



Commission AD HOC sur le RAPPORT-Préavis Municipal 30/18

Rapport de minorité de la Commission sur le Rapport-préavis 30/18 ; Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz « Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon) »

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

La Commission, composée de 7 membres, a décidé de se séparer en deux groupes pour la rédaction du rapport dû aux divergences de points de vue sur la décision à prendre. Le rapport qui vous est présenté ci-après représente le rapport de la minorité.

Introduction

Nous adressons nos remerciements à la Municipalité de Prangins et au Conseil Régional, qui nous ont fournis tous les renseignements et explications que nous avons demandés, dans une ambiance de travail constructive.

Nous déplorons le refus de la préfecture de venir répondre aux questions que nous avons à son égard, notamment à propos des reproches qui lui sont adressés dans le rapport d'audit no 48 de la Cour des Comptes.

Nous remercions également nos collègues signataires du rapport de majorité, avec lesquels les travaux d'étude et de recherche se sont déroulés de manière constructive et efficace.

A l'évidence, nous n'avons pas pu nous rallier à leurs conclusions qui, au moment de constater nos divergences, nous paraissaient focalisées sur un formalisme d'autant plus stérile que les lois, statuts et autres règlements mis en cause étaient pour la plupart connus et validés aux moments où nos prédécesseurs ont plébiscités le Conseil Régional. Formulé autrement, nous sommes d'avis que la motion Binz, et partant nos collègues commissionnaires soutenant la sortie du Conseil Régional, lui font un mauvais procès. Nos travaux nous ont amené à constater que le Conseil Régional est un organisme certes imparfait, mais utile, important, fiable, solide et perfectible de notre district, dont il serait au mieux aventureux et au pire irresponsable que Prangins s'en sépare.

Ce rapport ne saurait ben évidemment être lu avant le préavis municipal 30/18, dont la partie explicative sera utile pour la compréhension des arguments que nous avançons ; notre rapport apporte quelques compléments d'informations, développe certains aspects peu ou pas traités par le préavis municipal, pour arriver aux conclusions résumées au chapitre suivant.

Synthèse

1. le Conseil Régional ne souffre pas d'un « déficit de démocratie », pas plus qu'il n'est un 4^{ème} pouvoir. Les communes membres, donc par définition Prangins, s'y **déchargent par délégation** d'un certains nombres de tâches, en toute connaissance de cause ! Elles disposent d'un **pouvoir de contrôle parfaitement démocratique** au travers de leurs représentations au Conseil Intercommunal du Conseil Régional ainsi qu'au Conseil d'Administration de la SOFREN ; il faut juste qu'elles en **fassent usage**

2. les **coûts** induits par notre appartenance au Conseil Régional ont été et continuent d'être **maîtrisés et appropriés** en regard des prestations offertes et des objectifs visés. Les **risques** sont **minimes et également maîtrisés**
3. les reproches que d'aucuns adressent au Conseil Régional doivent en premier lieu être attribués, paradoxalement, à la **passivité de son organe délibérant** et de ses communes membres, qui ont pourtant tous les outils à disposition pour en contrôler le bon fonctionnement et réagir aux options du Comité de Direction (CoDir)
4. sans adresser des reproches aux membres passés et présents du CoDir, force est de constater que la manière dont il est constitué porte en elle les germes des défauts identifiés du CoDir : mandats politiques multiples, taux de rotation important, conflits d'intérêt parfois
5. nous sommes certes Pranginois, mais aussi citoyens d'une région. Il serait bien étriqué d'affirmer que nous ne sommes chez nous qu'à Prangins ; Prangins est notre village, **la région notre chez-nous**. Il en découle un devoir de **solidarité** que nous pouvons exprimer de manière forte et **avantageuse** par notre appartenance au Conseil Régional
6. **aucun** des points négatifs que nous avons relevés ne représentent, en soi ou collectivement, un dysfonctionnement ou un abus qui pourrait justifier de sortir du Conseil Régional
7. le Conseil Régional a d'ores et déjà fait preuve de sa **capacité de correction** de ses défauts de jeunesse. Avec la dernière mouture de ses statuts et l'outil DISREN, il est mieux que jamais armé par ses communes membres pour assurer le rôle qu'elles lui ont attribué
8. nous sommes convaincus que le Conseil Régional est en mesure de poursuivre son processus de maturation, notamment par l'amélioration du fonctionnement de ses organes, et partant sa légitimité ; avec la participation pro-active de ses membres au Conseil Intercommunal et dans les Conseils Communaux

A propos du rapport préavis municipal 30/18

Le rapport préavis 30/18 étant particulièrement complet, nous n'avons qu'une précision à y apporter :

Page 6 : Le fonds « Transport Public » devait être alimenté pendant 5 ans, jusqu'à fin 2017, à raison de 31 francs par habitant et par an. Nous n'avons plus à alimenter ce fonds.

Nos arguments à l'encontre des points énumérés à partir de la page 11 du préavis en défaveur de l'appartenance au Conseil Régional se trouvent à l'évidence dans la suite du présent rapport.

Chapitres choisis

Historique

Prangins a déjà dit oui au Conseil Régional en 2004, à la SOFREN en 2010, au PIR en 2013, au DISREN en 2016, et à 3 révisions importantes de ses statuts dans le même intervalle de temps.

Le jeune Conseil Régional a pendant ce temps rempli un rôle majeur et apprécié dans la planification territoriale de la région, tout en menant la mue réussie des transports publics régionaux, ainsi un nombre considérable de projets par voie de préavis, tout en promouvant de manière efficace le développement culturel et touristique de la région.

Le Conseil Régional est passé à travers une nouvelle constitution cantonale et son défilé législatif, une extension du district de 32 à 47 communes, 5 législatures (2002-2005, 2005-2008, 2008-2011, 2011-2016, 2016-2021) avec leurs lots de nouveaux Municipaux et Conseillers Communaux), une augmentation significative (et certes discutable) des buts. Le CoDir a vu passer 37 membres du comité (dont 8 actuellement en place et un à élire).

Aujourd'hui, 14 ans plus tard, peut-on affirmer que le Conseil Régional n'a pas rempli son contrat ? Assurément pas ! Qu'il n'a pas évolué ? Bien au contraire : la composition du Conseil Intercommunal sont deux exemples prégnants de sa capacité à répondre aux préoccupations institutionnelles de ses membres.

Alors, pourquoi remettre en question notre appartenance au Conseil Régional (seulement) maintenant ?

Certains évoquent une prétendue « perte de contrôle ». Il est indubitable que la marge de manœuvre communale, pour ne pas parler d'autonomie, diminue de manière apparemment inexorable.

Ne nous trompons pourtant pas de cible ! Ce que le Conseil Régional coûte à Prangins n'est qu'une fraction infime et contrôlée de ce que nous coûte la péréquation intercommunale, pour un retour pourtant mesurable en termes de fonctionnement régional et d'amélioration de nos infrastructures. Oui, la commune perd une partie du contrôle qu'elle voudrait garder sur son devenir, mais non, ce n'est pas du à son appartenance au Conseil Régional. La RIE III, la LAT et sa petite sœur cantonale, la péréquation intercommunale ne sont pas le fait du Conseil Régional, pas plus que l'explosion de la facture sociale.

Coût du Conseil Régional pour Prangins

Nous pensons pouvoir affirmer qu'un consensus s'est rapidement mis en place au sein de la commission sur le fait que les dépenses occasionnées par notre appartenance au Conseil Régional ne sont pas un motif déterminant pour s'en retirer.

Néanmoins, nous pouvons avancer les arguments suivants :

- les montants dépensés pour des investissements sont parfaitement assumables, pour des réalisations qui représentent de réelles plus-values pour notre région. L'éloignement de ces réalisations est largement compensé par l'utilité directe que nos concitoyens en ont (Givrine, Dôle, zoo, maison des vins, etc). Chaque franc investi par le Conseil Régional libère un investissement 15 à 20 fois plus élevé et augmente d'autant la richesse du district ; la solidarité intercommunale fait que chaque franc investi par Prangins est encore multiplié d'un facteur 10 ou plus !
- la contribution de 20 francs par habitant et par an au Conseil Régional (~CHF 80'000/an au total) est une dépense intelligente, dont moins de 50% sont affectés au secrétariat et notamment pour la disponibilité d'un pool de compétences, le solde permettant le soutien de projets culturels régionaux¹ et le financement de nombreuses études et projets régionaux. Pour mettre les choses en relation, rappelons que nous payons 9.50 franc par habitant et par an rien que pour le soutien obligatoire aux écoles de musique, et de l'ordre de 200 francs par an pour (le déficit de) la ligne de bus 805...

Une éventuelle sortie du Conseil Régional n'aurait pas pour conséquence une économie de CHF 80'000. Nous aurons des coûts à prendre en charge (par des bureaux d'étude ou du personnel communal supplémentaire) pour les travaux et études que le Conseil Régional effectuait pour nous, notamment dans le cadre de son mandat de coordination des projets. De l'avis de Monsieur le Syndic François Bryand, il n'est pas exclu que ces coûts dépassent largement notre contribution actuelle au Conseil Régional.

DISREN

12 préavis DISREN (Dispositif d'Investissement Solidaire de la Région Nyonnaise) ont été soumis depuis 2017 ; ils ont soit été acceptés, soit sont en voie de l'être.

Après environ 2 années de fonctionnement, le mécanisme DISREN a montré son efficacité et son adéquation pour accompagner des projets à caractère régional. Tous les indicateurs sont tenus dans une transparence totale dès les premiers pas d'un projet. Le DISREN s'avère être un système bien conçu de gestion, de contrôle et d'arbitrage des projets régionaux. Gageons que d'ici peu, d'autres associations de communes vont s'en inspirer, nonobstant les communes de la région qui semblent ne pas encore avoir discerné ses avantages.

Le DISREN a aussi apporté la transparence attendue en matière de priorisation des projets, bien qu'encore imparfaitement ; on peut s'attendre que le CoDir en tienne compte lorsque qu'il établira fin 2019 le bilan des 3 premières années DISREN en vue de sa pérennisation.

S'agissant de la maîtrise des risques, la clause de sauvegarde permet de s'assurer que la contribution solidaire totale sur une année ne dépassera pas un point d'impôt. Difficile d'imaginer un garde-fou plus simple et efficace.

SOFREN : un organe crédible

Après une étude approfondie, nous constatons que la SOFREN (Société Foncière de la Région Nyonnaise) est l'illustration type 1) de la difficulté maintes fois rapportée du CoDIR à communiquer et 2) de l'indifférence des acteurs aux niveaux communaux.

¹ Peut-être pourrait-on aussi économiser CHF 22'000 au budget 2019 du compte municipal 150.3654 (aide pour la culture, les loisirs et le sport – soutiens régionaux), puisque le Conseil Régional soutient ce type de projets, ainsi qu'une partie de l'EPT qui y est consacré

L'utilité et l'adéquation de la SOFREN pour traiter des problèmes fonciers en relation avec des projets régionaux a été parfaitement expliquée par le CoDir dans le contexte d'un préavis du CoDir en 2010 ; le canton ait été consulté sur l'adéquation de sa forme (SA) aux buts poursuivis. Ces informations ont été complétées lors de 2 séances du Conseil Intercommunal au cours desquelles le projet a pu être amendé avant d'être approuvé.

A aucun moment la SOFREN n'a été investie de pouvoirs réservés aux communes. Les quelques 8 projets qu'elle a réalisés ou sont en cours d'étude depuis 2010 ont démontré son utilité et son adéquation. Tous ces projets ont été avalisés avant réalisation par son assemblée générale, dont les voix, rappelons-le, sont réparties selon la même clé que pour la Conseil Intercommunal.

Après étude de tous les documents utiles remis par le Conseil Régional, nous avons constaté que l'acquisition en cours du bâtiment de la Grand-Rue 25 à Nyon est une opération intelligente conduite, sans nul doute possible, au mieux des intérêts du Conseil Régional, avec le feu vert des services cantonaux sur la forme. A terme, le Conseil Régional sera propriétaire d'un immeuble, sans risques et en n'ayant amené comme fonds propres qu'une avance de loyer sur 5 ans.

Demeure, d'un point de vue formel, la question de savoir si ces projets auraient d'abord pu être avalisés, cas échéant de quelle manière, par le Conseil Intercommunal ; après tout, ces opérations font partie intégrante des projets menés ou coordonnés par le Conseil Régional.

D'autre part, certaines des opérations foncières conduites par la SOFREN ont généré des plus-values significatives, sans qu'on puisse les qualifier de produits de la spéculation ; une part de ces plus-values provient du fruit du travail du Conseil Régional (rémunéré par un forfait de CHF 5'000/an). Il serait donc légitime que la SOFREN rétrocède ces fonds au Conseil Régional. Dans le cas contraire, la SOFREN pourrait accumuler des fonds dont l'affectation échapperait au contrôle du Conseil Intercommunal, donc *in fine* des communes membres.

Hormis quelques détails formels, ces deux derniers points sont les seuls éléments objectifs qui nous paraissent pouvoir être reprochés au fonctionnement de la SOFREN. Ils paraissent tous deux facilement remédiables - par exemple - au travers de la motion d'un Conseiller Intercommunal.

La SOFREN n'est pas la structure opaque et hors contrôle que d'aucuns prétendent.

Cour des comptes

La Cour des Comptes du Canton de Vaud a procédé, probablement dans la période 2015-2016, à un audit des 10 associations régionales de communes vaudoises, dont le rapport, publié en novembre 2016, est plutôt positif pour notre Conseil Régional ; son évaluation globale y est qualifiée de **bonne**.

Point négatif principal avancé, le déficit démocratique (redéfini ultérieurement en déséquilibre démocratique par le président de la Cour des Comptes), imputé à la surreprésentation des exécutifs communaux au CoDir ; la rapport de la Cour des Comptes plaide à juste titre pour une meilleure séparation des pouvoirs.

Recommandation arrivée comme le soleil après l'orage, puisque le Conseil Régional modifiait au même moment ses statuts en y prescrivant une représentation renforcée des délibérants. La Cour des Comptes va toutefois plus loin : « *Les membres des Exécutifs ne doivent pas disposer de la majorité des voix dans les organes législatifs des associations.* »

Globalement, une bonne partie des recommandations de la Cour des Comptes a donc été anticipée par le Conseil Régional dans sa dernière révision des statuts.

Le rapport de suivi de la Cour des Comptes, publié en 2018, indique de manière laconique que le Conseil Régional n'a pas répondu à ses demandes d'information sur les suites données aux recommandations publiées en 2016. Certains ont choisi d'interpréter cet oubli probable pour de l'inaction voire de l'autisme de la part du CoDir ; les faits indiquent le contraire.

Soutiens tiers

Soyons clairs : globalement, on peut dire que Prangins ne perdra pas l'accès aux soutiens tiers pour ses projets en cas de retrait du Conseil Régional.

En revanche, il est certain que cela sera plus compliqué et donc coûteux, puisque nous n'aurons plus accès aux compétences du Conseil Régional pour identifier les possibilités de soutien parmi la jungle des lois, règlements et directives cantonales et fédérales, et émettre les demandes correspondantes.

S'agissant de soutiens tiers, les demandes de subvention au titre de la Loi (cantonale) sur l'Aide au Développement économique (LADE) occupent une place à part qui a fait couler beaucoup d'encre et plus récemment de salive, du fait que le Conseil Régional est le passage obligé d'une requête pour toute commune de la région, membre ou pas du Conseil Régional. La loi charge ce dernier d'émettre un préavis favorable ou pas à propos de la demande. On ne peut pas exclure que le Conseil Régional « traîne la patte » lorsqu'il s'agit de préavis une demande de soutien LADE pour un projet à caractère régional porté de Prangins (notons que Prangins aurait la possibilité de recourir si nécessaire auprès des instances cantonales) ; il convient toutefois de mettre en relation ce risque avec la faible probabilité qu'il se réalise et les conséquences mineures que sa réalisation pourrait avoir.

Le Comité de Direction du Conseil Régional (CoDir)

Compte tenu des circonstances évoquées plus haut, nous sommes de l'avis que le CoDir a effectué un bon travail, dans un effort de transparence qui n'a pas toujours été reconnu.

Néanmoins, la manière dont le CoDir est constitué ne peut pas permettre une composition optimale, pour les raisons suivantes

- Les membres du CoDir doivent être des Municipaux, personnes par définition surchargées, de surcroît souvent investies de multiples mandats
- La clause de sélection d'un membre du CoDir en fonction de son appartenance à une sous-région, impose parfois des candidats dont les compétences ou la disponibilité ne sont pas assurées
- Il découle des deux premiers points que le taux de rotation au CoDir est important, avec plus de la moitié des 37 membres passés ou présents du CoDir y ayant siégé 3 ans ou moins

La Cour des Comptes ajoute en outre, par la voix de son président : « *Il faut éviter une mainmise des municipaux sur les associations de communes.* »

La communication du Conseil Régional

De l'aveu même du CoDir, la communication du Conseil a été mauvaise, ouvrant par là des espaces pour des contre-vérités et autres vérités alternatives. Nous en avons exposé quelques-unes plus haut. Les efforts de communication que le CoDir nous a dit vouloir faire ne peuvent, à terme, que renforcer la prise de conscience de tous les acteurs et donc contribuer à une amélioration du fonctionnement du Conseil Régional. En ce sens, l'effort annoncé est réjouissant et porteur d'espoir.

Élément important de la communication, nous avons constaté que le rapport de gestion du CoDir s'est quelque peu étoffé depuis quelques années, et devrait continuer à l'être de part le rôle renforcé de la CoGes, induisant un cycle vertueux vers une meilleure visibilité du Conseil Régional.

Idées reçues

A ce stade, il nous paraît essentiel de revenir sur quelques poncifs qu'on retrouve encore et toujours non seulement dans la presse, mais hélas également dans de nombreux rapports ou préavis de communes voisines

Déficit démocratique

Depuis toujours, les opposants au Conseil Régional semblent soutenir que les droits démocratiques seraient déficitaires au Conseil Régional.

Notre analyse est tout autre ! Le Conseil Intercommunal est composé de représentants qui ont tous été élus (indirectement) par le peuple. S'agissant des représentants de Prangins au Conseil Intercommunal, ils sont élus par le Conseil Communal pour une période de législature.

La consultation du règlement du Conseil Intercommunal montre qu'au sein du Conseil Régional, les Conseillers ont les mêmes possibilités d'interpellation, de postulat et de motion que dans notre Conseil Communal. Les objets portés au vote du Conseil Intercommunal requièrent (souvent ou toujours ?) la double majorité des communes et des voix. Les décisions du Conseil Intercommunal sur les préavis peuvent faire l'objet d'un référendum dans chaque commune membre (ce droit n'a jamais été utilisé). Le droit d'initiative est également garanti !

Il nous paraît dès lors incontestable d'affirmer qu'il n'y a pas de déficit démocratique.

En revanche, ainsi que le relevait le rapport d'audit de la Cour des Comptes, il y avait un fort *déséquilibre* démographique dans la composition du Conseil Intercommunal, réservé initialement aux Municipaux des communes membres. A gré de l'évolution des statuts, ce déséquilibre a été partiellement corrigé ; actuellement, la représentation des délibérant des communes au Conseil Intercommunal peut atteindre 50%².

Nous ne pouvons conclure ce sujet sans relever que les Conseillers Intercommunaux n'ont que très peu fait appel à ces prérogatives démocratiques. De notre point de vue, il ont ainsi créé un autre déséquilibre démocratique bien plus préoccupant encore, entre d'une part le CoDir qui agit de manière tout à fait légitime en faisant usage de ses droits, et le Conseil Intercommunal d'autre part, dont la passivité est sur le point de devenir légendaire...

Nous formulons le vœu que le réveil du Conseil Intercommunal n'attende pas que toutes communes membres du Conseil Régional se soient posées la question qui nous occupe aujourd'hui.

4ème pouvoir

Le cadre légal sur lequel se fonde le Conseil Régional n'est pas défini par une Constitution et dès lors n'est pas un pouvoir. C'est le chapitre XI de la Loi cantonale sur les Communes qui est déterminant. Nulle trace de la possibilité d'y lever un impôt, ni de l'obligation pour une commune de faire part d'une association régionale, qui seraient des éléments d'un pouvoir institué.

Comme évoqué plus haut, Prangins n'a pas perdu de pouvoir en rejoignant le Conseil Régional. Nous avons juste choisi de lui déléguer certaines tâches, pragmatisme et esprit de solidarité étant les probables maitres-mots des initiateurs de la démarche.

Le Conseil Régional est le bras armé du canton

Le Canton a l'obligation légale de soutenir les associations régionales de commune dûment constituées. Les quelques CHF 250'000 qu'il verse annuellement au Conseil Régional font l'objet d'une convention qui règle les droits et les obligations des deux parties. La lecture de la convention n'indique en rien que le Conseil Régional serait au service du Canton de quelque manière et pour quelque dessein que ce soit.

On ne peut évoquer le canton sans parler du rôle de son représentant le plus proche, à savoir la préfecture. Le préfet est investi de par la loi du contrôle des associations de communes. Le rapport d'audit de la Cour des Comptes le préfet aurait manqué de diligence dans sa fonction de contrôle du Conseil Régional. Il n'a pas été possible de l'interviewer à ce sujet.

Perte d'autonomie

Il nous été dit que la présence du Conseil Régional dans des groupes de travail liés à l'urbanisation péjorait l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire.

Nous ne partageons pas ce point de vue.

- Premièrement, nous constatons que le Conseil Régional n'enlève aucune prérogative en matière de PGA.
- Secondement, le Conseil Régional dispose de compétences pointues en matière d'urbanisme, dont il serait dommage de se priver
- Troisièmement, la cadre législatif et réglementaire, LAT en tête, impose des approches régionales qui prédestinent le Conseil Régional à être impliqué, sans qu'un pouvoir décisionnel ne doive lui être accordé

Ainsi, il nous paraît opportun de faire appel au Conseil Régional pour venir en aider les 9 communes concernées afin de coordonner les travaux du plan directeur intercommunal

² C'est mieux, bien qu'à à notre avis insuffisant, et nous regrettons que le projet 2018 de révision des statuts, actuellement en cours de consultation, ne propose pas de définir 50% comme un seuil minimal.

Remarques finales

Nous voulons par ce rapport souligner le fait que le Conseil Régional n'est absolument pas ce « machin » opaque et inutile qui raboterait le peu d'autonomie que le Canton, et à travers lui la Confédération, nous laisse.

Au contraire, le Conseil est un partenaire précieux dans nos interactions avec celles et ceux avec qui nous partageons la responsabilité du développement de cette région, raison pour laquelle nous nous devons de collaborer ensemble.

Partenaire précieux et en mutation ! Il s'agira, à l'avenir, de tenir le rôle qui nous y est dévolu, par une approche pro-active et coordonnée des améliorations dont il a besoin. Le Conseil Régional ne peut fonctionner parfaitement qu'avec l'engagement de chacune de ses parties prenantes. Les séances du Conseil Régional et les assemblées générales de la SOFREN ne doivent plus être des événements ignorés par nos autorités communales ; chaque ordre du jour du Conseil Communal et de la Municipalité devrait, de notre point de vue, comprendre un point « Conseil Régional ».

Nous vous invitons à confirmer résolument l'attachement de la commune de Prangins au Conseil Régional.

Conclusions de la minorité de la Commission

Au vu des différents arguments mentionnés dans son rapport, la minorité de la Commission vous prie de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Prangins,

vu le Rapport-préavis municipal N° 30/18 « Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* »,

lu les rapports de Commission chargé d'étudier le sujet,

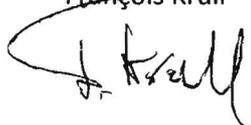
ouï les conclusions de la Commission chargée d'étudier cet objet

attendu que ce dernier a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

1. d'accepter le Rapport-préavis municipal N° 30/18 « Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* »;
2. de ne **pas** autoriser la Municipalité à entreprendre les démarches nécessaires au retrait de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon ;
3. qu'il est ainsi répondu à la motion de Monsieur Olivier Binz « *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* ».

Prangins, le 26 novembre 2018, pour la minorité de la Commission,

François Krull


Daniel Bujard

Rapporteur