

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

autorisant le Conseil d'Etat à ratifier la Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) "Projet d'agglomération franco-valdo-genevois" en vue d'en assurer la gouvernance

1 INTRODUCTION

Le présent EMPD a principalement pour objet d'autoriser le Conseil d'Etat à ratifier la "Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière "Projet d'agglomération franco-valdo-genevois" en vue d'en assurer la gouvernance. Les parties à la convention sont, pour la Suisse, le Canton de Genève et ses communes, le Canton de Vaud, le Conseil régional du district de Nyon, la Ville de Genève et, pour la France, la Région Rhône – Alpes, le Conseil général de l'Ain, le Conseil général de la Haute Savoie et l'ARC Syndicat mixte et ses membres.

2 LE PROJET D'AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO GENEVOIS

Ce projet d'agglomération s'inscrit dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération et de son engagement en faveur de l'espace urbain basé sur l'article 50 de la Constitution fédérale. Une des stratégies menées par la Confédération est la mise en place d'incitations financières notamment en matière de mobilité et d'urbanisation. Le projet d'agglomération a été soumis à l'Etat Français et à la Confédération fin 2007. En 2008, la Confédération a attribué un taux de cofinancement de 40% au projet AFVG. L'accord sur les prestations a été signé le 30 mars 2011. Cet accord scelle l'engagement de la Confédération et des cantons de Genève et de Vaud pour la réalisation des mesures d'infrastructures de transports inscrites en tranche A du projet pour la période 2011-2014, ainsi que pour les mesures non infrastructurelles (d'urbanisation). Le Canton de Vaud a par ailleurs signé un "Protocole additionnel pour la mise en oeuvre commune du projet d'agglomération franco-valdo-genevois" avec les communes concernées ainsi qu'avec le Conseil régional du District de Nyon.

2.1 Bref historique et fonctionnement du PAFVG

Depuis 2004, les partenaires franco-valdo-genevois sont engagés dans l'élaboration d'un Projet d'agglomération. Il est inscrit dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG) fin 2006.

Ainsi, pour la première fois, les territoires partenaires adhèrent à un diagnostic partagé, s'accordent sur un développement souhaité et s'engagent à mettre en oeuvre les mesures correspondantes. Le projet de 2007 a été traduit par une Charte d'engagement, signée le 5 décembre 2007. Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) fédère différentes démarches. Au niveau régional, la Région Rhône-Alpes reconnaît l'agglomération franco-valdo-genevoise comme sa

deuxième métropole, à l'articulation avec la Suisse, et lui attribue son label "Grands projets". Au niveau départemental, des conventions sont passées avec les Conseils généraux des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie dans le cadre des opérations de coopération transfrontalière soutenues par l'Union Européenne.

Au niveau des Etats, il s'inscrit, à la fois dans la démarche de Coopération métropolitaine de l'Etat français, ainsi que dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération suisse. L'accord sur les prestations entre la Confédération, le Canton de Genève et le Canton de Vaud concernant la tranche "A" du financement des mesures infrastructurelles a été conclu le 30 mars 2011.

Les travaux du PAFVG se déroulent sous l'égide du CRFG, organe faîtière, qui coiffe l'ensemble de la démarche. Le Comité de pilotage (COPIL) assure la conduite de la démarche au niveau politique et le Comité de projet (COPRO) son suivi au niveau technique. Une équipe spécifique dédiée au projet (l'équipe de projet) a été mise en place pour sa coordination technique.

Le COPIL est constitué des représentants politiques des institutions membres du PAFVG. Il regroupe 18 membres avec une coprésidence franco-valdo-genevoise. Le COPRO assure la cohérence de la démarche en représentant techniquement l'ensemble des partenaires.

2.2 Objectifs du PAFVG et enjeux pour le Canton de Vaud et le District de Nyon

Les objectifs du PAFVG 2007, qui sont en cours de réactualisation, se fondent sur la volonté d'améliorer la coordination des planifications entre les partenaires et sur une attitude commune visant à refuser le développement tendanciel. C'est une pièce maîtresse dans la construction d'une planification et gouvernance transfrontalières de cette région.

A l'horizon 2030, le PAFVG dessine une agglomération:

- compacte, capable d'accueillir le développement (+ 200'000 habitants et + 100'000 emplois) et de répondre aux besoins de mobilité sans gaspiller les ressources environnementales ;
- multipolaire, en rééquilibrant la répartition de l'habitat (accueil de 50% de nouveaux habitants dans le Canton de Genève) et des emplois (assurer la mise en place d'un développement économique plus équitable entre les partenaires franco-valdo-genevois) et en valorisant les atouts spécifiques des sites locaux ;
- verte, en préservant ses paysages, son agriculture dynamique et ses zones naturelles et en assurant une forte présence de la nature en ville.

La Confédération a évalué le PAFVG au cours de l'année 2008 et a attribué un taux de co-financement de 40% aux mesures qu'elle retenait comme pertinentes pour la première tranche de réalisation (2011-2014). Le District de Nyon est concerné par la mesure n°12 "Valorisation de la ligne ferroviaire Vaud Genève (RER)", ainsi que la mesure 52-1 concernant la requalification de la Route Suisse. A ces mesures s'ajoute l'amélioration de l'offre du chemin de fer Nyon – Saint-Cergue – Morez (NStCM), relevant d'autres budgets de la Confédération.

Le District de Nyon est également concerné par d'autres mesures du PAFVG, qui ne sont pas cofinancées par la Confédération, mais nécessaires à être mises en œuvre pour maintenir la cohérence globale du PAFVG. Il s'agit des mesures infrastructurelles financées entièrement par l'agglomération, ainsi que des mesures non infrastructurelles, relevant des planifications territoriales concernant les centres.

Le PAFVG 2^{ème} génération sera déposé auprès de la Confédération fin juin 2012 pour obtenir des cofinancements pour la nouvelle tranche "A" de mesures (2015-2018). Les études du PAFVG, le Plan directeur régional du District de Nyon, dont le volet stratégique est en cours d'approbation, et les différents schémas directeurs intercommunaux et sectoriels en cours d'étude dans la région seront versés au PAFVG 2^{ème} génération et contribueront à la réflexion sur les mesures d'agglomération à

faire figurer dans ce document.

A ce titre, il est à relever que la structure de suivi du PAFVG s'est adaptée afin d'optimiser à la fois le suivi de la mise en œuvre de la première tranche ainsi que l'élaboration du PAFVG 2^{ème} génération. Un recentrage des missions a été opéré : la planification de l'ensemble, l'identification et le déclenchement des opérations, ainsi que la coordination de projets stratégiques sont dévolues à la structure de suivi du PAFVG. De leur côté, les différentes collectivités territoriales reprennent la mise en œuvre des projets opérationnels les concernant.

2.3 Moyens actuels de suivi du PAFVG par les partenaires vaudois

Le montant à la charge de la partie vaudoise concernant le *financement des études* du PAFVG (selon une clé de répartition établie par rapport à la population des cantons de Vaud et Genève, ainsi que de la France voisine) a été de CHF 780'000.- pour la période 2008-2010. Le Canton a contribué à hauteur de CHF 355'000.- (CHF 240'000.- par le Service du développement territorial, SDT et CHF 115'000.- par le Service de l'économie, du logement et du tourisme, SELT) au titre de projet d'agglomération et à hauteur de CHF 60'000 au titre du programme Interreg – VD. Le Conseil régional du District de Nyon a participé à hauteur de CHF 266'000.- et la Ville de Nyon à hauteur de CHF 99'000.

La prévision budgétaire pour les études en 2011 attribue aux partenaires vaudois une participation de CHF 200'000, dont la moitié à la charge de la région et l'autre moitié à celle du Canton (CHF 55'000.- pour le SDT, CHF 15'000.- pour le Service des forêts, de la faune et de la nature, SFFN et CHF 30'000.- pour le SELT).

La participation cantonale au cofinancement des *frais de fonctionnement*, soit de ressources humaines extérieures à l'administration cantonale pour le PAFVG, s'élève à CHF 116'900.- par an. Cette somme couvre 30% du poste de chef de projet (CHF 390'000.- sur la période 2008-2012, soit CHF 78'000.- /an) et de celui d'ingénieur urbaniste (CHF 116'700.- pour la période 2010-2012, soit CHF 38'900.-/an). Ces postes sont rattachés administrativement au Conseil régional du District de Nyon.

Enfin, il est à relever la participation de l'administration cantonale par la mise à disposition de ressources humaines dans le suivi du PAFVG ; sont principalement concernés le SDT, SM, SELT, SR, SFFN et SECRI. Cela équivaut à environ 1 ETP. Enfin, le Conseil régional met à disposition l'équivalent de 0.3 poste ETP pour le suivi du PAFVG.

2.4 Incidences du GLCT-PAFVG sur la participation financière du Canton

La Convention GLCT-PAFVG prévoit, dans son article 24, la structure du budget et les modalités de financement.

La répartition de dépenses de fonctionnement est faite au prorata de la population, ce qui représente environ 10% pour la partie vaudoise. Actuellement, les dépenses de fonctionnement peuvent être comparées sur la base de postes ETP selon deux catégories : les postes permanents (9 ETP – GE, 3 ETP – France et 0.6 ETP – VD) et les postes mis à disposition dans les administrations (1 – GE, 2 – France et 1.3 – VD) (voir remarque ci-dessus). L'addition de ces deux catégories totalise 16.9 postes, dont 1.9 pour les partenaires vaudois. Ainsi, à l'heure actuelle, les ETP mis à disposition pour la partie vaudoise correspondent à la clé de répartition proposée par le GLCT, soit 10%.

En ce qui concerne les études et autres démarches, la convention stipule que la répartition budgétaire sera définie entre les parties en temps utile. Actuellement, le financement des actions repose sur un engagement financier des territoires proportionnel à la population, sous maîtrise d'ouvrage des différentes institutions.

Il est vraisemblable que la structure de répartitions des coûts de fonctionnement et études se poursuivra

encore pour un certain temps. Une réflexion doit en effet être menée pour intégrer les actuels organes de suivi du PAFVG dans la structure du GLCT.

La conclusion de la convention ne comporte pas d'incidences financières directes lesquelles devront être réglées au fur et à mesure de sa mise en œuvre et faire l'objet de décisions prises par les autorités cantonales compétentes selon la législation cantonale actuelle, en fonction de chaque type de projet et des dépenses qui en découlent. A ce titre, cette convention n'engendre pas en soi des dépenses nouvelles pour l'Etat.

3 LE COMITÉ RÉGIONAL FRANCO GENEVOIS

Le Canton de Vaud a reçu début 2007 une invitation formelle du Canton de Genève à adhérer au Comité Régional Franco-Genevois (CRFG), organisme de collaboration transfrontalière franco-genevois. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé d'accepter l'invitation faite au Canton d'adhérer au CRFG.

Auparavant, le Canton de Vaud avait le statut d'observateur au Comité Régional Franco-Genevois. Cet organisme comporte en son sein notamment le représentant de l'Etat français, à savoir le Préfet de la Région Rhône-Alpes, et il traite, dans le cadre de ses commissions thématiques et groupes de travail, des problématiques concernant spécifiquement les questions de politique d'agglomération dans la région autour de la Ville de Genève. Pour le Canton de Vaud, seule la région de Nyon est donc concernée. L'adhésion du Canton de Vaud au CRFG lui donne un droit plein et entier afin d'influencer les décisions du CRFG, pour certains projets stratégiques pour Vaud comme le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Après détermination officielle positive des partenaires régionaux prioritairement concernés, à savoir la Ville de Nyon et le Conseil régional du district de Nyon, le Gouvernement cantonal a pris cette décision d'adhérer au CRFG, surtout de par la proximité entre le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et surtout de par la proximité entre le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et le CRFG.

Etant donné la thématique concernée (aspects " aménagement ") et la proximité du CRFG avec le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, le suivi politique du CRFG était assuré depuis 2007 par feu M. le Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, Chef du Département de l'économie, en charge du développement territorial, et à ce jour par Mme Béatrice Métraux. Le suivi opérationnel et administratif est assuré par l'Office des affaires extérieures. La participation vaudoise aux actions et commissions du CRFG se fait selon le principe de la géométrie variable, à savoir une participation aux projets, aux groupes de travail et aux commissions qui ont été identifiés comme prioritaires par les partenaires vaudois du CRFG.

4 BUT ET CHAMP D'APPLICATION DU GLCT "PROJET D'AGGLOMÉRATION FRANCO- VALDO-GENEVOIS

Cette convention tend à instituer l'Organisme de coopération transfrontalier en vue d'assurer la gouvernance du projet d'agglomération (OCT-AFVG). Son but vise le renforcement de la gouvernance et non la mise en œuvre concrète de réalisations prévues dans le cadre de l'agglomération en question. Son objectif relève plus de la coopération stratégique qu'opérationnelle. Elle permet ainsi de répondre à la demande de l'ensemble des partenaires de disposer d'un cadre juridique spécifique.

Cette convention s'inscrit pleinement dans le cadre de l'Accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996. L'extension de cet Accord au Canton de Vaud est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005.

Historique

Mandaté par les co-présidents du comité de pilotage du Projet d'agglomération, un groupe de travail franco-suisse a entamé en décembre 2008 les travaux de rédaction de la convention instituant le GLCT. Ces travaux ont été poursuivis dès novembre 2009 sous la houlette du CRFG. Lors du comité du CRFG du 17 novembre 2009, il a été décidé que côté français, le pilotage serait repris par l'Etat français au plus haut niveau (Ministère des Affaires étrangères). Au mois d'avril 2010, M. Pierre Lellouche, Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, le préfet de la Région Rhône-Alpes et les exécutifs des collectivités territoriales concernées ont transmis aux partenaires suisses un texte amendé. Suite à la séance du Bureau du CRFG du 24 juin 2010, un groupe de travail piloté par les secrétaires généraux du CRFG a repris les travaux pour consolider le texte. A la demande du Bureau du CRFG du 8 février 2011, le groupe de travail s'est réuni le 17 février 2011 pour finaliser le texte de la convention. Pour la délégation vaudoise (Canton de Vaud et Conseil régional du District de Nyon), les travaux de rédaction de ce texte ont été suivis par le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) et le Service juridique et législatif (S JL).

4.1 Contenu matériel du GLCT

La convention instituant le GLCT est le fruit d'un long et constructif processus entre les différents partenaires du projet d'agglomération. La note explicative du 17 mars 2011 fait partie intégrante du présent exposé des motifs et projet de décret. Le Conseil d'Etat y renvoie expressément. La note explicative expose en particulier les raisons de la création du GLCT son objectif et sa structure (*1. Introduction, 2. Objectif, 3. Structure*), et contient un commentaire article par article détaillé (*4. Commentaire*). La convention organise les structures et les modalités de fonctionnement avec une assemblée générale au sein de laquelle tous les partenaires sont représentés. Par rapport au système actuel de gouvernance du projet d'agglomération, cette convention permet de donner un cadre juridique permettant d'assurer une gouvernance efficace du projet, cadre juridique rendu nécessaire par le passage à des réalisations concrètes. Ce GLCT est soumis au Droit suisse (droit genevois). En effet, le cœur géographique et économique du projet est à Genève qui par ailleurs représente, avec le Canton de Vaud, l'entité responsable de l'AVFG devant la Confédération.

L'article premier énonce l'objet de la convention, les articles 2 et 3 sont consacrés aux engagements des parties. L'article 3 permet à des partenaires de se dégager du respect de ses obligations sur un point précis, évoquant "un sujet majeur devant relever exclusivement de sa propre compétence". Ensuite les articles 5 à 29 constituent les statuts à proprement parler du GLCT avec un titre premier relatif à la création du GLCT (Articles 5 à 10), suivi d'un titre 2 (articles 11 à 19) relatifs au fonctionnement de cet organisme. Ce titre est lui-même divisé en deux chapitres. Le premier concerne l'Assemblée (organe plénier obligatoire et dans lequel "chaque collectivité territoriale ou organisme public local dispose d'au moins un siège" aux articles 12 à 17 le second la Présidence (articles 18 et 19). Le troisième titre, composé des articles 20 et 21, concerne les relations du GLCT avec des tiers alors que le quatrième titre est doté d'un article unique (art 22) relatif au personnel de l'OCT. Suit un titre cinq, lequel traite du budget de l'OCT et des contributions des membres (articles 23 à 25), alors que les dispositions relatives à la modification des statuts du GLCT, à l'adhésion ou au retrait de membres, à la dissolution éventuelle et à la liquidation consécutive du GLCT figurent dans un dernier titre six (articles 26 à 29). Finalement une troisième partie, composée d'un article unique (article 30), fixe les conditions d'entrée en vigueur, la durée et la dénonciation de la convention.

Le Conseil d'Etat adhère totalement aux objectifs du GLCT qui est prévu pour une durée de cinq ans

4.2 Procédure d'approbation vaudoise

Toutes les collectivités partenaires ont approuvé le projet de convention. Sur le plan intercantonal, les dispositions traitant de la procédure d'adoption de conventions intercantionales ne sont applicables que dans les cas où la conclusion ou la ratification d'une convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement dans au moins deux des Etats contractants (art 7 de la Convention sur la participation des parlements, COPARL). A Genève, la Loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (LOCT) autorise le Conseil d'Etat à approuver par voie d'arrêté les statuts de tout organisme de coopération transfrontalière créé sur son territoire. Dès lors, le GLCT n'entre pas dans le champ d'application de la COPARL. En revanche, les modalités procédurales prévues pour le Canton de Vaud pour les arts 60 et suivants de la loi sur le Grand Conseil (LGC) s'appliquent.

Dans ce contexte, le Grand Conseil a déjà saisi le Conseil d'Etat par le biais d'une interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts, intitulée "A quelle sauce démocratique notre canton veut-il être mangé dans la thématique des agglomérations ?", à la suite de laquelle la détermination suivante a été adoptée". Dans sa réponse à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts "A quelle sauce démocratique notre canton veut-il être mangé dans la thématique des agglomérations", le Conseil d'Etat vaudois prévoit de laisser de manière pérenne la Présidence du nouvel organe de coopération transfrontalière (GLCT) aux Genevois. Au contraire, le Grand Conseil défend un tournus avec une Présidence vaudoise à tour de rôle. Si le Grand Conseil peut comprendre qu'il faut un secrétariat continu de ce Groupement local de coopération, la Présidence doit être partagée : les Vaudois ont une part importante de territoire et de population dans l'agglomération franco-valdo-genevoise et une part essentielle à son bon fonctionnement. Il s'agit donc que notre Canton prenne son destin en mains dans cette agglomération et participe à part égale à sa conduite avec les autres entités territoriales qui la composent : le tournus présidentiel s'impose donc.

Le même jour, soit le 30 août 2011 et conformément à l'article 60, al. 1^{er} de la LGC la Commission thématique des affaires extérieures s'est réunie pour examiner le projet de convention auquel elle se rallie finalement très majoritairement. La Commission a souligné l'importance du projet d'agglomération pour le canton de Vaud et a reconnu la nécessité d'aboutir rapidement à un texte à même de répondre aux attentes spécifiques des partenaires concernés. Ses remarques portent sur les modalités de vote de la présidence art.18, sur la double signature eu égard à la représentation art.20, al.2. Elle souhaite par ailleurs que le financement art. 24 soit assuré et coordonné. Toutes ces questions relèvent du règlement intérieur du GLCT pour lequel un groupe de travail a été créé et qui débute ses travaux le 17 novembre. Le groupe de travail se compose de représentants de toutes les parties.

En conclusion, la commission thématique des affaires extérieures ne s'oppose pas à la présidence genevoise du GLCT, au contraire elle la considère de manière positive. Il y a là une sorte de hiatus que le Conseil d'Etat s'explique de par la prise en compte par la Commission de l'état d'avancement du dossier, en particulier l'acceptation de celui-ci par toutes les parties. Il faut avoir ici en tête que l'entité à créer n'est pas qu'intercantonale et qu'elle inclut des partenaires français qui ne partagent pas notre culture politique. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la présidence genevoise permanente à laquelle le Conseil d'Etat se rallie pragmatiquement. En fait, l'essentiel à retenir consiste à voir le Canton de Genève en tant qu'entité responsable du projet d'agglomération vis à vis de la Confédération, ce qui justifie d'autant plus le principe d'une présidence permanente.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Projet de convention intercantonale

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Le financement des postes attribués aux projets d'agglomération est actuellement assuré par la loi sur l'aide au développement économique (LADE). Cette démarche prendra fin en décembre 2012. Dès lors, le Conseil d'Etat sera attentif à trouver une nouvelle solution financière pour 2013.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le GLCT est conforme à la mesure n° 12 du programme de législature

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

5.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le GLCT est conforme à la Constitution cantonale, en particulier ses articles 103 al.2 et 121

5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme aux mesures B11 et R15 du Plan directeur cantonal et à la ligne d'action R1.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET
autorisant le Conseil d'Etat à ratifier la Convention instituant le
Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) "projet
d'agglomération franco-valdo-genevois " en vue d'assurer la gouvernance

du 15 février 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 103 et 121 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat de Vaud

décète

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à ratifier, au nom du Canton de Vaud, la Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)"projet d'agglomération franco-valdo-genevois" en vue d'assurer la gouvernance.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, lettre b), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 février 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean