



RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Axel Marion et consorts – Métropole lémanique : quel bilan, quelles perspectives ?

Rappel du postulat

Il y a cinq ans, le 9 novembre 2011, les cantons de Genève et de Vaud signaient un accord portant sur le développement et la promotion de la Métropole lémanique. L'objectif avoué était de « développer la compétitivité de la région et de renforcer l'influence de celle-ci sur la scène fédérale » (cf. communiqué de presse du 9.11.2011). Quatre axes de travail avaient été identifiés : la mobilité, la formation et la recherche, l'accueil des fédérations sportives et organisations internationales, et le développement du pôle d'excellence en matière de santé. Parmi les mesures concrètes décidées figuraient la création de la « statistique de la Métropole lémanique » et une plateforme commune pour traiter les dossiers ferroviaires et routiers de la Confédération. Depuis 2011, plusieurs prises de position ont également été adoptées dans différents domaines, comme par exemple la fiscalité, la représentativité des médias régionaux, les votations importantes sur le plan fédéral, le développement des neurosciences, etc.

Après cinq ans de fonctionnement, il nous semble intéressant d'effectuer un bilan de cette structure et de tracer ses perspectives sur le moyen et long terme. D'ailleurs les fondateurs de la Métropole prévoyaient une analyse sur l'organisation de cette entité d'ici fin 2012 (cf. document fondateur), analyse qui à notre connaissance n'a pas été effectuée ou du moins communiquée.

Les soussignés demandent par conséquent au Conseil d'Etat d'établir un rapport d'évaluation de la Métropole lémanique comprenant également une partie prospective. Les questions suivantes devront être abordées :

- *La Métropole lémanique a-t-elle répondu aux attentes de départ ? Si non, quels ont été les facteurs pénalisants ?*
- *A-t-elle notamment permis une meilleure défense des intérêts de l'arc lémanique auprès des instances fédérales ? Selon quels indicateurs peut-on juger ce résultat ?*
- *La structure actuelle de la Métropole lémanique donne-t-elle satisfaction ? Quelles évolutions seraient à apporter dans ce contexte ?*
- *Comment conjuguer la Métropole lémanique avec les organisations voisines, comme par exemple le Conseil du Léman et le Grand Genève ? Faudrait-il une nouvelle structuration de ces différentes instances ?*

Enfin les soussignés souhaitent que le rapport étudie de quelle manière les parlements des deux cantons pourraient être davantage intégrés dans les travaux de la Métropole lémanique ?

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen de la Commission thématique des affaires extérieures.

Rapport du Conseil d'Etat

1. RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Ci-après le résumé du rapport de la Commission thématique des affaires extérieures :

A la suite d'une discussion générale tenue le 7 février 2017 concernant l'accord sur la Métropole lémanique signé en novembre 2011, la Commission thématique des affaires extérieures recommande, à l'unanimité, au Grand Conseil de prendre en considération le postulat Axel Marion et consorts « Métropole lémanique : quel bilan, quelles perspectives ? » et de le renvoyer au Conseil d'Etat, le chargeant d'établir un rapport complet sur la Métropole lémanique. Les deux suggestions suivantes ont notamment été faites par les députés de la commission :

- il est demandé qu'à travers ses réponses le Conseil d'Etat couvre l'ensemble des quatre domaines d'action de la Métropole lémanique : la mobilité, la santé, la formation et la recherche, ainsi que les fédérations sportives et organisations internationales ;
- il est suggéré que le Conseil d'Etat réponde dans le même rapport au postulat (15_POS_151) Fabienne Freymond Cantone, partiellement adopté par le Grand Conseil, qui demandait que le gouvernement étudie le renforcement de la gouvernance qui permettra de faire face aux divers enjeux auxquels est et sera confronté le Lac Léman.

Pour finir, la Commission a exprimé à l'unanimité que le rapport du Conseil d'Etat lui soit transmis pour examen, étant donné que le sujet de la Métropole lémanique touche de près les affaires extérieures.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT EN REPONSE AU POSTULAT FABIENNE FREYMOND CANTONE

Pour rappel, Fabienne Freymond Cantone, députée au Grand Conseil jusqu'au 30 juin 2018, a déposé le 8 décembre 2015 le postulat « Pour engager une réflexion coordonnée pour une meilleure conciliation entre les activités et infrastructures nautiques et les milieux naturels du Lac Léman » chargeant les Conseils d'Etat vaudois, genevois et valaisan d'étudier la mise en place d'un système de gouvernance qui permettra de faire face aux divers enjeux auxquels est et sera confronté le Lac Léman.

En réponse au postulat, en date du 4 octobre 2017, le Conseil d'Etat explique dans son rapport que la gouvernance pour la gestion du Léman est déjà en place à travers divers organismes tels que la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL), le Conseil du Léman, la Commission mixte consultative franco-suisse pour la navigation sur le Léman, la Commission consultative internationale pour la pêche et la Conférence des ports du Léman. Le Conseil d'Etat ajoute que les actions existantes démontrent que les enjeux actuels autour du Léman sont bien connus et font l'objet de mesures adéquates dans le canton de Vaud. Le Conseil d'Etat s'oppose donc à la création d'une nouvelle structure de gouvernance mais encourage une meilleure coordination et coopération entre les organismes existants. Le rapport du Conseil d'Etat a été transmis à une commission parlementaire extraordinaire pour un examen préalable. En date du 27 janvier 2019 et après avoir examiné le rapport du Conseil d'Etat, cette commission recommande au Grand Conseil de l'accepter. Le rapport du Conseil d'Etat a été soumis à l'ordre du jour du Grand Conseil du 7 mai 2019 et approuvé par 104 voix et 14 abstentions.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT EN REPONSE AU POSTULAT AXEL MARION

3.1 La Métropole lémanique : contexte

Vaud et Genève forment une communauté d'intérêts qui se caractérise notamment par de fortes interactions sociales, économiques et culturelles accompagnées d'intenses flux de pendulaires. Cette réalité a débouché sur une multiplication des collaborations sectorielles entre les deux cantons. En 2009, Vaud et Genève ont franchi une étape importante en signant un protocole d'accord exprimant leur volonté de développer ensemble des solutions pour les infrastructures d'importance suprarégionale, avec 300 millions de francs à la clé pour préfinancer les études et les travaux sur l'axe ferroviaire Lausanne – Genève-Aéroport. Cette démarche a conduit à la signature, quelques mois plus tard, d'une convention impliquant également la Confédération et les CFF et donnant corps au projet Léman 2030. En novembre 2011, les deux gouvernements ont formalisé et pérennisé leur collaboration par la signature d'un accord portant sur la création de la «Métropole lémanique». Par cet accord, Vaud et Genève décident d'associer leurs efforts pour renforcer le poids et le rayonnement de la région à l'échelle nationale.

Cet accord a offert à l'espace métropolitain une « identité » propre à donner plus de poids aux actions concertées des gouvernements vaudois et genevois, tout en offrant une base solide à sa politique de collaboration intergouvernementale sur des dossiers d'importance suprarégionale. Cet accord engendrait par ailleurs des mesures concrètes et immédiates, dont la création d'une «Statistique de la Métropole lémanique » ou encore un programme d'intégration des fédérations sportives internationales au dispositif d'accueil et de promotion du Centre d'accueil de la Genève internationale (CAGI). En matière de transports, une plateforme commune entre les gouvernements et les milieux économiques était mise en place dans le but de développer une réflexion et une vision stratégique commune en matière d'infrastructures autoroutières et ferroviaires. Sur le plan de la communication, il s'agissait en premier lieu de mettre en évidence en quoi Vaud et Genève formaient une communauté d'intérêts. Puis les deux cantons se sont évertués à lutter contre des idées préconçues, rappelant aux autres cantons et à la Confédération qu'ils contribuaient largement à la création de richesse de l'ensemble du pays. Représentant 15% de la population, ils alimentaient alors les caisses de l'Impôt fédéral direct à près de 23% et figuraient parmi les rares cantons contributeurs à la péréquation financière. Or, malgré cette contribution à la solidarité intercantonale et fédérale, les réalités économiques et démographiques de la région étaient mal connues ou peu prises en compte. Et les inégalités de traitement en matière d'investissements, notamment dans les infrastructures de compétence fédérale, continuaient à se creuser. En mettant clairement en péril la compétitivité économique et la qualité de vie de cette région qui était devenue la plus dynamique de Suisse.

Il était cependant évident aux yeux des deux conseils d'Etats que la Métropole lémanique ne devait ni se substituer aux organismes intercantonaux de collaboration existants ni chercher à les chapeauter ou à les contrôler. Les structures de collaboration sectorielles ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années et se déclinent sur des espaces fonctionnels variables, y compris transfrontaliers ou avec d'autres cantons. La Métropole lémanique devait avant tout être un dispositif à la disposition des deux gouvernements cantonaux pour favoriser les collaborations et faire parler la région d'une seule voix, principalement sur la scène fédérale.

3.2 Les principales thématiques

Les défis relatifs à la mobilité ont occupé une place de choix dans l'agenda de la Métropole lémanique. Une vision politique et une stratégie commune ont été développées, alors que s'intensifiait la collaboration, au fil de l'eau, entre les services-métiers concernés. Le but étant d'assurer la cohérence à l'ensemble des mesures dans et entre les agglomérations. Dans une volonté de dialogue et de défense des intérêts communs, les deux cantons ont également mis en place la « Plateforme transport » réunissant les acteurs publics et privés des milieux routiers et ferroviaires et permettant un échange régulier sur les infrastructures de mobilité et une coordination de la défense des intérêts régionaux. De fait, l'action de la Métropole lémanique s'est principalement matérialisée par les efforts d'information et de communication auprès de l'administration et du Conseil fédéral, auprès du Parlement et auprès de la population dans le cadre des scrutins fédéraux sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) ou encore sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ces démarches ont largement contribué à accélérer le rythme de l'amélioration de l'offre et des investissements en matière de mobilité. Il en va ainsi du projet Léman 2030, du programme de résorption des goulets d'étranglement autoroutiers ou encore l'inscription du contournement de Morges dans l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales. Cette étroite collaboration s'est poursuivie dans le cadre du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) qui prévoit les aménagements à entreprendre d'ici 2035.

Composée d'un large éventail de structures de recherche, de développement et de formation, la Métropole lémanique abrite un des pôles technologiques et scientifiques les plus innovants d'Europe. La participation de la Suisse aux réseaux internationaux de recherche a permis aux institutions académiques et scientifiques de la Métropole lémanique d'être pionnières sur des projets d'envergure et attractives pour les meilleurs chercheurs, professeurs et étudiants. Concernant le message du Conseil fédéral sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020, les cantons de Vaud et Genève, dans le cadre de la Métropole lémanique, se sont fortement engagés à soutenir les crédits d'encouragement menacés par les mesures d'économies de la Confédération. Toujours dans le cadre de la recherche, la Métropole lémanique a également soutenu le projet Human Brain Project auquel sont associés le CHUV et l'UNIL.

La Suisse accueille aujourd'hui plus d'organisations et de fédérations sportives internationales que n'importe quel pays au monde. La Métropole lémanique est un acteur incontournable de la scène internationale et soutient activement l'organisation de rencontres entre acteurs du sport international, largement présents sur territoire vaudois, et de la Genève internationale. La Métropole lémanique, en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères, la Mission Suisse, le Bureau des Nations Unies pour le sport au service du développement et de la paix, l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Centre d'accueil de la Genève internationale, a ainsi organisé un premier séminaire réunissant à Genève des représentants des organisations internationales et des fédérations sportives internationales. Ces échanges ont permis aux différents acteurs de partager sur leurs cultures d'entreprise respectives, de cerner les enjeux liés à l'élaboration de partenariats, de mettre en lumière le rôle du sport au service de l'action humanitaire, tout en agissant comme vecteur de communication pour mobiliser l'opinion publique. Une démarche qui a été reconduite depuis, avec notamment pour thème de débat les objectifs de développement durable par et avec le monde du sport.

Avec deux hôpitaux universitaires à près de 50 kilomètres de distance, Vaud et Genève ont une longue pratique de la collaboration et de la concertation dans le domaine de la santé. En matière de médecine de pointe, certaines spécialités médicales ont été réparties entre les deux hôpitaux universitaires cantonaux. Ces collaborations se font dans le cadre d'une association au sens du code civil, avec statuts et organes, ne découlent pas directement du dispositif de la Métropole lémanique mais s'y inscrivent naturellement et témoignent de la bonne entente hospitalière intercantonale. Devant faire face à un défi démographique toujours plus important, le CHUV et les HUG ont par exemple décidé de délocaliser leurs magasins d'achat dans un bâtiment commun à Bussigny. Cette plateforme logistique centralise les articles médicaux de consommation courante.

Par ailleurs, la Métropole lémanique publie à intervalles réguliers un memento statistique, en guise de portrait chiffré du territoire métropolitain lémanique (éditions 2012, 2014, 2017). Réalisé en collaboration avec les offices de statistique vaudois et genevois, le memento statistique présente une dizaine de thématiques clefs de la Métropole lémanique, parmi lesquelles l'évolution démographique, l'économie, la mobilité, la formation ou encore la santé. Une édition revisitée est prévue au premier semestre 2020.

Enfin, des actions d'information et de promotion des intérêts de la Métropole lémanique ont été effectuées à titre plus ponctuel, à l'instar de la journée de la Métropole lémanique mise sur pied par les Conseils d'Etat vaudois et genevois au Palais fédéral le 3 juin 2015, en présence des autorités fédérales et de représentants de l'administration fédérale notamment.

3.3 Métropole lémanique : bilan et perspective

Les espaces métropolitains se sont structurés à une époque où la Confédération laissait entrevoir l'opportunité d'un financement métropolitain à l'instar du soutien aux projets d'agglomérations. Cette volonté ne s'étant pas confirmée, les espaces métropolitains se sont développés vers des plateformes d'échanges favorisant des collaborations déjà riches (espaces métropolitains lémanique et de Bâle), ou de soutien à des projets de collaboration et de « lobbying » (espace métropolitain de Zurich ou Région Capitale suisse). Des rencontres sont régulièrement organisées au niveau des directions administratives de ces dispositifs métropolitains pour un partage d'expérience et évoquer leurs fonctions et projets respectifs.

Vaud et Genève participent activement et depuis de nombreuses années à des organismes de collaboration intercantonale et/ou transfrontalière dont les missions recouvrent la promotion d'intérêts communs : Grand Genève, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), le Comité régional franco-genevois (CRFG), le Conseil du Léman ou les programmes Interreg. Le recours à des politiques publiques métropolitaines est de fait une réalité éprouvée, que ce soit de manière bilatérale ou dans le cadre des instances de collaborations multilatérales et transfrontalières. Placer ces collaborations et projets sous l'égide de la Métropole lémanique conduirait à la création d'une strate institutionnelle supplémentaire, sans apporter à ce stade de plus-value particulière.

La Métropole lémanique s'inscrit ainsi en cohérence et en complémentarité des structures existantes, intégrant des partenaires externes en fonction des besoins par le biais de plateformes thématiques. Sa structure souple, adaptée à ses missions et objectifs, lui permet d'être très réactive lorsque l'actualité le requiert et de concrétiser des projets à géométrie variable en intégrant les acteurs concernés en fonction des besoins. A ce stade et pour répondre au postulant, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer un cadre juridique et institutionnel plus rigide, impliquant une structure administrative plus lourde et moins flexible. L'absence de structure institutionnelle n'a pas empêché la Métropole lémanique de développer et de défendre des positions communes, notamment pour des activités de défense des intérêts sur la scène fédérale. Les démarches entreprises sous l'égide de la Métropole lémanique démontrent, au contraire, l'intérêt et la capacité des deux cantons à travailler de concert et à défendre des intérêts communs de manière rapide et peu coûteuse.

3.4 Réponses aux questions du postulat Axel Marion et consorts

- *La Métropole lémanique a-t-elle répondu aux attentes de départ ? Si non quels ont été les facteurs pénalisants ?*

Oui, les attentes formulées lors de la création de la Métropole lémanique ont été atteintes. La Métropole lémanique a contribué à instaurer une dynamique favorable, renforçant les échanges et collaborations à l'échelle des deux cantons. Par ses efforts en matière de communication, l'image du deuxième pôle économique du Pays s'en est trouvée améliorée. La nécessité d'investir dans les infrastructures de mobilité de sorte à amorcer un rattrapage du retard en la matière était devenue incontestable. En matière de fiscalité des entreprises, de recherche et de développement ou encore de défense de la diversité de la presse régionale, Vaud et Genève, par la Métropole lémanique, ont parlé d'une même voix.

- *A-t-elle notamment permis une meilleure défense des intérêts de l'arc lémanique auprès des instances fédérales ? Selon quels indicateurs peut-on juger ce résultat ?*

Assurément. L'évolution des arguments tant des offices fédéraux, que du Conseil fédéral et enfin du Parlement, lorsque sont par exemple évoqués les investissements fédéraux, en témoignent. Plus personne ne conteste l'apport de la Métropole lémanique à la richesse du pays. Le fait que la Suisse occidentale, et plus particulièrement la Métropole lémanique, a longtemps souffert d'une inégalité de traitement en matière d'investissements lourds n'est désormais plus contesté. La part des investissements attribués à la mobilité sur le territoire de la Métropole lémanique par les derniers programmes fédéraux votés compose un indicateur éloquent. Les réalités économiques et sociales de la Métropole lémanique ont été intégrées et ont exercé une influence positive dans plusieurs dossiers stratégiques en matière de fiscalité ou de soutien à l'emploi notamment.

- *La structure actuelle de la Métropole lémanique donne-t-elle satisfaction ? Quelles évolutions seraient à apporter dans ce contexte ?*

Les structures de la Métropole lémanique se caractérisent par leur modestie. Au niveau de sa gestion, la Métropole lémanique vit par l'action des services administratifs désignés dans chacun des cantons. La légèreté de ce dispositif reste considérée comme étant un avantage précieux compte tenu des éléments spécifiques de la région. Vaud et Genève ont développé depuis de nombreuses années une culture d'ouverture à l'autre, d'échange et de collaboration, qui se matérialise notamment dans le cadre de diverses conférences et de cénacles (Conseil du Léman, CRFG, Grand Genève, CAGI, programme Interreg, etc.). Cette absence de structures lourdes offre par ailleurs l'avantage de la réactivité lorsqu'une situation requiert une mobilisation urgente. Les démarches à plus long terme, avec des acteurs extérieurs aux cantons de Vaud et de Genève dans le cadre de plateformes par exemple, ne sont pas exclues pour autant.

- *Comment conjuguer la Métropole lémanique avec les organisations voisines, comme par exemple le Conseil du Léman et le Grand Genève ? Faudrait-il une nouvelle structuration de ces différentes instances ?*

Comme énoncé plus haut, les vocations et périmètres des organisations ne sont pas comparables. La Métropole lémanique est avant tout un outil permettant aux deux cantons de renforcer les collaborations, de faire valoir des positions communes, de promouvoir de manière concertée des projets communs, bref : de faire entendre la Métropole lémanique sur les scènes intercantonale et fédérale.

- *Enfin les soussignés souhaitent que le rapport étudie de quelle manière les parlements des deux cantons pourraient être davantage intégrés dans les travaux de la Métropole lémanique ?*

La Métropole lémanique est une structure intergouvernementale, qui s'inscrit en complémentarité des structures de collaborations sectorielles. Son action est basée sur des décisions des gouvernements vaudois et genevois. Aucune tâche ou compétence ne lui est déléguée qui pourrait échapper au contrôle parlementaire. La Métropole lémanique agit principalement pour faire entendre la voix des deux cantons sur les scènes intercantionales et fédérales, ce qui nécessite une structure souple lui permettant d'être réactive lorsque l'actualité le requiert. Il n'y a ainsi pas lieu, à ce stade, d'envisager une refonte organisationnelle.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 janvier 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean