Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1993)

Heft: 1

Artikel: Évaluation de la politique régionale : l'exemple du canton de Vaud

Autor: Ankers, Neil

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966402

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Evaluation de la politique régionale
l'exemple du canton de Vaud.

Neil Ankers

1. Introduction

La reconnaissance du besoin d'intervention des pouvoirs publics face aux problèmes résultant des déséquilibres régionaux remonte aux années 1920. La politique régionale était alors réalisée par le truchement des politiques sectorielles, en particulier la politique agraire.

Depuis, les causes de ces déséquilibres n'ont cessé de se multiplier. Les années 70 en particulier, ont été le théâtre de bouleversements économiques et technologiques qui auront obligé beaucoup de pays occidentaux, dont la Suisse, à un redéploiement de leurs activités industrielles. Toutes les régions n'ayant pas les mêmes possibilités, celui-ci n'a pas été partout identique. La répartition spatiale des emplois en a alors été affectée.
L'explosion du prix de l'énergie, la nouvelle division internationale du travail et la révolution technologique ont ensuite renforcé ces déséquilibres entre régions.

Face à ceci, la politique régionale suisse au sens large s'est alors étoffée pour englober aujourd'hui:

-l'aménagement du territoire,
-la coordination des politiques sectorielles,
-les mesures de péréquation financière,
-la politique régionale au sens strict dont le pilier central est la loi fédérale de 1974 sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (L.I.M.).

De nombreux cantons ont alors complété ces mesures fédérales par des dispositions cantonales.

C'est le cas du Conseil d'Etat vaudois qui constate en 1985 que les 2/3 de la population cantonale et 70% des emplois se concentrent autour du bassin lémanique *(Chancellerie d'Etat, p283)*. Quelques indices, datant de la même année, illustrent bien le caractère déséquilibré de l'évolution qui marquait ce canton à l'époque:

Tableau 1: Indice de développement de quelques districts.

District:	Indice de l'évolution démographique (1963-1983)	Indice de l'évolution des emplois (1970-1980)	Indice de l'évolution des revenus imposables (1982)
Avenches:	**93.4**	**92.9**	**64.2**
Lausanne:	89.8	98.4	112.2
Morges:	146.9	127.2	95.7
Moudon:	**93.9**	**95.8**	**65.7**
Nyon:	158.0	116.6	133.8
Oron:	**111.8**	**106.2**	**61.1**
Yverdon:	96.9	94.3	70.2
Vaud	100	100	100

Sources: Chancellerie d'Etat, p 290.

Le gouvernement vaudois décrète ainsi le 20 mai 1985 la loi sur le développement économique régional (L.D.E.R.).

Cette loi vise à "promouvoir le développement économique régional et (...) réduire les disparités entre les différentes régions du canton." *(LDER du 20 mai 1985, art. 1)*

Tout comme la Confédération le fait avec la LIM, le canton poursuit les buts de la LDER par l'octroi aux régions de crédits sans intérêts en rapport avec les investissements publics et privés, porteurs en matière de développement régional.

Contrairement à la LIM, la LDER concerne également les régions situées entre les agglomérations (bassin lémanique) et les régions de montagne. Dans ces dernières, elle n'intervient que pour des projets n'entrant pas dans le champ d'application de la LIM.

Enfin, trois obligations majeures sont faites aux régions désireuses de profiter de ces crédits:

1. Création d'une région remplissant les conditions légales.
2. Création en leur sein d'un organe régional (association régionale).
3. Elaboration d'un Programme régional de développement (P.R.D.) renfermant une liste d'objectifs régionaux et un catalogue des investissements. Ce document est à renouveler théoriquement au minimum tous les cinq ans.

Les crédits sont alors attribués aux régions sous forme d'enveloppes financières dont la gestion revient aux associations régionales. Les décisions de ces dernières doivent toutefois être ratifiées par le Conseil d'Etat vaudois. Celui-ci dispose également d'une enveloppe financière cantonale dont il fait usage pour soutenir des projets dont les répercussions dépassent largement le cadre régional.

La LDER forme avec la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (L.A.T.C) le plan directeur du canton de Vaud. Elle en est ainsi soumise aux quatre principes de base, à savoir,

1) La régionalisation.
2) La décentralisation concentrée.
3) La coordination entre autorités et organismes intéressés.
4) La participation et l'information.

Ces principes viennent donc s'ajouter au développement économique dans la palette des objectifs de la LDER.

Le désir d'une utilisation la plus judicieuse possible des moyens mis à disposition par les pouvoirs publics dans la poursuite des objectifs de leurs politiques s'est rapidement manifesté dans le domaine du développement régional: de 1979 à 1985, une centaine de travaux tentaient de faire le point sur la politique régionale en Suisse dans le cadre du programe national de la recherche (P.N.R.) "Problèmes régionaux". Parmi ceux-ci, une quarantaine se sont penchés sur des questions relatives à l'évaluation de la LIM. (voir la synthèse de Frey, R. L., 1985).

Depuis peu, l'administration fédérale tente de systématiser les mécanismes d'évaluation dans plusieurs secteurs, en particulier dans la mise en oeuvre de la LIM (controlling).

Les études du groupe de travail "Evaluation législative" (AGEVAL), mandaté par le Département fédéral de justice et police, vont dans le même sens.

Le tout récent P.N.R. 27 concernant les effets des mesures étatiques part également de ce même désir d'efficacité des politiques publiques, dans leurs effets comme dans leurs modes d'application.
La politique régionale vaudoise, âgée aujourd'hui de sept ans, paraissait mûre pour une première évaluation. Ceci d'autant plus qu'une récente motion déposée au Grand Conseil vaudois et demandant une certaine institutionnalisation des régions remettait sérieusement en question l'aptitude de la politique actuelle à résoudre les problèmes régionaux.

2. Méthodologie

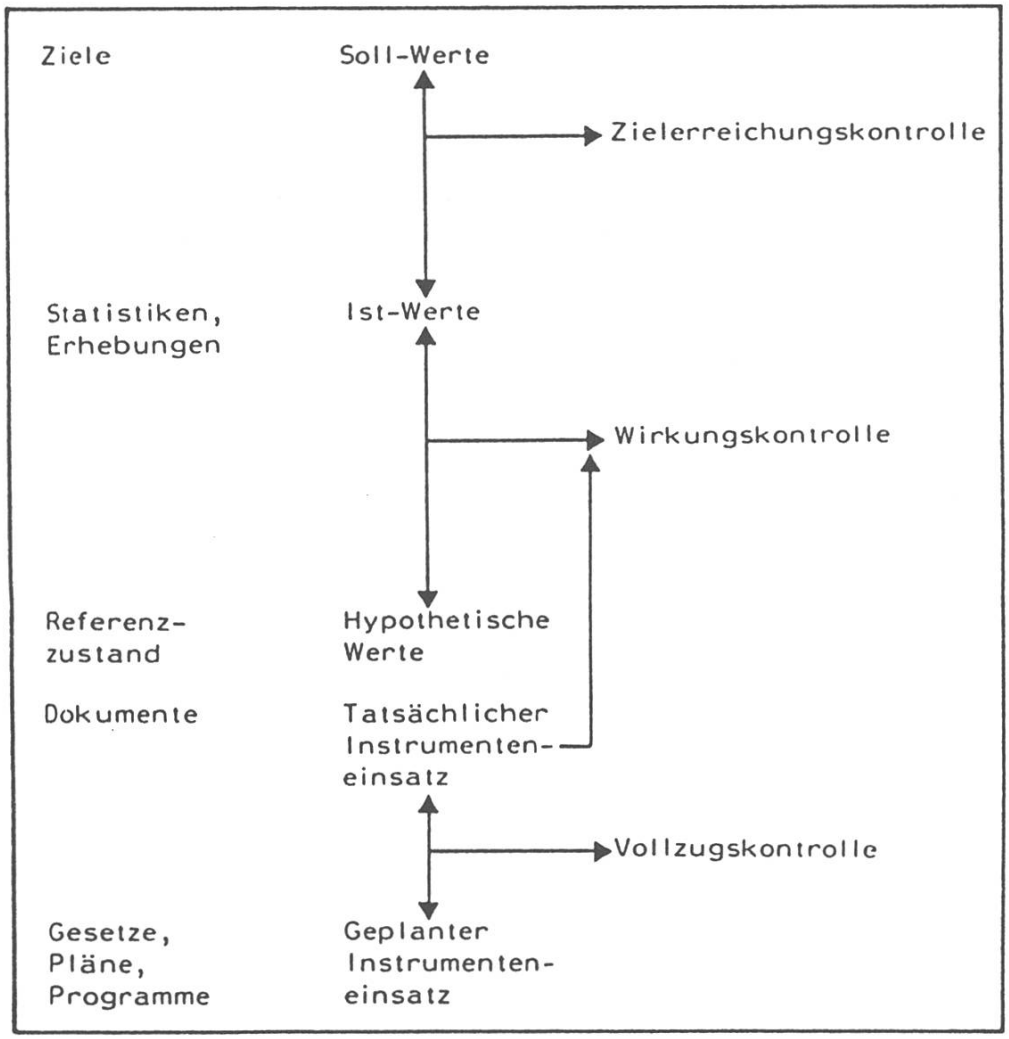
Au sein du schéma des obligations faites aux régions désireuses de bénéficier des crédits LDER (voir ci-dessus), les modes d'organisation rencontrés dans la pratique sont aussi variés que le sont les caractéristiques régionales. Nous avons ainsi préféré ne retenir que trois régions, dont la variété des modes d'application de la LDER nous a permis d'aborder les problèmes les plus classiques que l'ensemble des régions vaudoises ont pu rencontrer dans l'application de cette loi. Les régions choisies correspondent géographiquement aux districts d'Avenches, de Moudon et d'Oron, toutes situées au nord de Lausanne.

Pour procéder à une évaluation de la politique régionale vaudoise dans son ensemble, il aurait également fallu procéder à une évaluation de l'autre volet du plan directeur cantonal: la LATC. De nature très différente, cette loi aurait exigé le recours à d'autres méthodes d'évaluation tournées vers les questions d'aménagement du territoire et non socio-économiques. La question serait donc à traiter séparément.

2.2. Méthodes d'évaluation des politiques publiques

Force nous a été de constater qu'il n'existe, à l'heure actuelle, pas de procédure standard pour contrôler l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics. Un certain concensus existait cependant dans le milieu des années 80 pour dire que le contrôle de l'efficacité comprenait trois aspects[1] *(Frey, 1985, p 7 ss.; Anwander et al., p 9 ss., Spehl, p 22 ss.)*. Ceux-ci sont résumés dans le tableau 2:

Tableau 2: Contrôle de l'efficacité.



Source: Frey, 1979, p 9, d'après Spehl, p 23.

[1] Les critères ont encore été affinés par la suite (voir Nioche, p. 18), mais cette approche de base est adéquate dans le cadre de notre travail

La LDER est entrée en vigueur en 1986. Les trois régions étudiées se constituaient en tant que telles en 1986 et 1987. Elles ont toutes déposé leur programme régional de développement en 1989. Notre analyse porte jusqu'au 31.12.1991.

Nous constatons d'emblée qu'un **contrôle des effets** ainsi que les méthodes affiliées ne sont **pas utilisables** dans notre cas: le laps de temps écoulé est encore trop court pour que les mesures prises en rapport avec cette loi (investissements, mesures d'organisation) puissent avoir développé tous les effets que l'on attend d'elles*(Oswald, p 202 ss.)*.

Cette réflexion vaut également pour **l'analyse du "coup au but"**: il est encore beaucoup trop tôt pour pouvoir observer des changements significatifs d'indicateurs socio-économiques définis. De plus, les objectifs, qu'il s'agisse de ceux de la LDER ou de ceux des régions elles-mêmes, ne sont pas quantifiés. Définir dans quelle mesure ils ont été atteints devient donc très difficile.

Quant au **contrôle de l'exécution**, le problème se situe ailleurs: cet outil, comme les deux autres présentés, est conçu pour évaluer des lois dont l'utilité est dans la réglementation qu'elles engendrent directement dans un domaine. A titre d'exemple, les lois relatives aux paiements directs en agriculture se prêtent volontiers à ce type d'évaluation *(voir Anwander et al.)* puisque **le but poursuivi réside (entre autres) dans l'attribution d'un revenu aux agriculteurs et non dans la dynamique administrative engendrée.**

Dans le cas de la LDER, le but recherché est tout autant dans la dynamique régionale engendrée par l'application de la loi que dans la réalisation d'équipements d'infrastructure.

Un **contrôle de l'exécution** au sens strict prônerait une gestion la plus économe possible en moyens financiers et administratifs des enveloppes financières. Il va de soi que cela n'est pas le but recherché par la LDER.

2.3. Méthode utilisée

Face à ce constat, nous avons opté pour la mise en place d'une méthode plus directement adaptée à notre mandat et à la LDER:
Les objectifs généraux de la LDER que nous avons présentés ci-dessus peuvent être répartis en neuf groupes, suivant qu'ils se rapportent:

1. aux investissements réalisés.
2. aux mesures d'organisation mises en oeuvre.
3. à la participation des acteurs régionaux.
4. à la collaboration intercommunale.
5. à l'information diffusée à l'intérieur et à l'extérieur des associations régionales.
6. à la promotion économique.
7. à l'action sociale.
8. à la promotion de l'identité régionale.
9. à quelques aspects particuliers de la mise en oeuvre de la LDER qui ne sont en relation avec aucun des 8 autres groupes.

Nous avons donc analysé, pour chacun de ces groupes, les effets de la mise en oeuvre de la LDER: effets du processus de mise en oeuvre lui-même d'une part et effets des investissements réalisés et des mesures d'organisation mises en place d'autre part. Nous avons voulu ainsi vérifier si les buts de la LDER ont été atteints dans les trois régions étudiées.

En parallèle, une analyse des objectifs régionaux (formulés dans les programmes de développement) et de leur niveau de réalisation fut entreprise afin de déterminer l'efficacité des investissements et des mesures d'organisation réalisés[2].
Cette démarche s'est vu concrétisée par une liste de questions de base relatives aux neuf thèmes d'évaluation présentés ci-dessus:

---

[2] Nous utilisons en cela la définition de Nioche (p 17) de l'évaluation d'efficacité (ou d'impact) comme étant la méthode permettant de déterminer le degré d'atteinte des objectifs initiaux.

1. Quels investissements et mesures d'organisation ont-ils été réalisés?
2. Les projets d'investissements et mesures d'organisation prévus puis réalisés étaient-ils/ sont-ils cohérents avec les objectifs régionaux?
3. La LDER a-t-elle réellement permis une mise en valeur plus grande des ressources humaines régionales que les formes politiques traditionnelles ne l'auraient fait?
4. Les différentes communes ont-elles pu participer / bénéficier de façon égale à la mise en place de la LDER / des crédits LDER?
   Renforcement de la collaboration intercommunale dans la région?
5. Quelle information a été diffusée, à qui et à quel moment (analyse objective et subjective)?
   Capitalisation des connaissances acquises?
6. Quelles réalisations la LDER a-t-elle permis aux associations régionales de développer en matière de promotion économique?
7. La LDER a-t-elle contribué à l'action sociale au sein de la région?
8. La mise en place de la LDER, ainsi que les réalisations qu'elle a engendrées tendent-elles à renforcer l'identité régionale?
9. La façon dont a été mise en oeuvre la LDER dans la région permet-elle à ses habitants de tirer pleinement parti du potentiel de cette loi?

Chacune de ces questions de base était étayée par un ensemble de questions de détail. Nous en avons ensuite extrait:

- Un questionnaire écrit envoyé à certains membres des comités régionaux,
- Un questionnaire écrit envoyé à certains membres des commissions d'étude et/ou de travail des associations régionales,
- Une liste de questions ouvertes utilisée pour interroger des personnalités compétentes.

Littérature spécialisée et documents internes aux associations ont complété ces sources d'information.

3. Principaux résultats et commentaires

Orientation et volume des investissements:

Tableau 4: Investissements et crédits LDER accordés (enveloppes régionales) par type de projets (situation au 31.12.1991):

Type de projets:	Renseignements:	Avenches	Moudon:	Oron:
Rattrapage:	Nombre de projets	2	9	9
	Volume Investi*1: En SFr: % du total investi:	9'607'000.- 82.9%	35'505'535.- 44.8%	60'927'200.- 89.'7%
	Crédit accordé: En SFr: % du total accordé au 31.12.1991*2	1'980'000.- 67.6%	4'618'300.- 51.3%	6'912'282.- 90.1%
Autres	Nombre de projets	1	8	7
	Volume Investi*1: En SFr: % du total investi:	1'985'000.- 17.1%	43"735'550.- 55.2%	7'027'000.- 10.3%
	Crédit accordé: En SFr: % du total accordé au 31.12.1991*2	950'000.- 32.4%	4'378'000.- 48.7%	760'000.- 9.9%
Montant de l'enveloppe financière (Fr):		7 millions	10 millions	8,5 millions

Sources: -Dépt. AIC,-Annuaire statistique vaudois -Propres calculs.

Légende:*1: Sommes investies ayant été au bénéfice d'un crédit LDER.
*2: Montant des crédits LDER accordés exprimés en % des crédits totaux (enveloppe régionale) accordés durant la période concernée.

Soulignons que la région de Moudon a pu bénéficier d'importants crédits LDER à charge de l'enveloppe cantonale pour la réalisation des trois principaux investissements de la deuxième catégorie. La situation d'équilibre entre les différents types d'investissements que présente cette région est donc à relativiser.

Dans l'ensemble des régions étudiées, la plus grande partie des investissements et des crédits LDER accordés (enveloppes régionales et cantonales) l'ont été pour des projets de rattrapage[3].
Il peut paraître paradoxal qu'une loi recherchant la promotion du **développement économique** régional soit avant tout utilisée par les régions pour remplir leurs obligations légales.

Ces investissements de rattrapage représentent pourtant dans de nombreux cas une étape incontournable pour un développement économique futur: pas de nouvelles constructions sans équipement des terrains, pas de nouveaux habitants sans structures scolaires adéquates, etc.
Il était ainsi logique de les inclure dans le champ d'application de la LDER (ce qui n'a pas été d'emblée le cas pour l'épuration, les adductions d'eau et la protection civile).

Pourtant, devant l'ampleur croissante de ce type d'investissement, ainsi que face à l'état préoccupant des finances publiques obligeant à des taux de subventionnement à la baisse (moratoire vaudois sur les subventions scolaires), cette logique ne semble plus convaincre totalement l'ensemble des pouvoirs publics, ceci en particulier dans les domaines scolaires et de l'épuration des eaux.

Force nous est effectivement de constater, au vu des chiffres du tableau 4, que la LDER tend à jouer un rôle de "bouche trou" financier là où les autres politiques publiques sectorielles ne se montrent pas aussi généreuses qu'on le souhaiterait (épuration, scolaire, agriculture) (*voir Brugger/Frey, p.54 ou encore Frey, 1985, p 90).*
La solution d'un champ d'application plus restreint ne nous paraît guère fidèle à l'esprit du développement régional. Solution peut-être dans la logique du législateur, elle resterait très théorique pour les collectivités concernées: si les obligations faites aux communes n'étaient pas relâchées, leur refuser des crédits par rapport à ces obligations aurait les conséquences suivantes:

---

[3]On entend par projets de rattrapage les investissements réalisés en rapport avec les différentes obligations cantonales et fédérales: réalisations scolaires, adductions et épurations d'eau et protection civile sont les plus courants.

- Evolution de la situation financière très préoccupante pour beaucoup de communes, avec de nombreux nouveaux cas d'obération.
- Utilisation des enveloppes financières de fait réservée aux grandes communes puisqu'elles sont les seules à avoir rempli ces obligations. D'où fort risque de désintéressement de l'ensemble des petites communes au procédé de régionalisation.
- Très lente utilisation des enveloppes LDER et donc, accroissement des disparités économiques avec le reste du pays.

Une augmentation des autres formes d'aide publique (subventions) par rapport aux objets que l'on exclurait de la LDER, ou encore un accroissement futur des enveloppes régionales, représentent des solutions difficilement envisageables dans le contexte économique actuel.

Face à cette situation, c'est aux régions elles-mêmes de gérer cette ambiguïté:

- à elles de partager leur enveloppe de manière à réaliser au plus vite les investissements de rattrapage les plus urgents (en évitant au maximum les effets d'entraînement) tout en mobilisant au mieux leur potentiel de développement économique régional *(Dapples, com. pers.),*
- à leurs communes de prendre l'habitude de collaborer dans une gestion commune des problèmes régionaux, attitude concrétisée par la réalisation de certains investissements mais surtout par la mise en place de mesures d'organisation.

Car l'idée de base de la LDER est d'utiliser une péréquation financière, de toute façon nécessaire au vu des disparités économiques existantes au sein du canton, pour responsabiliser les acteurs locaux en leur laissant eux-mêmes donner au développement de leur région la direction qu'ils souhaitent.
C'est cette interprétation de la loi qui justifie aujourd'hui son soutien à des projets très indirectement en rapport avec le développement économique, mais permettant à moyen terme une participation de l'ensemble des communes au phénomène de la régionalisation, seule garantie à longue échéance d'un développement global réel des régions.

D'autre part, l'espoir, émis par de nombreux responsables régionaux interrogés, d'une utilisation future des crédits LDER moins axée sur le rattrapage, nous semble compromis d'emblée au vu des larges besoins encore existants. Seule la région d'Avenches peut espérer voir ce voeux se concrétiser.

Enfin, relevons que les crédits LDER ne semblent pas jouer un rôle prépondérant dans les décisions d'investissement des maîtres d'oeuvre. Découlant d'obligations légales, la majorité des projets publiques aurait été réalisée sans la LDER, quoique moins rapidement.

Mesures d'organisation mises en place

Si le soutien à l'investissement est le moyen de cette loi, ses buts vont bien au-delà d'un simple renforcement de l'infrastructure au sein des régions. Les mesures d'organisation régionales doivent ainsi compléter les projets d'investissement réalisés pour former un programme d'action cohérent. Leur adéquation aux besoins régionaux du moment, lors de leur mise en oeuvre, sera le miroir du dynamisme développé par les associations régionales.

Aujourd'hui, malgré un relatif retard en la matière de la part de certaines régions, l'importance des mesures d'organisation et de leur mise en place est reconnue par tous.

Il s'agit dès lors pour les secrétaires régionaux et les cantons de saisir cette occasion pour informer plus que jamais:

- Analyse ,par les secrétaires, des besoins régionaux et de leurs imbrications dans une perspective de développement régional équilibré. Une référence plus fréquente aux études déjà réalisées (P.R.D.) est ici souhaitable *(Dapples, com. pers.)*: les objectifs régionaux à poursuivre n'ont pu changer diamétralement en l'espace de quatre ans.[4]

- Stockage et mise en circulation efficace des informations et de l'expérience acquise par les régions dans l'excercice de la mise

[4] Pourquoi ne aps imaginer, { l'image de ce qui se fait pour l'état des crédits LDER, une publication fréquante de l'état d'avancement de l'application des mesures en cours ainsi qu'un inventaire des celles souhaitables à l'avenir?

en place de telles mesures. L'activité déployée par les autorités cantonales dans ce sens nous paraît insuffisante, ceci d'autant plus que peu de régions publient d'elles-mêmes des rapports vraiment détaillés sur leurs activités. Nous suggérons la réalisation d'un catalogue des mesures réalisées dans les différentes régions, complété par des adresses de contact.

Efficacité des investissements et des mesures d'organisation:
L'étude des systèmes d'objectifs des trois régions nous fait conclure à une cohérence interne de ceux-ci qui devrait garantir l'efficacité des mesures et des projets contenus dans les programmes de développement.

Cependant, le fossé séparant les objectifs régionaux parfois très théoriques d'un côté, et les besoins immédiats des communes qui présentent les projets d'investissement de l'autre, gêne les régions dans l'atteinte des objectifs en question. D'où la nécessité ressentie à Avenches et à Oron de réaliser un plan directeur régional qui permettrait d'arrimer également les projets d'investissement au tandem objectifs-mesures d'organisation.

Précisons qu'un tel arrimage n'aurait eu aucun sens dans la première génération de programmes de développement puisque la plupart des communes ne pouvaient alors proposer que des projets de rattrapage.
Le fait que le besoin se manifeste maintenant est un indice que certaines communes sont devenues disponibles pour un dialogue (parce que débarrassées des préoccupations liées à leurs obligations) sur une planification régionale des investissements (et non plus seulement des mesures d'organisation). Aux secrétaires régionaux et au S.A.T. de saisir cette occasion!

Participation des acteurs régionaux
Si l'importance de la participation des acteurs régionaux dans le processus de mise en oeuvre de la LDER semble être reconnue aujourd'hui dans les trois régions, cela n'a pas toujours été le cas.
Les problèmes les plus fréquents ont été:

- Le désir de réaliser la phase de planification en cercle restreint par souci de gain de temps et d'argent ou par désir d'avoir des propositions concrètes à formuler avant d'élargir le débat. Ceci a pu ou va causer des pertes de temps importantes lors de la phase d'application de programmes à l'élaboration desquels trop de gens influents n'ont pas été intégrés.

- La nécessité, pour des questions formelles, de faire participer bon nombre de représentants des autorités politiques, que ceux-ci soient motivés ou non par la régionalisation. L'ouverture des associations régionales à d'autres types d'acteurs reste en effet un choix que la classe politique, peu habituée à un tel mode de travail, n'opère pas forcément.

Les commissions d'étude et de travail mises en place dans certaines régions, permettent, si elles répondent à une réelle volonté d'ouverture, une mise à contribution efficace des personnalités les plus capables de la région. Pour cela, leur rôle doit dépasser celui du simple canal d'information des municipalités pour devenir des organes de conseil auprès des comités des associations régionales.

Offrir la possibilité aux personnes morales ou physiques d'adhérer aux associations est également un moyen efficace d'intéresser les acteurs les plus importants du développement économique régional à la régionalisation.
La mise en valeur des ressources humaines a ainsi été très variable dans les régions étudiées, suivant que les autorités politiques des districts étaient disposées ou non à jouer l'ouverture. Le fonctionnement futur des régions ayant jusque là travaillé à huis clos risque de se heurter à des résistances embarassantes que l'on aurait pu éviter en pratiquant l'ouverture dès le départ.

Collaboration intercommunale
La nécessité d'une représentation des plus grandes communes au sein des comités régionaux a pu aboutir à une représentation insuffisante des petites communes et de leurs intérêts là où elles n'ont pu se faire entendre par le truchement de commissions d'étude ou de travail.

Concernant les coûts engendrés par les associations régionales, la création dans certaines régions d'un fonds destiné au financement de projets et de mesures d'organisation n'entrant pas dans le champ d'application de la LDER représente, à nos yeux, la manifestation d'une volonté de collaboration intercommunale claire.

Une appréciation des retombées des réalisations permises par la LDER pour les différentes communes aurait dû passer par une analyse détaillée de l'ensemble des incidences à long terme de chacune de ces réalisations *(voir à ce sujet Frey, 1982)*. Nous avons préféré nous limiter à étudier le caractère de "régionalité" de ces réalisations pour conclure partout à un rejet aujourd'hui quasi systématique des projets de portée essentiellement communale. Ceci n'a cependant pas toujours été le cas par le passé, beaucoup d'investissements de rattrapage ne concernant souvent qu'un nombre très restreint de communes.

Si nous n'avons pas partout constaté un renforcement marqué de la collaboration entre communes par le passé, celles des trois régions étudiées affichent aujourd'hui une volonté claire dans ce sens: ne plus se contenter de réaliser certains investissements en commun, mais bien systématiser le réflexe de collaboration, et ce également en ce qui concerne les questions d'organisation régionale (gestion des déchets, circulation, loisirs, etc). Les contacts plus fréquents entre municipalités qu'a encouragé la LDER ont joué un rôle important dans ce sens.

L'information

Principe de base du plan directeur cantonal, l'information constitue, avec la participation, une des conditions sine qua non pour obtenir de la part de l'ensemble des acteurs régionaux une attitude bien intentionnée vis-à-vis du projet qu'on leur propose.
La quantité et la qualité de l'information émise par les associations régionales va ainsi le plus souvent de pair avec le degré d'ouverture qu'elles présentent en matière de participation des acteurs régionaux.

Quelques généralités sur la question:

- Les informations en rapport avec des faits concrets se transmettent beaucoup mieux que celles concernant des idées abstraites.
- L'information doit préparer à l'information: c'est une tâche complexe. Le recours à des professionnels peut s'avérer utile.
- Il est important de rendre chaque membre des différentes structures des associations régionales conscient de son rôle d'informateur vis-à-vis des personnes qu'il représente (sa commune, son association, etc).

L'identité régionale

La promotion de l'identité régionale est à notre sens complémentaire à celle de l'économie régionale dans la mesure où les deux s'assurent mutuellement une indépendance et un avenir propres face aux influences des centres.

Le découpage des régions étant basé sur des éléments économiques et démographiques, une identité régionale n'existe pas forcément avant la création des associations régionales. Certaines associations estiment que l'évolution du mode de vie en général, changeant le référentiel géographique des habitants, devrait suffire.

La nécessité d'une forte identification de la population au projet régional pour la réussite de ce dernier, ce qui suppose un réel sens d'identité régionale et non pas un simple amalgame d'orgueil communal et d'habitudes citadines, devrait à notre avis inciter ces associations à soutenir plus directement le développement d'une telle identité, particulièrement par le canal de l'information.

Lacunes faisant obstacle à une évaluation exhaustive et remèdes

Le caractère peu précis des buts poursuivis par la LDER *("promouvoir le développement économique régional et réduire les disparités entre (...) régions (...).") (LDER, art. 1)*, ajouté à l'absence de formulation claire de la conception du développement prônée par les autorités cantonales laisse ouverte la question des critères par rapport auxquels une évaluation doit être tentée. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que chacun des acteurs régionaux interrogé applique

des critères différents lorsqu'il émet un jugement en relation avec la LDER.
La LDER reposant sur la conception du développement endogène, elle ne pourrait se permettre d'imposer des objectifs chiffrés aux régions. Ceci ne saurait pourtant justifier un compromis politique trop vague pour être ensuite appliqué correctement.
Accroître l'nformation aux régions sur les buts réels de cette loi, mieux souligner la complémentarité entre la LDER et les mesures de soutien à l'économie privée, changer éventuellement le nom de la loi en faveur d'une étiquette reflétant mieux son contenu, seraient des solutions possibles.

Dans cette conception endogène du développement, il serait logique de laisser aux régions le choix de leurs propres critères d'évaluation. L'autorité cantonale compétente pourrait élaborer en collaboration avec les régions un schéma de base d'évaluation permettant un échange d'expériences entre régions.

4. Conclusion

Chacune des trois régions étudiées avait adopté une attitude différente au départ. Trois ans plus tard, la distance parcourue sur le long chemin de la régionalisation est très variable. Pourtant, les trois régions parlent aujourd'hui le même langage: élargir (maintenir) les activités de l'association régionale, mieux informer, ouvrir davantage les structures de l'association régionale.
Un certain retard est ainsi le tribut à payer à cette volonté d'un développement endogène.

La LDER semble être un outil relativement adapté pour un développement régional endogène. **Elle offre aux régions qui le veulent la possibilité d'atteindre à la fois leurs propres objectifs et ceux de la loi**[5]

---

[5]Nous entendons ici les principes de base du plan directeur cantonal. En ce qui concerne l"aide au développement économique" et la "réduction des disparités entre régions" (LDER, art.1), nous restons fidèle aux propos de Frey *(1985, p 147)*: "Une infrastructure bien développée est une condition nécessaire mais non suffisante pour garantir un développement économique(...)".

Notre vision des choses donne ainsi une grande responsabilité au canton (Dépt. AIC) et aux secrétaires régionaux dans la façon dont les régions utilisent la LDER. Canton et secrétaires accomplissent souvent déjà des efforts suivis pour promouvoir une utilisation la plus complète possible de cette loi. C'est le maintien et la réorientation de ces efforts à l'avenir qui seront déterminants pour une traduction dans les faits de la prédisposition aujourd'hui favorable de ces régions vis-à-vis de la régionalisation.

Zusammenfassung
Dieser Artikel ist die Synthese einer Arbeit über die Evaluation der waadtländischen Regionalpolitik, genauer über deren Hauptgesetz (LDER): Aufgrund der ständigen Vergrösserung der Ungleichgewichte zwischen den Gebieten des Genferseeufers und dem Hinterland entwarf die waadtländische Regierung in 1985 die LDER, ein kantonales Pendant des IHG, das auch für Talgebiete Investitionshilfen für Infrastrukturförderung gewährleistet. Nach einer groben Präsentation der im Bereich der Regionalpolitik üblichen Gesetzevaluationsmethoden wird die hier angewandte Methode vorgestellt. Die Gebiete, die auf Regionalisierung setzen, können mit Hilfe dieses Gesetzes ihre regionalen Ziele erreichen. Das LDER reicht allerdings nicht aus, um die festgestellten (wirtschaftlichen) Ungleichgewichte auszugleichen.

Summary
This article presents in synthetic form the results of an evaluation of the policy of the canton of Vaud with regard to regions. The consistently increasing economic gap between the regions close to Lake Geneva and other parts of the canton led the Vaud governement to adopt the LDER, a copy at cantonal level of a federal law supporting investment in the provision of regional amenities in mountain areas, the LDER being valid more particularly for lowland regions. After presenting briefly the methods generally employed to evaluate the efficacity of legal measures, the author explains his own approach. He concludes that although the LDER allows the regions which apply it correctly to achieve their aims, it has not succeeded in bridging the economic gap between the different areas.

Bibliographie

ANWANDER S. et al., Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft: eine Gesetzevaluation, Zürich, VdF, 1990.

A.R.O., Programme régional de développement, rapport final Mézières, avril 1989.

BELLWALD Anton, Erfolgsbeurteilung des Investitionshilfegesetzes und seiner flankierenden Massnahmen, in: O.E.P.R. (publicateur), La Suisse et le pari régional, Lugano-Porza, Editions Troislangues, 1981

BRUGGER Ernst /FREY René L., Politique régionale en Suisse. Buts, problèmes, expériences, réformes, Lausanne, Presse polytechniques romandes, 1985.

CANTON DE VAUD, Plan directeur cantonal, Lausanne, 1987.

CHANCELLERIE D'ETAT DE LAUSANNE, Bulletin du Grand Conseil. 1.a, session ordinaire, printemps 1985 Lausanne, Imprimerie Vaudoise, 1985.

CRITERES ECONOMIE-DECOSTERD Denis, Région d'Avenches. Programme de développement, rapport final, tomes I, II & III, Lausanne, 1989.

CRITERES ECONOMIE-DECOSTERD Denis, Région de Moudon. Programme de développement, rapport final, tomes I, II & III, Lausanne, 1989.

DEPARTEMENT AIC (VD), Directives pour la réalisation des programmes régionaux de développement, Lausanne, 1987.

FREY René L., Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Berne/Stuttgart, Haupt, 1979

FREY René L., Verteilungswirkungen staatlicher Massnahmen in der Regionalpolitik, in: Fischer Georges (éditeur), Contrôle de l'efficacité dans les domaines politiques influant sur l'organisation du territoire, Diessenhofen, Verlag Rüegger, 1982, pp 29-44.

FREY René L., Politique régionale. Une évaluation, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1985.

HANSER Christian, Erfolgskontrolle der Infrastrukturförderung im schweizerischen Berggebiet - Das Untersuchungskonzept, in: Hanser Christian (éditeur), Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen. Empirischer Beitrag zur Erfolgskontrolle der Regionalpolitik des Bundes, Bern, Verlag Rüegger, 1985.

NIOCHE Jean-Pierre, L'évaluation des politiques publiques: une définion in: Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi?

Pour qui? Comment?, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1990, pp 13-26.
OSWALD Bernhard, Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik. Eine theoretische und empirische Analyse für Bayern, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1980
S.C.R.I.S. (Etat de Vaud), Annuaire statistique du canton de Vaud, diverses années
SPEHL Harald, Regionale Wirtschaftswachstum und regionale Entwicklungsplanung, Bonn, Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, 1981

Lois et textes relatifs

Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), Lausanne, 1985.
Loi sur le développement économique régional (LDER), (RSV 8.3) du 20 mai 1985 et modifications du 27 mai 1987 et du 8 mai 1989.

Adresse des Verfassers:

Ankers Neil
Bergellerstrasse 30
8049 Zürich