



Étude de cas : Stratégies régionales de développement

Région Nord vaudois

Fondée il y a 50 ans, l'Association pour le développement du Nord vaudois (ADNV) regroupe 70 communes et plus de 300 entreprises du district du Jura-Nord vaudois. Depuis l'entrée en vigueur de la Nouvelle politique régionale (NPR), l'association prépare des plans d'actions à un rythme quadriennal. Le programme d'actions prioritaires 2016-2019 a été élaboré dans le cadre d'un processus interne et itératif largement étayé impliquant quelque 140 personnes, dont les membres du bureau exécutif, du secrétariat et de diverses commissions de l'association. Un consultant externe a examiné la cohérence du projet et fait des suggestions de compléments. En ce qui concerne la mise en œuvre, le secrétariat assume une fonction d'interface, fondamentale et exigeante. Elle répond à des attentes élevées de tous les côtés et vise à maintenir un certain équilibre dans la motivation des porteurs de projets potentiels. Un bilan intermédiaire après deux ans montre qu'environ 30 % des objectifs ont été atteints.

Association pour le développement du Nord vaudois (ADNV)

L'ADNV est une institution de droit privé qui a pour but de promouvoir le développement économique de la région. Fondée en 1969, elle regroupe 70 communes du Jura vaudois et du pied du Jura entre le lac de Joux et le lac de Neuchâtel, ainsi que plus de 300 entreprises. Elle s'occupe de questions économiques et de tourisme, mais assume également des missions publiques, par exemple en matière de développement et d'aménagement de la région ou dans le domaine social. Elle est l'une des dix associations de développement économique régionales vaudoises, qui accomplissent ces tâches publiques sur la base de conventions de prestations passées avec le canton.

L'ADNV est dirigée par un bureau exécutif de sept membres élus par l'assemblée générale des membres. Un secrétariat (30,9 EPT) est chargé de la gestion opérationnelle.

Les cinq commissions existantes (Tourisme, Entreprises, Affaires publiques, Actions de communication, Centre vaudois de gestion des programmes d'insertion [Cgpi]) prennent des décisions importantes sur les plans du contenu et de la stratégie.

La région du Nord vaudois compte près de 92 000 habitants et connaît depuis quelques années un taux de croissance démographique légèrement supérieur à la moyenne cantonale.



Le programme d'actions prioritaires 2016-2019 de l'ADNV

Depuis l'entrée en vigueur de la Nouvelle politique régionale (NPR), l'ADNV a élaboré plusieurs plans d'action quadriennaux, qui font partie intégrante du mandat de prestations conclu entre l'association et le canton.

Processus d'élaboration

La dernière mise à jour du programme d'actions prioritaires de l'ADNV a été, pour l'essentiel, le fruit d'un travail réalisé à l'interne, dans lequel les différents organes de l'association ont toutefois été davantage impliqués que dans les processus précédents. Ce travail a avant tout pris la forme d'un échange itératif entre le bureau exécutif, les différentes commissions permanentes et groupes de travail supplémentaires qui ont élaboré les principaux éléments de la stratégie. Sur le plan de la méthode, les commissions et les groupes de travail ont travaillé indépendamment les uns des autres. Le secrétariat a accompagné le bureau exécutif et les commissions, et consolidé leurs contributions. Le bureau exécutif a traité du programme principalement dans le cadre de ses activités habituelles et à l'occasion de deux séances d'une demi-journée.

Dans un deuxième temps, un consultant externe a été chargé d'examiner d'un œil critique la logique et la cohérence de la stratégie esquissée. Ses propositions, notamment celles prônant de mieux illustrer la valeur ajoutée des différentes mesures et de définir des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs, ont été reprises dans la suite du processus.

Les travaux ont été financés par l'ADNV dans le cadre de son budget.

Notions de base et travaux préliminaires

L'évaluation des réussites du plan d'action précédent, effectuée séparément par le bureau exécutif et le secrétariat, ainsi qu'une analyse SWOT réalisée par le bureau exécutif ont servi de base à la re-fonte de la stratégie. À partir de ces documents, les huit enjeux suivants ont été identifiés : positionnement et identité, urbanisation, démographie, économie, tourisme, mobilité, ressources et énergie, et capacité financière. Ils sont parfois liés à des aspects structurels et supérieurs qui échappent à la sphère d'influence de l'ADNV.

Vision « innover la croissance »

Sur la base des travaux antérieurs, des expériences réalisées et des défis identifiés, le bureau exécutif a développé une vision exprimée par le slogan : « innover la croissance ». La croissance démographique rend nécessaire le développement de l'urbanisation et de l'habitat, ainsi que celui des infrastructures. Avec la vision « innover la croissance », l'objectif est de trouver de nouveaux modèles pour répondre à cette demande par une croissance quantitative. Il convient d'y contribuer, notamment en renforçant les compétences par la formation et la formation continue, en particulier celles des responsables politiques.

Axes prioritaires, activités et modèle d'efficacité

Afin de concrétiser la vision « innover la croissance », six axes prioritaires ont été identifiés :

- améliorer l'image et le rayonnement du Nord vaudois ;
- augmenter la création de valeur de l'industrie et de l'artisanat ;
- augmenter la création de valeur de l'économie touristique ;
- augmenter la création de valeur et l'attractivité du territoire rural ;
- renforcer le rôle d'impulsion des centres régionaux ;
- améliorer les conditions-cadres du développement économique.

Pour ces six axes prioritaires, les commissions permanentes et les groupes de travail ont défini, en étroite collaboration avec le secrétariat, 21 objectifs et 51 projets. Ces objectifs et projets ont été complétés, lors de la deuxième phase de travail, par un modèle d'efficacité qui définit des indicateurs d'évaluation (outputs, outcomes et impacts) de la réalisation des objectifs pour chaque axe prioritaire.

Une large assise et un degré d'acceptation élevé

En s'appuyant sur ses commissions permanentes et des groupes de travail supplémentaires, l'ADNV a choisi une voie plutôt conventionnelle pour préparer son nouveau plan d'action. Au total, quelque 140 représentants de collectivités locales et d'entreprises ont ainsi été impliqués, ce qui assure une bonne représentativité de la région. La stratégie adoptée par le bureau exécutif a été approuvée par l'assemblée générale des membres.

Nouvelles sources de financement, autres horizons temporels

La mise en œuvre des différents projets et leur financement sont assurés par l'ADNV, principalement par le biais du mandat de prestations passé avec le canton. Cela étant, tous les projets développés n'ont pas pu y être intégrés. Pour les thèmes qui ne sont pas couverts par ce mandat de prestations, le secrétariat recherche d'autres sources de financement ; ainsi, les projets relevant du domaine de l'énergie bénéficient de divers programmes de SuisseÉnergie. Les activités en matière de formation professionnelle de base et continue dans le cadre de l'axe prioritaire « Améliorer les conditions-cadres du développement économique » ne font pas non plus partie du mandat de prestations.

Certains objectifs sont inscrits dans le plan directeur régional (stratégie d'aménagement du territoire), dont le développement et la mise en œuvre incombent également à l'ADNV. Le portefeuille de l'association s'inscrit dans une vision globale à moyen terme de 15 à 25 ans et assure la cohérence régionale entre les différents secteurs et acteurs. Le programme d'action à court terme, avec un horizon temporel de 4 ans, comprend les projets qui concrétisent les objectifs et la vision du plan directeur.

Caractère contraignant et planification continue

Dans son processus décisionnel, le bureau exécutif s'appuie systématiquement sur son programme d'action, qui sert de ligne directrice dans le choix des projets à réaliser. Par ailleurs, le canton décide toujours des projets de développement régional avec l'approbation du bureau exécutif de l'ADNV, de sorte que, là aussi, le programme d'action revêt un caractère contraignant.

Le programme admet pourtant une certaine flexibilité. Les axes prioritaires ont une portée générale et laissent une marge de manœuvre décisionnelle au bureau exécutif. Le programme a par ailleurs le caractère d'une planification continue. Chaque année, le canton remet à jour la liste des projets de planification et de développement régional approuvés et en cours, sur la base de laquelle le programme est actualisé en interne.

La motivation des porteurs de projets potentiels dans les administrations et l'économie privée peut varier considérablement, ce qui explique que les projets ne progressent pas tous à la même allure. Pour faire avancer les projets, le secrétariat s'adresse activement aux porteurs de projets potentiels et, lorsqu'il le juge approprié, il prend l'initiative de rechercher des sources de financement et de participer à la mise en place des structures du projet.

Bilan

Une formule gagnante en termes de stratégie et d'action

Quant au principe, le programme d'actions prioritaires s'est avéré être une formule gagnante en termes de stratégie et d'action. Les différents projets se concrétisent sur la durée du programme avec un degré d'urgence et de motivation variable. L'élaboration du plan d'action a fourni l'occasion de faire une pause de réflexion et d'obtenir une bonne vue d'ensemble stratégique.

Le processus d'élaboration itératif du plan d'action et son examen par un consultant externe ont permis d'atteindre un degré élevé de cohérence des projets envisagés, même si de nombreuses décisions de détail ne sont prises, en fin de compte, que lors de la mise en œuvre opérationnelle.

Un programme ambitieux

Le secrétariat a dressé un bilan intermédiaire à l'intention du bureau exécutif. Il apparaît que le programme d'actions prioritaires est plutôt ambitieux puisque, selon une estimation approximative, environ 30 % des objectifs ont été atteints au bout de deux ans. Si l'on peut considérer que, dans

certaines domaines, tous les objectifs ont été réalisés, il y en a d'autres dans lesquels aucun progrès n'a encore été enregistré.

Le Schéma régional des déplacements, un projet visant à améliorer les conditions-cadres dans la région, est une belle réussite. Non seulement le plan directeur a été mis en œuvre, mais, avec la nouvelle offre de transports publics, pratiquement toutes les mesures prévues ont été réalisées. Il en va de même pour l'offre de formation continue proposée en début de législature aux nouveaux élus.

En revanche, il n'a pas encore été possible de nommer un ambassadeur pour la promotion de l'image de la région ; d'ailleurs, la recherche se poursuit. Le développement de nouvelles formes d'hébergement dans le tourisme n'a pas non plus progressé, puisqu'il n'a pas été trouvé de porteurs de projets au sein des milieux économiques.

Le non-aboutissement des projets tient souvent à une mauvaise évaluation de la durée des travaux. Parfois, les projets ont été dépassés par l'évolution de la situation, à l'instar des offres numériques dans le tourisme, un domaine où une large gamme de produits est désormais disponible, ce qui pose la question de la poursuite des efforts.

Un secrétariat qui sert de plaque tournante

En ce qui concerne la mise en œuvre, le secrétariat assume une fonction d'interface très exigeante qui doit répondre à des attentes très élevées. Son personnel est en contact étroit avec les communes, les entreprises privées et les organisations. Il est présent dans de nombreux organes afin de contribuer à la progression du programme d'actions prioritaires. Il est cependant aussi possible que le rôle important joué par le secrétariat dans la mise en œuvre soit la résultante d'un processus d'élaboration restreint à une communauté (certes vaste) toujours représentée dans les différents organes et qui ne s'est pas élargie davantage. Toutefois, dans un monde de spécialistes, la coordination intersectorielle et la volonté de construire des passerelles, deux tâches assumées par le secrétariat, prennent toujours plus d'importance.

Sources :

www.adnv.ch

- « Innover la croissance ! Programme d'actions prioritaires 2016-2019 »
- « Innover la croissance ! Programme d'actions prioritaires 2016-2019 », version courte
- Christine Leu, secrétariat de l'ADNV