

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
chargée d'examiner le :**

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur les affaires extérieures 2023

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 16 avril 2024 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre.

Elle était composée de Mmes et MM. Mathieu Balsiger, Laurence Bassin, Romain Belotti, Cendrine Cachemaille, Aurélien Demaurex, Eliane Desarzens, Yann Glayre (président et rapporteur), Claude Nicole Grin, Stéphane Jordan, Yannick Maury, Charles Monod, Yves Paccaud, Chantal Weidmann Yenny, Regula Zellweger, Pierre Zwahlen.

Mme Christelle Luisier Brodard, Présidente du Conseil d'Etat et cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) était présente, accompagnée de M. Roland Ecoffey, chef de l'Office des affaires extérieures (OAE).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance et contribué à la préparation du présent rapport, ce dont nous le remercions.

2. INTRODUCTION

En préambule, le Président relève la qualité du travail fourni par l'Office des affaires extérieures (OAE) qui a la charge d'élaborer et éditer ce rapport. Il relève la variété des thématiques, fort bien synthétisées dans de brefs chapitres d'une vingtaine de lignes chacun.

Le Vice-président estime que le Conseil d'État se montre résolument actif tant dans ses relations sur la scène fédérale qu'au-delà de ses frontières. Ce rapport donne une très bonne impression et illustre bien les négociations et les divers contacts régulièrement entretenus pour le Canton.

Le rapport passe en revue de manière assez importante l'action du Conseil d'État pour défendre les intérêts du Canton de Vaud dans les dossiers de politique fédérale, tout comme sur les scènes intercantionales, transfrontalières et internationales. Ce rapport évoque aussi les actions menées par le Gouvernement pour promouvoir l'image et favoriser le rayonnement du Canton. Prioritairement destiné à informer le Grand Conseil, et plus particulièrement sa Commission thématique des affaires extérieures, ce document s'adresse aussi à un public plus large tel que les institutions et partenaires du Canton de Vaud.

3. EXAMEN PAGE PAR PAGE DU RAPPORT

⌘ Gare de Lausanne

Après la décision d'une mise en service d'une nouvelle gare en 2038 seulement, il est maintenant mentionné l'importance de lancer rapidement une étude préliminaire en vue de son extension souterraine. Quelles sont les incidences sur le projet de doubler la desserte entre la gare et le Flon, avec le M3 ou une autre forme d'extension souterraine, telle qu'un tunnel piétonnier ?

Selon le chef de l'OAE, il s'agit de rendre compatible l'extension du trafic CFF grandes lignes, traversant le pays d'ouest en est, avec l'aménagement souterrain pour les lignes du métro lausannois M2 et M3. Il faudra garantir ces complémentarités d'où la nécessité d'agir rapidement afin d'assurer la compatibilité de ces différents chantiers souterrains.

La conseillère d'État confirme qu'aujourd'hui le projet de la gare est entièrement réexaminé, y compris la question piétonne entre la gare et le Flon. Dans ce dossier, on a vu que les aspects fédéraux, cantonaux et communaux doivent être coordonnés. Actuellement, il n'est pas encore possible de donner le résultat des nouvelles études en cours.

⌘ Transport de marchandises / Cargo souterrain¹

Fin 2022, le Grand Conseil a pris en considération le Postulat Yann Glayre et consorts au nom des groupes UDC, PLR, Vert'libéraux (22_POS_59) – Pour un engagement fort du Canton de Vaud au projet CST, Cargo sous-terrain. Nous sommes dans l'attente de la réponse du Conseil d'État à ce postulat.

Les études de faisabilité menées par les cantons de Vaud et Genève montrent que le réseau Cargo sous-terrain, qui consiste au transport de marchandises via des capsules automatisées, doit être raccordé au réseau national et qu'un travail de définition du tracé est nécessaire avec les autres cantons de Berne, Fribourg et Neuchâtel. Le projet est titanesque et les coûts se chiffrent en milliards, ce qui risque de poser un problème de rentabilité.

⌘ Finances de la Confédération / Prise de position du Conseil d'État / Conférence des affaires fédérales

Ce chapitre relate l'opposition des cantons à des modifications législatives fédérales visant à réduire la participation de la Confédération à certaines prestations, au détriment des cantons. Une commissaire demande si la position exprimée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a été entendue au niveau du Parlement fédéral et de quelle manière le Conseil d'État et l'OAE suivent les dossiers. Elle pense notamment à la manière dont la députation vaudoise est (re)sensibilisée au moment du passage des projets devant les Chambres fédérales.

L'OAE réalise une veille régulière qui permet d'analyser les objets de politique fédérale. De manière plus large, il est mentionné que dans les faits, la défense des intérêts vaudois appelle une attention constante des départements et des services-métiers de l'administration cantonale.

Le Conseil d'État répond évidemment aux consultations fédérales et prend parfois des positions communes avec d'autres cantons dans le cadre notamment des Conférences latines ou de Suisse occidentale. Dans les domaines jugés prioritaires pour le Canton de Vaud, le Conseil d'État, appuyé par l'OAE, suit tout le processus législatif fédéral, dès la rédaction des projets, et se montre actif au moment des travaux en commissions où les Conférences intercantionales sont souvent auditionnées. Afin d'obtenir des majorités, le Conseil d'État cherche aussi des appuis de parlementaires d'autres cantons. Une stratégie de lobbying est ainsi mise en place pour avoir des chances de succès.

La Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) relève favorablement la forte implication du Conseil d'État dans le suivi des dossiers fédéraux prioritaires pour le Canton.

Conférence des affaires fédérales

Cette Conférence - commission permanente d'échange d'informations relatives aux affaires fédérales - est inscrite dans la Constitution vaudoise (art. 118). Il s'agit de tenir des rencontres qui permettent au Conseil d'État d'échanger avec la députation vaudoise aux Chambres fédérales et de faire le point sur l'avancement des dossiers prioritaires pour le Canton. Le nouveau Conseil d'État a montré sa volonté de resserrer les liens avec la députation vaudoise, en se rendant par exemple à Berne pendant les sessions du Parlement fédéral. L'idée de redynamiser ces rencontres, qui ont lieu quatre fois par année, semble appréciée des parlementaires.

Il existe aussi la Stammtisch des cantons qui réunit une fois par session les conseillères et conseillers d'État des cantons et les parlementaires du Conseil des États.

La CTAE trouve que le mécanisme s'est véritablement affiné au fil des années. Elle salue l'attention qui est portée aux reports des charges de la Confédération sur les cantons. Le dossier est d'autant plus sensible que la situation financière de la Confédération est compliquée.

¹ <https://www.cst.ch/fr/>

⌘ Aménagement du territoire

L'objectif de la révision de la LAT 2 est de stabiliser le nombre de bâtiments situés hors zone à bâtir. Un commissaire demande des précisions sur le fait que le Conseil d'État a défendu la libre décision pour les cantons de taxer certains types de plus-values, dispositions qui ont finalement été introduites dans la loi.

La conseillère d'État explique qu'une interpellation du conseiller aux États Benedikt Würth (SG) – (24.3151) Pour une mise en œuvre pragmatique de la LAT 2 qui respecte les compétences des cantons – vise à maintenir une marge de manœuvre aux cantons pour adapter les dispositions aux spécificités régionales concernant notamment l'augmentation d'indice de construction, soumise à compensation (plus-value). Dans le Canton de Vaud, il existe cette taxation de la plus-value pour les augmentations d'indice, mais il persiste quelques interrogations quant à la modélisation du système (seuil de matérialité notamment) ; certains cantons seront libres de ne pas le faire.

⌘ Pénurie de médecins

Un commissaire souhaite connaître le nombre d'exceptions de pratiquer qui ont été accordées à des médecins par rapport au total des autorisations octroyées.

Le service concerné a fourni le complément d'information suivant par courriel le 2 mai :

En 2023, 36 autorisations ont été accordées en recourant à la clause d'exception sur les 134 admissions à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins délivrées dans le Canton de Vaud. Pour les médecins internistes généralistes, il y a eu 4 exceptions sur un total de 63 admissions. Pour les médecins praticiens, on dénombre 29 exceptions sur 50 autorisations. S'agissant des pédiatres, on observe 2 exceptions sur 17 autorisations. Enfin, pour les psychiatres et psychothérapeutes d'enfants et d'adolescents, 1 exception a été accordée sur 4 autorisations. L'ensemble des médecins qui ont obtenu une exception sont titulaires d'un diplôme étranger.

⌘ Numérisation du notariat

La question de la centralisation au niveau fédéral apparaît à plusieurs reprises dans le rapport. Un commissaire a l'impression que la Confédération essaie de s'octroyer certaines compétences cantonales, le cas du notariat en est un exemple.

L'exemple est pertinent, le Conseil d'État défend le principe de subsidiarité qui veut que les tâches étatiques ne soient déléguées au niveau supérieur (Confédération) que lorsqu'il est prouvé qu'elles y seront mieux assumées qu'au niveau inférieur (Canton). Sous prétexte de la numérisation et du développement de plateformes ou de bases de données, la Confédération tend à reprendre des compétences sur le fond, ce qui induit des uniformisations ou des reprises de conditions que le Canton ne souhaite peut-être pas.

Dans cet exemple, le notariat vaudois était particulièrement mécontent des conséquences potentielles du projet fédéral de numérisation qui remettrait en cause l'organisation notariale actuelle. Le Conseil d'État s'est mobilisé pour éviter ce type de problématique. Certains cantons, souvent pour des questions financières, sont moins déterminés à garder leurs compétences. Dans ces circonstances, le Canton de Vaud a été peu entendu ; puisque le projet de loi maintient l'octroi à la Confédération diverses compétences permettant de réglementer les procédures d'instrumentation.

Cette situation induit une discussion de principe qui devra être menée sur la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Il existe une volonté, au niveau fédéral, de reprendre ce dossier.

Un commissaire propose que dans les prochains rapports, un chapitre décrive les projets fédéraux qui s'inscrivent dans cette tendance à la centralisation.

⌘ Formation et recherche

Les ressources annoncées dans le message FRI 2025-2028 (encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les hautes écoles) ne couvriraient ni l'inflation, ni la hausse des effectifs et mettraient la place scientifique en difficulté. Un commissaire demande si le Conseil d'État a été entendu dans sa demande au Conseil fédéral d'augmenter ses efforts dans son message final.

La conseillère d'État indique que la situation ne s'est pas améliorée, le message final maintient une croissance limitée de 1.6% qui ne couvre pas l'augmentation des effectifs et le renchérissement. Les hautes écoles doivent

refuser des étudiant-es dans des branches où il y a pénurie. Selon les mécanismes de redressement des finances, la Confédération rétorque que des efforts doivent être faits dans tous les secteurs. Sur ce sujet, les travaux parlementaires commenceront à la session d'été.

L'UNIL, la HES-SO, mais l'EPFL également, sont particulièrement préoccupés par cette situation qui mettrait en péril la qualité de l'enseignement et de la recherche.

⌘ Dossier européen

La Suisse et l'Union européenne (UE) se sont désormais entendues sur une approche sectorielle, dite par paquet. Cela implique que les éléments institutionnels sont négociés dans chaque accord sectoriel. Les résultats des entretiens exploratoires sont consignés dans un document technique, le « common understanding ». Ces éléments, déjà très détaillés, ont servi de base à l'élaboration du mandat de négociation. L'objectif très ambitieux est d'aboutir à un accord d'ici à la fin de l'année 2024.

Pour rappel, en mars 2023, réunis au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les cantons unanimes se sont prononcés en faveur d'une réouverture des négociations et ont publié une prise de position commune². Les cantons réaffirmaient leur volonté d'être consultés durant la négociation. En 2023, la CdC et les Conférences intercantionales spécialisées ont été impliquées dans les travaux du Conseil fédéral qui ont abouti au mandat de négociation avec l'UE. Les cantons ont pu être entendus sur les points critiques, en particulier les aides d'état, les travailleurs détachés, l'égalité salariale, la problématique juridictionnelle (compétences de surveillance), etc.

La présidente du Conseil d'État fait partie du Dialogue Europe qui se réunit tous les deux mois environ. Il s'agit d'une plateforme d'échange entre le Conseil fédéral – les conseillers fédéraux en charge du dossier, MM. Cassis et Parmelin – et des représentant-es des gouvernements cantonaux, qui permet d'obtenir des informations privilégiées dans ce dossier et aux cantons de donner leur avis.

Lors d'une assemblée plénière extraordinaire le 2 février 2024, la CdC a voté une prise de position commune positive sur le projet³ de mandat de négociation avec l'UE, approuvée par 24 cantons sur 26 (une opposition et une abstention). Au niveau des discussions techniques, les cantons sont représentés dans les groupes de travail et accompagnent le processus de négociation.

Dans les domaines spécifiques de la recherche, de la formation et de l'innovation, les cantons attendent de l'UE qu'elle donne des signes d'ouverture, écrit la CdC. L'objectif étant que la Suisse soit à nouveau membre à part entière du programme Horizon Europe.

⌘ École à l'hôpital

Il est à noter que le Conseil d'État se base notamment sur la prise de position de notre Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) émise à fin 2021 en réponse à la consultation, pour justifier sa décision de ne pas ratifier un accord intercantonal en matière de facturation entre cantons des frais de l'école à l'hôpital et de préconiser la mise en place d'une solution simple, transparente et efficace d'entente avec ses partenaires romands.

⌘ Transport de chlore par rail

On peut lire que les cantons du Valais, de Genève et de Vaud collaborent à la rédaction d'une convention. Si l'adoption de cette dernière est de la compétence du Grand Conseil, il convient alors que le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) et les parlements concernés soient informés en amont afin de pouvoir être consultés sur le projet, en instituant éventuellement une commission interparlementaire d'examen, ce qui permet au pouvoir législatif de formuler des observations et de proposer des amendements. Le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) rencontre des réels problèmes à être informé de l'élaboration de nouvelles conventions intercantionales.

² <https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/medienmitteilungen/2023/Stelg-20230324-Standortbestimmung-FR.pdf>

³ https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/medienmitteilungen/2024/MM_Europa_20240308_FR.pdf

⌘ Programmes d'innovation

Il est souhaité que le rapport présente les chiffres 2023 qui sont, selon un commissaire, rapidement disponibles au début de l'année suivante, notamment le nombre de nouvelles entreprises implantées. Le chef de l'OAE indique que, pour des questions de délais, il n'est pratiquement pas possible de fournir les chiffres de l'année sous revue.

Le service concerné a fourni le complément d'information suivant par courriel le 2 mai :

L'agence de promotion économique de Suisse occidentale, la Greater Geneva Bern area (GGBA), qui regroupe les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Genève et Valais, a publié ses chiffres consolidés pour l'année 2023, le 19 mars 2024. Il en ressort que durant l'année 2023, 28 entreprises se sont installées dans le Canton de Vaud, générant ainsi 231 emplois à 3 ans. Plus globalement, le GGBA recense 76 nouvelles entreprises implémentées dans la région de Suisse occidentale qui créeront plus de 600 emplois sur ces trois prochaines années.

⌘ Protection des eaux du Léman

Lors de pluies importantes et de vents défavorables, des matériaux tels que du plastique, du Sagex (polystyrène expansé – PSE), du papier et matières fécales (en cas de STEP inondées) ou d'autres matériaux de construction sont charriés sur les côtes du Léman tant sur Suisse que sur France. La réserve naturelle des Grangettes est particulièrement touchée. Une commissaire demande quelles sont les collaborations intercantionales et internationales en cas de pollution du Lac.

Le service concerné a fourni le complément d'information suivant par courriel le 2 mai :

La Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL) contribue depuis 60 ans à la coordination de la politique de l'eau des cantons de Vaud, du Valais, de Genève, des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Selon cet organe intercantonal et transfrontalier, il existe en effet une accumulation de déchets poussés par le vent dans la réserve des Grangettes, dont le nettoyage est effectué sous l'égide des autorités locales. À noter que la CIPEL s'intéresse de près à la question des microplastiques et produira à ce propos une étude d'ici l'été 2024.

⌘ Grand Genève⁴

La charte Grand Genève en transition⁵ a été signée en janvier 2023, il s'agit d'une charte d'engagement politique souhaitant donner une impulsion, une vision, un projet pour engager la transition écologique du Grand Genève, bassin de vie transfrontalier et transcantonal. Une commissaire demande de quelle manière les autorités concernées vont ensuite contrôler la mise en œuvre des objectifs qui découleront de cette charte.

La conseillère d'État confirme que la charte décrit de grands principes. Les compétences du Grand Genève sont liées à l'aménagement du territoire, la mobilité et l'environnement. La Vision territoriale transfrontalière (VTT) 2050, qui sera adoptée d'ici la fin de l'année 2024, servira de socle pour les prochaines planifications françaises, genevoises et vaudoises (SCoT, PDR, PDCn, etc.⁶). Elle fondera également l'identification des projets, notamment de mobilité, des futures générations de projets d'agglomération. La mise en œuvre d'une vision territoriale transfrontalière est éminemment compliquée ; pour le Canton de Vaud, ces projets touchent uniquement la Région de Nyon.

⌘ Conseil du Léman

Un commissaire a l'impression que cet organisme manque de dynamisme. Cependant, le conseiller d'État Frédéric Borloz, en charge des affaires transfrontalières, s'engage activement dans le cadre du Conseil du Léman, qui a l'avantage, mais aussi le désavantage, d'être plutôt informel et qui reste une plateforme d'échanges, en particulier sur la promotion économique. Un organe qui permet ce type d'échanges est important et permet de résoudre des différends surtout en ce moment où le mécontentement grandit en Haute-Savoie ou dans l'Ain concernant l'exode de personnel qualifié (les salaires suisses étant nettement plus

⁴ <https://www.grand-geneve.org/agglomeration-transfrontaliere/>

⁵ https://www.grand-geneve.org/wp-content/uploads/Charte_Grand_Geneve_en_Transition_2023.pdf

⁶ Schéma de cohérence territorial (SCoT) ; Projet de développement régional (PDR) ; Plan directeur cantonal (PDCn)

attractifs), les problèmes de mobilité (trafic routier important aux heures de pointe) ou la difficulté de se loger (les prix y sont tirés vers le haut par celles et ceux qui traversent quotidiennement la frontière).

⌘ Liaisons lacustres – Ligne du Tonkin

Dans un contexte général où près de 25'000 frontaliers et frontalières travaillent dans notre Canton, un commissaire demande si la réhabilitation de la ligne ferroviaire du Tonkin (entre Evian et Saint-Gingolph) est une solution envisagée. La conseillère d'État indique que le Canton du Valais vient de voter un crédit d'étude de 20 millions, mais le problème principal concerne le financement de la partie française dont le coût est évalué à 160 millions.

Concernant les NaviExpress spécialement achetés pour le transport quotidien des travailleuses et travailleurs français, un commissaire demande à quelle hauteur la France va participer à ces investissements. La conseillère d'État admet qu'il existe un problème de financement ; à ce sujet des questions sont encore ouvertes. La contribution financière d'exploitation versée par les collectivités publiques françaises est réglée par une convention séparée qui est en train d'être renégociée.

Si certains en Suisse trouvent que ces bateaux bénéficient à des résidents français, d'autres en France considèrent que ces personnes contribuent à la prospérité économique de la Suisse. De manière générale, la Haute Savoie et l'Ain n'ont pas forcément la même perception que nous du « miracle lémanique » ; ils ont parfois l'impression d'être les laissés pour compte.

Le commissaire souligne que la France garde une certaine part de l'impôt de ces personnes qui travaillent en Suisse. Il qualifie la situation de « gagnant-gagnant ».

⌘ Coopération et développement en chiffres

Un commissaire remarque une augmentation significative en 2022 des contributions du Canton à la coopération et au développement qui se montent à 2.8 millions. Il est précisé que les 100'000.- frs accordés à la Chaîne du bonheur ne sont pas inclus puisque versés en 2023 (aide extraordinaire à la suite des séismes en Turquie et en Syrie).

En rapport à cette thématique de la coopération au développement, le rapport du Conseil d'État sur le Postulat Martine Meldem et consorts - Aider davantage des gens du Sud - une responsabilité (18_POS_101) a finalement été publié et sera examiné par la CTAE dans sa séance du 4 juin 2024.

⌘ Annexes – Liste des initiatives à l'attention de l'Assemblée fédérale

Un commissaire demande de faire figurer dans les annexes de la prochaine édition du rapport, une liste de suivi des initiatives cantonales à l'attention de l'Assemblée fédérale, ce qui permettrait de connaître leur état de traitement jusqu'au passage éventuel devant une commission du Parlement fédéral ou devant les Chambres.

La conseillère d'État se déclare favorable à cette proposition.

M. Yann Glayre, est d'ailleurs récemment allé défendre l'initiative sur le programme Horizon Europe devant la Commission de la science, de l'éducation et de la culture, en compagnie de l'initiatrice Mme Carine Carvalho.

4. VOTE DE LA COMMISSION

C'est à l'unanimité que la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil d'adopter le rapport 2023 du Conseil d'État au Grand Conseil sur les affaires extérieures.

Lausanne, le 20 juin 2024

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*