



RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LES AFFAIRES EXTERIEURES DU CANTON DE VAUD

ET RAPPORT SUR

- la motion Daniel Bovet et consorts demandant que la nouvelle loi sur le Grand Conseil contienne des dispositions définissant dans quelles conditions et dans quelles formes le Grand Conseil prend part à la politique extérieure du Canton, selon l'article 52 de la Constitution vaudoise
- la motion André Delacour et consorts demandant au Conseil d'Etat de doter le Grand Conseil de moyens lui permettant de participer de manière active à la politique de collaboration intercantonale ou régionale importante

ET REPONSE A

- l'interpellation Daniel Bovet et consorts sur la manière dont le Conseil d'Etat applique l'article 52 de la Constitution vaudoise en matière de relations transfrontalières

ET EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET ACCORDANT UN CREDIT POUR LE FINANCEMENT D'INTERREG III

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
I. INTRODUCTION	4
II. LA POLITIQUE EXTERIEURE DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (No 258 R. 4/97)	6
A. Affaires fédérales	6
1. <i>Relations avec la députation vaudoise</i>	6
2. <i>Les consultations (voir annexe 1)</i>	6
B. Collaboration intercantonale	8
1. <i>La collaboration bilatérale</i>	8
1.1. Vaud / Genève	8
1.2. Vaud / Valais	9
1.3. Vaud / Fribourg	9
1.4. Vaud / Neuchâtel	10
1.5. Conclusions	10
2. <i>La collaboration multilatérale</i>	10
2.1. L'Arc lémanique	11
2.2. L'Espace Mittelland	11
2.3. Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)	14
2.4. Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	15
2.5. Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations (CT CVA)	18
2.6. Fondation pour la collaboration confédérale - Fondation ch	19
2.7. Institut du fédéralisme	20
C. Collaboration transfrontalière et affaires européennes	20
1. <i>La collaboration transfrontalière (introduction, évolution juridique)</i>	20
1.1. Le Conseil du Léman (CdL)	22
1.2. La Communauté de Travail du Jura (CTJ)	24
1.3. La Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO)	24
1.4. Le programme Interreg (voir annexes 2 et 3)	25
1.5. Exposé des motifs à l'appui d'un projet de décret accordant un crédit pour le financement d'Interreg III	26

<i>2. Les affaires européennes</i>	29
2.1. Les évolutions de l'Union européenne	29
2.2. La Suisse et l'Union européenne	31
2.3. Le Canton dans ce processus	32
2.4. Champagne	34
2.5. L'Europe des régions	34
D. Visites diplomatiques, affaires internationales	36
III. IMPLICATION DU GRAND CONSEIL	37
1. <i>Commission des affaires extérieures</i>	37
2. <i>Motions, interpellations</i>	37
3. <i>Groupe du Grand Conseil sur les affaires européennes et transfrontalières</i>	39
4. <i>Forum Interparlementaire Romand</i>	40
IV. ORGANISATION ET STRUCTURES	40
V. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE, EVALUATION	41
VI. CONCLUSIONS	43
VII. PROJET DE DECRET	46

I. INTRODUCTION

Dans son rapport sur les affaires extérieures du Canton de Vaud de 1997, le Conseil d'Etat a développé de manière substantielle le contenu de sa politique extérieure. Ce fut l'occasion de dresser le bilan de toute la politique extérieure du canton depuis 1993. Le Conseil d'Etat y a non seulement décrit tous les nouveaux organismes et actions menées depuis le refus de l'EEE, mais également défini les objectifs stratégiques qu'il se fixait pour les prochaines années.

Pour mémoire, rappelons que le Conseil d'Etat, suivi en cela par le Grand Conseil, s'est fixé cinq grands axes d'action :

- la promotion du renouveau du fédéralisme,
- l'intensification de la collaboration intercantonale,
- la lutte contre l'isolement de la Suisse en soutenant la politique d'intégration européenne et en intervenant sur la scène régionale européenne et transfrontalière,
- la démocratisation de la politique extérieure par une participation accrue du Parlement à la politique extérieure
- la création d'un instrument de conduite stratégique de la politique extérieure.

Le Conseil d'Etat, vu désormais le rythme annuel des renseignements qu'il diffuse au Grand Conseil en matière de politique extérieure, ne reviendra pas en détail sur ces grandes options, qui sont toujours d'actualité et qui correspondent à la ligne politique suivie par le Gouvernement. Le présent rapport se concentre donc sur les développements de la politique extérieure du Canton de Vaud depuis l'adoption du précédent rapport en juin 1997, et confirme les objectifs et grandes lignes de la politique extérieure abondamment commentés dans l'édition 1997¹.

Pendant l'exercice sous revue (juillet 1997 à juillet 1998), la poursuite de ces objectifs a donné lieu à une intense activité partagée entre la gestion des dossiers de politique extérieure et la mise en oeuvre des nouvelles structures au service de cette politique.

Ainsi la collaboration intercantonale a été marquée sur le plan bilatéral par les grands projets hospitaliers dans l'Arc lémanique, ainsi qu'entre Vaud et Fribourg. Avec ce dernier canton, une intense collaboration s'est également instaurée en vue de la création d'un gymnase intercantonal dans la Broye.

Le débat sur la fusion des cantons a alimenté la réflexion sur la collaboration et la régionalisation en Suisse, ainsi que sur le rôle et les attributions des parlements

¹ Ce rapport répond à l'obligation posée par l'article 74 al.2 litt.b de la loi sur le Grand Conseil qui codifie l'engagement pris par le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil sur les affaires extérieures de juin 1997 (258 R. 4/97), d'informer chaque année le Grand Conseil sur les affaires extérieures du Canton.

dans la collaboration intercantonale. Menée parallèlement par les parlementaires et les gouvernements, la réflexion sur la participation des parlements à la politique extérieure fait l'objet d'une concertation croissante. Sur le plan interne, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris des mesures favorables à cette participation en proposant la nouvelle loi sur le Grand Conseil qui institue une commission permanente des affaires extérieures.

Fidèle à la vocation de carrefour du Canton, le Conseil d'Etat a renforcé l'axe Nord de sa politique en créant le Conseil Vaud - Mittelland destiné à promouvoir les intérêts des régions vaudoises limitrophes dans cet organisme.

- **Les grands dossiers de politiques fédérales**, touchant directement aux intérêts du Canton, ont vu le Conseil d'Etat s'engager activement au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux. Grâce à l'engagement du Conseil d'Etat au sein de cette Conférence, l'importante question des relations entre les villes et les cantons a pu trouver un nouveau cadre de dialogue où villes et cantons, représentés paritairement, cherchent ensemble des solutions à leurs problèmes.
- **Sur le plan européen**, le Canton, tout en maintenant son soutien à la politique d'intégration du Conseil fédéral, s'engage en faveur d'une réactivation de la demande d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Il continue, en outre, à participer à la coopération régionale européenne en vue de promouvoir sa conception du fédéralisme et de réduire, au niveau régional, l'isolement de la Suisse en Europe. L'activité sur le front de la coopération transfrontalière est marquée par la présidence du Conseil du Léman et la gestion du programme Interreg dans laquelle le canton est directement impliqué. Soucieux de faire profiter au mieux la coopération transfrontalière de ce programme, que l'Union européenne et la Confédération envisagent de reconduire, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de voter, par voie de décret et conjointement au présent rapport, l'introduction d'un « Fonds cantonal Interreg III » permettant d'optimiser l'utilisation de cet instrument. Afin de concentrer la coopération transfrontalière sur la réalisation de projets directement utiles aux populations et de simplifier, en les rationalisant, les structures de coopération, le Conseil d'Etat s'efforce de promouvoir l'idée d'une fédération des organismes de coopération du bassin lémanique et au-delà en les regroupant dans une Euroregio Léman - Mont-Blanc.
- **Enfin, sur le plan des structures et institutions**, le Conseil d'Etat a créé le nouveau Service des affaires extérieures né de la réforme de l'administration, au moment où le Grand Conseil était doté d'une commission permanente des affaires extérieures.

L'ensemble de ces activités seront reprises en détail dans le corps du rapport. Le Conseil d'Etat tient toutefois à souligner d'entrée de cause qu'il continuera de développer une politique d'ouverture du canton ayant comme fondement la multiplication des collaborations. Les principales questions en suspens sont celles liées à la forme que choisira la Confédération et le peuple suisse pour son rapprochement européen, de même que l'invention de solutions nouvelles en matière institutionnelle (association de cantons, association des parlements cantonaux à la politique extérieure, problématique des concordats etc.)

Le Conseil d'Etat considère néanmoins la politique d'ouverture de notre Canton comme prioritaire et s'attachera à la développer dans le courant de l'année prochaine selon les objectifs fixés en 1997.

II. LA POLITIQUE EXTERIEURE DEPUIS LE DERNIER RAPPORT

A. Affaires fédérales

1. Relations avec la députation vaudoise

Le rapport du Conseil d'Etat sur les affaires extérieures de juin 1997 assigne au Service des affaires extérieures la tâche d'intensifier les relations du Conseil d'Etat avec la députation vaudoise aux Chambres fédérales. L'objectif de cette opération est d'assurer une meilleure défense des intérêts du Canton au niveau fédéral. Il s'inscrit dans les orientations gouvernementales dont l'une consiste à favoriser l'émergence du Canton au plan suisse et européen.

En vue de réaliser cet objectif, deux rencontres entre le Conseil d'Etat et la députation vaudoise aux Chambres fédérales ont eu lieu. La première, tenue le 3 septembre 1997, a été consacrée à la nouvelle péréquation financière, à la création de l'Office des affaires extérieures, à l'agriculture et l'aménagement du territoire, aux primes des assurances maladies, au financement des routes traversant les agglomérations et à la réforme des chemins de fer. La deuxième, organisée le 26 mai 1998, a permis aux participants de se pencher sur la stabilisation des finances fédérales, les négociations bilatérales, l'asile, les transports publics, les maisons de jeux et la LAMal.

Ces réunions visent d'une part à attirer l'attention des députés fédéraux vaudois sur les problèmes prioritaires du Canton, nécessitant une intervention au niveau fédéral et, d'autre part, à informer le gouvernement vaudois de l'appréciation faite au niveau fédéral des questions d'intérêt pour le Canton. Les objets traités sont donc en priorité ceux soumis à la consultation des cantons par le Conseil fédéral, mais aussi des questions de politique générale d'importance cruciale pour le Canton. Enfin ces rencontres offrent au Conseil d'Etat la possibilité d'apporter sa contribution à la solution de problèmes fédéraux en faisant des propositions proactives qui pourraient être relayées aux Chambres sous la forme de motions.

Une procédure interdépartementale, permettant de suivre le traitement des consultations au niveau fédéral par l'intervention des députés vaudois dans les séances des commissions, est en voie d'adoption.

2. Les consultations

L'administration cantonale et le Conseil d'Etat réalisent un travail d'analyse et de réflexion politique considérable pour élaborer des positions techniquement et politiquement substantielles, visant à défendre de la manière la plus efficace possible les intérêts du Canton. Force est de constater que la Confédération

n'accorde pas toujours aux avis des cantons l'importance qu'ils méritent et qu'elle a tendance à les traiter sur le même pied que ceux des groupes de pression, en dépit du fait que les cantons sont constitutifs de l'Etat fédéral et que ce sont bien souvent eux qui supportent les conséquences, parfois lourdes, des lois fédérales.

Cette situation a incité la Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC) à renforcer la concertation des cantons en organisant, pour certains objets, une consultation à l'intérieur de la CdC. Ce fut le cas, notamment, pour le projet de loi sur la participation des cantons à la politique étrangère et ce sera le cas pour le projet de nouvelle péréquation financière. Cette action de la CdC permet aux cantons de présenter un front commun face au Conseil fédéral et renforce ainsi leur position. Cette procédure comporte cependant un risque pour les cantons minoritaires en cas de divergences entre les cantons. Par ailleurs, les cantons doivent rester maîtres de leurs relations avec le Conseil fédéral et ne sauraient abandonner à la CdC la conduite de ces relations.

Ces raisons ont poussé le Conseil d'Etat à rechercher les moyens d'obtenir le soutien des députés fédéraux vaudois pour défendre les positions élaborées lors des consultations, en particulier dans les domaines impliquant fortement les cantons en tant que tel. C'est ainsi que les rencontres et la procédure citées au point 1 visent à mettre en place un réseau de communication entre le Conseil d'Etat assisté par l'administration cantonale et la députation vaudoise. Ce réseau a pour but de favoriser les échanges d'information permettant l'intervention des députés vaudois déjà au niveau de séances des commissions des Chambres fédérales.

Il convient de souligner avec satisfaction que la situation au niveau fédéral évolue dans un sens favorable aux cantons. En effet, les recommandations élaborées par la Commission de gestion du Conseil des Etats, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques fédérales, ont été approuvées par le Conseil fédéral en mai. Ces recommandations visent à améliorer la participation des cantons à la formation de la volonté fédérale et à corriger le manque d'attention accordé aux prises de position cantonales, surtout dans le domaine de l'exécution. La CdC a pu participer à l'élaboration du rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, dont s'est inspirée la Commission de gestion du Conseil des Etats. L'assemblée plénière de la CdC a approuvé les conclusions du rapport ainsi que les recommandations. Celles-ci ont été transmises à l'administration fédérale qui est chargée de leur mise en œuvre.

54 objets ont été mis en consultations entre le mois de juillet 1997 et le mois de juillet 1998. Ils figurent à l'annexe 1 du présent rapport.

B. Collaboration intercantonale

1. La collaboration bilatérale

Dans ce secteur, le Canton coopère essentiellement avec les cantons voisins. Cette coopération est ponctuée par les rencontres régulières des gouvernements cantonaux : deux par année avec Genève, une avec Berne (n'a pas eu lieu pendant la période sous revue), Fribourg, Valais, Neuchâtel. Ces rencontres ne sont pas exclusivement consacrées aux questions bilatérales appelant des réponses concrètes, mais portent également sur des dossiers de politique régionale, fédérale ou européenne. Figurent ainsi à l'ordre du jour de ces rencontres, aussi bien la coopération dans le domaine de l'éducation, que la position du Canton sur les finances fédérales ou sur l'intégration européenne de la Suisse.

1.1. Vaud - Genève

La collaboration avec le Canton de Genève est la plus importante des coopérations bilatérales du Canton. Rappelons ici que cette collaboration fait l'objet d'une procédure, approuvée par les deux partenaires, prévoyant les domaines de coopération suivants : administration, économie et tourisme, fiscalité, formation, justice, santé, territoire et transports. Cette procédure propose en outre de nommer des responsables administratifs pour chaque dossier dans les deux cantons, chargés de présenter les résultats de leurs travaux dans une note commune soumise simultanément aux deux Conseils d'Etat. Cette procédure sera mise en œuvre dans le courant de l'exercice suivant.

Pendant l'année sous revue, le Conseil d'Etat du Canton a rencontré le Conseil d'Etat genevois le 2 juillet 1997 et le 2 juin 1998. Lors de la première rencontre, les deux gouvernements se sont penchés sur le concordat romand en matière d'exécution des peines, sur le Réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale, sur la collaboration dans l'arc lémanique, sur la participation de Genève à un organisme de certification intercantonal pour les produits agricoles, sur le projet Swissmetro et sur le projet de compagnie aérienne Swiss World Airways. La dernière rencontre a été consacrée à l'état des collaborations entre les deux cantons, aux infrastructures, à la péréquation intercantonale, au processus démocratique en matière intercantonale, en outre des informations ont été échangées sur les questions de la police des étrangers et l'asile, sur la coopération transfrontalière et le processus d'intégration européenne, ainsi que sur les sectes.

L'adoption du Réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale (RHUSO) par les parlements vaudois et genevois, précédée par la création d'une commission interparlementaire impliquée dans les travaux de mise en place du RHUSO, constitue une réalisation significative pour la coopération intercantonale et s'inscrit dans la ligne des travaux de la CGSO¹ visant à démocratiser et à dynamiser cette coopération. Le refus par le peuple genevois du RHUSO ne doit pas cacher ces réalisations. Il illustre néanmoins certaines difficultés que la collaboration

¹ Cf. infra 2.3.

intercantonale doit affronter et constitue un signal que le Conseil d'Etat interprète davantage comme une invitation à renforcer la communication sur les grands projets de collaboration que comme un échec. Ce signal met en lumière la nécessité de prendre en compte les dimensions identitaire et socioculturelle des collaborations, qui peuvent provoquer des réactions de rejet reposant sur des raisons étrangères au projet à proprement parler.

Le projet de fusion Vaud - Genève relève pour le Conseil d'Etat de l'utopie fondatrice, en ce sens qu'il est à la fois irréaliste mais nécessaire pour alimenter une réflexion. Une fusion entre deux, voire plusieurs cantons, ne tenant pas compte de l'ensemble de la Suisse occidentale, composée aussi de cantons bilingues, est contraire à la vision du Conseil d'Etat qui s'engage en faveur d'une Suisse occidentale forte (cf. infra 2.1 et 2.3).

1.2. Vaud - Valais

Une rencontre a eu lieu avec le gouvernement valaisan pendant l'année écoulée. Le 20 octobre 1997, les deux conseils d'Etat ont traité, entre autres, les questions de la collaboration dans l'arc lémanique, de la coopération dans le domaine sanitaire entre les hôpitaux d'Aigle et de Monthey, des transports avec un débat consacré au transit à travers les Alpes et de la promotion économique intercantonale. Le point le plus marquant de la coopération avec le Valais fut la conclusion d'un accord consacrant la fusion des deux hôpitaux d'Aigle et de Monthey et instituant l'hôpital du Chablais qui maintient pour l'instant ses deux sites. La Convention entre les deux cantons fixe la répartition des prestations entre les sites, répartition actuellement en phase de mise en œuvre. Cette convention comprend notamment des mesures de libre circulation des patients et du personnel. L'opportunité d'un hôpital « monosite » sera examinée ultérieurement au niveau stratégique, mais sera fortement tributaire des contraintes budgétaires.

1.3. Vaud - Fribourg

La rencontre entre les gouvernements des deux cantons a eu lieu le 3 juillet 1998. Après un survol de l'état des coopérations bilatérales, les conseillers d'Etat ont discuté du renforcement du statut du Canton de Vaud auprès de l'Espace Mittelland ("d'observateur" le statut du Canton de Vaud devrait passer à celui "d'associé"), et du rôle des parlements dans la collaboration intercantonale. Le programme de stabilisation des finances fédérales fut au centre des débats, de même que la coopération dans le domaine de la formation. La santé constitue également un objet de collaboration entre les deux cantons. Enfin des questions d'aménagement du territoire, d'équipements et de protection de la nature furent à l'ordre du jour, de même que l'Expo. 01.

Dans les prochaines années, les projets de gymnase et d'hôpital intercantonaux de la Broye occuperont une place prioritaire dans la coopération avec Fribourg. Sur le plan hospitalier, une convention a été signée, en février 1998, entre les deux cantons concernant les hôpitaux de Payerne et d'Estavayer-le-Lac. Elle prévoit notamment une répartition des prestations qui consiste à concentrer à l'hôpital de Payerne les soins aigus alors que l'hôpital d'Estavayer-le-Lac sera transformé en centre de traitement et de réadaptation.

En ce qui concerne le gymnase intercantonal de la Broye, le Conseil d'Etat a adopté, le 24 juin 1998, le rapport sur le projet, qui prendra la forme d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Ce rapport sera présenté aux deux parlements. Le Conseil d'Etat est intéressé à voir s'instituer une collaboration interparlementaire sur le modèle de ce qui s'était fait avec Genève dans le cadre du RHUSO et poursuivra ses efforts dans ce sens.

1.4. Vaud - Neuchâtel

Les gouvernements des deux cantons se sont rencontrés le 10 décembre 1997. Cette rencontre a été consacrée au concept d'intégration des étrangers, à la collaboration dans le domaine de l'informatique hospitalière, de la navigation et des ports de plaisance, ainsi qu'à l'état du projet de la N5.

1.5. Conclusions

En dépit des difficultés rencontrées, la collaboration intercantonale doit être non seulement poursuivie, mais intensifiée. Elle répond à une nécessité qui découle de l'accélération des moyens de transports, de la mobilité croissante des populations, de la marche de l'économie, de moins en moins limitée par les frontières et de plus en plus interdépendante, et enfin du mouvement politique de centralisation. Celui-ci a conduit les cantons à se concerter pour éviter des transferts de compétences à la Confédération et ne pas être confrontés à des solutions imposées par elle. Cela les a conduits à promouvoir un renouveau du fédéralisme, caractérisé par le développement de la coopération intercantonale, qualifié de fédéralisme coopératif. Celui-ci repose sur l'intensification des collaborations intercantionales en associant toujours mieux, mais de manière souple, les parlements; il pourrait s'inspirer du modèle des associations de communes à buts multiples pour l'étendre aux cantons avec par exemple un parlement intercantonal. Le Conseil d'Etat a la volonté de poursuivre dans cette voie en considérant la coopération intercantonale comme une place prioritaire.

2. La collaboration multilatérale

La collaboration multilatérale met en jeu plusieurs cantons réunis au sein de divers organismes pour tenter de résoudre ensemble des problèmes qui les concernent tous et pour promouvoir leurs intérêts de manière plus efficace. Née de l'interdépendance des cantons, confrontés à des défis dont l'ampleur et la complexité requièrent la mise en commun de leurs ressources, et de la concurrence qui règne aussi entre les régions, cette coopération a connu un essor remarquable depuis le vote sur l'Espace économique européen. Aux problèmes posés par l'intégration européenne s'ajoutent des défis comme la mondialisation, le crime organisé, le chômage, l'endettement, l'explosion des coûts de la santé, la drogue, etc. que les cantons n'ont pas les moyens d'affronter en ordre dispersé. Les organismes de collaboration multilatérale auxquels le Canton participe sont l'Espace Mittelland, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Fondation pour la collaboration confédérale et l'Institut du fédéralisme. Bien que n'étant pas constitué en organisme, l'Arc lémanique qui regroupe trois cantons relève aussi de cette forme de collaboration.

2.1. L'Arc lémanique

Le renforcement de la collaboration dans l'Arc lémanique correspond à une réalité socio-économique et culturelle qui ne cesse de s'affirmer. Les structures politiques, en décalage par rapport à cette réalité, nécessitent des adaptations qui ont suscité un débat politique au sein duquel s'affrontent partisans de la fusion, conservateurs et adeptes d'une approche plus pragmatique pour lesquels les réseaux de relations doivent se tisser en fonction des coopérations et non des institutions. Conscient de cette réalité, le Conseil d'Etat préconise, en concertation avec ses homologues genevois et valaisan, une approche destinée à développer et accroître les collaborations en vue d'amener graduellement les modifications structurelles nécessaires.

Cette coopération trilatérale, décidée par les trois cantons lémaniques, ne doit cependant pas concurrencer le Conseil du Léman ni empiéter sur des domaines qui relèvent de la coopération transfrontalière. De même, une telle collaboration doit pouvoir être complémentaire de celle développée dans l'Espace Mittelland.

La démarche se veut pragmatique et part de l'acquis déjà passablement développé avec Genève, pour l'étendre au Valais. A plus long terme, les objectifs sont de renforcer l'entité régionale et de réaliser des économies d'échelles. Les mesures envisagées consistent à créer un espace économique et à mettre en réseau les spécialisations et compétences en priorité dans les domaines du développement économique, du marché de l'emploi et de l'harmonisation législative.

2.2. L'Espace Mittelland

En préambule, il convient de rappeler que le Canton de Vaud, pour des raisons principalement liées à sa position de carrefour¹, n'est pas membre de l'Espace Mittelland mais jouit d'un statut d'observateur. Ce statut, négocié en 1995, permet au Canton de prendre part à l'ensemble des séances du Comité gouvernemental et de participer aux décisions, avec voix consultative, tout en déterminant les projets auxquels il souhaite participer. Une participation à l'ensemble des projets est automatique pour les membres de plein droit. Néanmoins, l'intensité de la participation vaudoise aux divers groupes de travail, et la présence active du représentant du Conseil d'Etat au sein du Comité gouvernemental, permettent d'affirmer que le terme de « canton associé » reflète avec plus de justesse le statut vaudois que le terme officiel de « canton observateur ». Grâce à cette souplesse dont jouit le Canton de Vaud, la participation à l'Espace Mittelland ne constitue pas une alternative, mais un complément à son engagement dans l'Arc lémanique.

- Le Conseil Vaud-Mittelland

Cette participation intéresse en premier lieu les régions vaudoises² les plus directement concernées par l'Espace Mittelland. Pour satisfaire cet intérêt, le

¹ cf. 258 R. 4/97, p. 23

² Districts d'Avenches, de Grandson, de Moudon, d'Orbe, d'Oron, de Payerne, du Pays d'Enhaut, d'Yverdon

Canton a obtenu, en septembre 1996, que ces régions puissent déléguer un représentant à chacun des groupes de travail auxquels participe le Canton et a créé le Conseil Vaud-Mittelland.

Conformément aux engagements pris dans le rapport précédent, la création de cette structure, composée des préfets des huit districts concernés, de six représentants des associations régionales, des délégués de ces associations dans les groupes de travail, de deux représentants par districts et des représentants de l'administration cantonale dans les groupes de travail, vise à favoriser une participation active des représentants régionaux et à promouvoir un intercantonalisme de terrain. L'association des régions à ce Conseil doit ainsi permettre de mieux définir les objectifs de la politique extérieure et les attentes des acteurs les plus directement concernés en leur fournissant un outil stimulant dialogue et propositions.

Placé sous la présidence du Chef du DIRE, le Conseil Vaud-Mittelland s'est réuni officiellement pour la première fois le 29 janvier 1998, à Yverdon-les-Bains, après une réunion préparatoire le 4 septembre 1997 à Granges-près-Marnand. Cette séance a notamment permis aux délégués régionaux de faire le point sur leur participation au sein des groupes de travail et sur la dynamique, parfois bien faible, de certains de ces groupes. Le Conseil Vaud-Mittelland, au travers des débats et des propositions dont il se fait l'écho, contribue ainsi à la détermination de la politique du Canton au sein de l'Espace Mittelland.

- Les grandes lignes de la politique définie par l'Espace Mittelland

Placé sous la présidence du Conseiller d'Etat Thomas Wallner (Soleure), le Comité gouvernemental a adopté au mois de décembre 1997 un programme de travail pour l'année suivante. Constatant certaines difficultés liées à la formulation d'une politique économique commune, ce programme met principalement l'accent sur la collaboration administrative. Six champs d'activités ont été définis : le développement économique ; les projets d'harmonisation ; l'utilisation de synergies (collaboration administrative) ; les transports ; la formation et la culture et, enfin, les relations publiques de l'Espace. Ces six champs recourent l'ensemble des projets et études menés à l'heure actuelle sous l'égide du Mittelland. Le Canton de Vaud est représenté dans onze groupes de travail sur treize.

- Les groupes de travail

Appelés aussi « groupes de projet », et constituant le fondement de l'activité de l'Espace Mittelland, la douzaine de groupes de travail institués ont produit des résultats contrastés et ont vécu des fortunes diverses. Composés de spécialistes des administrations cantonales, ils opèrent un travail d'analyse et sont chargés de soumettre des propositions au Comité gouvernemental. Dans cette perspective, il est à noter que le Mittelland finance plusieurs rapports et études universitaires.

Au cours de l'année écoulée, les groupes de travail se sont notamment penchés sur les transports (extension du réseau RER bernois, soutien à l'axe Lötschberg-Simplon, lobbyisme en faveur des routes nationales) ; les marchés publics

(recommandations aux cantons sur l'harmonisation des seuils et la mise au concours) ; la mise en réseau des aéroports régionaux (Payerne étant désormais pris en considération) ; le tourisme (financement d'une étude sur la région des trois lacs) ou l'appui aux PME (projet de centre de conseil situé à la HEG de Fribourg). D'autres projets portant sur l'harmonisation du droit régissant la police des constructions ou les activités réglementées sont également à l'étude. Bien que ces projets peinent parfois à se concrétiser et butent sur la diversité des intérêts et des réglementations cantonales, ils traduisent néanmoins un réel effort de collaboration et de concertation. Il faut aussi souligner l'acceptation récente, par le jury de l'Expo.01, d'un projet patronné par l'Espace Mittelland, ayant pour thème la régionalisation à géométrie variable.

Il est cependant des domaines où la recherche de réalisations concrètes et de projets communs s'est heurtée avec plus d'intensité aux intérêts cantonaux. En effet, l'échec temporaire de la mise sur pied d'un fond de capital risque ou le scepticisme qu'engendre la création d'un groupe de travail consacré à la promotion économique, démontrent les limites actuelles de cette forme de coopération multilatérale. En outre, ce multilatéralisme appelle un équilibre entre ses différents acteurs afin que la dynamique de l'ensemble ne reflète pas la prépondérance politique et linguistique de l'un d'eux. En l'absence d'un tel équilibre, qui se révèle difficile à réaliser, le risque d'engendrer un processus centripète est réel.

- Forum des parlementaires de l'Espace Mittelland

Désireux de faire se rencontrer les parlementaires des cantons membres et observateurs et de les sensibiliser à la collaboration intercantonale, l'Espace Mittelland a réuni plus d'une centaine de députées et députés, le 30 avril 1998, à Bienne. Les parlementaires ont eu l'occasion d'écouter divers exposés consacrés notamment aux secteurs économiques du Mittelland et au rôle des parlements dans la conclusion de concordats intercantonaux. Répartis au sein de groupes de travail thématiques, ils ont pu débattre et échanger leurs vues sur les thèmes actuellement abordés par le Mittelland. Les députés se sont également penchés sur leur rôle et leur influence dans les processus de collaboration en cours qui, il est vrai, impliquent prioritairement les exécutifs et les administrations.

Les parlements cantonaux, y compris ceux des cantons observateurs, étaient invités à déléguer entre 10 et 20 membres. En raison de la période de mutation intervenant entre l'ancien et le nouveau Grand Conseil, la participation vaudoise était réduite à 4 députés, emmenés par le nouveau président de la Commission permanente des affaires extérieures.

- Conclusion

Force est donc de relever qu'il existe, pour l'instant, un écart entre la variété et l'intérêt des projets et leur impact réel sur l'harmonisation des législations et des politiques cantonales. Les projets passent difficilement du stade de l'étude à celui de la réalisation. L'absence de délégation de pouvoir aux représentants des gouvernements ralentit la prise de décision. L'instauration d'organes comme le Conseil Vaud-Mittelland ou l'organisation du Forum des parlementaires devrait

accroître la légitimité de l'Espace Mittelland et pourrait contribuer à nourrir la réflexion politique nécessaire au fonctionnement d'une telle structure de coopération intercantonale.

2.3. Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)

Les travaux de la CGSO se sont concentrés sur la question de la légitimité démocratique des concordats. Les développements de la coopération intercantonale et la complexité croissante des concordats qui impliquent des transferts de compétences législatives ou administratives importantes à des organes intercantonaux tendent à priver le Parlement d'une partie de ses prérogatives. En effet, face à un concordat négocié par le Conseil d'Etat, le Parlement n'a qu'une alternative : l'accepter en le ratifiant ou le refuser en ne le faisant pas. Il ne peut l'amender. En outre, le contrôle du fonctionnement du concordat lui échappe s'il n'est pas prévu expressément dans le concordat lui-même¹.

Pour pallier à cette situation, la CGSO a confié à un groupe d'experts, dirigé par le professeur Hänni de l'Institut du fédéralisme de l'université de Fribourg, la tâche d'analyser les possibilités de mieux associer les parlements à la politique extérieure des cantons. L'animation de ce projet a été confiée au Canton de Vaud représenté à la CGSO par le chef du DIRE.

Les travaux du groupe d'experts se sont déroulés en trois étapes. Le premier rapport, présenté le 6 juin 1997, n'établissait pas, de l'avis de la CGSO, une différenciation suffisante des divers types de concordats et proposait une procédure décisionnelle trop lourde et trop institutionnalisée. En conséquence, un mandat complémentaire a été donné au groupe d'experts consistant à étudier d'autres moyens d'associer les parlementaires, à présenter plusieurs variantes concrètes de procédures et à explorer plus avant la marge de manoeuvre laissée par les articles 6 et 7 de la Constitution fédérale tout en poursuivant la réflexion sur les possibilités d'une révision de ces articles.

Le deuxième rapport du groupe d'experts a fait l'objet d'une présentation à la CGSO le 21 novembre 1997. Il se concentre sur les limites posées par la Constitution fédérale au transfert à des organes intercantonaux de compétences législatives, exécutives et judiciaires et propose une procédure qui prévoit la participation des parlements aux phases de négociation, de ratification et de contrôle des concordats, par le biais de commissions des affaires extérieures et de commissions interparlementaires. Il réserve cependant la compétence de l'exécutif, unique responsable de la conduite de la politique extérieure.

La CGSO a décidé de soumettre ce deuxième rapport en consultation auprès des gouvernements des cantons membres. Les résultats de cette consultation ont été examinés le 14 mai 1998. Les cantons se sont prononcés en majorité en faveur d'une amélioration de la participation des parlements à l'élaboration, à l'exécution des concordats en renforçant l'information et en consultant le Parlement par le

¹ cf. Rapport 258 R. 4/97 p.53 ss

biais d'une commission parlementaire. La grande majorité s'est exprimée en faveur du maintien du cadre constitutionnel fédéral mais n'exclut pas d'étudier les possibilités d'élargir ce cadre. Les cantons estiment en outre que les procédures d'association des parlements doivent rester aussi souples que possible.

Compte tenu des développements survenus dans ce domaine, la CGSO a demandé au professeur Hänni de compléter son rapport en intégrant les réflexions du Forum Interparlementaire Romand et les propositions du projet de nouvelle péréquation financière. En outre, il a été décidé de coordonner les travaux de la CGSO avec ceux du Comité stratégique de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), afin d'harmoniser les procédures. Une fois l'étude achevée, la CGSO se livrera à une évaluation de ses conclusions en vue d'adopter des recommandations en matière de concordats.

Les autres dossiers traités par la CGSO ont trait à la compagnie aérienne Swiss World Airways et à la fusion de l'UBS avec la SBS. Pour le premier, le Canton envisage une souscription de l'ordre de 2,5 millions de francs, ce qui représenterait le deuxième plus important montant après Genève. Pour l'instant fr. 900'000 ont été libérés, le reste devant encore être approuvé par le Grand Conseil. Les cantons de Berne et de Fribourg, n'ont pas encore pris de décision à l'égard de ce projet.

Quant à la fusion UBS /SBS, la CGSO a exprimé son inquiétude face aux conséquences de cette fusion sur l'emploi, sur la petite clientèle, sur le crédit aux petites et moyennes entreprises, ainsi que sur le déséquilibre qu'une telle fusion pourrait provoquer entre la Suisse romande et les autres régions de Suisse. Elle a invité les deux institutions à collaborer avec les instances cantonales de l'emploi et du travail.

2.4. Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Créée en 1993, la CdC est destinée à fournir à tous les cantons la coordination et l'information nécessaires au développement d'une approche commune et à l'affirmation d'une position cantonale forte. Cet organisme, dont le Canton de Vaud fut un des instigateurs, dote les cantons d'un instrument de concertation et de collaboration utile à la préservation de leurs intérêts et de leurs domaines de compétences.

Confrontée ces dernières années à un nombre croissant de dossiers et de tâches, la CdC a décidé, afin de pouvoir assumer ses responsabilités, de procéder à une importante hausse de son budget. Cette augmentation fut acceptée par l'Assemblée plénière du 20 juin 1997. Il est également à signaler que, bien que n'étant plus représenté au Bureau depuis le mois d'octobre 1997, et cela en vertu de dispositions statutaires, le Canton de Vaud s'est attaché à participer activement aux travaux et débats de la Conférence. La présidence de la CdC est occupée depuis le mois d'octobre 1997 par le Conseiller d'Etat bernois Mario Annoni.

Les principaux dossiers abordés, ainsi que les principales décisions et prises de position adoptées au cours de l'année écoulée, sont les suivants :

- Négociations bilatérales avec l'Union européenne

La CdC a suivi attentivement l'évolution des négociations avec l'Union. Elle a ainsi été régulièrement informée par le délégué des cantons au Bureau de l'intégration et a notamment reçu le secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger lors de sa séance du 3 octobre 1997.

Compte tenu de l'accord se dessinant entre la Commission et la Confédération, la CdC a décidé, en mai 1998, de consulter les cantons sur une résolution invitant le Conseil fédéral à relancer la demande d'adhésion. Face à l'attentisme prudent de certains cantons, l'assemblée du 19 juin 1998 apporta son soutien aux démarches du Conseil fédéral, ainsi qu'à son contre-projet à l'initiative « Oui à l'Europe ». Elle a, de surcroît, décidé de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences juridiques et institutionnelles d'une adhésion de la Suisse à l'UE. Rappelons que le Conseil d'Etat, tant dans son précédent rapport sur les affaires extérieures que dans sa réponse à la consultation de la CdC, a toujours défendu une position de pointe dans ce dossier.

- Révision de la Constitution fédérale

Appuyée par un groupe de travail *ad hoc*, la CdC et son Assemblée plénière assurent un suivi constant des travaux et débats liés à la réforme de la Constitution fédérale. C'est ainsi que, concernant l'article 41 sur le statut des communes, la CdC s'est attachée à défendre les prérogatives cantonales en se prononçant sur les différentes versions encore débattues par les Chambres.

- Nouvelle péréquation financière

Sans entrer dans le détail du projet, il convient de noter que l'Assemblée plénière assure un travail de coordination et d'orientation important en se prononçant sur la fixation de certains principes directeurs et en nommant les membres cantonaux participant aux groupes de projets. La CdC contribue ainsi à maintenir cette problématique dans un giron politique, et non pas exclusivement technique. Il convient de noter que son Bureau jouit d'un pouvoir de délibération important. Pour le Canton de Vaud, il est à noter que le Chef du DFIN participe à l'organe de direction politique du projet.

Le projet se situant actuellement au stade d'un premier bilan global, il est probable que la Confédération ouvre une procédure formelle de consultation vers la fin de l'année. Dans cette perspective, l'Assemblée plénière du 28 mai 1998 a décidé de mettre sur pied un groupe de travail chargé de la rédaction d'une consultation-cadre permettant aux cantons de disposer d'une référence commune au moment de l'élaboration de leurs réponses à la Confédération.

- Nouvelle structure du dialogue confédéral

Constatant le caractère « vertical » des discussions menées au sein du groupe de contact cantons-Confédération et regrettant l'absence de véritable partenariat, la

CdC a demandé au Conseil fédéral de renoncer à le convoquer à nouveau. Elle invita le Conseil fédéral à participer désormais à certaines assemblées plénières, ce que ce dernier refusa, ne souhaitant pas renoncer définitivement à ce groupe. Néanmoins, les contacts directs avec le Conseil fédéral se sont poursuivis et se poursuivront sous la forme d'entretiens semestriels. Ces entretiens, appelés entretiens confédéraux, seront désormais précédés d'une Assemblée plénière où sera, entre autres, discuté le mandat de la délégation cantonale. Les derniers entretiens de ce type se sont déroulés les 25 novembre 1997 et 29 mai 1998 et ont notamment porté sur la réforme de la Constitution fédérale, le programme de stabilisation des finances et la réforme du gouvernement.

- Charte européenne de l'autonomie locale

Dans la perspective d'une signature par la Suisse de cette charte, la CdC a, dans le courant de l'année 1997, procédé à une consultation des gouvernements cantonaux portant sur l'opportunité et les conditions d'adhésion à cette charte. A l'instar des autres cantons, le Conseil d'Etat a émis certaines réserves qui furent, après compilation par le Bureau de la CdC, transmises au Conseil fédéral¹.

Le Conseil fédéral répondit en mars 1998 à la CdC en estimant superflue, voire en contestant, l'émission de certaines réserves. A l'aune d'une nouvelle expertise juridique, la CdC reformula certaines de ses réserves et les soumit à nouveau au Conseil fédéral. Cet échange entre cantons et Confédération est caractéristique de conflits d'intérêts liés, d'une part, au respect de la souveraineté cantonale et, d'autre part, à une volonté fédérale de se préserver une marge de manoeuvre nécessaire à la négociation de traités internationaux. Néanmoins, l'adhésion à cette charte étant un objectif commun, un consensus devrait émerger.

- Accord intercantonal sur les entraves techniques au commerce (AIETC)

Les cantons ont été consultés par la CdC au début de l'année 1998 sur un projet de nouvel AIETC. Le Conseil d'Etat a largement approuvé cet accord en avril 1998. Celui-ci est actuellement révisé afin d'intégrer les différentes remarques émises par les cantons.

- Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère (LFPC)

La CdC assure un suivi attentif des débats parlementaires concernant ce projet de loi très important pour les cantons. A l'heure actuelle, ce dernier est examiné par le Conseil des Etats, et plus particulièrement par sa Commission des institutions politiques (CIP-E).

- Programme de stabilisation 1998 des finances fédérales

Avec pour objectif la réalisation d'un allègement du budget de la Confédération de l'ordre de deux milliards de francs d'ici 2001, les partenaires sociaux et les cantons

¹ Il s'avère en effet que la structure fédéraliste de la Suisse impose le dépôt de certaines réserves et l'apposition d'une réserve interprétative sur les termes de « constitution » et de « loi » présents dans le texte ; termes se rapportant aux constitutions et lois de chaque canton et non à la Constitution et aux lois de la Confédération.

ont été invités à participer aux négociations dites de la « Table ronde ». Dans le cadre de ces accords, les cantons seront amenés à réaliser quelques 500 millions d'économies.

Le Conseil d'Etat a été convié par la CdC à prendre position sur la contribution des cantons à ce programme de stabilisation. Il lui a été également demandé de prendre position en faveur d'une des trois variantes relatives au scénario d'économies à réaliser dans le domaine social.¹ Le Conseil d'Etat prit position, le 17 juin 1998, en faveur de la variante prévoyant une majoration de la contribution cantonale au financement de l'AVS/AI. La fermeté des positions exprimées par les cantons de Suisse occidentale a permis d'infléchir le vote de l'Assemblée plénière du 19 juin 1998 en faveur de cette variante, la moins pénalisante pour les cantons les plus touchés par les problèmes sociaux et financiers.

- Conclusion

Le rôle de coordination et de formulation d'une position cantonale commune joué par la CdC est, à l'exemple de ce dernier dossier, des plus significatifs. En effet, l'Assemblée plénière a été chargée, dès le début du processus, de définir les lignes directrices de la délégation cantonale chargée de participer à ces négociations. Elle a toutefois délégué au Bureau le soin d'en désigner la composition. Force est donc de constater que la reconnaissance croissante de la CdC comme interlocutrice de la Confédération s'accompagne d'un renforcement et

d'une autonomisation du pouvoir de son secrétariat et de son Bureau. Ainsi, la forte délégation de compétences dont jouissent les membres du Bureau, et la détention de l'information qui en est le corollaire, au même titre que le nombre croissant de dossiers traités, nécessitent un effort important des membres de l'Assemblée plénière afin d'en maîtriser tous les paramètres et assurer que les points de vue de chaque canton puissent être efficacement défendus.

2.5. Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations (CT CVA)

L'importance des problèmes des villes et des agglomérations, leurs revendications croissantes, la revendication de la prise en considération de leur rôle au niveau fédéral ont incité les cantons réunis au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux à créer les conditions institutionnelles et politiques à l'établissement d'un dialogue ouvert avec les villes. Le Canton de Vaud, par l'impulsion qu'il a apporté à la création de cette communauté de travail et son rôle prédominant joué dans la direction de ses travaux, s'applique ainsi à mener une politique d'avenir dans le respect des prérogatives et des intérêts cantonaux.

Reconnaissant la spécificité des problèmes rencontrés par les villes, la Conférence des gouvernements cantonaux collabore avec certaines instances représentatives, en particulier l'Union des villes suisses. Cette collaboration entre

¹ D'un montant de 150 millions, ces trois scénarios d'économies portent sur : une augmentation de la participation des cantons à la réduction des primes d'assurance-maladie; une prise en charge, par les cantons, des coûts des offices régionaux de placement (ORP), et, enfin, une majoration des contributions cantonales au financement de l'AVS/AI (passage de la part cantonale de 3% à 3,5%).

la CdC et l'UVS s'est, dès le mois de mars 1998, institutionnalisée sous la forme d'une communauté de travail structurée paritairement selon un projet adopté en décembre 1997.

Cet organisme a pour principale mission de discuter des questions fondamentales liées à la problématique des villes. Il vise en outre à rechercher des solutions appropriées en s'interrogeant sur la nature et la portée des tâches des villes-centre, sur les formes de collaboration au sein des agglomérations ainsi que sur la marge de manoeuvre des centres et des grandes communes.

La structure de la Communauté de travail reflète une volonté d'appréhender les aspects politiques et techniques des problèmes. Articulée autour d'un Comité de projet global, chargé de conduire le projet au niveau politique, elle a également mis sur pied deux groupes de travail disposant chacun d'un mandat précis. Le Comité de projet global est présidé conjointement par le Conseiller d'Etat Claude Ruey et Madame Yvette Jaggi, présidente de l'UVS. Il se compose de quinze membres, conseillers d'Etat et syndics, représentant sept cantons et huit villes. Ce comité base ses délibérations sur les rapports et les conclusions des deux groupes de travail techniques et aborde également des questions d'actualité, telles l'élaboration du nouvel article constitutionnel consacré aux communes ou les incidences de la nouvelle péréquation financière sur les relations cantons-communes. Les deux groupes de travail sont composés, quant à eux, de huit membres, chefs de services ou hauts-fonctionnaires d'administrations cantonales et communales. Les travaux sont organisés et encadrés par un coordinateur désigné par la CdC et l'UVS.

La planification des travaux de la Communauté prévoit que le premier groupe de travail, chargé notamment de définir la notion de « tâche d'importance nationale des villes » ainsi que les charges et avantages en découlant, livrera au printemps 1999 un catalogue de mesures opérationnelles liées à ces définitions. Ces propositions seront alors débattues par le Comité de projet global. Le second groupe de travail, dont les travaux s'articulent autour de la notion d'agglomération, doit proposer, à cette même période, un rapport d'évaluation des différents processus politiques et institutionnels qui se font jour dans le domaine des agglomérations. Ce rapport mettra ainsi en exergue les forces et faiblesses des différentes variantes et permettra aux cantons, aux villes et aux agglomérations, de disposer d'un outil immédiatement utilisable dans leur pratique.

2.6. Fondation pour la collaboration confédérale, Fondation ch

Le 14 janvier 1998, le Conseiller d'Etat soleurois Christian Wanner succédait au Conseiller d'Etat vaudois Claude Ruey à la présidence du Conseil de Fondation. La présidence vaudoise fut principalement marquée par les travaux relatifs aux structures du secrétariat en vue de renforcer le rôle de la Fondation ch au sein des institutions politiques suisses. Du fait que la Fondation ch assume le mandat de gérer le secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et que son directeur exerce également la fonction de secrétaire de la CdC, la Fondation ch a dû se confiner dans ses activités traditionnelles sans pouvoir donner les impulsions intellectuelles au nécessaire renouveau du fédéralisme. Le schéma

structurel proposé par le Canton de Vaud a été accepté par le Comité Directeur et largement approuvé par le Conseil de Fondation. Cette proposition consacre la solution du mandat confié par la CdC à la Fondation ch et s'oppose à la fusion des deux institutions. C'est au niveau de la gestion des secrétariats et de la répartition des tâches entre les deux institutions que la réforme élaborée par le Service des affaires extérieures doit intervenir.

Pour le reste, la Fondation ch a poursuivi ses activités traditionnelles dans les domaines de la communication (échanges de jeunes), des prestations de services aux cantons (séminaire de Gerzensee pour les membres des gouvernements cantonaux), et du fédéralisme.

2.7. Institut du fédéralisme

Présidé par le Conseiller d'Etat Claude Ruey, l'Institut du Fédéralisme, lié à l'Université de Fribourg, a vu son activité traditionnelle complétée par un vaste programme de coopération dans les domaines de la construction étatique, du fédéralisme, de la décentralisation et de la protection des minorités, destiné aux pays en voie de développement et aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Ce programme de fr. 3'240'000 est financé par la Confédération. L'ouverture d'une section internationale ne doit pas, de l'avis de ses responsables et de la Confédération, affecter son caractère d'Institut national d'autant plus que du personnel supplémentaire a été engagé pour mettre en œuvre le programme international. Ainsi, les activités du centre de documentation du droit suisse sont en expansion. Ce programme international devrait pouvoir être exploité par les cantons dans le cadre de leur propre programme de coopération.

C. Collaboration transfrontalière et affaires européennes

1. La collaboration transfrontalière

- Introduction

Eurorégion, évolution du cadre juridique de la coopération transfrontalière, présidence du Conseil du Léman, mise en place de nouvelles et plus importantes synergies entre organismes de coopération transfrontalière - à l'image de l'accord entre le Conseil du Léman et la Communauté de travail du Jura (CTJ) -, gestion du programme Interreg II et préparatifs pour le programme Interreg III, ont été les éléments marquants de la politique du Conseil d'Etat. Soucieux de promouvoir au mieux cette coopération, il propose, avec ce Rapport, un projet de décret pour une participation financière du canton au programme Interreg III.

Dans le rapport 258 R. 4/97, le Conseil d'Etat a présenté sa position et ses objectifs en matière de coopération transfrontalière. Depuis, il s'est engagé dans la réalisation de ces objectifs, notamment en faveur de la progression de l'idée de

l'Eurorégion Léman-Mont-Blanc auprès de tous ses partenaires du bassin lémanique. Il suit à ce propos un plan d'action visant à permettre à la majorité de ces derniers de pouvoir s'associer à cette démarche.

Le Conseil d'Etat s'est voulu également prospectif en poursuivant les questions liées au cadre juridique et à son évolution. Cette dernière ne sera d'ailleurs pas sans conséquence directe sur les actuels organismes de coopération transfrontalière, qui acquerront ces prochaines années de nouvelles compétences qui les obligeront à se réorganiser et à modifier certaines de leurs structures d'aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat tient à relever que la coopération transfrontalière est en train de mûrir, que ce soit dans le bassin lémanique, dans l'arc jurassien ou dans les Alpes occidentales qui sont les secteurs géographiques de l'action vaudoise. Cette évolution, menée par les acteurs régionaux, se marque par un rapprochement plus grand entre organismes, par des échanges plus nourris et par des réalisations communes toujours plus nombreuses. Ces démarches, que le Conseil d'Etat incite et dans lesquelles il s'investit, participent aussi à l'émergence de la fédération souhaitée par la création de l'Eurorégion.

Au demeurant, le Conseil d'Etat est bien conscient des limites importantes qui demeurent, parfois même se développent, dans ce domaine. Il relève qu'une conjoncture économique plus délicate ne simplifie pas l'action dans ces collaborations et que, dans de telles périodes, certains sont tentés de se replier sur eux. Le Conseil d'Etat ne partage pas ces attitudes et entend poursuivre ses actions et objectifs, visant notamment à dépasser toujours plus le clivage que représente une frontière, d'autant plus quand cette dernière sépare un Etat membre de l'Union européenne et la Suisse qui ne l'est pas à ce jour.

Dans ce cadre, il entend continuer son engagement en faveur de la coopération transfrontalière, afin que cette dernière devienne toujours plus performante au service des populations, qui attendent justement des Etats qu'ils s'adaptent à la réalité des échanges transfrontaliers existants, profitant en cela des moyens modernes de communications et de liaisons.

- L'évolution du cadre juridique

Tout en se basant, pour la plupart, sur la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite Convention de Madrid¹, les organismes de coopération transfrontalière relèvent actuellement essentiellement du droit privé. Ceci même si leurs accords ou conventions de partenariat ont été le plus souvent approuvés et reconnus par les Etats concernés. Cette non-reconnaissance en droit international public pose un certain nombre de difficultés supplémentaires, notamment en ce qui concerne la gestion de programmes du type Interreg (voir infra) ou la réalisation concrète de projets transfrontaliers.

¹ Cette Convention européenne fixe les règles de base de la coopération transfrontalière et vise à faciliter la mise en place d'organismes régionaux oeuvrant dans ce domaine.

Les Etats européens, réunis au sein du Conseil de l'Europe, s'en sont rendu compte au cours de ces dernières années. Cette réflexion a eu pour conséquence la rédaction du Protocole additionnel de la Convention de Madrid¹ ou la négociation de l'accord international dit de "Karlsruhe", qui touche la frontière rhénane franco-germano-helvético-luxembourgeoise².

Un large débat sur la reconnaissance juridique de la coopération transfrontalière s'est développé au cours de ces derniers mois, notamment à la volonté du Conseil d'Etat: enquête et avis de droit coordonnés dans le cadre du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France, colloque à l'occasion de l'Assemblée générale 1997 du Conseil du Léman, informations diverses en particulier à l'attention des responsables politiques concernés.

Le Conseil d'Etat salue la décision des Chambres fédérales, prise en 1998, en faveur de la ratification par la Suisse du Protocole additionnel de la Convention de Madrid. Le Parlement de La République française a fait de même. Le Protocole entrera en vigueur le 1^{er} décembre 1998.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'engage, afin que des négociations soient ouvertes entre la France et la Suisse, impliquant les cantons frontaliers concernés, dans le but d'élaborer un Accord similaire à celui de Karlsruhe pour la frontière franco-suisse non encore couverte.

Fort des dernières analyses précitées, qui confortent les positions qu'il avait déjà prises, le Conseil d'Etat estime en effet que le développement de la coopération transfrontalière implique que sa reconnaissance juridique, par le droit international public, soit établie. Même si plusieurs actions ont été possibles à ce jour, grâce à la volonté politique et à l'ingéniosité de certains, l'intégration dans certains programmes et la réalisation de projets divers³, comprenant aussi des collaborations intercommunales transfrontalières, seront ainsi facilitées.

1.1. Le Conseil du Léman

Le Canton de Vaud, en la personne du chef du DIRE, assume la présidence du Conseil du Léman, selon le tournoi établi, de juin 1997 à juin 1999. Outre le suivi de l'activité des cinq commissions de travail, la présidence a souhaité intensifier les préparatifs de la reconnaissance juridique du Conseil du Léman (voir supra chapitre sur le cadre juridique de la coopération transfrontalière) et développer la

¹ Ce Protocole additionnel permettra, une fois entré en vigueur - ce qui est prévu au 1^{er} décembre 1998 -, de clarifier les structures des organismes de coopération transfrontalière mises sur pied au cours de ces dernières années et de leur permettre d'acquérir la personnalité juridique de droit international public.

² Cet accord reprend dans cette zone géographique délimitée les principes généraux du Protocole additionnel de la Convention de Madrid précité, tout en définissant les modalités de création de groupements d'intérêts communs, associant notamment les communes à des réalisations transfrontalières.

³ Dans des formes plus élaborées qu'aujourd'hui, il faut penser ici à la création d'organismes communs transfrontaliers de gestion des transports publics, des eaux, des déchets, de l'aménagement du territoire, de la promotion économique et touristique, etc.

réflexion sur la création d'une Eurorégion dans le bassin lémanique (voir infra). Pour ce faire, il a été notamment organisé un colloque sur le cadre juridique de la coopération transfrontalière, dans le cadre des 10 ans du Conseil du Léman, fêtés lors de l'assemblée générale 1997, qui s'est tenue à Morges le 6 novembre.

Grâce à la position carrefour du Canton de Vaud, un accord de collaboration avec la Communauté de travail du Jura (CTJ, voir infra) a pu être conclu. A l'exemple d'autres relations ainsi tissées, le Conseil du Léman mènera dorénavant un certain nombre de ses actions en collaboration étroite avec les instances de la CTJ. Plusieurs dossiers, touchant l'ensemble de la frontière franco-suisse jurassienne et lémanique, demandent en effet des réponses conjointes; pensons à la gestion du pacage, aux facilitations douanières à développer encore, à l'accueil de travailleurs frontaliers, etc. De tels rapprochements ont déjà porté leurs fruits en corrélation avec les actions menées au niveau national, comme dans l'amélioration, en 1998, des conditions pour le pacage franco-suisse. Ce dossier n'est cependant pas clos et il s'agira d'obtenir encore un règlement plus global de cette question pour les années futures.

Depuis 1997, le Conseil du Léman a également repris plusieurs actions¹, précédemment lancées dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG), réalisant ainsi l'un des objectifs de l'accord de partenariat signé en 1994 entre ces deux organismes. Le Conseil d'Etat salue ces réorganisations qui permettent d'agir à l'échelle la plus appropriée et qui vont dans le sens de l'Eurorégion Léman-Mont-Blanc². L'idée d'une telle fédération des organismes présents dans le bassin lémanique prend corps dans les milieux concernés, tant en Suisse qu'en France, d'autant plus en vue du programme Interreg III de l'Union européenne (voir infra) dont la gestion pourrait être confiée au secrétariat de cette Eurorégion, comme souhaité par ailleurs dans les ébauches de règlements Interreg III établies par la Commission européenne.

Les liaisons avec les Unions lémaniques des chambres de commerce (ULCC), des chambres des arts et métiers (ULAM) et des chambres d'agriculture (ULCA) ont été développées, afin d'assurer la gestion de divers projets au niveau le plus approprié, d'éviter toute action qui pourrait être menée à double et faciliter l'information mutuelle des groupes concernés. Les responsables des offices du tourisme ont, eux, développé leurs relations et réfléchissent à la mise en place d'une structure similaire, souhaitée par le Canton de Vaud et le Conseil du Léman.

La communication du Conseil du Léman s'est fortement intensifiée sous la direction de son secrétaire général vaudois, avec trois numéros du Bulletin d'information, la sortie d'une brochure trimestrielle "Chiffres clés du bassin lémanique", l'organisation de plusieurs conférences de presse sur les actions lancées ou en cours, et la mise en place d'un site Internet qui sera ouvert avant la fin de l'année 1998.

¹ Echanges scolaires, culturels, d'apprentis; journées sportives; etc.

² Voir Rapport 258 R. 4/97, p. 71.

1.2. La Communauté de Travail du Jura (CTJ)

La CTJ a connu de profonds changements dans ses autorités, notamment en France suite aux élections régionales du printemps 1998. La coprésidence suisse a changé aussi de mains passant du représentant neuchâtelois à celui du Canton de Berne. Le Canton est représenté au Comité par le chef DFIN. Ces mouvements de personnes ont impliqué quelques ralentissements sur certains dossiers. Au demeurant, la CTJ a poursuivi ses réflexions sur l'aménagement de l'Arc jurassien, dont les principes généraux du schéma intitulé "CTJ 2005" feront l'objet d'une décision au cours de l'automne 1998.

Force de lobbying, la CTJ a réussi à imposer aux autorités nationales compétentes de prendre en considération la ligne TGV Paris-Dijon-Vallorbe-Lausanne, respectivement Pontarlier-Neuchâtel-Berne-Zurich dans une importante étude lancée sur les liaisons ferroviaires à grande vitesse franco-suisse, qui, au départ, n'envisageait que les portes d'entrée de Bâle et de Genève. Cette étude a de plus confirmé de manière officielle certaines propositions techniques déjà présentées par la CTJ, notamment en ce qui concerne les gains de temps possible grâce à un renforcement de la puissance électrique côté français. La CTJ entend bien maintenant, avec l'appui de ses membres, dont le Canton de Vaud, poursuivre cette action de ferme soutien au passage des TGV au travers du Jura. En cela, elle ne fait d'ailleurs que mettre en oeuvre l'un de ses axes prioritaires, à savoir le désenclavement de l'Arc jurassien.

A l'image du Conseil du Léman (voir supra), la CTJ joue un rôle de coordination de plus en plus marqué. Dans le domaine du tourisme, elle vise à permettre aux professionnels concernés de mieux s'associer au-delà des structures. A une autre échelle, cela se concrétise par les contacts menés par le nouveau coprésident suisse de la CTJ avec ses homologues du réseau des villes de l'Arc jurassien et de l'association des régions LIM dans cette région. Le 8 septembre 1998, l'ensemble des bureaux et comité de ces instances ont même siégé pour la première fois tous ensemble. Le Conseil d'Etat salue ces efforts, qui, sans aucun doute, seront créateurs de synergies utiles, propres à renforcer les actions qui doivent être menées en faveur du développement de l'Arc jurassien.

La CTJ a également renouvelé sa communication, notamment auprès du grand public, en étant présente dans différents comptoirs régionaux. Dans le cadre du plan de communication adopté par le Comité en 1997, ces actions seront poursuivies dans chaque entité membre et complétée par un nouveau journal de la CTJ.

1.3. La Communauté de travail des Alpes Occidentales (COTRAO)

La Communauté de travail des Alpes Occidentales (COTRAO) a malheureusement été peu active, du fait de l'inaction de la présidence assumée par la Région italienne du Piémont. Au demeurant, le Conseil d'Etat note avec

intérêt la volonté de certaines des entités membres¹ de poursuivre une activité à cette échelle des Alpes occidentales; une large réflexion est actuellement en cours pour la réorganisation de la COTRAO, en liaison aussi avec les projets d'Eurorégion (voir supra) et l'étude d'aménagement de cette partie des Alpes, lancée en septembre 1998 dans le cadre du programme européen Interreg IIC. D'ailleurs, certaines commissions ont été actives malgré les nombreux problèmes que posent l'inaction de la présidence. Citons ici la Commission "Education et Culture", présidée par le chef du DIPC puis DFJ, celle du "Tourisme", celle de "l'Economie-Recherche-Technologie" et celle des "Populations de montagne". Les nombreuses actions d'échanges de jeunes, de professionnels du tourisme, de troupes de théâtre pour jeunes publics ou de chercheurs ont pu heureusement se poursuivre.

1.4. Le programme INTERREG

Pour mémoire², ce programme de l'Union européenne vise à soutenir les actions de coopération transfrontalière aux frontières internes et externes des Etats membres. Le Canton de Vaud participe à titre complet dans deux zones de ce programme: le bassin lémanique (Rhône-Alpes - Suisse) et l'Arc jurassien (Franche-Comté - Suisse). Pour certains projets, il est associé aux zones Italie-Suisse et France-Italie. Ce programme prend place dans le cadre de la politique régionale européenne et, au même titre, la Confédération a réservé un crédit d'aides similaires pour les cantons suisses partenaires dans Interreg.

Prévu pour la période de 1995 à 1999, Interreg II a connu depuis 1997 une augmentation des projets déposés et un accroissement de l'intérêt des milieux les plus divers aux possibilités d'actions transfrontalières. Responsable régional pour le bassin lémanique et responsable cantonal dans les zones où le Canton est actif, le délégué aux affaires européennes a ainsi été engagé de manière accrue, tant dans ses responsabilités de contrôle que d'animation, dans l'aide à la constitution des dossiers et l'information.

Elément de comparaison, le taux de programmation de l'aide fédérale était le suivant en juin 1998: près de 100% en Rhône-Alpes - Suisse et plus de 55% en Franche-Comté - Suisse. Le Conseil d'Etat se félicite de ce dynamisme qui a permis de lancer de nombreux projets en faveur des populations les plus diverses, respectivement plusieurs entreprises ou associations³. En regard d'autres parties suisses, ces résultats démontrent l'engagement pris par des milieux toujours plus nombreux, en vue d'agir au-delà des frontières.

Fin 1997, des évaluations intermédiaires ont été exécutées dans les deux zones et au niveau général suisse. Les résultats obtenus relèvent tous le rôle important que joue ce programme dans la coopération transfrontalière, par l'aide financière incitatrice qu'il octroie par le biais des décisions des comités mixtes régionaux, dans lesquels les décisions se prennent à l'unanimité. Au demeurant, un certain

¹ La Région Rhône-Alpes en France, la Vallée d'Aoste en Italie, et les cantons suisses de Genève, du Valais et de Vaud.

² Voir une explication détaillée dans le Rapport 258 R. 4/97, pp. 48-50.

³ Voir en annexe les listes détaillées des projets approuvés dans ce deux zones (annexes 2 et 3).

nombre de remarques ont été faites, dont la plupart ont déjà permis des corrections dans la gestion, l'animation et l'information des personnes et organismes intéressés à conduire un ou plusieurs projets. Un souci de clarification et parfois de simplification de certaines procédures a permis d'améliorer encore l'application de ce programme jusqu'à fin 1999.

1.5. Exposé des motifs à l'appui d'un projet de décret accordant un crédit pour le financement d'Interreg III

- *Introduction*

Le dynamisme manifesté par les partenaires transfrontaliers dans la mise en oeuvre des programmes Interreg et le succès rencontré par cette forme de coopération, ont amené la Commission européenne à reconduire son engagement en lançant un nouveau programme Interreg III et le Conseil fédéral à demander au Parlement un nouveau crédit cadre visant à participer financièrement à ce programme.

Le Canton, dont l'engagement en faveur de la coopération transfrontalière constitue l'une des priorités de sa politique extérieure, a participé activement à la gestion des programmes Interreg, en assumant notamment le secrétariat général de la zone Rhône-Alpes - Suisse. Le Conseil d'Etat ne peut que se féliciter des initiatives de la Commission européenne et du Conseil fédéral. Celles-ci sont non seulement favorables à la coopération transfrontalière, mais contribuent significativement au désenclavement de notre région en lui ouvrant la porte de la coopération européenne.

Jusqu'ici, par manque de ligne de crédit permettant de compléter les soutiens accordés par la Confédération et le secteur privé, le Canton n'a pu répondre au dynamisme des porteurs de projets vaudois qu'en leur fournissant un appui technique et parfois, en fonction des disponibilités des budgets des services de l'administration, un modeste soutien financier. C'est pour supprimer le caractère aléatoire de son soutien, peu compatible avec l'intérêt manifesté pour cette coopération et contraire à son engagement en faveur de la coopération transfrontalière, que le Conseil d'Etat propose d'introduire au bilan un «Fonds Interreg III»

- *La Commission européenne*

Décidée à poursuivre son engagement en faveur de la coopération transfrontalière, la Commission européenne a annoncé un programme Interreg III, pour la période 2000-2006. Ce programme comportera, en plus de l'aide aux projets transfrontaliers, deux autres volets visant à soutenir des réalisations interrégionales entre régions qui n'ont pas forcément une frontière commune et des actions dites transnationales notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire de vastes espaces, comme les Alpes occidentales par exemple¹.

¹ Ce volet fera suite au programme particulier Interreg IIC, aussi en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999.

Conformément aux procédures de l'Union européenne, la directive générale d'application d'Interreg III devrait être disponible en 1999. Les comités régionaux seront donc en mesure d'élaborer leurs objectifs particuliers entre fin 1999 et le début 2000, et donc de déposer les premiers projets à mi-2000.

- *Le Conseil fédéral*

Afin de permettre aux cantons suisses de participer au programme Interreg III dès son entrée en vigueur, le Conseil fédéral a lancé la procédure d'adoption d'un crédit fédéral Interreg III, dans le suivi du crédit Interreg II actuel, et respectant les décisions prises au sein de l'Union européenne. Le 19 août 1998, il a approuvé le message qui avait été rédigé par un groupe mixte réunissant des représentants de l'administration fédérale et des cantons, ces derniers ayant été désignés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Le Canton de Vaud a pu participer aux travaux de ce groupe par son délégué aux affaires européennes. Le montant retenu est de 39 millions de francs pour la participation suisse durant les sept années que va durer ce programme (2000-2006).

Une consultation fédérale à ce propos est en cours; il est prévu que les Chambres fédérales prennent position au cours de la session du printemps 1999. Ce qui permettra ensuite d'adopter l'ordonnance d'application et d'être donc prêt pour l'an 2000, année de démarrage du programme.

- *Le Canton*

Le Conseil d'Etat entend également que le Canton soit prêt à cette date. Au cours des programmes Interreg I et Interreg II, les cofinancements assurés par l'Etat de Vaud étaient décidés par le ou les services concernés et portés à leur budget. Les services étaient de ce fait directement associés à la sélection des projets ainsi qu'à l'accompagnement des porteurs de projet en vue de la réalisation complète des objectifs annoncés. Cette manière d'opérer comporte cependant des désavantages, notamment sur le plan financier et concernant les délais de décision. En effet, dans de nombreux cas, l'aide de l'ACV ne peut être garantie que sur l'exercice budgétaire suivant. Cela implique parfois des retards difficiles à supporter de la part des porteurs de projet et comporte une part d'incertitude, préjudiciable à la réalisation du projet.

Le fonds ne changera rien aux compétences des services concernés. Ils conserveront la responsabilité d'instruire les propositions présentées au programme Interreg ainsi que leur rôle dans la sélection et l'accompagnement des projets. Ils seront en outre en mesure de baser leur décision non pas sur la probabilité plus ou moins forte d'un financement vaudois, mais sur la qualité réelle du projet.

Fort d'une expérience de près de dix ans et sur le conseil des services les plus concernés (Economie et tourisme, Transports, Eaux, Police, Culture, etc.), le Conseil d'Etat entend participer financièrement au programme Interreg III sur une base plus solide en introduisant au bilan un « Fonds cantonal Interreg III » comme cela existe dans les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Jura ou Valais.

L'institution de ce fonds corrigera une situation quelque peu paradoxale. Il est en effet peu cohérent que l'un des cantons suisses les plus engagés dans la coopération Interreg, soucieux de pratiquer une politique extérieure dynamique et désireux de favoriser l'émergence du canton sur les plans suisse et européen, soit, dans le cas d'espèce, moins bien loti que ses cantons partenaires. Ce "fonds vaudois" rendra, en outre, plus visible l'action cantonale en faveur des projets de coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière, ce qui constitue aussi l'un des objectifs d'Interreg III. Grâce à ce fonds le Canton sera en mesure de réagir de manière plus adéquate et plus rapide aux besoins exprimés par les porteurs de projet, lorsque celui-ci est considéré comme utile et intéressant.

Le Conseil d'Etat est ainsi persuadé que ce fonds cantonal permettra de dynamiser encore la coopération transfrontalière et de soutenir des projets utiles, créateur de synergies, sources d'économies d'échelle importantes, ceci dans un cadre régional transfrontalier qui nous est naturel et d'une manière appropriée aux besoins des populations concernées.

Promoteur actif de la coopération transfrontalière, le Conseil d'Etat ne saurait, par ailleurs, ignorer le souhait, clairement exprimé par le Conseil fédéral dans son message Interreg III, de voir les cantons s'engager davantage dans le soutien à des actions de coopération transfrontalière, qui relèvent de surcroît, de leur compétence, selon la Constitution fédérale¹.

- *Conséquences diverses*

- Conséquences sur l'environnement et la consommation d'énergie
Aucune.

- Compatibilité avec le droit européen
Ce projet est compatible.

- Conséquences sur les communes
Il n'y a pas de conséquences directes; ce projet favorise la participation des communes à la coopération transfrontalière.

- Conséquences sur le budget ordinaire
Une somme de CHF 300'000.—sera portée au budget de fonctionnement du Département des institutions et des relations extérieures pour les années 2000 à 2006.

- Conséquences sur l'effectif du personnel
Aucune.

- *Conclusion*

Après avoir consulté le Département des finances sur la forme à donner à ce mode de financement, Le Conseil d'Etat soumet, avec ce Rapport, un projet de décret (voir point VII, page 43) visant à accorder un crédit pour le financement

¹ Voir notamment les articles 9 et 10 Cst. féd.

d'Interreg III, destiné à compléter le financement des projets vaudois sélectionnés dans le cadre du programme Interreg III, à hauteur de CHF 300'000.- par année, pour les années 2000 à 2006.

Le montant de CHF 300'000.- par année, a été établi sur la base de l'expérience acquise à ce jour et de l'état des finances cantonales.

2. Les affaires européennes

Le Conseil d'Etat souhaite que la Suisse réactive, dans les meilleurs délais, sa demande d'adhésion à l'Union européenne. Au demeurant, il maintient son soutien à une conclusion rapide des négociations bilatérales. Il estime cependant que l'énergie déployée à ce jour ne peut être indéfiniment et uniquement placée dans cette forme de rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne; ces moyens devraient plutôt être utilisés afin de préparer les cantons et la Suisse à l'adhésion. Soucieux de la place du Canton dans une Europe toujours plus proche de ses citoyens, il a poursuivi son engagement en faveur de l'Europe des régions.

2.1. Les évolutions de l'Union européenne

L'Union européenne a été l'objet d'importants changements au cours de ces dernières années en signant notamment, le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam. Ce traité a confirmé la volonté politique de poursuivre le développement de l'Union européenne, mais n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'une réforme institutionnelle améliorant la capacité d'action et le fonctionnement de l'Union, particulièrement dans la perspective de son prochain élargissement.

Les effets du Traité d'Amsterdam sur la Suisse revêtent plusieurs facettes. De façon générale, plus l'Union se renforce et se développe, plus elle augmente la dépendance de la Suisse à son égard. Plus les structures de l'Union sont claires et efficaces, plus il sera difficile pour la Suisse de recourir à des solutions particulières. Néanmoins, plusieurs domaines font montre d'une convergence des réflexions européennes et suisses: meilleur respect du principe de subsidiarité, flexibilisation accrue, élargissement des compétences nationales, normes environnementales plus sévères, référence plus marquée aux droits fondamentaux, etc.

Parallèlement, la mise en place de l'Union monétaire s'est poursuivie avec la définition, au printemps 1998, de la zone Euro¹ et la désignation des dirigeants de la Banque Centrale Européenne. Les progrès que les pays membres ont réalisés ces dernières années pour satisfaire les critères de convergence sont à ce propos impressionnants. Dès le 1^{er} janvier 1999, le marché intérieur, mis en place au début des années 90, sera donc complété par une monnaie commune. La

¹ Au début de mai 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont décidé de lancer l'Union économique et monétaire européenne avec les onze pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal. Ne figurent pas dans le premier groupe les pays suivants: Danemark, Grande-Bretagne, Grèce et Suède.

caractéristique la plus visible de l'union monétaire sera - après une période transitoire de trois ans - la disparition des monnaies nationales et le recours généralisé à l'Euro.

L'introduction de l'Euro s'accompagnera d'un changement profond des conditions économiques générales. Grâce à la monnaie unique, les consommateurs et les entrepreneurs de la zone Euro verront tomber toutes les incertitudes et les frais liés au cours des changes. La transparence accrue des prix accentuera la concurrence nationale et internationale, et accélérera le repositionnement stratégique de branches entières. Suite à l'union monétaire, une relance de la croissance engendrée par l'offre devrait voir le jour à moyen terme. Les facteurs d'incertitude qui affectent ce scénario sont cependant l'endettement élevé de plusieurs pays, malgré les progrès déjà accomplis sur ce plan, ainsi que le niveau toujours élevé du chômage. Ces défis devront être maîtrisés afin que l'union monétaire puisse exercer un effet positif sur la croissance. Le succès de l'Union monétaire européenne est d'un intérêt primordial pour la Suisse, qui est étroitement liée aux pays qui en font partie.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, la mise en place de l'Espace Schengen s'est précisé, avec la participation de nouveaux pays. La situation isolée de la Suisse pose ici aussi de nombreux problèmes généraux et particuliers. De nouvelles décisions françaises, prises dans ce contexte, ont affecté certains passages de la frontière franco-suisse, à l'exemple de l'interdiction faite depuis juin 1998 aux transports publics nyonnais de poursuivre l'exploitation de la ligne de bus Nyon-Crassier-Divonne-les-Bains et de la détourner par Chavannes-de-Bogis, puisque seul ce poste frontière est habilité à procéder aux contrôles "Schengen" pour les transports payants de personnes. Comme il l'avait fait dans le cas de la limite de passage imposée à Bois d'Amont¹, le Conseil d'Etat entend utiliser tous les moyens à sa disposition pour limiter au maximum les conséquences négatives de telles décisions sur la population et les entreprises du canton. Le Service des affaires extérieures est chargé de coordonner ces questions avec les services de l'ACV, les communes et les particuliers concernés.

Il convient encore de citer deux dossiers majeurs : le renforcement de l'action sociale de l'Union européenne, notamment dans la lutte contre le chômage, et les préparatifs de nouvelles procédures d'élargissement avec Chypre et d'autres pays de l'Europe centrale et orientale. Le 16 juillet 1997, "Agenda 2000" a été présenté au Parlement européen. Il s'agit de la stratégie détaillée de la Commission destinée à renforcer et élargir l'Union au tout début du XXI^e siècle. Le 18 mars 1998, cette dernière a adopté les textes légaux sur la base desquels peuvent être prises les décisions concernant les réformes politiques proposées dans Agenda 2000 et sur les nouveaux instruments d'aide de pré-adhésion. La Commission a aussi adopté ses propositions relatives aux nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006. Celles-ci font maintenant l'objet d'après négociations entre les Etats membres et la Commission. Des conclusions qui seront arrêtées, une conséquence touchera directement la Suisse et ses cantons frontaliers: la dotation financière et les conditions d'application du programme INTERREG III, faisant suite à INTERREG II pour la période 2000-2006 (voir supra chapitre sur la collaboration transfrontalière).

¹ Voir Rapport 258 R. 497, p. 46.

2.2. La Suisse et l'Union européenne

- Les négociations bilatérales

Les négociations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne ont commencé en décembre 1994 et portent sur sept domaines: les transports terrestres et aériens, la libre circulation des personnes, la recherche, les marchés publics, l'agriculture et l'élimination des obstacles techniques au commerce.

Les négociations ont été bouclées au niveau technique le 16 juin 1998. Il appartient maintenant aux autorités politiques des partenaires à la négociation de les mener à terme au niveau politique. Le calendrier pourrait prendre encore quelques mois, compte tenu des votations suisses de novembre 98 sur les nouvelles liaisons ferroviaires alpines (NLFA). La Commission doit encore, de son côté, obtenir l'aval des Etats membres, dont certains ont déjà annoncé quelques réserves sur les volets transports et libre-circulation des personnes.

Néanmoins, les négociations bilatérales ont permis de trouver les solutions adéquates aux complexes problèmes entre la Suisse et l'Union européenne. Dans le domaine des transports terrestres, l'Accord de Zurich du 23 janvier 1998 a permis notamment de définir le montant de la redevance pour le transit des camions de 40 t (axe Bâle - Chiasso) à 200 ECU, soit CHF 325-330.-, dès 2005. Dans le domaine des transports aériens, le même accord prévoit l'octroi des 3^e et 4^e libertés de vol pour les compagnies suisses dès l'entrée en vigueur de l'accord ainsi que des 5^e et 7^e libertés deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord¹. En ce qui concerne la libre-circulation des personnes², les derniers problèmes liés notamment à la couverture de l'assurance chômage pour les travailleurs perdant leur emploi moins de six mois après leur entrée en Suisse a pu être réglée par un arrangement reprenant l'essentiel des règles communautaires, mais dont l'application sera étalée dans le temps, afin de permettre à la Suisse de mettre en place les mesures nécessaires.

- La réactivation de la demande d'adhésion

Prenant position, au cours du printemps 1998, sur l'initiative "Oui à l'Europe", le Conseil fédéral a rappelé que si cette initiative vise l'adhésion de la Suisse à l'UE, ce qui correspond à l'objectif de sa politique d'intégration³, il ne peut souscrire à la demande d'ouverture immédiate de négociations avec l'Union européenne dans le but d'y adhérer. Sur ce point, le Conseil fédéral considère que - conformément à la Constitution qui lui en donne la compétence - il doit pouvoir décider, en étroite collaboration avec le Parlement, du moment approprié pour l'ouverture de ces négociations et que cette question ne doit pas être réglée par une nouvelle

¹ "Libertés" de vol: 1: droit de survol; 2: escales non commerciales; 3: Genève-Paris; 4: Paris-Genève; 5: Genève-Paris-Madrid; 6: Paris-Genève-Madrid; 7: Paris-Madrid; 8: Paris-Lyon (il s'agit là de cabotage, c'est-à-dire des vols intérieurs qui peuvent être effectués par des compagnies européennes depuis avril 1997 dans les Etats de l'Union européenne).

² A titre de précision, sont concernées les personnes originaires d'un pays membre de l'Union européenne ayant un emploi en Suisse, ou y étudiant ou y vivant comme rentier.

³ Tel que le Conseil fédéral l'a déterminé dans le Rapport de politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993.

disposition spécifique constitutionnelle. En acceptant l'initiative sans conditions, le Conseil fédéral serait tenu d'engager des négociations d'adhésion "sans délai". Ceci restreindrait sa liberté de manoeuvre et donnerait l'impression erronée qu'il ne considère plus les négociations bilatérales comme prioritaires.

Le Conseil fédéral a donc décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative "Oui à l'Europe », sous forme d'arrêté fédéral simple. Cet arrêté précisera sans équivoque que la Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne; il relèvera également que le Conseil fédéral prépare les négociations d'adhésion à l'Union, sans émettre de condition sur les délais de mise en oeuvre. La discussion au Parlement sur cet arrêté donnera aux Chambres fédérales la possibilité de réaffirmer leur soutien à cette politique.

Par ailleurs, le 13 mai 1998, par 13 voix contre 6, la Commission de politique extérieure du Conseil national invitait le Conseil fédéral à entreprendre les travaux préparatoires nécessaires à l'ouverture de négociations en vue d'une adhésion à l'Union européenne. A cette fin, il présentera à la session d'hiver 1998 les prochaines étapes de sa politique d'intégration y compris la réalisation du but stratégique d'une adhésion à l'Union dans un plan d'action et un calendrier des mesures qu'il a l'intention de mettre en oeuvre; il présentera ce plan et ce calendrier sous la forme d'une Déclaration faite par le Gouvernement au Parlement.

2.3. Le canton dans ce processus

Dans la continuité de la politique suivie jusqu'ici et soutenue par le Grand Conseil¹, le Conseil d'Etat a maintenu son soutien au processus des négociations bilatérales et en faveur d'une ouverture des négociations d'adhésion dans les meilleurs délais. La Confédération a également confirmé sa volonté d'associer étroitement les cantons dans ces processus.

Le Conseil d'Etat tient donc à saluer la conclusion technique des négociations bilatérales, réalisée le 16 juin 1998, en souhaitant que leur conclusion politique soit atteinte rapidement. Il continue cependant à ne considérer ces négociations que comme une étape dans le processus d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Il estime que le règlement des autres questions majeures et d'intérêt réciproque, non traités par les bilatérales, ne peut plus être le fait d'accords particuliers.

En effet, qu'il s'agisse des domaines économiques (liens avec l'Euro, normes techniques, élimination des barrières douanières, etc.), de la sécurité (Espace Schengen, sécurité publique, etc.) ou d'une participation pleine et entière aux programmes européens, les solutions sont liées à la reprise de l'acquis communautaire et à l'acceptation du rôle de la Cour européenne de justice. Seul le statut de membre donnerait à notre pays de meilleures possibilités de participer à la définition des concepts et directives qui ont, jour après jour, toujours plus

¹ Voir Rapport 258 R. 4/97, adopté à l'unanimité par le Grand Conseil, moins quelques abstentions.

d'influence en Suisse, toujours plus de conséquences sur la population et les entreprises helvétiques. Conscient de cette réalité, le Conseil d'Etat désire poursuivre son engagement avec les autres cantons et la Confédération, tout en abordant clairement les questions et problèmes épineux qu'un tel objectif comprend.

Le Canton a pu faire part de ses positions notamment au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), qui a consacré de nombreux débats au suivi de ces questions européennes (voir supra chapitre sur la Conférence des gouvernements cantonaux). Pour le Conseil d'Etat, les négociations bilatérales devraient maintenant être conclues rapidement. Si tel ne devait être le cas, il estime que l'énergie déployée à ce jour ne peut être indéfiniment et uniquement placée dans cette forme de rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne; ces moyens devraient plutôt être utilisés afin de préparer les cantons et la Suisse à l'adhésion.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat a développé ses moyens d'information sur l'Europe, ceci au profit de la population et des milieux professionnels vaudois. Par ailleurs, grâce à leur association au sein de la CdC, les cantons bénéficient du travail de deux chargés d'information, l'un à plein temps présent au sein du Bureau fédéral de l'intégration, l'autre actif à mi-temps à Bruxelles. De plus, la Conférence des eurodélégués cantonaux, présidée par le délégué vaudois, a poursuivi son travail d'information et d'échange d'expertises au cours de plusieurs séances et d'un voyage d'étude auprès des institutions européennes et de la Mission suisse à Bruxelles.

Au plan cantonal, un réseau plus formel s'est mis en place, sous l'égide du délégué cantonal. Il regroupe tous les chargés de questions européennes de la Ville de Lausanne, de l'Université, de la Fondation Jean Monnet et de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, de la Chambre de commerce et d'Info Europe Centre, de la Fédération patronale vaudoise, du Mouvement européen, etc., sans parler des relations en matière de promotion avec l'Office Vaudois du Tourisme (OTV) ou le Développement économique vaudois (DEV), ou à l'interne de l'administration cantonale avec tous les départements. Là également, il s'agit de faciliter l'échange d'information et d'expérience, ainsi que de coordonner au mieux les actions de ces divers milieux dans une volonté d'utiles synergies.

Fort de sa position et de ces moyens, le Conseil d'Etat s'engagera dans les campagnes politiques en vue, notamment, d'appuyer la diffusion de l'information auprès de tous les milieux vaudois, et prévoira les mesures nécessaires pour adapter la législation vaudoise aux accords soumis à ratification, comme il l'avait fait en 1992 dans le cadre du Traité de l'Espace économique européen, là où cela est nécessaire et en tenant compte des mesures d'eurocompatibilité du droit cantonal qu'il a déjà mises en œuvre depuis 1995.

2.4. Champagne

S'il est un dossier qui, dans le cadre des négociations bilatérales, concerne particulièrement le Canton de Vaud, c'est bien celui de l'utilisation de l'appellation vinicole « Champagne »¹. En effet, la France, par ailleurs alliée de la Confédération dans d'autres dossiers, exige une protection absolue et une utilisation exclusive de cette appellation. Ceci en vertu d'une interprétation d'un Traité franco-suisse sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques datant de 1974. Les termes de ce traité font toutefois l'objet de conflits d'interprétation, ce qui pose, *de facto*, le cas de Champagne au cœur des tractations et des rapports de forces liés à la conclusion des bilatérales. L'utilisation de l'appellation Champagne sur les étiquettes vaudoises figure donc parmi les points problématiques du volet agricole sur lesquels un accord n'est pas encore intervenu (août 1998).

Le Canton, bien que n'ayant que peu de prise sur ces négociations, défend avec détermination le droit, pour les producteurs vaudois, de faire usage de leur appellation communale, comme le prévoit la législation cantonale. Les autorités cantonales compétentes se sont efforcées de trouver une solution au problème, favorable au maintien de l'appellation Champagne, dès son origine. Elles sont intervenues à plusieurs reprises auprès des instances fédérales en charge du dossier, ont mené des entretiens avec les représentants de l'ambassade de France et ont eu des contacts suivis avec les représentants de Champagne et de la région. C'est ainsi qu'une délégation du Conseil d'Etat a reçu une délégation de l'Association pour le développement du Nord vaudois pour prendre directement connaissance de sa position et décider des mesures à prendre. Le Conseil d'Etat a en outre eu l'occasion d'expliquer son action au Grand Conseil, par le biais de la réponse à l'interpellation Martial Girod. Récemment, il a obtenu le droit de déléguer un représentant aux discussions entre la France, la Suisse et la Commission européenne. Une première rencontre entre une délégation suisse et française a eu lieu le 22 juillet à laquelle il était représenté par un fonctionnaire du Service des affaires extérieures. Enfin, le Conseil d'Etat est intervenu directement auprès du Conseil fédéral et en a informé la députation vaudoise aux Chambres fédérales. Au-delà de la dimension commerciale et juridique du problème, subsiste une dimension symbolique et identitaire que le Canton s'attache à défendre avec vigueur auprès de la Confédération et des négociateurs responsables du dossier.

2.5. L'Europe des régions

- Au sein du Conseil de l'Europe

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) a tenu sa Ve session plénière, du 26 au 28 mai 1998. Les sujets majeurs ont été la protection des paysages européens, la question des minorités et la situation des pouvoirs locaux et régionaux dans différents pays membres du Conseil de l'Europe.

¹ A l'heure actuelle, les discussions ne concernent que la production vinicole de la commune.

D'une manière plus générale, les objets en cours au sein du Conseil de l'Europe concernant le Canton sont, à ce jour, l'adoption par le Conseil des Ministres de la Charte européenne de l'autonomie régionale, que le CPLRE avait approuvée lors de sa session de mai-juin 1997, l'entrée en vigueur du protocole additionnel de la Convention européenne de Madrid au sujet de la coopération transfrontalière (voir supra chapitre sur la collaboration transfrontalière) et la signature par la Suisse de la Charte européenne de l'autonomie locale (voir supra chapitre sur la Conférence des gouvernements cantonaux).

Le Conseil de l'Europe, fondé en 1949, fêtera en 1999 ses 50 ans d'existence au profit du renforcement de la démocratie et des droits de l'homme à l'échelle du continent européen. Cet organe politique comprend 40 Etats membres, dont la Suisse depuis 1963. La délégation suisse au CPLRE comprend trois titulaires et trois suppléants représentant les cantons et le même nombre pour les communes, dont le syndic de Lausanne qui est suppléant.

- Au sein de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE)

Soucieuse de la défense des régions et de la promotion du régionalisme à l'échelle du continent européen, l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) s'est donnée les priorités suivantes pour 1998: rôle des régions dans la lutte contre le chômage et association des régions et promotion du régionalisme dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne. En parallèle, elle a poursuivi ses actions d'information générale et ses interventions pour améliorer l'application du principe de subsidiarité et renforcer le rôle des régions.

Le Canton de Vaud y participe activement, ce qui lui donne la chance d'être associé et informé à nombre d'activités touchant des questions européennes, et ce malgré la situation de la Suisse hors de l'Union européenne. Par ce biais, le Canton maintient également de nombreuses relations utiles avec d'autres régions européennes. Pour mémoire, le chef du DIRE - précédemment DISP - est vice-président de l'ARE et président de sa commission des affaires institutionnelles. De par ses fonctions, il est membre de la présidence et du bureau de l'ARE. Enfin, il coordonne la participation des 22 cantons membres de l'ARE, en les informant régulièrement et en les consultant pour les objets de leur compétence.

La commission des affaires institutionnelles a été notamment chargée de la préparation de l'avis de l'ARE sur le Traité d'Amsterdam (voir supra), sur le IIe Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, sur la protection des minorités en Europe ou sur les questions institutionnelles liées à l'élargissement de l'Union. Il s'est agi, à chaque occasion, de soutenir la position de régions fortes, dotées de responsabilités selon les principes de la subsidiarité ou du fédéralisme, afin de renforcer l'Europe, vu le rôle de relais important que jouent les autorités régionales de par leur proximité des populations concernées.

Dans le même sens, au cours de ces derniers mois, il s'est agi aussi de poursuivre la diffusion de la Déclaration du régionalisme, approuvée par l'ARE à la fin 1996 et imprimée en 1997, en corrélation avec différents séminaires et rencontres politiques organisés dans toute l'Europe sur ce sujet fondamental, à l'image du

fédéralisme helvétique. Ainsi, début juin 1998, le chef du DIRE a eu l'occasion de s'exprimer en Allemagne sur les relations entre régions et monde économique. Ces diverses rencontres et interventions sont des occasions de promotion et une source d'information pour notre canton.

Au plan interne de l'ARE et de son secrétariat permanent, le chef du DIRE et le délégué cantonal aux affaires européennes ont participé à la mise sur pied de différentes réformes administratives et financières.

D. Visites diplomatiques, affaires internationales

Les visites diplomatiques sont pour l'essentiel des visites de courtoisie permettant cependant d'aborder des questions plus spécifiques concernant, par exemple, la situation des ressortissants de l'Etat accrédité, ou de poser des jalons en vue de futures relations commerciales ou culturelles. Enfin, les membres du Conseil d'Etat en profitent parfois pour exprimer leur avis sur des questions touchant aux droits de l'homme ou à l'environnement, questions dont la portée dépassent les frontières de l'Etat visiteur. Jusqu'ici, ces visites ont revêtu un caractère principalement protocolaire. Le Service des affaires extérieures, en coopération avec la Chancellerie, souhaite cependant leur donner une dimension plus opérationnelle.

Dans le courant de l'année écoulée, cinq visites ont eu lieu. Le 1^{er} octobre 1997, M. Ahmed Raouf Ghoneim, ambassadeur de la République arabe d'Egypte en Suisse, a été reçu par le Conseil d'Etat. Le 25 novembre 1997, Mme Danièle Dupraz, consul général adjoint de France à Genève, s'est entretenue avec le chancelier accompagné du chef de l'Office des affaires extérieures et de la secrétaire générale du DJPAM. Le 12 décembre 1997, ce fut le tour du consul général du Japon, M. Mine, d'être reçu au Château où le président du Conseil d'Etat, accompagné du chancelier et du chef de l'OAE, a pu s'entretenir avec lui. Le 11 février 1998, M. Zizhong Zhou, ambassadeur de Chine en Suisse, rencontre le Conseil d'Etat et, le 30 juin 1998, le consul général d'Algérie, se rend au Château où il est accueilli par le président du Conseil d'Etat, accompagné par le chancelier et par le chef du Service des affaires extérieures.

Une affaire internationale a particulièrement mobilisé le Conseil d'Etat et l'administration. Il s'agit de la célébration du 75^e anniversaire du Traité de Lausanne, que les autorités turques auraient souhaiter commémorer le 24 juillet 1998 au Palais de Rumine où le Traité avait été signé 75 ans plus tôt. Tout en n'étant pas opposé à la célébration du Traité, mais pour des raisons de sécurité, le Conseil d'Etat s'est efforcé de rechercher d'autres solutions.

III. IMPLICATION DU GRAND CONSEIL

1. Commission des affaires extérieures

L'implication croissante du Grand Conseil dans le domaine des affaires extérieures, la nécessité d'assurer un bon suivi parlementaire de ce dossier et la volonté du Conseil d'Etat de démocratiser la conduite des affaires extérieures, l'ont conduit à suggérer au Grand Conseil la création d'une commission spécialisée pour les affaires extérieures, conformément aux articles 15 et 98 ter de la loi sur le Grand Conseil du 17 décembre 1947. Avec l'adoption de la nouvelle loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil, une commission permanente des affaires extérieures a été instituée.

Le 8 septembre 1997, la Commission spécialisée sur les affaires extérieures a été élue par le Grand Conseil. Elle s'est réunie le 16 septembre 1997, le 12 novembre 1997 et le 20 janvier 1998. La première réunion fut consacrée à la constitution de la Commission, alors que les suivantes portèrent sur le rôle de la Commission, l'Espace Mittelland, la Communauté de travail du Jura, le programme Interreg et le forum des parlementaires de l'Espace Mittelland. Les compétences de la commission spécialisée consistaient, dans les domaines relevant de sa spécialité, à préavisier sur les actes législatifs, voire aussi sur les rapports du Conseil d'Etat soumis au Grand Conseil.

Quant à la Commission permanente des affaires extérieures, élue en avril 1998, ses compétences sont définies à l'article 74 de la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil, selon lequel elle préavisie sur les actes législatifs, les rapports, les motions, les postulats et les initiatives portant sur les affaires extérieures. La commission peut être consultée par le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres sur tout objet relatif aux relations extérieures du Canton.

Lors de sa séance constitutive du 22 avril, la Commission a nommé M. Charles-Pascal Ghiringhelli, député radical, à sa présidence et M. Jean Schmutz, député socialiste, comme vice-président.

Au cours de ses séances des 11, 19 mai et 17 juin, elle s'est penchée sur son rôle, son organisation et son budget, sur les relations avec le groupe des affaires transfrontalières et européennes, sur le forum des parlementaires de l'Espace Mittelland, et sur le projet de résolution « Solidarité avec la Kossove ». Les activités de la Commission permanente feront l'objet d'un rapport séparé, détaillé, élaboré par la Commission elle-même, conformément à l'article 76 de la loi sur le Grand Conseil.

2. Motions, interpellations

Deux motions et une interpellation sont concernées. Il s'agit de :

- la motion Daniel Bovet de septembre 1995 demandant que la nouvelle loi sur le Grand Conseil contienne des dispositions définissant dans quelles conditions et dans quelles formes le Grand Conseil prend part à la politique extérieure du canton (art.52, al.2, de la Constitution vaudoise),

- la motion André Delacour de septembre 1996 visant à doter le Grand Conseil de moyens lui permettant de participer d'une manière active à la politique de collaboration intercantonale ou régionale importante,
- l'interpellation Daniel Bovet de décembre 1992 sur la manière dont le Conseil d'Etat applique l'article 52 de la Constitution vaudoise en matière de relations transfrontalières.

Ces trois interventions portent sur la participation du Grand Conseil à la politique extérieure. Le Conseil d'Etat s'est déjà exprimé sur ces questions. Notamment dans son rapport sur la motion Suzette Sandoz, de mars 1989, pour l'exercice du droit de référendum par le canton et, s'agissant des concordats et traités, dans sa réponse à la question du député Daniel Bovet sur la Convention instituant le Conseil du Léman, du 14 février 1992. Les trois interventions ont fait l'objet de réponses très développées dans le rapport 258 R.4/97 (p.52 ss.), qui ne fournissait cependant qu'une réponse partielle, vu que les solutions envisagées dépendaient de l'adoption de la nouvelle loi sur le Grand Conseil.

Les attributions du Grand Conseil en matière de politique extérieure sont définies par l'article 52 de la Constitution vaudoise. Il s'agit (alinéa 1^{er}) des droits réservés par les articles 86, 89 et 93 de la Constitution fédérale. C'est-à-dire, la convocation de l'Assemblée fédérale (par 5 cantons), le référendum (par 8 cantons) et l'initiative. Quant au 2^{ème} alinéa, il donne au Grand Conseil la compétence de ratifier les traités et concordats.

Concernant le référendum des cantons, la loi sur le Grand Conseil du 17 décembre 1947 ne prévoyait pas de procédure particulière, laissant aux règles ordinaires relatives aux sessions, à l'initiative et aux travaux des commissions, le soin de régler cette compétence. L'exercice de ce droit constitutionnel en était ainsi malaisé et le Conseil d'Etat a proposé dans la révision de la loi sur le Grand Conseil des solutions visant à en faciliter l'exercice.

Ainsi selon la nouvelle loi sur le Grand Conseil du 3 février 1998 (articles 152 et 153), l'exercice du droit de référendum fédéral fait l'objet d'une réglementation spécifique. Les aménagements consistent en la suppression de l'examen de l'initiative par une commission avant renvoi au Conseil d'Etat, et dans le fait que le dépôt d'une initiative peut avoir lieu en dehors de sessions parlementaires. Cette initiative sera désormais transmise directement au Conseil d'Etat, sans débat préalable devant le Parlement. Le préavis du Conseil d'Etat sera examiné par la Commission permanente des affaires extérieures. Cette procédure permet donc de renoncer à la convocation urgente d'une session extraordinaire (mais n'empêche pas une telle convocation). Cette nouvelle réglementation a lieu sans préjudice des autres possibilités existantes : convocation d'une session extraordinaire, saisine du Grand Conseil par le Conseil d'Etat.

Conformément à l'article 52 alinéa 2 de la Constitution vaudoise, la négociation et la signature des concordats et traités relève de la compétence du Conseil d'Etat alors que la ratification, elle, entre dans les attributions du Grand Conseil. Cela signifie que le Grand Conseil ne peut qu'adopter ou rejeter en bloc un concordat, mais ne dispose pas de la compétence de le modifier.

Le rapport précédent proposait de rectifier cette atteinte au processus démocratique en améliorant l'information du Grand Conseil sur les affaires extérieures et en créant une commission permanente des affaires extérieures. Le respect du processus démocratique passe pour le Conseil d'Etat par une meilleure participation du Parlement à la politique extérieure, participation qui doit cependant respecter la séparation des pouvoirs et ne pas contribuer à ralentir cette politique. Le Conseil d'Etat a donc proposé dans la nouvelle loi sur le Grand Conseil la création d'une commission permanente des affaires extérieures qui est désormais instaurée par les articles 51 et 72 à 75 de la LGC, de même que la présentation d'un rapport annuel du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les affaires extérieures.

Les dispositions légales et les commentaires qui leur sont consacrés dans l'EMPL, concernant le droit de référendum du canton et la commission permanente des affaires extérieures, permettent de répondre définitivement également à la motion André Delacour.

La réponse partielle donnée à l'interpellation Daniel Bovet dans le rapport 258 R.4/97, plus particulièrement au chapitre III, lettre B, décrivait de manière très complète les mesures entreprises dans le cadre du Forum Interparlementaire Romand et de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale. La situation concernant les solutions décrites a considérablement évolué (cf. supra chapitre II, point 2.3 et infra point 4 du présent chapitre). Le contenu et la date des recommandations qui seront adoptées par la CGSO, en concertation avec les travaux du FIR et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale, ne sont pour l'instant pas connus. La tendance va vers un renforcement du rôle et des attributions des parlements dans la collaboration intercantonale et prévoit une association des parlements à l'élaboration, à l'adoption et au contrôle des concordats, tout en réservant la compétence exclusive des gouvernements en matière de conduite de la politique extérieure. Il est probable que la nouvelle Constitution vaudoise s'en inspire. Pour l'instant compte tenu de l'aspect évolutif de cette question, il convient de considérer cette réponse comme définitive. En effet, les travaux sur le rôle et les attributions des parlements dans la collaboration intercantonale au sein de la CGSO, les développements du débat dans le cadre du Forum Interparlementaire Romand (FIR), la création d'une commission permanente des affaires extérieures instaurée par la LGC du 3 février 1998, donnent une information aussi complète que possible sur la manière dont le Conseil d'Etat applique l'article 52 de la Constitution.

3. Groupe du Grand Conseil sur les affaires européennes et transfrontalières

Le Groupe des affaires européennes et transfrontalières du Grand Conseil a été fondé le 1^{er} février 1993. Il s'agit d'un groupe fondé sur une base volontaire et informelle, le SAE en assure actuellement le secrétariat. Les députés membres se sont donné pour but de s'informer quant aux relations nouées entre le Canton de Vaud et ses voisins, d'analyser et de favoriser celles-ci, ainsi que, de manière plus générale, sur les relations entre la Suisse et l'Europe. Il compte près de 80 membres.

Au cours de la période examinée dans ce rapport, le Groupe a tenu trois séances d'information sur la Convention des Alpes, sur l'activité des Unions lémaniques du commerce, de l'agriculture et des métiers, enfin, sur la situation des négociations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne. Le Groupe a également rencontré à nouveau le Bureau du Grand Conseil du Canton du Valais, pour un échange de vues entre parlementaires sur leurs relations extérieures de leur canton. Il a aussi effectué un voyage d'étude auprès des autorités de la Région autonome de la Vallée d'Aoste, en Italie.

Au début de la nouvelle législature, le Groupe a été partiellement renouvelé, sa mission générale d'information et d'échange inter-partis étant maintenue aux côtés de la Commission permanente des affaires extérieures.

4. Forum Interparlementaire Romand (FIR)

Comme le rappelle le rapport 258 R. 4/97 (p.55 et ss), le FIR, autre groupe non formel mais intercantonal celui-là, a joué un rôle dynamique quant à l'étude du rôle et des attributions des parlements dans la collaboration intercantonale (cf. supra II. B. 2.3). Il a considérablement progressé en élaborant le « concordat des concordats » en passe d'être adopté. Ce projet de concordat des concordats institue une commission intercantonale regroupant des députés de tous les parlements romands. Elle aurait pour mandat d'étudier les concordats en voie d'élaboration et éventuellement de proposer des modifications.

L'adoption finale des concordats restant de la compétence des parlements cantonaux. La Commission exercerait en outre la surveillance des organes intercantonaux créés, de leur budget, ainsi que le suivi des éventuels contrats de prestation. Le concordat des concordats respecte donc les souverainetés cantonales tout en disposant de compétences déléguées. Il pourrait ainsi contribuer à l'élimination du déficit démocratique qui entache actuellement l'adoption des concordats. Il porte en lui les germes d'un futur parlement intercantonal qui pourrait être une solution au renforcement de la coopération régionale en Suisse.

IV. ORGANISATION ET STRUCTURES

L'Office des affaires extérieures (OAE), créé le 1^{er} septembre 1997 et transformé en Service des affaires extérieures (SAE) le 21 avril 1998, répond à l'ambition de créer un instrument de gestion au service de l'administration, un outil de conduite stratégique pour le Conseil d'Etat et une "tour de contrôle" des affaires extérieures (258 R.4/97, chapitre V, 5, p.74 ss). Cette structure doit permettre de donner une vision globale - coordination, cohérence et systématique - à la mise en œuvre de la politique extérieure. Elle exprime une volonté politique affichée, correspondant à la position de carrefour du Canton en Suisse occidentale, et répond aux préoccupations de nombreux parlementaires.

Provisoirement logé au Château cantonal, l'OAE a déménagé le 21 janvier 1998 à la rue de la Barre 2 dans les locaux transformés de l'ancienne école de chimie. La phase de mise en route logistique du service est terminée et cette unité est devenue totalement opérationnelle. Ses effectifs n'ont pas changé depuis la transformation de l'office en service.

Les affaires extérieures ont gagné en image et en identité au sein de l'administration. Celle-ci a en effet pris conscience du rôle de plaque tournante que le service doit jouer et commence à en faire usage. La création du service a attiré toute une série de tâches autrefois inexistantes ou exécutées dans d'autres entités de l'administration (secrétariat de la commission permanente, relations avec l'administration fédérale, coordination des rencontres bilatérales, relations avec la députation vaudoise aux Chambres, etc.). La coordination des activités intercantionales, un des objectifs prioritaires du SAE, doit être encore améliorée, tant au niveau de l'administration qu'à celui du gouvernement. Les moyens à disposition du Service devront être mieux adaptés à la réalisation des objectifs organisationnels et stratégiques de la politique extérieure.

La gestion des dossiers de politique extérieure impliquant un ou plusieurs membres du Conseil d'Etat se fait en étroite collaboration avec la Chancellerie. Elle s'opère au sein d'une cellule « Chancellerie - Affaires extérieures » (CHAFE). Les tâches opérationnelles liées au secrétariat du Conseil d'Etat restent l'apanage de la Chancellerie qui, en revanche, consulte le SAE sur les aspects plus conceptuels des dossiers de politique extérieure.

V. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE, EVALUATION

Les objectifs fixés dans le rapport 258 R. 4/97 s'inscrivent dans cinq grandes orientations de la politique extérieure :

- Agir ensemble sur le plan intercantonal
- Développer un fédéralisme actif
- Lutter contre l'isolement de la Suisse en Europe
- Démocratiser la politique extérieure du Canton
- Doter le Conseil d'Etat et l'administration des outils adéquats

En ce qui concerne la collaboration intercantonale dans l'arc lémanique, le Conseil d'Etat souhaitait associer la région de Nyon et de la Côte et mieux intégrer le Canton du Valais à cette coopération. Comme on l'a vu (cf. B. 2.1), la collaboration dans ce secteur est restée relativement stationnaire, compte tenu notamment de l'échéance du vote sur le RHUSO dont le résultat a suscité une réflexion sur l'avenir de la collaboration intercantonale. A l'occasion d'un « hearing », organisé par le Service des affaires extérieures, réunissant des politiciens, des universitaires et des hauts fonctionnaires, le 11 juillet 1998, la nécessité de concentrer la collaboration sur la réalisation de projets tout en restant dans le cadre institutionnel existant a été mise en évidence.

Dans l'axe Nord, la collaboration aux projets de gymnase et d'hôpital intercantonaux de la Broye se poursuit et entre dans une phase qui mettra en œuvre les parlements des deux cantons. Concernant l'intensification des relations avec Neuchâtel en vue de l'Expo 01, prévue dans le rapport précédent, elle s'exerce par le canal de l'Espace Mittelland directement concerné par l'événement. L'objectif de faire participer les régions vaudoises aux travaux de l'Espace Mittelland est en voie de réalisation grâce à la création du Conseil Vaud-Mittelland (cf. B. 2.2).

Pour la CGSO, le Canton considère qu'elle est l'outil privilégié de réaction politique rapide pour tout ce qui touche à la politique fédérale. Il s'était fixé comme objectif de maintenir l'élan donné à la Conférence depuis sa création. Force est de constater que ce rôle a plutôt été assumé par la Conférence des gouvernements cantonaux dont le secrétariat, bien organisé, joue un rôle politique déterminant. Pour la CGSO, qui s'est concentrée sur le rapport Hänni (cf. B. 2.3) durant l'année écoulée, la nécessité d'un secrétariat permanent va sans doute s'imposer prochainement. L'animation par le Canton du groupe de travail sur le rôle et les attributions des parlements dans la collaboration intercantonale l'a bien montré. Le Canton s'efforcera de promouvoir ce projet au sein de la CGSO.

Développer un fédéralisme actif consiste pour le Canton à rechercher la solution des problèmes de notre temps dans le renforcement de la collaboration intercantonale afin de limiter le transfert à la Confédération de compétences relevant de la souveraineté cantonale. Les principaux domaines concernés sont la participation des cantons à la politique étrangère, la nouvelle péréquation financière et la réforme de la Constitution fédérale. Le cadre privilégié par le Canton pour faire valoir ses conceptions est la Conférence des gouvernements cantonaux qui doit devenir la conférence faîtière en matière de relations avec la Confédération. C'est pourquoi, au cours de l'année écoulée, le Canton s'est efforcé d'être particulièrement actif au sein de la CdC et a eu l'occasion de défendre ses vues sur les trois domaines cités ci-dessus. Arrivé à la fin de son mandat de membre du Bureau à la fin de 1997, le Canton n'est plus en mesure de participer directement aux entretiens confédéraux (cf. ci-dessus B. 2.4) mais n'a pas manqué de faire valoir ses positions au Bureau et aux assemblées plénières de la CdC. En outre, le Canton a joué un rôle clé dans la création de la Communauté de travail « Cantons - Villes - Agglomérations » dont le chef du DIRE assume conjointement la présidence avec l'ancienne syndique de Lausanne.

L'objectif de lutter contre l'isolement de la Suisse doit, selon le rapport de juin 1997, être réalisé par l'intermédiaire de nos relations au sein de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et par la création d'une Eurorégio Léman - Mont-Blanc. L'engagement du Canton dans le cadre de l'ARE, dont le Conseiller d'Etat Claude Ruey préside la commission des institutions, lui confère une présence européenne susceptible de compenser, au niveau régional, l'isolement que la Suisse connaît au niveau international. En ce qui concerne l'Eurorégio, l'idée souvent mise en avant dans les enceintes du Conseil du Léman, se heurte encore à des résistances. La multiplication des groupes de travail, enceintes, et autres structures, traitant de dossiers similaires, plaide en faveur d'une sorte de maison commune, fédérant les divers organismes. Le Canton fera des propositions précises à ses partenaires à cet égard.

Les mesures prises pour démocratiser la politique extérieure montre bien l'importance que le Conseil d'Etat attache à la réalisation de cet objectif. La modification de la LGC sur le référendum cantonal (cf. III. 1.), la création de la Commission permanente des affaires extérieures, les travaux du groupe de travail dirigé par le professeur Hänni et l'information accrue donnée par le Conseil d'Etat sur la politique extérieure contribuent de manière significative à la réalisation de cet objectif.

Enfin, l'objectif de doter la politique extérieure d'une structure destinée à la conduire de manière cohérente a été dans l'ensemble atteint comme on l'a vu au point IV.

VI. CONCLUSIONS

Un an après la création du Service des affaires extérieures, un certain nombre de réflexions, inspirées de l'expérience vécue, peuvent être faites.

La politique extérieure du canton n'échappe pas aux contraintes que lui imposent le cadre constitutionnel suisse, les mentalités conservatrices, les compétences limitées sur le plan international. Elle ne manque cependant pas de perspectives et les possibilités d'action, même dans le cadre constitutionnel existant, sont loin d'être épuisées.

La collaboration intercantonale est encore loin de pouvoir fournir des solutions à la hauteur des problèmes actuels. Si elle devait rester confinée à la réalisation de petits projets ponctuels, le risque de transfert de compétences à la Confédération finirait par se matérialiser. Le discours politique en vigueur, tant au niveau fédéral que cantonal, n'est pas favorable à la centralisation. Il préconise la régionalisation. Ce discours trouve son application dans le projet de nouvelle péréquation financière (NPF) qui doit mettre en place une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le refus ou l'acceptation de ce projet déterminera l'avenir de la collaboration intercantonale. Si les cantons et le souverain sont prêts à accepter les conséquences de la NPF, la collaboration intercantonale connaîtra un développement important. Ce développement ne se fera cependant pas sans conséquences sur les structures et les compétences cantonales. Une partie du gain en compétences acquis par rapport à la Confédération sera en partie compensé par des concessions faites aux autres cantons. Essentiellement verticale jusqu'ici, la répartition des tâches sera aussi et probablement de plus en plus horizontale. Il y a dans cette évolution les prémices d'un développement régional futur qui pourrait, à terme, remodeler le paysage institutionnel du pays.

Une autre échéance révélatrice de l'ouverture, sera fournie par les réactions que ne manqueront pas de provoquer le rapport du Conseil fédéral et celui de la CdC sur les réformes internes qu'une adhésion à l'UE imposera. Ce n'est qu'en confrontant élus et électeurs aux changements que notre système politique et nos institutions devront subir, que la volonté d'ouverture réelle s'exprimera.

Un réexamen de la politique extérieure du canton devra nécessairement avoir lieu après ces échéances. D'ici là, la voie qui consiste à exploiter au maximum les possibilités existantes en se concentrant sur la réalisation de projets concrets et en recourant à des formes de coopérations réalistes doit être poursuivie car ces possibilités ne sont de loin pas épuisées. A cet égard, l'extension du modèle des associations de communes à la coopération intercantonale sous la forme d'associations de cantons, est une des principales voies que le Conseil d'Etat entend explorer.

Sur le plan du dialogue confédéral, il faut relever que la CdC gagne en importance et qu'elle tend à se profiler comme le porte-parole des cantons auprès du Conseil fédéral. Le Canton de Vaud continuera à veiller à ce que les cantons restent les interlocuteurs de la Confédération. La CdC constitue l'enclave privilégiée de l'action du Canton sur le plan national. Pour que cette action soit la plus efficace possible, elle doit être précédée d'une concertation et d'une préparation approfondies avec nos partenaires de Suisse occidentale au sein de la CGSO. Dans cette perspective, le rôle de ce forum pourrait être encore développé et renforcé. La mise sur pied d'un secrétariat permanent y contribuerait de manière significative. Il y a là un objectif prioritaire pour les années à venir.

Vis à vis du Parlement fédéral, le Conseil d'Etat s'efforcera de renforcer la défense de ses positions en faisant appel de manière plus systématique à sa députation aux Chambres fédérales. Action de lobbying par l'intermédiaire de la CdC et recours aux interventions de la députation vaudoise, constituent, avec les interventions directes des membres du gouvernement, les moyens de faire entendre la voix du Canton sous la coupole fédérale.

Sur le plan transfrontalier la ratification du Protocole additionnel à la Convention de Madrid crée une base juridique plus solide pour cette forme de coopération. Celle-ci souffre encore des différences de niveau de compétences entre partenaires de part et d'autre de la frontière. La conclusion d'un accord de type "Karlsruhe" dans l'Arc lémanique marquerait un pas supplémentaire dans l'association de tous les partenaires concernés. Il semble malheureusement que ce projet rencontre des oppositions en France. La collaboration, comme sur le plan intercantonal, devra se concentrer sur la réalisation de projets concrets et ne pas occulter les difficultés en multipliant les organismes de coopération. Dans cette perspective, la simplification des structures de coopération en les fédérant favorisera le transfert des activités des questions institutionnelles vers les projets concrets. C'est dans ce sens que le Canton orientera son action dans le proche avenir.

A l'échelle européenne, les possibilités d'influence du Canton sont modestes. L'orientation choisie, qui consiste d'une part à soutenir la politique du Conseil fédéral et, d'autre part, à être présent sur la scène régionale européenne, doit être maintenue. Sur le plan interne, le Canton s'efforcera de prendre part aux travaux relatifs aux conséquences sur le droit interne d'une adhésion à l'UE, travaux qui seront menés au sein de la CdC et que le Canton souhaite voir coordonnés avec ceux du Conseil fédéral.

Le rôle du Grand Conseil en matière de politique extérieure est important. Il assure un lien entre le gouvernement et les électeurs qui peut améliorer la communication

sur les affaires extérieures et sensibiliser le gouvernement sur les questions qui intéressent au premier chef les citoyennes et citoyens. Il peut également apporter une contribution intellectuelle bénéfique à la stratégie cantonale en matière de politique extérieure. Enfin, ses compétences en matière d'élaboration et de contrôle des concordats dits organiques contribueront, une fois clairement établies, à accroître la légitimité de la politique extérieure. Cependant, l'implication du Grand Conseil, pour souhaitable et utile qu'elle soit, ne doit pas conduire à une confusion des compétences. Pour être efficace, la conduite proprement dite de la politique extérieure doit en effet rester dans la compétence du Conseil d'Etat. De même, les procédures interparlementaires en vue de l'élaboration et du contrôle des concordats organiques devront rester aussi simples et souples que possible pour éviter une paralysie de la politique extérieure par une multiplication des acteurs et des structures.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. de prendre acte du présent rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les affaires extérieures du Canton de Vaud et sur les motions
2. Daniel Bovet et consorts (réponse complète), André Delacour et consorts (réponse complète),
3. de prendre acte de la réponse à l'interpellation Daniel Bovet et consorts (réponse complète),
4. d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DECRET

accordant un crédit pour le financement d'Interreg III

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 44 et 45 de la Constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885
vu le projet présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier. - Un crédit de CHF 2'100'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour soutenir les projets vaudois présentés dans le cadre du programme européen Interreg III en faveur des coopérations transnationale, interrégionale et transfrontalière, durant la période prévue du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006, par l'introduction d'un fonds au bilan, rubrique 304.2201.

Art. 2. - L'alimentation de ce fonds sera portée au budget de fonctionnement du Département des institutions et des relations extérieures, des années 2000 à 2006, sous la rubrique 204.3801, par tranches annuelles d'en principe CHF 300'000.—.

Art. 3. - Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 27, chiffre 2, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président:

.....

Le chancelier:

.....