples, on peut mettre en évidence des similitudes, mais aussi des différences par rapport à la Riviera.

Outre les formes présentées ci-après, il y a lieu de préciser que tous les cantons prévoient la possibilité pour les communes de conclure des contrats ou d'adhérer à des associations de droit privé pour les tâches qui relèvent de leur autonomie.

8.2.1 CANTON DU VALAIS

EXEMPLE DE L'ASSOCIATION DE COMMUNES DE CRANS-MONTANA (ACCM)

CANTON :	VALAIS
ORGANISATION :	ASSOCIATION DE COMMUNES LCo-VS
COMMUNES :	6
HABITANTS :	15'000
DATE :	2008
ADMINISTRATION :	5.5 ETP
FINANCES : (BUDGET 2015)	ENV. FR. 13.5 MIOS CHARGES FONCTIONNEMENT ENV. FR. 15 MIOS CHARGES INVESTISSEMENT



CADRE LEGAL

La loi valaisanne sur les communes - LCo-VS prévoit les modèles suivants :

> possibilité d'instituer des conférences de présidents de communes ;

> la convention intercommunale (modèle conventionnel) : les exécutifs communaux concluent un contrat ou une convention pour exploiter en commun un service administratif ou public;

> l'association de communes (modèle associatif) : les communes délèguent une ou des tâches communales ou régionales à une corporation de droit public supracommunale, laquelle se substitue aux communes dans l'accomplissement des tâches déléguées. L'association de communes comprend un organe délibérant (l'assemblée des délégués) et un exécutif intercommunal (le comité de direction). Le mode d'organisation est défini assez librement par les statuts, qui doivent être approuvés par les législatifs communaux (ou l'assemblée primaire).

ELEMENTS DE COMPARAISON PAR RAPPORT A LA RIVIERA

La création de l'ACCM a constitué un préalable au processus de fusion, initialement prévu entre les 6 communes. Au final, seules 4 communes ont accepté la fusion, qui sera effective au 1er janvier 2016. Le nouvel équilibre qui en découle implique de revoir le mode de fonctionnement de l'association.

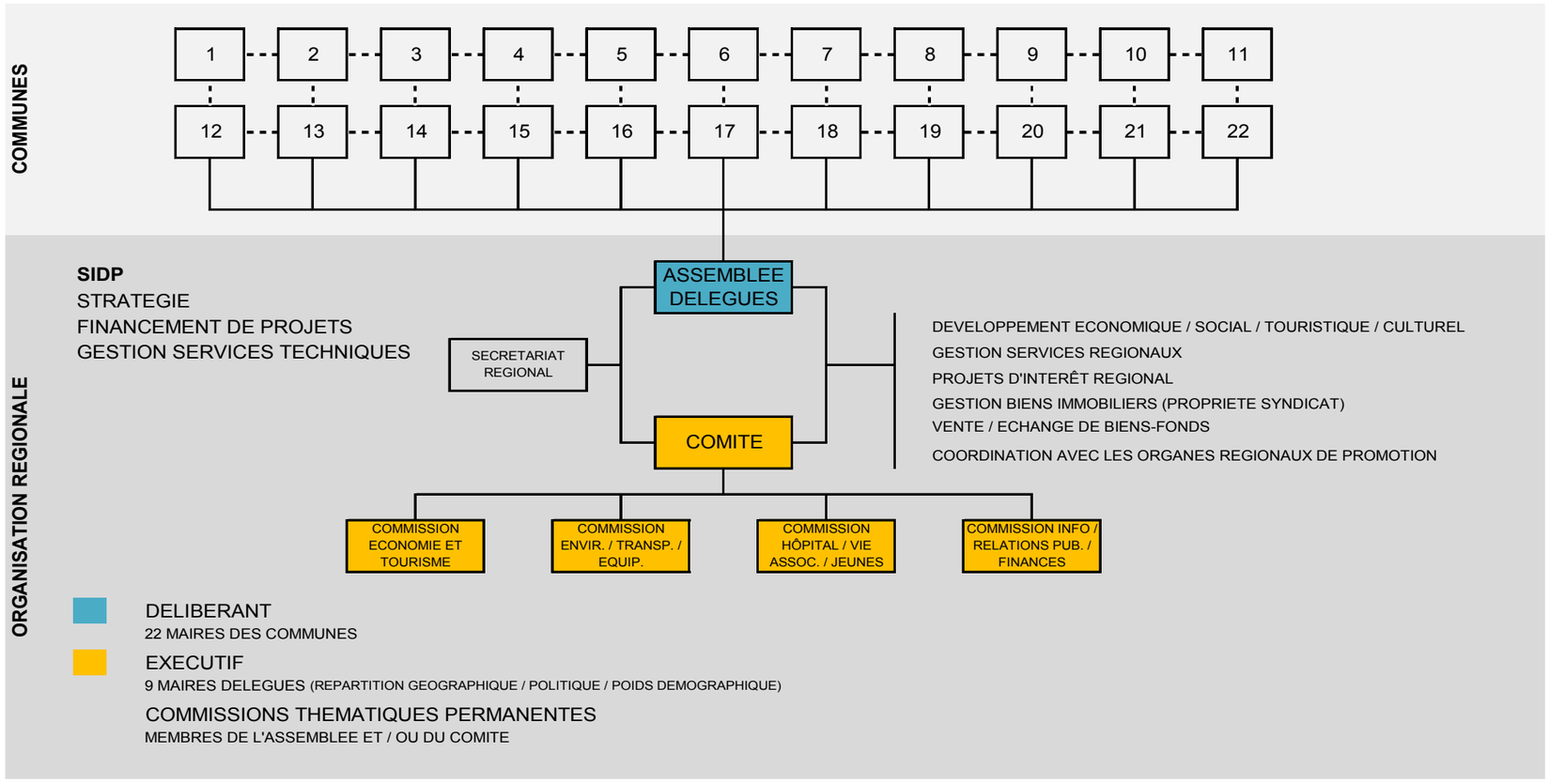
Par rapport à la Riviera, l'exemple de Crans-Montana représente un cas concret de fusion partielle de communes à l'intérieur d'un périmètre de collaboration plus large, représenté par l'ACCM. Le marketing territorial déployé au nom des 6 communes depuis 2008 a en outre permis à l'association de gagner en visibilité, non seulement à l'extérieur mais aussi et surtout à l'interne.

La situation de Crans-Montana se distingue toutefois de celle de la Riviera sur plusieurs points, notamment l'absence de structures préexistantes à « fédérer » et la défense d'un intérêt régional commun « évident » dans le soutien à la station de Crans Montana. La création d'une association multitâches mêlant les niveaux opérationnels et stratégiques va en outre à l'encontre de l'objectif de simplification recherché par la Riviera. L'organisation politique et administrative des communes et le cadre légal fixé par le canton du Valais présentent en outre des différences fondamentales par rapport à la Riviera et au droit vaudois (absence de législatifs communaux dans les 6 communes de Crans-Montana, possibilité de nommer des commissions thématiques au sein de l'ACCM avec pouvoir décisionnel qui n'existe pas en droit vaudois).

8.2.2 CANTON DU JURA

EXEMPLE DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE PORRENTRUY (SIDP)

CANTON :	JURA
ORGANISATION :	SYNDICAT DE COMMUNES Lco-JU
COMMUNES :	22
HABITANTS :	24'000
DATE :	2004 / REVISION 2011 EN VIGUEUR
ADMINISTRATION :	NON DISPONIBLE
FINANCES :	FR. 6.- / HABITANT / COMMUNE ENV. FR. 144'000.- / AN



CADRE LEGAL

La loi jurassienne sur les communes - LCo-JU - prévoit les modèles suivants :

> le contrat de droit public (modèle conventionnel);

> le syndicat de communes (modèle associatif) : les communes rédigent un projet de règlement précisant les missions et le mode d'organisation du syndicat de communes, qui doit être adopté par les législatifs communaux. Le syndicat de communes comprend au moins un exécutif (conseil syndical, comité ou commission administrative) et un organe auquel il est subordonné (assemblée des délégués ou ensemble des ayants droit au vote de toutes les communes). D'autres organes sont possibles. Le règlement peut soumettre certaines décisions du syndicat, notamment les dépenses dépassant un certain montant, à l'accord de la majorité des communes membres;

> le syndicat d'agglomération : mis en place selon un périmètre proposé par le canton, le syndicat d'agglomération est notamment chargé de l'élaboration du plan directeur régional et de la coordination des domaines qui en découlent (aménagement, mobilité, transports, équipements, services, patrimoine, paysage, énergie, communication et développement économique). Il doit comprendre une commune-centre et des communes voisines liées du point de vue urbanistique, économique et culturel, et compter au moins 20'000 habitants. Contrairement au modèle associatif « classique », ses tâches, son fonctionnement et son mode d'organisation sont définis de manière détaillée dans la loi. Ses organes exécutifs et législatifs réunissent les représentants des autorités exécutives communales. Ses statuts et ses décisions sont soumises au référendum obligatoire (double majorité des votants et des communes requise) ou facultatif (majorité simple des votants).

ELEMENTS DE COMPARAISON PAR RAPPORT A LA RIVIERA

Créé en 2004, le SidP a remplacé l'association des maires d'Ajoie et le syndicat intercommunal pour la gestion des biens de l'ancien hôpital (SIG). Sa création répondait au souci de créer une entité régionale publique chargée de contribuer au développement du district de Porrentruy dans les domaines de l'économie, du tourisme, de l'environnement, des équipements et de la santé, et ce en collaboration avec le canton, les communes et les associations privées. En parallèle, le SidP a repris les biens immobiliers précédemment acquis par le SIG, avec mission d'en assurer la gestion, cas échéant de procéder à la vente, l'acquisition ou l'échange de biens fonds dans la mesure utile au développement de son activité.

Par rapport à la Riviera, l'exemple de Porrentruy illustre un modèle de conduite stratégique au niveau régional. Uniques représentant des communes au sein du syndicat, les maires établissent un programme de législature dans les domaines jugés prioritaires pour la région. Les 9 maires élus au comité sont en outre chargés du suivi des affaires courantes au sein de commissions thématiques, dont les projets sont partiellement financés par les contributions annuelles des communes.

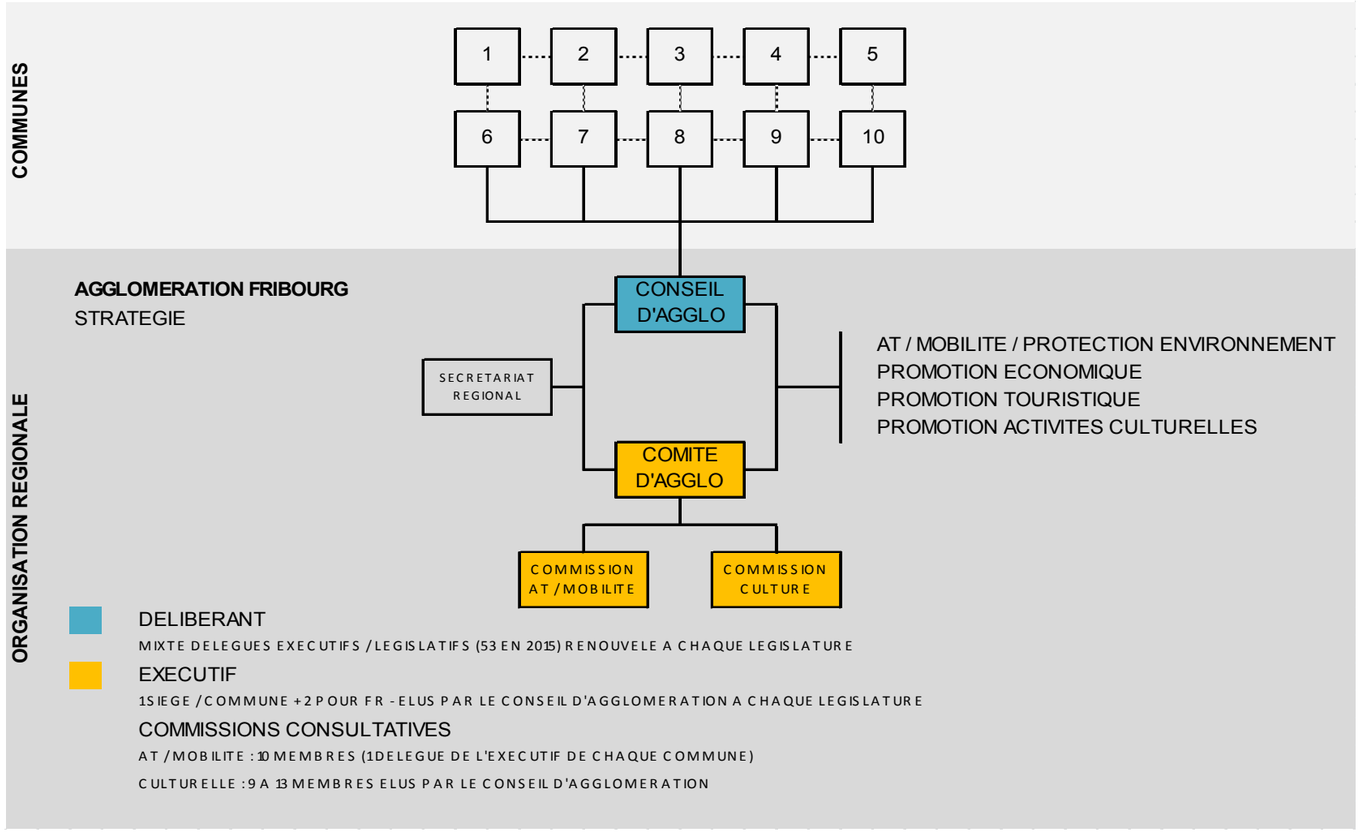
Les moyens à disposition du syndicat sont toutefois limités, tout investissement supérieur à Fr. 1 million ou Fr. 250'000.- périodique devant être adopté à la majorité des 2/3 des communes membres. De fait, les communes restent l'organe suprême du syndicat. En l'absence de représentants des législatifs communaux, une telle limitation garantit un contrôle démocratique sur les activités du syndicat. Cette limitation ne serait toutefois pas possible en droit vaudois dans le modèle de l'association de communes.

Cela dit, les missions confiées au syndicat sont trop différentes (stratégie, foncier, services régionaux) pour amener une réelle visibilité à la région. Les 22 communes se sont d'ailleurs engagées dans une réflexion visant à définir la vision d'avenir souhaitée pour la région (« communauté de destin ») et à renforcer le niveau de compétence régionale au travers de nouveaux modèles de collaboration.

8.2.3 CANTON DE FRIBOURG

EXEMPLE DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

CANTON :	FRIBOURG
ORGANISATION :	AGGLOMERATION Lagg-FR
COMMUNES :	10
HABITANTS :	69'500 ENV. (1/4 DU CANTON)
DATE :	2008
ADMINISTRATION :	11 COLLABORATEURS
FINANCES :	COMMUNES /SUBSIDES FR /CH +TIERS /EMOLUMENTS /TAXES ENV. FR. 28 MIOS (BUDGET 2015)



ELEMENTS DE COMPARAISON PAR RAPPORT A LA RIVIERA

L'agglomération de Fribourg est chargée de concrétiser la collaboration intercommunale dans les tâches d'intérêt régional relevant des domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la protection de l'environnement et de la promotion économique, touristique et culturelle. En matière d'aménagement et de mobilité, elle élabore et adopte le plan directeur d'agglomération, et en fixe les étapes de réalisation. Dans les domaines de la promotion économique et touristique, elle collabore avec les organismes régionaux et conclut avec eux des contrats de prestations. Elle a en outre repris certaines tâches précédemment confiées à des organismes distincts, comme la communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) et le Réseau économique de Fribourg (Réseau), qui ont tous deux été dissous une fois l'agglomération constituée.

Par rapport à la Riviera, l'agglomération de Fribourg constitue un exemple de conduite stratégique pour des communes urbaines. Dans certains domaines, des commissions consultatives permanentes, composées de membres des exécutifs communaux (aménagement régional et mobilité) ou nommés par le conseil d'agglomération (culture), sont chargées de suivre les projets et de préaviser à l'intention du comité d'agglomération. Les charges d'exploitation et d'administration, les frais d'études et de planification ainsi que les charges financières relatives aux investissements sont répartis entre les communes en fonction de la population et de la capacité financière de chaque commune. L'agglomération établit en outre une directive fixant les taux de subventionnement octroyés aux communes pour la réalisation de projets conformes au plan directeur d'agglomération.

Fondée sur une loi cantonale, l'agglomération de Fribourg bénéficie d'une légitimité et d'une visibilité qui n'a pas d'équivalent en droit vaudois. Le niveau de compétence de l''agglomération étant clairement délimité, il n'entre pas en concurrence avec les processus de fusions partielles qui peuvent être conduits entre des communes membres ou non membres du périmètre, prévus par les statuts. Les droits d'initiative et de référendum conféré aux communes (2/3 des exécutifs communaux) assurent en outre un contrôle démocratique étendu, qui n'existe pas dans le canton de Vaud.

CADRE LEGAL

La loi sur les communes du canton de Fribourg - LCo-FR - prévoit les modèles suivants :

> la conférence régionale : mise en place sous l'autorité du préfet, elle réunit les délégués des exécutifs communaux (1 membre par commune) afin de coordonner leurs activités dans un domaine déterminé. La conférence régionale peut notamment favoriser la conclusion d'une entente intercommunale, préparer la constitution d'une association de communes, d'une agglomération ou harmoniser les réglementations communales. Elle peut attribuer des mandats et créer des groupes de travail. Sauf décision contraire, les frais engagés sont répartis entre les communes au prorata de leur population;

> l'entente intercommunale (modèle conventionnel) : les exécutifs concluent une convention pour exercer en commun une tâche ou un service public (à ne pas confondre avec l'entente intercommunale prévue par le droit vaudois, approuvée par les législatifs communaux);

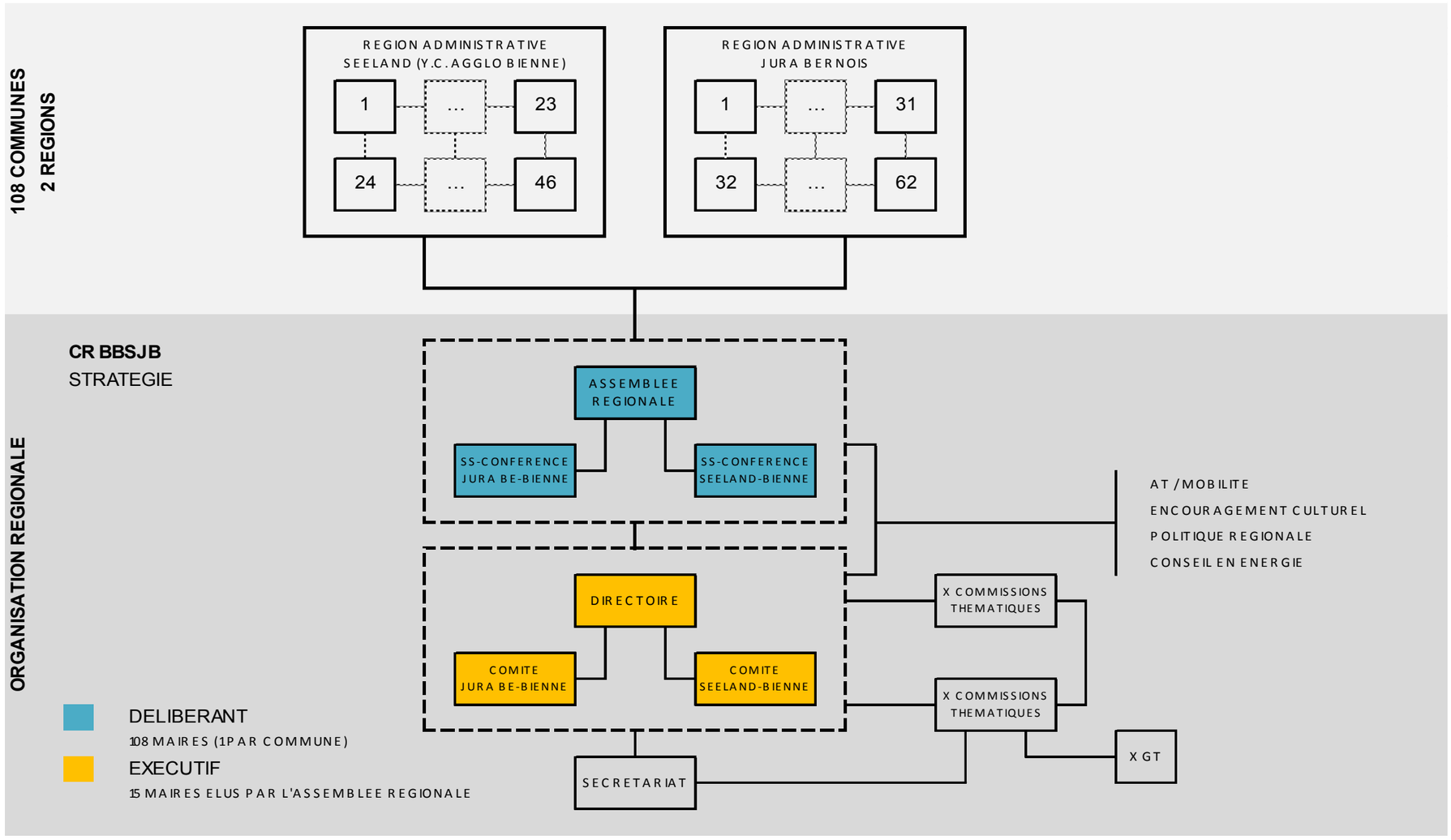
> l'association de communes (modèle associatif) : lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable, le droit cantonal prévoit que les communes créent une association de communes. L'association peut être à buts multiples, l'ensemble des communes devant participer à toutes les tâches. Elle comprend un organe législatif (l'assemblée des délégués), composé de représentants de chaque commune membre désignés par l'autorité exécutive communale (généralement parmi ses membres), et un exécutif (le comité de direction) élu parmi les membres du législatif intercommunal. Le mode d'organisation est défini par les statuts, qui doivent être approuvés par les législatifs communaux. Les représentants des communes à l'assemblée des délégués sont tenus de se référer à l'avis de l'autorité exécutive qui les a nommés. Les droits d'initiative et de référendum peuvent être exercés au niveau de l'association de communes;

> l'agglomération : définie par une loi spéciale (loi sur les agglomérations - LAgg-FR), l'agglomération repose sur une structure juridique propre. Mise en place à la requête des autorités législatives communales ou d'une partie déterminée des citoyens, elle regroupe des communes liées économiquement, urbanistiquement et culturellement, qui ont en commun un centre urbain et totalisent au moins 10'000 habitants. Ses tâches et son organisation sont fixées dans des statuts, qui doivent être approuvés à la double majorité des citoyens votants et des communes. Elle comprend un organe législatif (le conseil d'agglomération) élu par les autorités législatives des communes membres et un exécutif (le comité d'agglomération) élu parmi les membres du législatif intercommunal. Dans les deux cas, les statuts peuvent prévoir une élection par le peuple. Le préfet participe aux séances du conseil et du comité d'agglomération avec voix consultative. Les droits d'initiative et de référendum (obligatoire et facultatif) sont garantis au niveau de l'agglomération.

8.2.4 CANTON DE BERNE

EXEMPLE DE LA CONFERENCE REGIONALE BIENNE/SEELAND/JURA BERNOIS (CR BBSJB)

CANTON :	BERNE - JURA BERNOIS
ORGANISATION :	CONFERENCE REGIONALE Lco-BE
COMMUNES :	108 (ETAT AU 01.01.2014)
HABITANTS :	220'030
DATE :	PROJET DE STATUTS (REGLEMENT) EN COURS
ADMINISTRATION :	NON DISPONIBLE
FINANCES :	CONTRIBUTION DES COMMUNES



ELEMENTS DE COMPARAISON PAR RAPPORT A LA RIVIERA

Le projet de conférence régionale de Bienne/Seeland/Jura bernois a notamment pour objectif de coordonner et simplifier la collaboration régionale dans des thématiques proches de celles traitées par la Riviera.

Toutefois, l'exemple bernois présente peu de points communs avec la Riviera. L'essentiel des thématiques, le périmètre ainsi que le mode de fonctionnement sont en effet imposés par le canton, lequel a instauré un véritable niveau de compétence entre les communes et le canton en modifiant la constitution cantonale. Ce système se trouve en quelque sorte à l'opposé du droit vaudois, qui laisse aux communes l'entière responsabilité du choix de se regrouper en région ou en agglomération dans le cadre de leurs compétences communales, hormis pour l'exécution de certaines tâches comme la police ou le service du feu.

CADRE LEGAL

La loi sur les communes du canton de Berne - LCo-BE - prévoit les modèles suivants :

> le contrat de coopération : les communes désirant s'associer pour assumer des tâches communales ou régionales concluent un contrat de coopération. Ce document cadre précise le périmètre de la région ou de l'agglomération, les différents domaines de collaboration et, dans chaque cas, la forme juridique choisie et les communes concernées ainsi que les grandes lignes de l'organisation et la nature des ressources utilisées. La volonté exprimée dans le contrat de coopération peut ensuite être mise en oeuvre selon les différents modèles prévus dans la loi sur les communes ou dans des législations spéciales;

> le contrat ou l'établissement de droit public (modèle conventionnel);

> le syndicat de communes (modèle associatif) : les communes précisent dans un règlement la ou les tâches déléguées et le mode d'organisation du syndicat. Le règlement est soumis au vote du corps électoral de chaque commune. Le syndicat de communes comprend au moins un organe exécutif et les corps électoraux des communes affiliées ou un parlement syndical (organe législatif). Les communes membres définissent la manière dont elles exercent leur droit de vote au parlement syndical et règlent la question de la suppléance. Elles peuvent donner à leurs représentants des instructions qui peuvent être contraignantes;

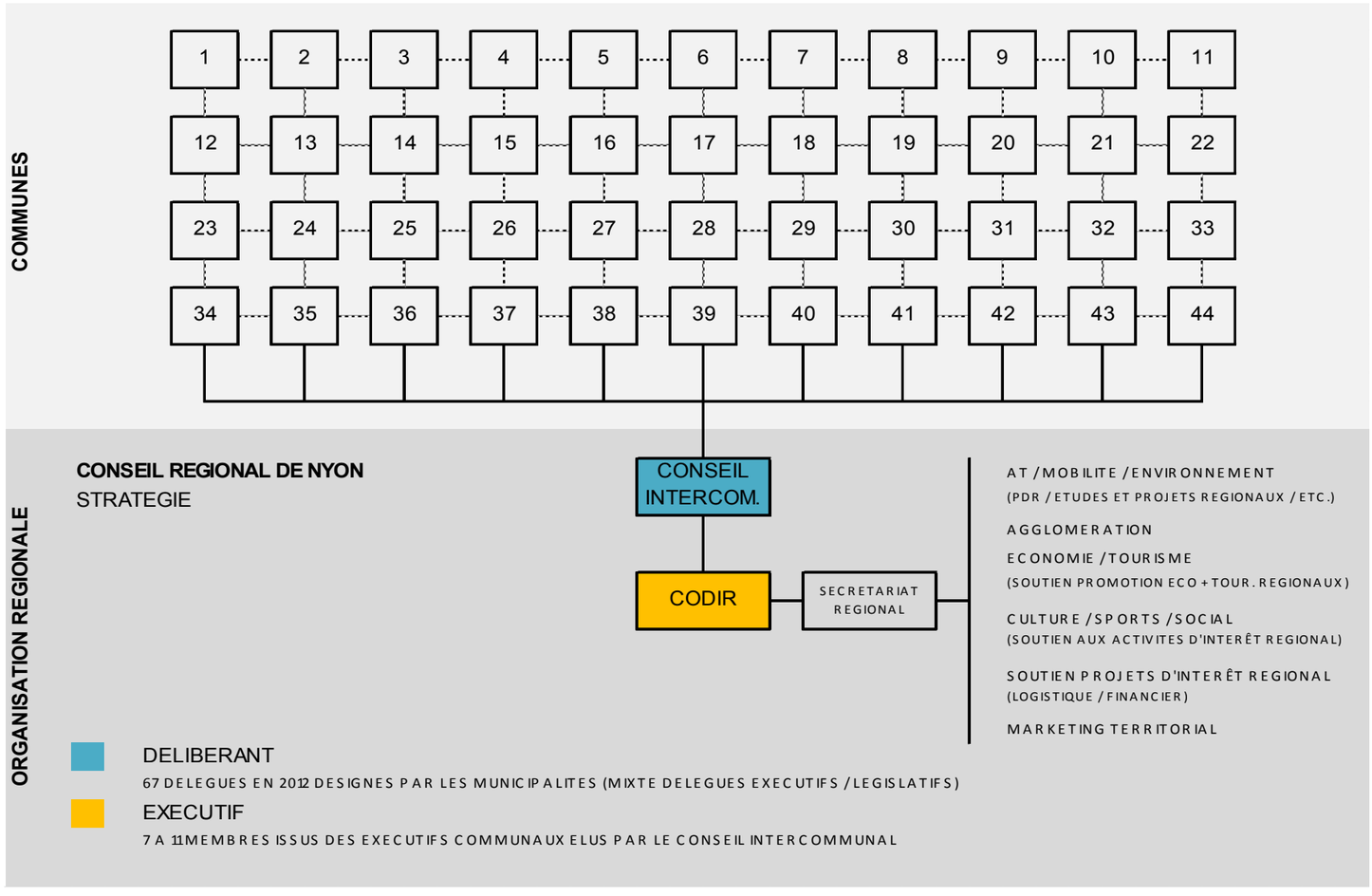
> les conférences régionales : mises en place par le canton de manière contraignante, les conférences régionales sont chargées de l'élaboration des plans directeurs régionaux, de la coordination en matière de transports et d'urbanisation, de l'encouragement aux activités culturelles régionales, des tâches découlant de la législation sur la politique régionale et des conseils en matière d'énergie (tâches obligatoires). Leur mode de fonctionnement est détaillé de manière précise dans la loi, avec une marge de manoeuvre réduite pour les communes. Elles comprennent notamment un organe législatif (l'assemblée régionale) composé des présidents (syndics) des exécutifs communaux et un organe exécutif (le directoire) élu par l'assemblée régionale parmi ses membres. L'assemblée régionale peut nommer des commissions dont elle fixe les compétences, l'organisation et la composition. La création d'une conférence est soumise à votation populaire et requiert la double majorité des votants et des communes. Les droits d'initiative et de référendum (obligatoire ou facultatif) du peuple et des communes sont garantis.

8.2.5 CANTON DE VAUD

EXEMPLE DU CONSEIL REGIONAL DE NYON

régionyon
CONSEIL RÉGIONAL DU DISTRICT DE NYON

CANTON :	VAUD
ORGANISATION :	ASSOCIATION DE COMMUNES LCo-VD
COMMUNES :	44
HABITANTS :	90'200
DATE :	2004 / REVISION 2010
ADMINISTRATION :	13 COLLABORATEURS
FINANCES :	COMMUNES (FR./HAB./AN) + SUBSIDES VD / CH + DIVERS FR. 11.5 MIOS (BUDGET 2015)



ELEMENTS DE COMPARAISON PAR RAPPORT A LA RIVIERA

Par rapport à la Riviera, la région de Nyon bénéficie peut-être d'une visibilité accrue du fait qu'elle s'est constituée en association unique, chargée de tâches régionales dans des domaines très divers. A cet égard, on relève qu'une révision des statuts est en cours, allant vers une requalification des tâches déléguées à la région (vision stratégique et thématiques).

Cela dit, le modèle mis en place dans le district de Nyon repose sur un fonctionnement fondamentalement différent de celui de la Riviera, ou la tradition de collaboration intercommunale est profondément ancrée. En l'absence de formes de collaborations existantes à « fédérer », le conseil régional de Nyon repose sur une délégation de compétences très large, avec une faible représentation des conseils communaux au sein des organes régionaux.

Ce modèle est critiqué par certaines communes, qui remettent en question l'étendue des délégations et le processus démocratique. De fait, une délégation de compétences trop large peut conduire à un sentiment de perte de maitrise de la part des autorités communales, avec des risques de blocage. Cette problématique est d'autant plus importante sur la Riviera, que celle-ci a développé de nombreuses formes de collaboration intercommunale basées sur une logique de consensus. En effet, le poids démographique des communes n'est pas déterminant dans le processus décisionnel, et la grande majorité des projets conduits au niveau régional reste soumis à la décision des conseils communaux.

LIBERTÉ ET PATRIE

CADRE LEGAL

La loi sur les communes du canton de Vaud - LC-VD – prévoit les modèles suivants :

> le contrat de droit administratif : une ou plusieurs municipalités délèguent certaines de leurs attributions à une autre municipalité, cas échéant à l'autorité exécutive d'une association de communes, d'une fédération ou d'une agglomération;

> l'entente intercommunale (modèle conventionnel) : deux ou plusieurs communes concluent une convention, adoptée par le législatif communal, par laquelle elles conviennent d'exercer en commun un service ou une tâche d'intérêt public;

> l'association de communes (modèle associatif) : les communes délèguent des tâches de compétence communale à une corporation de droit public supracommunale, laquelle se substitue aux communes dans l'accomplissement des tâches déléguées. L'association peut être à buts multiples (pas forcément connexes) et à géométrie variable (tâches principales pour toutes les communes et tâches optionnelles). Elle comprend un organe législatif (le conseil intercommunal) composé de délégués des communes membres et un exécutif intercommunal (le comité de direction) choisi par le conseil intercommunal. Le conseil intercommunal peut déléguer certaines de ses attributions à des commissions. Les tâches et le mode d'organisation et de désignation des délégués sont définis assez librement par les statuts, qui doivent être approuvés par les législatifs communaux. Les droits d'initiative et de référendum peuvent s'exercer au niveau de l'association de communes;

> la fédération de communes : les règles de l'association de communes s'appliquent à la fédération de communes, sous réserve que les communes membres d'une fédération sont en principe contiguës, qu'une commune ne peut faire partie que d'une fédération et qu'il n'y a pas de tâches optionnelles (toutes les communes délèguent les mêmes tâches). La fédération comprend un organe législatif (le conseil de fédération) composé de délégués désignés par les législatifs communaux parmi les autorités législatives ou exécutives communales et un exécutif intercommunal (le comité de fédération) composé de membres des exécutifs communaux élus par le conseil de fédération. Une fédération peut être membre d'une association de communes;

> l'agglomération : les règles de la fédération de communes s'appliquent, sous réserve que l'agglomération regroupe des communes urbaines contiguës ayant en commun une ville centre au moins et étroitement liées du point de vue urbanistique, économique et socio-culturel. Les communes délèguent à l'association des tâches de compétence communale propres au milieu urbain. Comme l'association et la fédération, l'agglomération peut percevoir des taxes auprès des bénéficiaires du service qu'elle exploite.

8.2.6 Synthèse

En passant en revue les différents modèles et exemples, on constate que la problématique des collaborations intercommunales et de la gouvernance régionale n'est pas propre à la Riviera ou au canton de Vaud.

Tous les cantons ont mis en place des outils de collaboration intercommunale, certains laissant une grande marge de manœuvre aux communes, d'autres imposant un modèle d'organisation pour la gestion de tâches/missions précises.

Les modèles contraignants mis en place dans certains cantons concernent les thématiques liées aux agglomérations. Ils imposent aux communes de se regrouper sous une forme spécifique pour mettre en place une stratégie de développement coordonnée dans les tâches liées à l'aménagement, aux transports, à l'économie et au tourisme. Ces modèles reconnaissent les périmètres d'agglomérations ainsi constitués et leur donnent une légitimité.

A l'inverse, dans les cantons qui n'ont pas légiféré dans ce domaine, les communes ont davantage de marge de manœuvre pour s'organiser en région ou en agglomération, mais elles ne bénéficient pas de la même légitimité.

Modèles de collaboration intercommunale de droit public selon les législations cantonales (VS, JU, FR, BE, VD)

	Valais	Jura	Fribourg	Berne	Vaud
Conférence de présidents de communes					
Conférence régionale (FR)					
Contrat de coopération					
Modèle conventionnel (convention / entente / contrat de droit public)					
Modèle associatif (association de communes / syndicat de communes)					
Fédération de communes					
Agglomération / syndicat d'agglomération					
Conférence régionale (BE)					

L'aperçu des exemples de gouvernance régionale présentés précédemment (cf. tableau ci-dessus) montre qu'ils reposent tous sur le modèle associatif. Il s'agit en effet du modèle le plus couramment rencontré, d'une part parce qu'il est le plus visible, étant le seul doté de la personnalité juridique, et d'autre part parce que c'est la forme retenue pour les projets d'agglomération dans les cantons dotés d'une législation propre en la matière. Cela ne signifie pas pour autant qu'il s'agit du seul modèle de gouvernance possible, ni qu'il ne présente pas d'inconvénients. Par exemple, la création d'une corporation de droit public dotée de compétences régionales étendues suppose l'accord de toutes les communes, voire dans certains cas des citoyens, avec des risques non négligeables de blocage en cas de refus.

En outre, dans la plupart des modèles, seuls les membres des exécutifs communaux sont représentés dans les organes intercommunaux, d'où une perte de maitrise des communes dans la définition des stratégies régionales. N'étant pas partie prenante des processus de décision stratégique, les autorités communales auront davantage de réticences à mettre en œuvre les moyens et mesures qui en découlent. De ce fait, le risque est grand de voir les stratégies validées au niveau régional demeurer « lettre morte », faute d'être suffisamment relayées dans les communes. Dans certains cantons, ce risque est tempéré par l'introduction d'un droit d'initiative et de référendum des communes au niveau régional, ou la possibilité pour les autorités communales de donner à leurs délégués des instructions de vote. Ce n'est toutefois pas le cas en droit vaudois.

Au final, il faut admettre qu'il n'y a pas de modèle « idéal ». Ainsi, en l'absence de cadre spécifique proposé ou imposé par le canton, le choix d'un mode de gouvernance régionale dépend avant tout des objectifs et des missions que l'on souhaite attribuer à la région.

8.3 Pistes possibles pour la Riviera

8.3.1 Organisation

En termes d'organisation, les communes sont libres de choisir parmi les différentes formes prévues par la loi sur les communes, en l'adaptant en fonction de leurs besoins.

En pratique, les contraintes se situent plutôt en termes d'opportunité et de faisabilité.

8.3.2 Contraintes - Enjeux

Le renforcement des modes de collaboration actuelle et la mise en place d'une nouvelle forme de gouvernance pour la région doivent répondre aux objectifs et missions mentionnés sous chapitre 8.1.2 ci-dessus. Cette nouvelle organisation doit en outre tenir compte des structures actuelles. La contrainte est donc double : d'une part, proposer une forme de gouvernance pour la conduite stratégique de la Riviera, d'autre part, poursuivre les collaborations actuelles.

Compte tenu de ces contraintes, les modèles d'organisations prévus par le droit cantonal peuvent être évalués par rapport aux critères suivants :

> Pour être suivie d'effets, la conduite stratégique doit être définie par le biais d'un organe reconnu et légitimé au niveau régional. Plus le degré de légitimité est fort, plus les effets s'imposeront aux communes. Une forte légitimité n'implique pas forcément une délégation de compétence, mais suppose au minimum un large consensus au sein et entre les municipalités d'abord, mais aussi entre les municipalités et les conseils communaux, voire entre les autorités et la population qui doit au final pouvoir se reconnaitre dans cette nouvelle identité régionale.

> L'objectif d'une nouvelle gouvernance régionale doit aboutir à la simplification du fonctionnement actuel. Pour cela, on peut soit réduire le nombre des structures existantes, en les regroupant par thèmes ou sous une forme unique, soit créer une nouvelle structure chargée des tâches « d'état-major » et de la coordination générale. Les deux options peuvent aussi être menées en parallèle.

> En dernier lieu, le critère d'efficience doit être pris en compte. Le véritable enjeu pour la Riviera ne réside pas dans le choix d'un mode d'organisation, mais dans sa capacité à répondre de manière rapide et ciblée aux enjeux mis en évidence dans le cadre de l'étude, en mettant en place une stratégie lui permettant de gagner en visibilité et de renforcer la coordination interne. Les facteurs « durée » et « risques » sont donc des éléments déterminants dans l'évaluation des différentes variantes possibles, l'idée étant que la Riviera puisse « agir » rapidement, sans s'enliser dans un processus long et complexe. Rien n'empêche par la suite de faire évoluer le modèle sur plusieurs années, voire plusieurs législatures.

8.3.3 Variantes

Compte tenu des formes de collaborations prévues par le droit vaudois, plusieurs options peuvent être envisagées. Dans tous les cas, l'organe de gouvernance régionale se verrait confier les « nouvelles » missions identifiées ci-dessus (coordination et stratégie régionale en matière de développement territorial, transports, équipements et logements). Selon les cas, d'autre tâches ou domaines de compétences actuellement gérés au niveau régional pourraient lui être confiés.

Poursuite des collaborations actuelles

La Riviera a su développer des projets intercommunaux en fonction de ses besoins. Les structures et l'organisation en place sont a priori suffisantes pour lui permettre de poursuivre dans cette voie. L'absence de « cadre régional » clairement identifiable empêche toutefois de développer une vision stratégique coordonnée aussi bien à l'intérieur, que vis-à-vis de l'extérieur.

Simple convention

C'est le modèle le plus simple, qui requiert le minimum d'engagement de la part des municipalités. Il peut être mis en place rapidement, sous la forme d'un accord ou d'une charte d'intention.

Par rapport à la situation actuelle, la signature d'une charte ou d'une convention aurait peu d'effets contraignants. Elle permettrait de clarifier les missions d'entités comme la CSD ou la CORAT, mais sans forcément résoudre les questions de visibilité et de coordination. En outre, faute de disposer d'un budget propre, elle n'aurait aucune autonomie financière en matière de développement stratégique (budget de fonctionnement, communication, étude de projet).

C'est en quelque sorte le modèle « minimum » du renforcement de la gouvernance régionale. A l'exemple du contrat de coopération prévu par le droit bernois, il pourrait servir de programme d'intention pour le développement d'une autre forme de gouvernance.

Entente intercommunale

L'entente intercommunale permettrait à une entité régionale de conduire des missions stratégiques sans nouvelle délégation de compétences des communes. En outre, les missions confiées à l'entente seraient validées aussi bien par les municipalités que par les conseils communaux, appelés à se prononcer sur le projet de convention.

La mise en œuvre des stratégies proposées par l'entente reste du ressort des communes, mais l'entente dispose d'un budget propre pour assurer son fonctionnement et ses missions, selon un mode de répartition défini par la convention (ex. FCR. CIEHL).

Par rapport à la situation actuelle, la création d'une entente intercommunale permettrait de créer une entité régionale « officiellement » chargée de la coordination et du développement stratégique de la Riviera en tant qu'institution représentant les communes. Outre ces nouvelles missions, la conduite stratégique peut s'étendre à d'autres thématiques voire englober l'ensemble des formes de collaborations.

Association de communes thématique

Les missions de conduite stratégiques et de coordination peuvent être confiées à une association de communes dotée de la personnalité juridique. Cela implique que les communes délèguent ces tâches à l'association. Les délégués des communes siégeant dans les organes de l'association veillent ensuite à la bonne exécution de ces tâches et missions, de manière indépendante.

L'association de communes dispose bien évidement d'une totale légitimité, puisqu'elle représente formellement les communes dans toutes les tâches qui lui sont confiées. En outre, ses décisions peuvent être contestées par voie de référendum populaire.

L'association de communes implique cependant une certaine perte de maitrise pour les autorités communales. D'une part, contrairement à d'autres cantons, les représentants des communes au sein des organes de l'association ne sont pas tenus de se conformer aux avis qui leur sont donnés par l'autorité qu'ils représentent, et d'autre part, le droit d'initiative et de référendum des communes n'existe pas en droit vaudois.

En l'occurrence, dans la mesure où les communes ne délèguent pas de nouvelles compétences formelles à la région, la création d'une association n'est pas nécessaire. Cela reste toutefois un modèle possible, mais contraignant et soumis à des règles précises. Sa mise en œuvre peut prendre du temps. En outre, la délégation de compétence purement stratégique à une institution régionale pose la question du rôle des autorités communales dans la conduite des affaires publiques.

Association de communes unique

Une autre variante serait de fédérer l'ensemble des associations existantes au sein d'une structure unique. Possible en théorie, ce modèle implique de déléguer à une association l'ensemble des compétences régionales actuellement confiées à d'autres organismes. Ce modèle s'apparente aux exemples d'associations multitâches telles que celle de Crans. Toutefois, contrairement à la Riviera, ces régions ont mis en place leur modèle associatif en une seule fois, sans avoir à fédérer plusieurs associations indépendantes. Pour la Riviera, cela impliquerait de « déconstruire » ce qui existe - et qui fonctionne - pour mettre en place une structure unique, chargée non seulement de la conduite stratégique mais aussi de la gestion opérationnelle du SIGE, de l'ASR et de l'ARAS. La multiplication des tâches ne va pas vraiment dans le sens d'une simplification, ni d'une meilleures

visibilité de la région par rapport à la situation actuelle. En outre, en termes d'efficience, ce modèle implique un processus long et complexe avec des risques de blocage importants, notamment du fait que l'ensemble des modes de collaborations actuelles serait remis en question. En pratique, ce modèle ne semble a priori ni plus simple ni plus rapide à réaliser qu'une fusion des dix communes. Il n'en présenterait en outre pas les avantages, les communes cédant la plupart de leurs compétences à la région tout en conservant le découpage administratif actuel.

Fédération de communes

La fédération de communes semble plus proche d'une vision « unique » de la Riviera en tant qu'institution régionale. Les communes ne peuvent en effet participer qu'à une seule fédération, et toutes les communes doivent participer aux mêmes tâches.

Cela dit, en termes de contenu et de procédure, elle présente les mêmes avantages et inconvénients que l'association.

Agglomération

L'agglomération est en tous points similaires à la fédération, hormis le fait qu'elle se caractérise par un ensemble de communes plus « urbaines », regroupées autour d'une ou plusieurs villes-centre. A cet égard, elle se rapproche davantage de la Riviera que la fédération. Cela dit, en pratique, le modèle de l'agglomération présentera les mêmes avantages et inconvénients que les autres modèles associatifs.

Parmi ces différents modèles possibles, 3 variantes ont fait l'objet d'une analyse plus poussée :

> l'entente intercommunale

> l'association de communes thématique

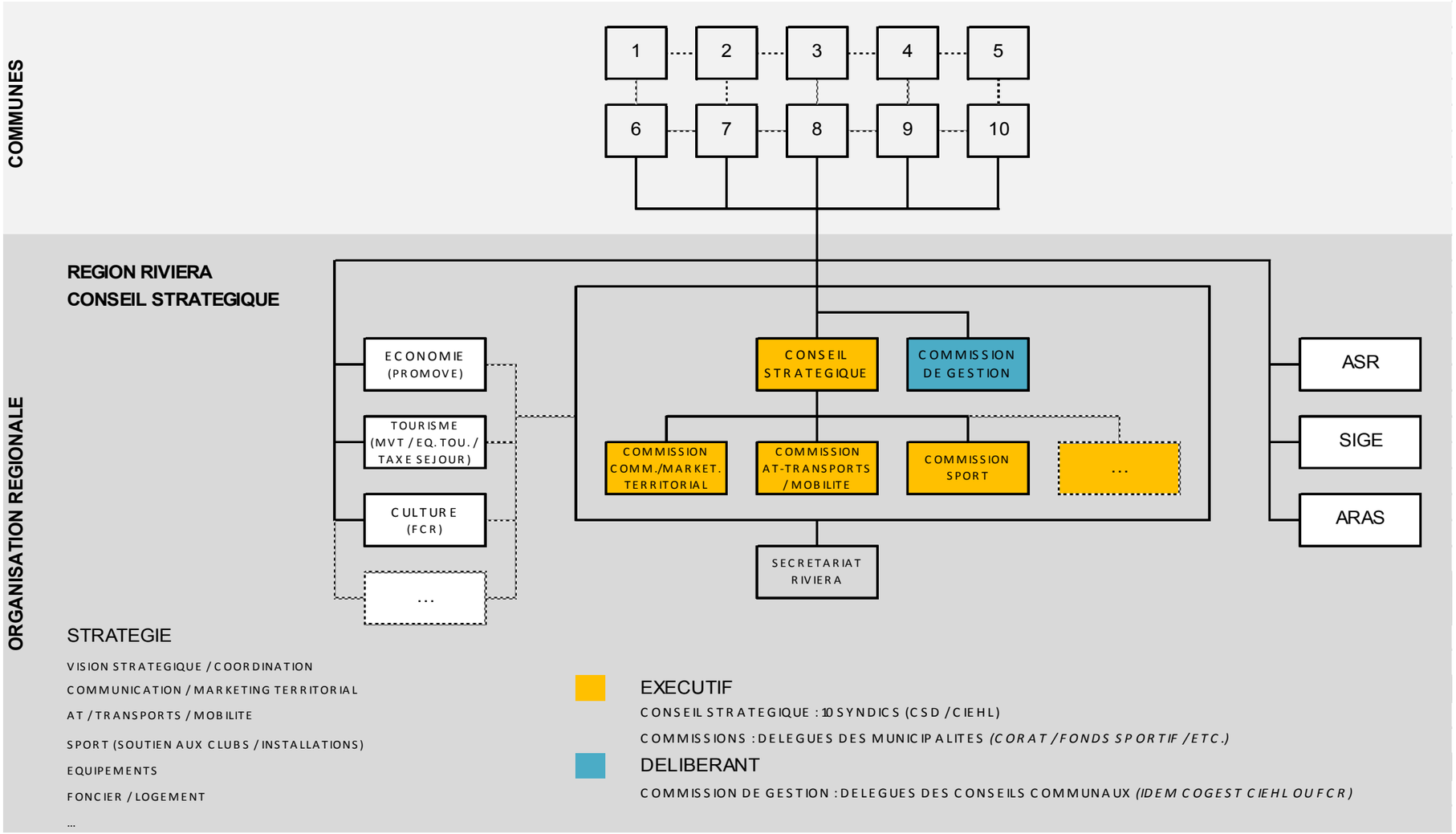
> l'association de communes unique

Elles sont présentées plus en détail dans les fiches ci-après.

ORGANISATION REGIONALE RIVIERA

VARIANTE 1

ENTENTE INTERCOMMUNALE



MISSIONS ET FONCTIONNEMENT :

> conduite stratégique au niveau régional (notamment AT, transports, mobilité, sport, équipements, logements);

> élaboration d'une convention fixant les tâches de la nouvelle structure, validée par les municipalités et adoptée par les 10 conseils communaux;

> possibilité de partir d'un modèle existant, comme la CIEHL, en étendant ses domaines de compétences;

> pas de personnalité juridique;

> les associations de communes et les structures privées existantes restent indépendantes;

> le conseil stratégique définit la vision stratégique et assure la coordination en étroite collaboration avec les « commissions thématiques »;

> la stratégie régionale est soumise aux municipalités, respectivement aux conseils communaux dans le cadre de leurs compétences.

ANALYSE

La nouvelle forme de gouvernance constitue une sorte de « chapeau régional » chargé du suivi et de la coordination transversale.

Elle bénéficie d'une légitimité qui manque aux structures actuelles chargées de la coordination et de la stratégie régionale comme la CSD ou la CORAT.

La création d'une nouvelle entente peut s'appuyer sur les formes existantes, par exemple en élargissant les missions et tâches de la CIEHL pour intégrer les nouvelles tâches, mais aussi les structures existantes comme la CSD, la CORAT et le Fonds sportif, tout en adaptant son mode de fonctionnement.

Le regroupement de ces structures va dans le sens d'une simplification.

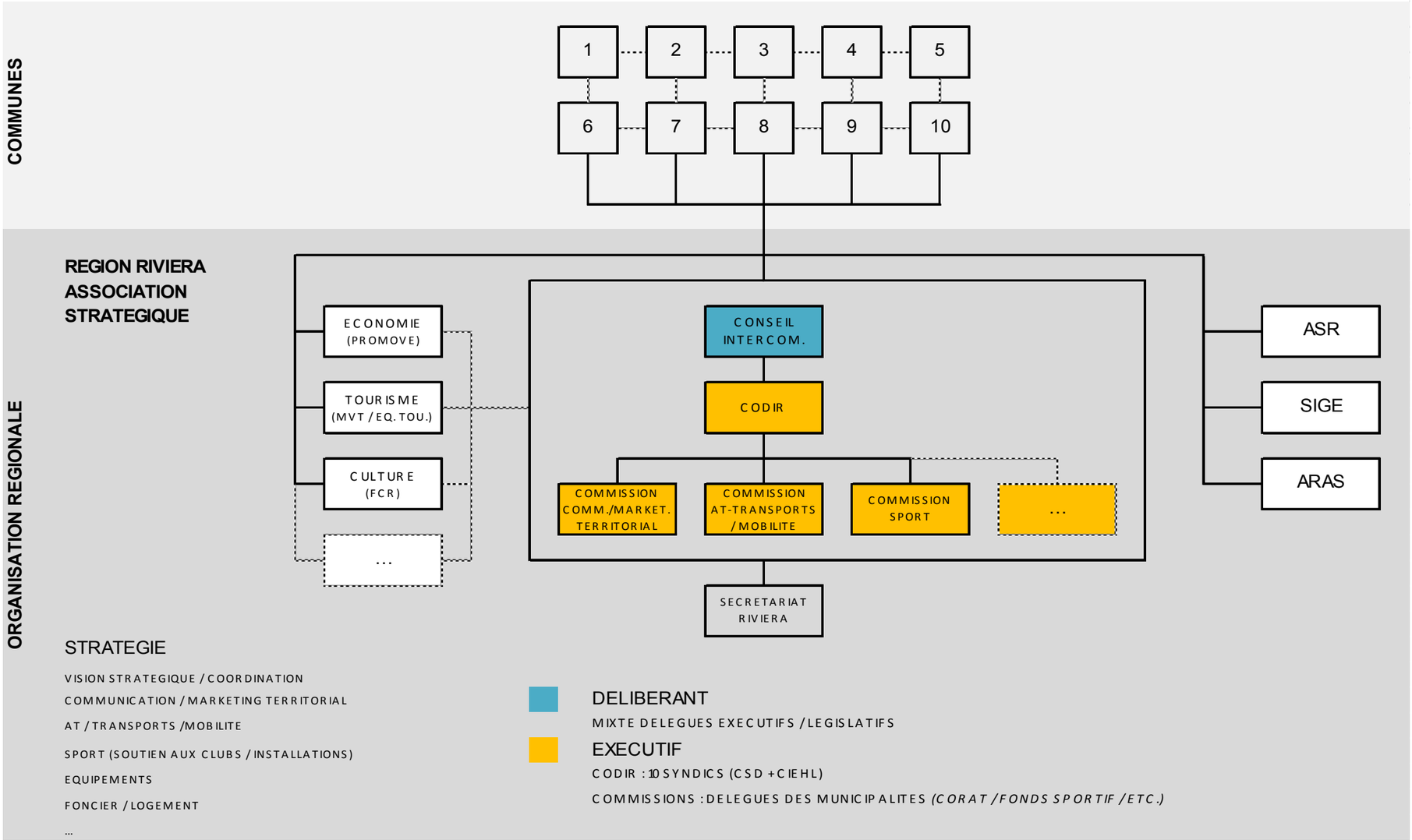
Le fait de s'appuyer sur une structure existante comme la CIEHL, permet de conserver un modèle connu et éprouvé dans la région, avec un contrôle démocratique relativement étendu (décisions des conseils communaux et commission intercommunale de gestion, organe non prévu par la loi, spécifique à la Riviera).

Les associations de communes (ASR, SIGE, ARAS) et les associations et fondations de droit privé (MVT, PROMOVE) restent indépendantes. Le FCR étant déjà organisé sous la forme d'une entente intercommunale, il peut être maintenu, cette structure ayant fait ses preuves et étant largement reconnue même au-delà de la région.

ORGANISATION REGIONALE RIVIERA

VARIANTE 2

ASSOCIATION DE COMMUNES THEMATIQUE



MISSIONS ET FONCTIONNEMENT :

> création d'une association pour la gestion des tâches stratégiques régionales, reprenant certaines des tâches régionales actuellement gérées par convention et / ou de manière informelle (CORAT, Fonds sportif, CSD, CIEHL, etc.);

> adoption des statuts par les 10 communes et délégation de compétences aux organes de l'association (conseil intercommunal, comité de direction);

> les associations de communes et les structures privées existantes restent indépendantes;

> le CODIR est compétent pour définir la stratégie régionale en coordination avec les commissions thématiques constituées et la soumet aux conseil intercommunal; les municipalités / les conseils communaux ne se prononcent pas.

ANALYSE

Par rapport à la situation actuelle, la création d'une nouvelle association de communes destinée à la stratégie n'est pas forcément synonyme d'une simplification ni d'une meilleure visibilité pour la région.

La Riviera compte déjà 3 associations de communes. Regroupées par thématiques, elles sont facilement identifiables, représentatives de la région à l'interne comme à l'externe. Les missions qui leur sont confiées, qui peuvent être à géométrie variable, relèvent toutes de l'opérationnel.

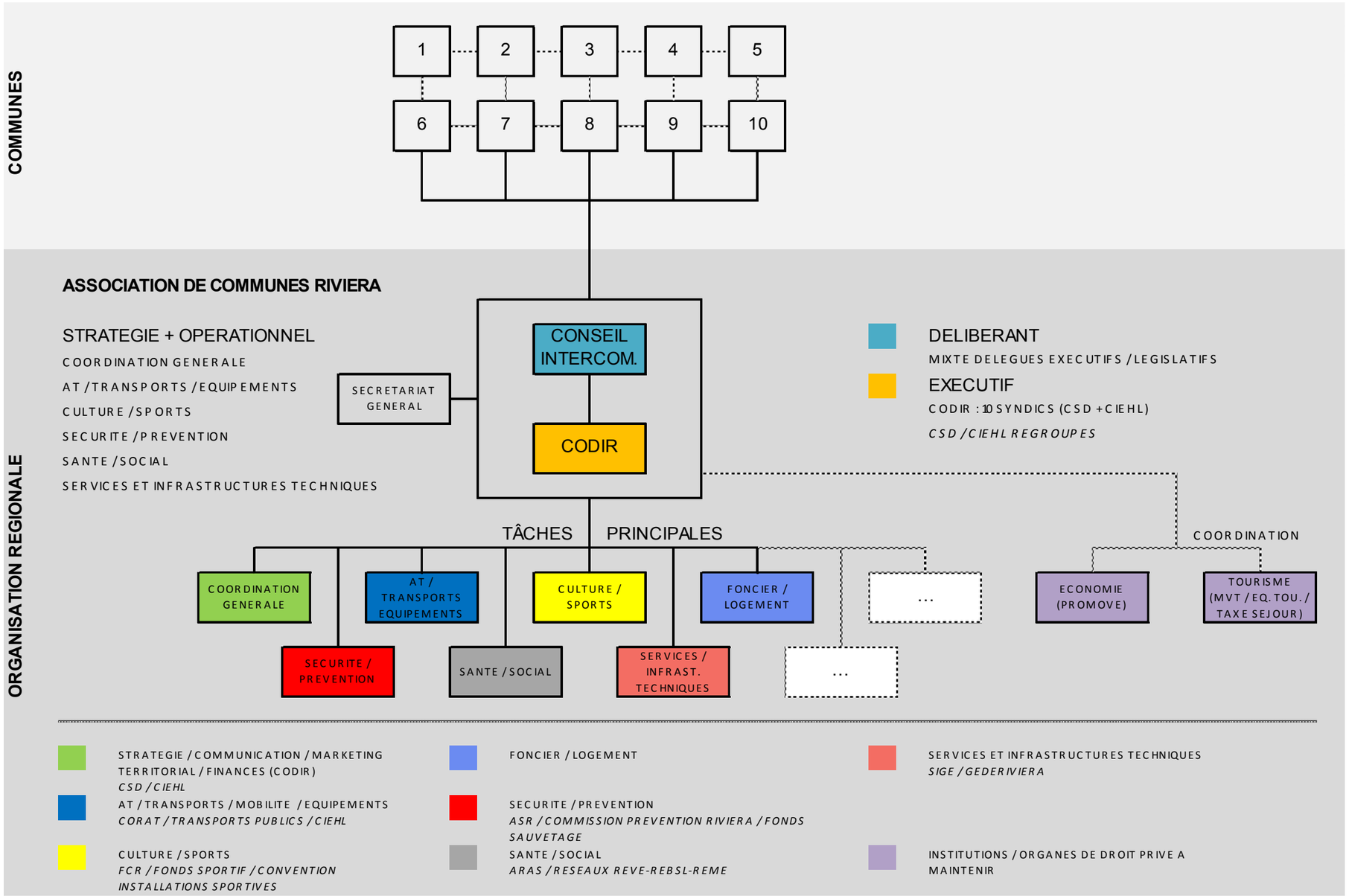
Contrairement à une entente intercommunale, une nouvelle association de communes chargée de la conduite stratégique et de la coordination ne remplirait pas un rôle de « chapeau régional », mais serait compétente pour prendre au niveau de la région des décisions contraignantes en matière de développement stratégique. Ces décisions s'imposeraient alors aux communes, mais pas aux autres associations, ce qui peut être problématique.

La mise en place d'une association de communes implique en outre un processus plus long et complexe qu'une simple convention, ou qu'une entente intercommunale.

ORGANISATION REGIONALE RIVIERA

VARIANTE 3

ASSOCIATION DE COMMUNES UNIQUE



MISSIONS ET FONCTIONNEMENT :

> création d'une association de communes unique, chargée de l'ensemble des tâches actuellement déléguées ou gérées au niveau régional;

> adoption des statuts par les 10 communes et délégation de compétences aux organes de l'association (conseil intercommunal, comité de direction);

> l'ensemble des tâches « régionales » est regroupé dans une structure unique, organisée en « sections thématiques »;

> les structures privées existantes restent indépendantes.

ANALYSE

Une autre variante consiste à fédérer l'ensemble des associations existantes au sein d'une structure unique. Possible en théorie, ce modèle implique de déléguer à une association l'ensemble des compétences régionales actuellement confiées à d'autres organismes. Ce modèle s'apparente aux exemples d'associations multitâches telles que celle de Crans. Toutefois, contrairement à la Riviera, ces régions ont mis en place leur modèle associatif en une seule fois, sans avoir à fédérer plusieurs associations indépendantes. Pour la Riviera, cela impliquerait de « déconstruire » ce qui existe - et qui fonctionne - pour mettre en place une structure unique, chargée non seulement de la conduite stratégique mais aussi de la gestion opérationnelle du SIGE, de l'ASR et de l'ARAS. La multiplication des tâches ne va pas vraiment dans le sens d'une simplification, ni d'une meilleures visibilité de la région par rapport à la situation actuelle. En outre, en termes d'efficience, ce modèle implique un processus long et complexe avec des risques de blocage importants, notamment du fait que l'ensemble des modes de collaborations actuelles serait remis en question. En pratique, ce modèle ne semble a priori ni plus simple ni plus rapide à réaliser qu'une fusion des dix communes. Il n'en présenterait en outre pas les avantages, les communes cédant la plupart de leurs compétences à la région tout en conservant le découpage administratif actuel.

8.4 Conclusion

L'ensemble de ce chapitre permet de constater que, contrairement à la plupart des « régions », illustrées au travers des exemples analysés, la Riviera a commencé par travailler à la résolution de problèmes communs de manière thématique et selon des modèles juridiques adaptés aux missions / tâches; ceci sans avoir formalisé de « chapeau » stratégique basé sur un modèle de type conventionnel ou associatif.

Il y a donc une expérience, un vécu, basés pour l'essentiel sur un système de consensus qui a fait ses preuves ; ceci est à mettre en regard de l'enjeu ressorti du projet de société qui, en résumé, est de développer une stratégie régionale, légitimée tant de l'intérieur que de l'extérieur, et qui permette à la Riviera d'être reconnue en tant qu'agglomération.

Comme démontré précédemment, aucune solution ou modèle de gouvernance régionale n'est idéal. Le choix de l'une ou l'autre forme de gouvernance devrait être guidé par les priorités et les « valeurs » de la Riviera, dans un souci d'efficience ; il dépendra notamment :

- du volume des domaines que les communes décideront de traiter à l'échelon régional ;
- du calendrier que se fixeront les communes pour la mise en place de cette gouvernance régionale (priorité de la prochaine législature ?);
- de l'implication souhaitée des exécutifs et législatifs communaux : la nouvelle entité doit-elle disposer de la personnalité juridique et se substituer aux communes ou les communes restent-elles parties prenantes dans les orientations stratégiques ?

9. BILAN ET RECOMMANDATIONS

Au terme de cette étude, qui a fait l'objet d'un processus de concertation avec les membres de la CIEHL et de consultations des municipalités de la Riviera, un certain nombre d'éléments de bilan s'imposent. Ces éléments sont accompagnés de recommandations concernant les actions à entreprendre par la Riviera.

Le bilan porte non seulement sur la question posée, celle de l'opportunité d'une nouvelle forme de gouvernance régionale, mais également sur les enjeux qui ont surgi à la faveur du diagnostic régional, de l'élaboration du projet de société et bien entendu des réflexions qui ont accompagné l'analyse des scénarios pour une nouvelle gouvernance régionale.

L'étude a confirmé la nécessité d'une réorganisation de la gouvernance de la Riviera. Cette réorganisation doit être entreprise et elle doit l'être sans tarder. Quels sont les arguments qui soutiennent ces affirmations ?

Le diagnostic a confirmé ce que chacun sait déjà : **la Riviera est une réalité vivante et exigeante**. Elle est pratiquée comme une entité, indistinctement de ses composantes, par une grande partie de ses habitants, ses entreprises et sa clientèle touristique et culturelle. Le projet de société, même s'il ne peut être considéré comme totalement abouti, a confirmé l'actualité d'un certain nombre de sujets de préoccupations auxquels la Riviera doit trouver des réponses.

Or, dans le cadre des échanges avec le CA de la CIEHL, il s'est révélé que si la Riviera existait bel et bien, **elle n'est pas une réalité perçue** – ou en tous les cas pas perçue suffisamment – **par les opérateurs politiques et économiques qui influencent le développement des espaces stratégiques à l'échelle suisse et vaudoise**. De plus, qu'elle le veuille ou non, **la Riviera s'inscrit dans un contexte de concurrence entre les villes et agglomérations** suisses pour attirer les investissements privés et publics (par exemple : hautes écoles, grandes entreprises, administrations fédérales et cantonales, etc.). Ces constats mettent en lumière la nécessité de se donner une visibilité dans les cercles où les grands projets se forgent et de promouvoir et revendiquer un positionnement économique, touristique et culturel concurrentiel identifiable, de manière à s'insérer dans les réseaux de décisions politiques, économiques et culturels. Cette réalité s'impose. On ne pourra pas éviter de s'atteler à la tâche.

De cette réalité découlent des **enjeux d'organisation pour lesquels la taille communale n'est pas appropriée**. **Un changement de l'échelle d'intervention est nécessaire**. Si cela n'est pas une nouveauté - les communes de la Riviera collaborent depuis de nombreuses années pour être plus efficientes -, la gouvernance sous sa forme actuelle n'est toutefois pas en mesure de porter la stratégie et le projet collectif. La Riviera doit s'organiser, se mettre en ordre de bataille et **parler d'une seule voix** pour pouvoir affronter les enjeux de positionnement concurrentiel.

Dans ces conditions, l'étude a montré que **l'évolution du modèle actuel de gouvernance paraît plus aisée à réaliser que d'entreprendre de longs et incertains processus de fusions**. Un accord sur les orientations permettra de converger sur la définition des tâches, des responsabilités

et des objectifs, comme cela s'est déjà fait sur des sujets de l'intercommunalité. **Il s'agit donc en priorité de s'organiser et de constituer une « entité responsable »**, c'est-à-dire **représentative**, **légitime** et **crédible**, aussi bien vis-à-vis de l'extérieur qu'à l'intérieur de la région, pour **assurer la représentation et la défense des intérêts de la Riviera**, qui dépassent la somme des intérêts de chaque commune. Une organisation qui dispose des ressources professionnelles, financières et politiques pour assumer les tâches qui lui sont confiées. C'est de ce positionnement consolidé que pourront venir des réponses aux enjeux issus du diagnostic, notamment la dynamisation des activités économiques et touristiques pour permettre aux jeunes actifs de rester dans la région.

Le défi est maintenant de **faire émerger des solutions de gouvernance qui assurent une transition sans heurts entre les dispositifs existants et ceux à développer**. Le chapitre 8 a identifié les pistes possibles parmi les différentes formes prévues par la loi sur les communes. Il appartient maintenant aux autorités politiques des communes de la Riviera de se déterminer sur l'orientation qu'elles souhaitent prendre.