

L'Etat de Vaud, les collaborations intercantonales et la Confédération

Simon Affolter
Office des affaires extérieures
Etat de Vaud
6 février 2014

L'Etat de Vaud, les collaborations intercantonales et la Confédération

S.Affolter 06.02.2014

- ▶ **Introduction**
Objectifs de la politique extérieure du Canton de Vaud
- ▶ **1^{ère} partie:**
Collaborations intercantonales du point de vue du Canton de Vaud
- ▶ **2^{ème} partie:**
Affaires fédérales: le « lobbying » du Canton de Vaud à Berne
- ▶ **Conclusion et discussion :**
Succès et limites de l'action du Canton tant sur la scène intercantonale que fédérale



Introduction: Objectifs de la politique extérieure du Canton de Vaud

- ▶ **Développer les relations avec les cantons et régions voisins, construire des projets qui répondent aux besoins d'une communauté d'intérêt dépassant les frontières institutionnelles**
- ▶ **Promotion d'un fédéralisme vivant et préservant les principes d'autonomie dans la solidarité confédérale**
- ▶ **Faire entendre la voix du Canton de Vaud auprès de la Confédération pour assurer le maintien de la qualité de vie et de la compétitivité du Canton et de la région**



1^{ère} partie

Collaborations intercantionales du point de vue du Canton de Vaud

Collaborations intercantionales du point de vue du Canton de Vaud

Deux objectifs

1. Coordination horizontale: domaines de compétences des cantons
2. Coordination verticale: à l'égard de la Confédération

Deux instruments

1. Conventions intercantionales
2. Conférences intercantionales

▶ Collaborations intercantionales: objectifs

- ▶ **Coordination horizontale: entre cantons à l'échelle bilatérale, régionale ou nationale dans les politiques publiques cantonales dans le but de développer des solutions communes à l'échelle des espaces fonctionnels**

- HarmoS (national)
- Promotion économique (régional)
- Gymnase et Hôpital intercantional de la Broye (bilatéral)

- ▶ **Coordination verticale: entre cantons à l'échelle bilatérale, régionale ou nationale pour la défense d'intérêts face aux projets de la Confédération**

- Financement des infrastructures ferroviaires:
 - Bilatéral: au sein de la Métropole lémanique (VD GE)
 - Régional: conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO)
 - National: au sein de la Conférence suisse des transports publics (CTP)

Conventions intercantionales

- ▶ Conventions nationales :
HarmoS, médecine de pointe, pédagogie spécialisée, etc.
- ▶ Conventions régionales (Suisse romande) :
Convention scolaire romande, entreprises de sécurité, etc.
- ▶ Conventions bilatérales :
Hôpital Riviera-Chablais, Gymnase intercantonal de la Broye etc.
- ▶ Cadre institutionnel :
Accord-cadre intercantonal (ACI; national) et Convention sur la participation des parlements (CoParl) (Suisse romande)
- ▶ Instrument de coordination horizontale

Conférences intercantionales: nationales ou régionales

- ▶ Conférence gouvernementales:
 - Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
 - Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)
- ▶ Conférences sectorielles :
 - finances (CDF/CDF latine),
 - santé (CDS/CLASS),
 - affaires sociales (CDAS/CLASS),
 - justice et police (CCDJP/CLDJP),
 - instruction publique (CDIP/CIIP),
 - économie publique (CDEP/CDEP-SO),
 - travaux publics, aménagement du territoire et environnement (DTAP/CDTAPSOL),
 - transports publics (CTP/CTSO).
- ▶ Plus de 500 conférences intercantionales sur le plan technique!



Conférences intercantionales : trois fonctions

1. Echange d'information (coordination horizontale)
2. Coordination de l'action des cantons dans leurs domaines de compétences (coordination horizontale)
3. Défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)



Conférences intercantionales : coordination horizontale

- ▶ Echange d'information ou « best practices »
- ▶ Négociation de conventions intercantionales
- ▶ Coordination de la mise en œuvre du droit fédéral

Conférences intercantionales : défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)

- ▶ Plates-formes de dialogue politique
- ▶ Participation à des groupes de travail
- ▶ Prises de positions consolidées des cantons
 - Au cours de procédures de consultation
 - Durant la phase parlementaire
- ▶ Auditions devant le Parlement fédéral
- ▶ Référendum des cantons

Conférences intercantionales : défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)

- ▶ **Renforcement de la position des cantons**
 - Diminution du risque de division
 - Maîtrise des politiques publiques fédérales
 - Forces de proposition
 - Accroissement de la visibilité des cantons

Conférences intercantionales : défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)

► Limites de l'action des Conférences intercantionales

- Faible disposition des cantons à collaborer
- Portées limitées des prises de position communes
- Coordination insuffisante
- Légitimité restreinte des prises de position
- Lenteur du processus

Conférences intercantionales : défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)

► Risques pour les cantons du développement des Conférences intercantionales

- Autonomisation croissante
- Bureaucratie et technocratie
- Evolution en tant que partenaires privilégiés de la Confédération
- Ressources nécessaires
- Perte de vision gouvernementale
- Rapport de force entre les cantons
- Absence de personnalité juridique
- 4ème échelon institutionnel dénué de légitimité démocratique / rôle des parlements

Conférences intercantionales : défense des intérêts des cantons face à la Confédération (coordination verticale)

► Améliorations possibles (avis personnel)

- Changement de culture au sein des gouvernements
- Validation gouvernementale des décisions
- Renforcement de la coordination
- Clarification des mandats et contrôle politique
- Amélioration de la préparation des décisions
- Simplification des processus

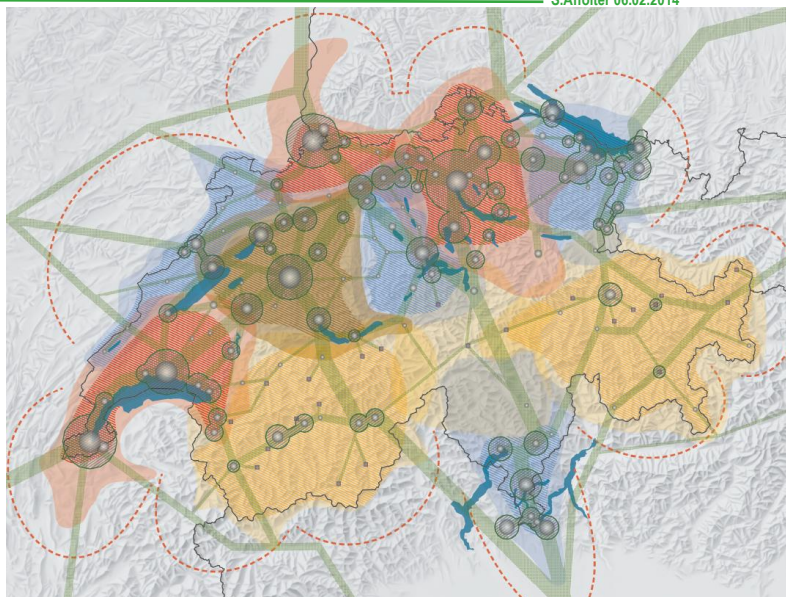
Conférences intercantionales : coordination des activités

- Au niveau national: Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons du 28 septembre 2012
- Au niveau régional: aucune règle formelle mais étude de la CEAT/IDHEAP « Etat, efficacité et perspectives de la coopération intercantonale en Suisse occidentale »

► Discussion: efficacité?

► Les métropoles: nouveaux acteurs dans le système politique suisse

- **Metropolitankonferenz Zürich:** Association regroupant 8 cantons et 110 villes et communes
- **Association Région capitale suisse:** 5 cantons et 20 villes et communes ou régions/groupes de communes
- **Metropolitankonferenz Basel:** plate-forme de la Conférence des gouvernements du nord ouest: 5 cantons
- **Métropole lémanique:** convention intergouvernementale entre les cantons de Vaud et Genève



► **Objectifs des organisations métropolitaines:**

- Renforcer le poids de la région sur le plan fédéral (lobbying) : axe vertical
- Développer une politique axée sur les besoins des métropoles soit collaborer à l'échelle des espaces fonctionnels – territoires d'action: axe horizontal

► **La Métropole lémanique: créée par convention du 9 novembre 2011**

► **4 thèmes prioritaires**

- Mobilité
- Organisations et fédérations sportives internationales
- Formation/recherche
- Santé

Défense des intérêts de la Région comme priorité

► **Concrètement:**

- Développement de projets communs (OI-FIS, participation à Léman 2030...)
- Réponses à des consultations fédérales (mobilité, fiscalité...)
- Suivi de la procédure parlementaire (FAIF)
- Prises de position en vue de votations (vignette, FAIF)
- Statistiques de la Métropole lémanique
- Avenir de la presse
- Fiscalité
- Rencontre commune entre gouvernements et députations fédérales

► **Consolidation de la structure au cours de 2014**

► **Discussion**

► **Le développement des structures métropolitaines: chance ou risque pour la Suisse?**

- Quelle place dans le mille-feuille institutionnel?
- Quel type de structure pour quels objectifs?
- Conflit entre exigences de légitimité et d'efficacité
- Vers un renforcement du clivage villes-campagnes?

2ème partie

Affaires fédérales: Le « lobbying » du Canton de Vaud à Berne

► Organisation de la défense des intérêts du Canton de Vaud sur la scène intercantonale et fédérale : contexte

► Remise en question de la place et du rôle des cantons

- Conseil des Etats qui ne joue plus le rôle de la Chambre des cantons
- Avis des cantons (consultations fédérales) noyés dans les prises de position des lobbies sectoriels.
- Pour la Suisse romande: faible représentation au sein des directions d'offices fédéraux

► Pression accrue sur les cantons

- Tendence à la centralisation se poursuit
- Transferts de charges Confédération-cantons (programmes d'économie)
- Désengagement de certaines tâches d'importance nationale

► **Modes de participation des cantons à la formation de la volonté fédérale**

- Règle de la double majorité: (art. 140 al. 1 lit. a, 142 al. 2 et 195 Cst.)
- Conseil des Etats: composé de 46 députés des cantons (art. 150 Cst.)
- Procédure de consultation (loi sur la procédure de consultation; concrétisation de l'art. 45 Cst)
- Initiatives cantonales (art. 160 Cst)
- Commissions extraparlimentaires (LOGA)
- Référendum des cantons

► **Moyens insuffisants pour faire entendre la voix des cantons!**

► **Moyens d'action développés dans le Canton de Vaud**

► **Nouvelles stratégies**

- Structures de projets paritaires et préconsultations
- Auditions devant les Chambres fédérales et consultations lors de la phase parlementaire
- Réseaux informels
- Rencontres systématiques entre gouvernements et députations
- Conférences intercantionales
- Référendum (depuis le paquet fiscal en 2004)

► Moyens d'action développés dans le Canton de Vaud

► Actions de lobbying

- Office des affaires extérieures en tant qu'entité transversale à disposition des départements et du Conseil d'Etat
- Activation de réseaux et alliances intercantionales à géométrie variable
- Renforcement des liens avec l'administration fédérale
- Renforcement des liens avec la Députation vaudoise

► Objectifs de l'Office des affaires extérieures du Canton de Vaud

- Entretien d'un service de veille stratégique
- Développer un réseau de partenaires et d'alliances
- Ancrer et développer la mission au sein du canton

Autres cantons

► De plus en plus se dotent d'une structure chargée du suivi des affaires fédérales

- La plupart des cantons ont un(e) délégué(e) aux affaires fédérales
- Ouverture ces dernières années de bureaux « vorort »: GE, TI, BS...

► Discussion: chances et risques pour le fédéralisme coopératif?

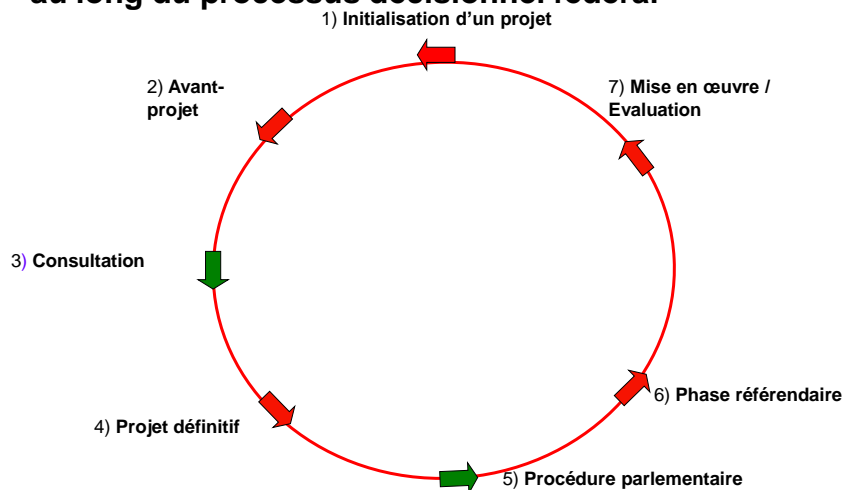
- ▶ **Participation des cantons à la politique européenne**
- ▶ **Art. 55 Cst et loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC):**
- ▶ **les cantons sont informés, consultés et associés aux décisions lorsque leurs compétences ou intérêts essentiels sont touchés.**
- ▶ **Constats**
 - *Informations incomplètes;*
 - *Délais trop courts pour prendre position;*
 - *Peu de considération des prises de position des cantons (CdC) : ex agriculture*

- ▶ **13 décembre 2013: demande des cantons de réformes pour renforcer leur participation à la politique extérieure;**
 - *Meilleure information*
 - *Délais suffisants pour prendre position*
 - *Renforcement du poids des prises de position des cantons*

Méthode de travail de l'Office des affaires extérieures du Canton de Vaud

- ▶ **Systematiser la défense des intérêts du canton tout au long du processus décisionnel fédéral**
 - Actionner un réseau d'acteurs tout au long du processus
 - Focalisation sur certains thèmes d'importance majeure pour le Canton
 - Défense des positions du Gouvernement
 - Argumentaires

Systematiser la défense des intérêts du Canton tout au long du processus décisionnel fédéral



Systematiser la promotion des intérêts du Canton tout au long du processus décisionnel fédéral

- ▶ Initialisation du projet et avant-projet
 - Commissions extraparlimentaires, groupes de travail, cantons partenaires (via Conférences intercantionales ou alliances à géométrie variable), administration et autorités fédérales, etc.
- ▶ Consultation et projet définitif
 - Administration cantonale, cantons partenaires (via conférences intercantionales ou alliances à géométrie variable), partis politiques, parlementaires, groupes d'intérêts, presse, etc
- ▶ Phase parlementaire (commissions et plénum)
 - Commissions parlementaires, députés, presse, cantons partenaires (via conférences intercantionales ou alliances à géométrie variable), groupes d'intérêts etc
- ▶ (Phase référendaire: exceptionnel, ex: Paquet fiscal)

Conférence des Affaires fédérales ancrée dans la Constitution (art 118)

- ▶ 4 fois par an, avant ou en début de session (au moins deux fois l'an à Berne)
- ▶ séances thématiques (commissions ou délégations)
- ▶ café des parlementaires vaudois

Facteurs de réussite

- « Trend » favorable au canton
- Reconnaissance de l'utilité de l'OAE par la Députation VD et par les services de l'ACV
- Prise de conscience et implication des Services-métier de l'ACV
- Intérêt des autres cantons de CH occidentale pour des actions communes
- Etablissement d'un dialogue et de relations de confiance avec les publics-cibles (réseau croissant)

Freins à l'action

- Forte polarisation partisane sur l'échiquier fédéral
- Considérations financières surdéterminantes
- Méfiance des députations des autres cantons
- Administration fédérale = forteresse
- Quelle légitimité pour des non-élus? (*maîtrise des sujets*)
- Difficulté de faire rapidement évoluer les positions du Conseil d'Etat

2014

priorité sur les dossiers de politique financière :

- ▶ RPT
- ▶ Fiscalité des entreprises
- ▶ Convention avec la France
- ▶ Imposition d'après la dépense
- ▶ Imposition des successions



Conclusion et discussion

Succès et limites de l'action du Canton tant sur la scène intercantonale que fédérale