

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

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur les affaires extérieures 2024

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 8 avril 2025 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre.

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

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

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

2. INTRODUCTION

En préambule, le Président rappelle que la Loi sur le Grand Conseil (LGC) confère à la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE ; ci-après la Commission) la compétence d'émettre un avis sur le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil concernant les affaires extérieures pour l'année 2024. Ce rapport se compose de quatre grands chapitres, consacrés respectivement à l'action du Canton de Vaud sur les scènes fédérale, intercantonale, transfrontalière et internationale, et s'accompagne de diverses annexes.

Le président souligne la qualité du travail accompli par l'Office des affaires extérieures, sous la responsabilité de M. Roland Ecoffey, chargé de l'élaboration et la publication de ce rapport.

Enfin, il est rappelé que deux suggestions avaient alors été formulées quant au contenu du rapport : l'ajout d'un chapitre décrivant les projets fédéraux s'inscrivant dans une tendance marquée de centralisation, ainsi que l'inclusion, en annexe, d'une liste des initiatives cantonales déposées auprès de l'Assemblée fédérale.

3. PROPOS INTRODUCTIFS DU CONSEIL D'ÉTAT

La conseillère d'Etat mentionne que le rapport tient, en principe, compte des souhaits exprimés par la Commission. Il met en lumière les dossiers majeurs, en particulier ceux ayant des répercussions sur l'autonomie cantonale. Une synthèse des initiatives cantonales vaudoises figure maintenant en annexe, à la page 38.

Pour cette année, une attention particulière est portée sur certains éléments :

- Le dossier de la correction du Rhône (Rhône 3) a mobilisé de manière significative le Conseil d'État, donnant lieu à de nombreuses discussions bilatérales avec le Conseil d'État valaisan dans le but d'harmoniser les positions des deux cantons.
- La présence du Canton de Vaud aux Jeux olympiques organisés à Paris a constitué un moment fort de l'année. Une soirée vaudoise a été mise sur pied, et le Canton s'est fortement impliqué dans les activités de la Maison suisse. Cet événement a représenté un véritable terrain diplomatique, permettant de renforcer la position du Canton de Vaud et de la Ville de Lausanne, capitale olympique, auprès des représentant-es du Comité international olympique (CIO) et des fédérations sportives

internationales. Ce contexte s'inscrivait dans une période de transition au sein du CIO, marquée par la fin du mandat de son président, M. Thomas Bach, et la désignation de sa successeure, Mme Kirsty Coventry, originaire du Zimbabwe.

- Les négociations avec l'Union européenne suivent leur cours. Un projet d'accord a pu être formalisé, ouvrant la voie à une consultation qui débute ce printemps et devrait s'achever à l'automne 2025. Le Conseil d'État a activement pris part aux discussions, tant sur le plan technique que politique.

Pour l'année 2025, le programme d'assainissement des finances fédérales constitue un sujet de préoccupation majeur, tant pour le Conseil d'État que pour l'ensemble des cantons. En mars 2025, une assemblée spéciale de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est tenue, suivie d'une conférence de presse au cours de laquelle la CdC a exprimé de manière claire et ferme son insatisfaction face à la situation. Cette dernière résulte principalement du fait que les mesures d'économie prévues se traduisent par un transfert de charges vers les cantons, lesquels n'ont par ailleurs pas été associés aux discussions préalables.

Enfin, la situation financière de l'État de Vaud est particulièrement préoccupante. Par ailleurs, les perspectives économiques et financières demeurent incertaines à l'échelle internationale, ce qui rend d'autant plus nécessaire un dialogue approfondi et la recherche d'un accord avec la Confédération.

4. EXAMEN PAGE PAR PAGE DU RAPPORT

Chapitre 1 : Le Canton de Vaud sur la scène fédérale

⌘ Maturité gymnasiale

En prévision de la mise en place du nouveau cursus de maturité en quatre ans dans le Canton de Vaud, il est fait référence à la récente réforme de la maturité gymnasiale dans le Canton de Genève, où le Grand Conseil a adopté une motion visant à préserver un nombre d'heures élevé consacré aux sciences humaines, et en particulier à l'histoire.

Dans ce contexte, le Conseil d'État est interrogé sur l'état actuel des discussions relatives à l'adaptation du programme vaudois en révision.

La conseillère d'État répond qu'il est trop tôt pour en parler ; cette thématique n'a pas encore été abordée au sein du Conseil d'État.

⌘ Registre des adresses

Au sujet de ce registre centralisé des adresses de toutes les habitantes et tous les habitants de Suisse, certaines incertitudes relatives à la protection des données sont soulevées.

Le Conseil d'État a sensibilisé à plusieurs reprises les parlementaires fédéraux (la délégation vaudoise à Berne) à ces enjeux, alors que les débats au sein des Chambres fédérales se poursuivront en 2025.

Le chef de l'OAE précise qu'un amendement, déposé par le conseiller national vaudois Jean Tschopp, et adopté par les Chambres fédérales, a été renvoyé au Conseil fédéral. Celui-ci prévoit que la transmission de données soit possible uniquement lorsque cela est strictement nécessaire au bon fonctionnement de l'administration numérique. Par ailleurs, en matière de protection des données, toutes les limitations applicables au niveau cantonal s'appliqueront également au niveau fédéral.

⌘ Langues minoritaires

Ce projet de plateforme numérique, développé conjointement par quatre cantons (Valais, Fribourg, Jura et Vaud), a reçu le soutien de l'Office fédéral de la culture pour la période 2024-2026. Cette plateforme vise à centraliser et à préserver des informations relatives aux différents patois romands, tout en offrant des ressources destinées à faciliter leur apprentissage et leur enseignement.

Il est demandé au Conseil d'État s'il a reçu des retours quant à la mise en œuvre de ce projet, notamment concernant l'accès à la plateforme et aux documents qui y sont déposés, ainsi que sur les perspectives de poursuite du programme.

La conseillère d'État indique qu'aucun retour n'a encore été enregistré à ce jour, mais qu'elle s'engage à fournir une réponse à la Commission.

⌘ Santé numérique / Dossier électronique du patient (DEP)

Un crédit d'engagement de 390 millions a été alloué pour la mise en œuvre de DigiSanté. Ce programme pourrait-il remettre en cause CARA et le Dossier électronique du patient ?

Selon le chef de l'OAE, DigiSanté est complémentaire à CARA. En effet, DigiSanté vise à faciliter la coordination entre les différents acteurs du secteur de la santé, tandis que CARA se concentre sur les données médicales personnelles. Ainsi, CARA s'inscrit dans la stratégie globale de DigiSanté.

Il est également précisé que CARA continuera d'exister malgré le retrait de La Poste qui voulait transférer les données vers une base Microsoft, proposition refusée par les cantons partenaires. Dans ces circonstances, ces derniers ont décidé de développer leur propre système.

⌘ Maternité à l'hôpital

Actuellement, en cas d'hospitalisation prolongée d'une mère après un accouchement, aucune réglementation spécifique n'existe. Il est donc demandé si une solution a été trouvée et quel suivi a été donné à la motion adressée au Conseil fédéral, telle que mentionnée dans le rapport.

Le chef de l'OAE répond que le projet est attendu et qu'il devrait être prochainement proposé par le Conseil fédéral, le processus est en bonne voie. Il souligne également qu'il est assez rare qu'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale bénéficie d'un tel soutien et parvienne à l'objectif visé.

⌘ Programme d'allègements des finances fédérales

La Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO a adressé une lettre aux parlementaires fédéraux romands afin de les sensibiliser aux conséquences d'une réduction budgétaire de 24 millions visant la formation professionnalisante. Ce programme de réduction des dépenses fédérales s'attaque aussi à des décisions populaires récentes, notamment dans les domaines de l'énergie et de l'assainissement des bâtiments.

⌘ Relations bilatérales

La Suisse et l'Union européenne ont entamé de nouvelles négociations afin de trouver des solutions sur les questions institutionnelles en suspens. Dans ce contexte, les évolutions géopolitiques récentes, notamment certaines décisions américaines, tendent à rapprocher la population suisse du continent européen.

Un commissaire souligne que cette dynamique pourrait favoriser une meilleure acceptation populaire des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, suscitant ainsi un espoir quant à leur conclusion.

⌘ Aménagement du territoire / primes de démolition

Un commissaire exprime sa surprise face aux primes de démolition imposées aux cantons par la Confédération et s'interroge sur leur compatibilité avec les principes de l'économie circulaire.

La conseillère d'État explique que la LAT II prévoit effectivement le principe de cette prime, avec la possibilité d'un financement fédéral. Toutefois, dans le cadre de la consultation sur l'ordonnance d'application, la Confédération a précisé qu'elle n'assumerait pas ce financement, transférant ainsi l'obligation de paiement des primes de démolition aux cantons.

La LAT II porte sur le hors zone à bâtir, notamment les zones agricoles, avec un ensemble de règles strictes visant à stabiliser le nombre de bâtiments hors zone en limitant les possibilités de construction. Cette politique implique la nécessité de démolitions et des révisions de planifications. Initialement perçue favorablement par les milieux agricoles, notamment pour développer des zones dédiées à l'agro-tourisme, cette mesure est désormais considérée comme une option quasi théorique, en raison des conditions très contraignantes. Concernant la mise en œuvre, l'ordonnance semble plus restrictive que la loi elle-même, ce qui a conduit le Conseil d'État à adopter une position très critique à son égard.

Pour revenir à la question, les primes de démolition risquent d'être très onéreuses, mais le Canton n'a pas encore de simulations.

Le Conseil d'État confirme qu'il y a une concertation entre cantons pour réagir face à l'ordonnance, en particulier au sein de la conférence intercantonale CDTAPSOL¹ au niveau romand et à la DTAP au niveau suisse, afin d'avoir une prise de position qui soit respectueuse de l'autonomie cantonale par rapport à une loi fédérale qui donne des principes et une ordonnance qui va largement au-delà.

Le Canton entend intervenir sur ce dossier, non pas pour assouplir excessivement les règles relatives aux zones agricoles, mais plutôt pour prévenir une situation qui deviendrait impraticable et excessivement onéreuse. L'esprit de la loi (LAT II) ne semble pas être respecté dans l'ordonnance.

⌘ Culture d'endives

Près d'un tiers de la culture des endives a été affecté par des problèmes sanitaires, alors que le Canton de Vaud est le principal producteur d'endives suisses. Il y a eu le non-renouvellement d'une autorisation d'un produit phytosanitaire, néanmoins une solution temporaire aurait été trouvée et la question est de savoir laquelle.

Le chef de l'OAE explique que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) peut, dans des situations exceptionnelles, autoriser l'utilisation de produits phytosanitaires. C'est précisément le cas ici, puisque plus de la moitié de la production était menacée par cette maladie. Ainsi, une autorisation temporaire d'une durée d'un an a été accordée en dehors du processus habituel d'octroi.

⌘ Gare de Lausanne

Les travaux de modernisation de la gare de Lausanne vont reprendre, mais sa mise en service est désormais prévue pour 2037. Un commissaire s'interroge sur cette planification, trouvant incompréhensible que ce chantier puisse durer près de 15 ans. Il souhaite obtenir des précisions sur les différentes étapes du projet et comprendre pourquoi il n'est pas possible d'en réduire la durée.

Par ailleurs, un commissaire a proposé à M. Philipona, chef de projet des CFF, d'organiser une visite du chantier pour les 150 députés et députées vaudois, afin qu'elles et ils puissent poser leurs questions, notamment concernant les retards et la durée des travaux.

Concernant les travaux à la gare de Lausanne, la conseillère d'État souligne qu'il est difficile de fournir une réponse précise à ce stade, en raison de la complexité du dossier, notamment les nombreuses interactions entre l'Office fédéral des transports (OFT) et les CFF, les procédures complexes, ainsi que l'implication accrue de M. Rösti, conseiller fédéral chargé du DETEC, sans oublier les nombreuses ramifications liées au projet du métro M3. Elle estime néanmoins qu'une visite du chantier serait une initiative pertinente.

⌘ Développements autoroutiers

Parmi les projets d'adaptation du réseau autoroutier menés par la Confédération sur le territoire vaudois figurent la suppression du goulet d'étranglement de Crissier ainsi que la réalisation des jonctions de Chavannes, Écublens et Malley. Concernant plus particulièrement la jonction de Chavannes, il est demandé si un dialogue a pu être engagé avec la commune qui s'oppose à ce projet depuis un certain temps.

Le projet concernant la jonction de Chavannes fait actuellement l'objet de discussions avec le Conseil fédéral, notamment à travers plusieurs rencontres avec M. Rösti, afin d'évaluer son importance pour la mobilité dans l'Ouest lausannois. Parallèlement, la DGTL examine l'impact de ce projet sur la coordination entre transport et urbanisation, notamment en ce qui concerne certains plans de quartiers et la création de logements. Des échanges sont également en cours avec la commune de Chavannes ainsi qu'avec d'autres communes potentiellement affectées par un report du trafic routier. Les discussions finales restent à venir. En cas d'abandon de la jonction, il faudra veiller à ce que cela ne compromette pas la planification régionale ni ne génère de tensions entre communes.

Pour le PALM (agglomération Lausanne-Morges), le projet d'agglomération de 5e génération a été signé malgré l'absence d'accord de la commune de Chavannes. Une note spécifique a été adressée à l'ARE (office fédéral du développement territorial), précisant que si la jonction n'était pas réalisée, elle serait réexaminée dans le cadre du projet de 6e génération. Le PALM n'a donc pas été interrompu, mais cette mention souligne un impact potentiel sur les étapes futures.

¹ Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL) / Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

Chapitre 2 : le Canton de Vaud sur la scène intercantonale

⌘ Administration numérique

Un commissaire demande ce que recouvre exactement le terme « authentification d'un canton ». Le chef de l'OAE précise qu'il s'agit en réalité de la participation du Canton de Vaud au projet fédéral d'e-ID, visant à faciliter les interactions numériques entre les administré·es et l'administration.

Une commissaire ajoute que l'e-ID unique est attribuée à chaque administré·e pour simplifier ses démarches auprès des administrations fédérales, cantonales et communales, plus précisément pour les procédures cyberadministratives à tous les niveaux. La conseillère d'État souligne que la formulation « authentification des autorités suisses » dans ce chapitre peut prêter à confusion, car il s'agit avant tout de l'authentification électronique des personnes. L'objectif est que l'e-ID fédérale soit adoptée par les cantons qui ont signé la convention avec l'ANS.

⌘ Agglomération du Chablais

Un commissaire s'interroge sur la possibilité, pour les communes, de se prononcer, voire de s'opposer par voie référendaire, à certains grands projets d'agglomération, qui peuvent être perçus comme une atteinte à la mobilité individuelle au profit des transports publics.

La conseillère d'État rappelle qu'on en est aujourd'hui à la 5e génération des projets d'agglomération, renouvelés tous les quatre ou cinq ans. Ces projets ont principalement pour but d'obtenir un cofinancement fédéral en lien avec la coordination entre urbanisation et mobilité. Le Canton de Vaud compte cinq agglomérations, qui ne disposent pas toutes de la même structure juridique.

Le Canton n'est directement impliqué que dans le PALM ; pour les autres agglomérations, ce sont les communes et les régions concernées qui élaborent directement les mesures. Celles-ci émanent donc de la base, puis sont triées et priorisées selon leur degré de maturité. Une fois le projet global présenté au niveau fédéral, chaque commune concernée doit ensuite valider les mesures et le financement correspondant.

La conseillère d'État précise enfin que le Conseil d'État mène actuellement une réflexion sur la manière d'améliorer l'accompagnement de ces processus. L'objectif est d'éviter des blocages en phase de mise en œuvre, qui pourraient entraîner une réduction des taux de subvention fédéraux faute de réalisation effective des projets.

Une commissaire, habitante de Bex, commune faisant partie de l'agglomération du Chablais, indique avoir participé à deux ateliers participatifs réunissant des élu·es et élus communaux. Lors du premier atelier, en 2023, il leur avait été demandé de se prononcer sur différents axes de réflexion, notamment en lien avec les infrastructures routières. Les participant·es, issus de diverses communes vaudoises et valaisannes, étaient répartis par tables afin de favoriser les échanges.

Elle souligne que la question de la mobilité individuelle est particulièrement cruciale pour les communes d'altitude, qui ne font pas nécessairement partie du périmètre de l'agglomération, souvent limité aux communes de plaine, mais qui sont néanmoins directement concernées par les enjeux liés aux axes routiers.

S'agissant de l'agglôY (pour la région d'Yverdon) il est confirmé que les mêmes principes de financement et de validation s'appliquent, mais chaque agglomération a sa propre forme juridique et ses propres modes de fonctionnement.

La conseillère d'État souligne que la phase de dépôt des projets d'agglomération est bien maîtrisée, dans le respect des délais stricts imposés par la Confédération. Après dépôt, la Confédération évalue ces projets selon plusieurs critères pour déterminer le taux de subvention possible. Entre le dépôt et la mise en œuvre, les communes peuvent être freinées par des contraintes liées au temps, aux changements d'autorités, aux difficultés financières ou aux procédures, malgré leur volonté initiale. Toutefois, un faible taux de réalisation des projets précédents entraîne généralement une pénalité financière sur les nouveaux dossiers, en raison du non-respect des engagements antérieurs. C'est pourquoi, la conseillère d'État souligne l'importance d'une préparation plus rigoureuse et d'une maturité accrue des mesures proposées.

⌘ Correction du Rhône

Dans le cadre du projet Rhône 3, les cantons de Vaud et Valais ont trouvé un accord permettant d'avancer en traitant séparément les mesures intercantionales du reste du projet. Un commissaire note que le Valais était initialement réticent et souhaite savoir comment la situation a évolué.

Le chef de l'OAE explique qu'un important financement fédéral a motivé les discussions, notamment après les crues de juin 2024, conduisant à un compromis pour poursuivre la planification et les travaux. La conseillère d'État souligne l'importance politique et économique de sécuriser les zones industrielles proches d'Aigle et du Chablais.

Une information sur l'état d'avancement du projet sera transmise à la Commission.

Chapitre 3 : le Canton de Vaud sur la scène transfrontalière

Dès le 1^{er} juin 2025, c'est la conseillère d'État Nuria Gorrite qui reprendra les relations transfrontalières du fait que la majorité des gros dossiers sont liés à la mobilité.

⌘ Enjeux de santé

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, un commissaire note que le Canton de Vaud a partiellement « asséché » certaines structures hospitalières en France voisine, de Haute-Savoie notamment, et s'interroge sur la persistance de cette situation.

Dans le Canton de Vaud, 15 % du personnel médical vient des régions frontalières, contre 60 % à Genève, où la situation est plus critique. La conseillère d'État rappelle que la question perturbe les discussions avec les autorités françaises, notamment sur l'aménagement du territoire. Face à la concurrence salariale et à la libre circulation, la solution réside dans l'investissement dans la formation et l'amélioration des conditions de travail (attractivité des professions de la santé). Elle cite aussi les Assises transfrontalières récentes, soulignant l'importance d'efforts communs.

Le programme vaudois InvestPro (Investir ensemble pour les professions des soins, de santé et de l'accompagnement social) est mis en avant comme outil pour former la main-d'œuvre locale dans le domaine de la santé.

⌘ Gouvernance du Rhône

Des accords relatifs à la coopération sur les eaux transfrontalières du Rhône et à la régularisation des eaux du lac Léman sont mentionnés comme devant être signés en début d'année 2025, ils seront finalement signés en juillet 2025.

⌘ Projet Woohlshed

Ce projet transnational vise à repenser l'exploitation de la laine des moutons vaudois et romands, une ressource jusqu'ici sous-utilisée. Une commissaire souhaite connaître l'état d'avancement du projet Woohlshed.

La conseillère d'État s'engage à se renseigner sur la situation actuelle, le projet s'étalant sur sept ans, et à en faire un retour à la Commission

Chapitre 4 : Le Canton de Vaud sur la scène internationale

⌘ Visites diplomatiques

Une commissaire souhaite connaître les critères retenus par le Conseil d'État pour le choix des rencontres diplomatiques.

Le Conseil d'État explique la règle générale ainsi que ses exceptions : en principe, les diplomates qui sont dans notre pays effectuent une visite de courtoisie dans chaque canton au cours de leur mandat, souvent de manière informelle, autour d'un café ou d'un repas. Par ailleurs, le Conseil d'État organise aussi des rencontres en fonction des enjeux, comme récemment avec l'ambassadeur de l'Union européenne en Suisse, reçu par le Conseil d'État in corpore.

⌘ Offre ferroviaire

Une liaison estivale existe entre Lausanne et Marseille, et un commissaire souhaite savoir si l'objectif est de la pérenniser toute l'année. Un autre commissaire répond que l'objectif est plutôt d'étendre cette offre (Lausanne-Genève-Marseille), actuellement de fin juin à fin août, sur une période plus large, d'avril à l'automne, mais pas toute l'année.

⌘ Annexes

Un commissaire remercie pour la page récapitulative des initiatives cantonales et souligne avoir trouvé intéressant le constat selon lequel ces initiatives sont rarement acceptées telles quelles, mais souvent transformées en motions déposées par des parlementaires fédéraux.

⌘ Divers

L'envoi du rapport par voie électronique est plébiscité, afin que les commissaires puissent en prendre connaissance à l'avance, avant la réception du rapport dans la version papier. Le chef de l'OAE en prend note et fera le nécessaire.

Dans ce rapport, le choix a été fait d'écrire les montants en lettres plutôt qu'en chiffres. La CTAE recommande toutefois d'indiquer « 390 millions » plutôt que « trois cent nonante millions de francs », afin d'en faciliter la lecture. Ce qui correspond d'ailleurs aux usages typographiques de l'État de Vaud.

5. VOTE DE LA COMMISSION

C'est à l'unanimité que la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil d'adopter le rapport 2024 du Conseil d'État au Grand Conseil sur les affaires extérieures.

Lausanne, le 4 juin 2025

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*