

**Zeitschrift:** Domaine public

**Band:** 35 (1998)

**Heft:** 1362

**Artikel:** Collaboration intercantionales: Cantons, régions, etc. : le rendez-vous européen du fédéralisme coopératif

**Autor:** Ziegler, Bernard

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1010265>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Le rendez-vous européen du

*Dans le cadre du débat sur les nouvelles formes institutionnelles à développer entre collectivités publiques, nous publions ici des extraits du discours prononcé le 13 juin 1998 à la fête centrale de Zofingue, société d'étudiants liée à l'histoire de la Confédération moderne, par l'un des promoteurs des initiatives en vue de la création d'un canton du Léman, l'ancien conseiller d'État socialiste genevois Bernard Ziegler.*

« **C**OMPARÉ AU PROCESSUS de décentralisation actuellement en cours dans les grands États unitaires européens que sont la France, l'Italie et l'Espagne, on peut dire que le fédéralisme s'est révélé être une forme de décentralisation intelligente. Ou, pour paraphraser Pascal, qu'en comparaison des départements ou des provinces des pays unitaires, les cantons suisses sont des roseaux certes, mais des roseaux pensants.

## **Crise financière et nouvelles répartitions des tâches**

» Depuis une vingtaine d'années toutefois, le mouvement de centralisation s'est inversé. Crise financière de la Confédération en toile de fond, on s'est mis à parler de « nouvelles répartitions des tâches Confédération/cantons ». Derrière cette expression se cache en réalité le refus de la Confédération d'assumer de nouvelles tâches, en lieu et place des cantons.

» Ce renversement de tendances se produit au moment même où les tâches de l'État fédéré sont elles-mêmes devenues tellement complexes et onéreuses, et cela dans les domaines qui lui sont réservés, tels que la santé, la formation et l'ordre public, que les cantons n'arrivent plus à les assumer seuls. Pire: les cantons traversent eux-mêmes une crise institutionnelle, financière et identitaire, qui est liée au constat qu'ils ne sont plus aujourd'hui que l'ombre d'un État. Et d'un État qui est entré dans une phase accélérée de communalisation. À part peut-être le plus important d'entre eux, Zurich, aucun canton suisse ne peut plus affirmer aujourd'hui qu'il assume la plénitude des tâches qui sont celles d'un État souverain, même s'il s'agit en l'occurrence de la souveraineté limitée qui est celle d'un État fédéré. Or, qu'est-ce qu'une commune? C'est précisément une collectivité publique qui n'assume qu'une partie des tâches étatiques [...].

» Quelle est la réponse institutionnelle à ce processus de communalisation? C'est le fédéralisme coopératif. Faute de pouvoir assumer seul un nombre croissant de tâches dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, ou de pouvoir transférer ces compétences à la Confédération, qui n'en veut plus, les cantons sont obligés de collaborer

entre eux, et de créer à cette fin des institutions intercantonales communes, auxquelles ils délèguent des secteurs plus ou moins importants de l'activité étatique. Il arrive même que des lois fédérales, telles que la Loi sur les Hautes écoles spécialisées ou la Loi sur l'aide aux Universités, les y contraignent.

» Mais le fédéralisme coopératif connaît lui aussi ses limites: elles s'appellent technocratie et déficit démocratique.

» Technocratie d'abord, parce qu'il est impossible d'inscrire le 4<sup>e</sup> niveau, qui est celui des organismes intercantonaux, dans un cadre institutionnel démocratique. L'article 7 de la Constitution fédérale – l'article *Sonderbund* – l'interdit: il n'est pas possible de doter le 4<sup>e</sup> niveau d'un exécutif ou d'un parlement supracantonnel, les traités entre cantons de nature politique étant prohibés. Et faute de parlement pour voter des lois, il n'y a pas d'espace pour les droits d'initiative et de référendum.

» Le problème du contrôle démocratique se pose avec d'autant plus d'acuité que la délégation de compétences à un organisme intercantonnel est importante. C'est ce déficit démocratique du 4<sup>e</sup> niveau qui explique l'échec, à Genève, du concordat le plus ambitieux qu'aient jamais conçu deux cantons suisses: celui qui visait à instituer un Réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale, par la fusion des deux hôpitaux universitaires et des deux facultés de médecine de Genève et de Lausanne. Deux milliards de budget, deux mille lits de soins aigus, douze mille employés [...].

## **La réforme doit partir de la base**

» Il n'est pas non plus question dans mon esprit d'imposer par le haut cette réforme du fédéralisme: nous savons qu'une telle réforme aura d'autant plus de chances d'aboutir dans notre pays qu'elle partira de la base, soit en l'occurrence des cantons eux-mêmes. C'est aux cantons qu'il appartient d'explorer les voies nouvelles de leur coopération, et non à la Confédération de les imposer.

» Mais il est important que les cantons trouvent rapidement réponse aux problèmes institutionnels que pose leur coopération: c'est à ce prix qu'ils

# fédéralisme coopératif

reprennent confiance en eux-mêmes, qu'ils retrouveront leur identité, qu'ils auront le courage de prendre rendez-vous avec l'Europe. Car ce problème d'identité s'est posé dans l'Europe tout entière, et il a trouvé sa réponse dans la régionalisation. La Suisse a elle aussi rendez-vous avec l'Europe des régions. Deux modèles s'offrent à elle à cet égard.

## Faire sauter l'article *Sonderbund*

» Le premier consiste à faire « sauter » l'article *Sonderbund*, afin d'autoriser la création d'institutions politiques du 4<sup>e</sup> niveau. La réforme de la Constitution fédérale nous en fournit l'occasion, le projet contient d'ailleurs une proposition à cet égard.

» L'avantage de ce premier modèle, c'est évidemment sa souplesse: tous les concordats ne concernent pas les mêmes cantons, les institutions du 4<sup>e</sup> niveau pourraient épouser les contours variables des groupements intercantonaux, eux-mêmes dictés par les organismes qu'il s'agit de gérer en commun. Ce modèle à géométrie variable s'adapterait de surcroît parfaitement à la problématique de la coopération transfrontalière, et permettrait à la Suisse de participer davantage aux pro-

jets européens de dynamisation des régions périphériques.

» Le principal inconvénient du modèle à quatre niveaux, c'est sa complexité, son défaut de lisibilité pour les citoyens, la création de nouvelles bureaucraties et de nouvelles fiscalités [...].

## Entamer un rapprochement sur une base régionale

» Deuxième modèle possible: pourquoi les cantons n'entameraient-ils dès lors pas un processus de rapprochement sur une base régionale? Isolés, ils sont devenus des communes, unis ils

peuvent redevenir des États, capables d'assumer toutes les tâches qui appartiennent à l'État fédéré. Un cadre fédéral renouvelé par des cantons plus vastes et moins nombreux, qui volontairement unis deviennent des partenaires pour l'Europe des régions, voilà un objectif ambitieux, que les pessimistes qualifieront d'utopique. Il n'est au demeurant pas dénué d'embûches, car il ne faudrait pas que la régionalisation se fasse sur une base linguistique. Mais ce second modèle a le mérite de la simplicité, et ce sont les idées simples qui renversent les montagnes, quoique celles d'Helvétie soient particulièrement difficiles à remuer [...]. ■

## POINT DE VUE

# La ville mal-aimée

**A**PRÈS LES VOTES négatifs du corps électoral de la Ville de Genève sur l'aménagement de la Place des Nations, la création d'un parking souterrain et un plan localisé de quartier, plusieurs propositions plus ou moins revanchardes ont été émises par les partisans des projets rejetés. Le Parti libéral, notamment, propose que les citoyens travaillant dans la commune de Genève puissent également se prononcer sur de tels objets. Dans un registre plus sérieux, rappelons l'appel lancé dans ces colonnes (DP 1359) pour que les acteurs participant aux négociations sur les projets d'aménagement entretiennent des liens plus étroits avec leur base.

Mais le nœud du problème n'est pas là. L'explication se trouve plutôt dans les rapports de défiance qu'entretient avec la ville la majorité de ses habitants.

La ville ne recoupe pas la commune, pas plus qu'elle n'est composée d'un ensemble de communes. La ville en fait ignore les frontières communale, cantonale et même nationale et suscite de nouvelles frontières, par exemple en englobant une portion de commune. Les termes de banlieue et de périphérie sont trompeurs: Onex, Vernier, Lancy font partie intégrante de la ville construite durant la période du « miracle helvétique ».

Reconnaitre la ville aujourd'hui, c'est tracer ses limites. La ville exprime

d'abord un lieu, une morphologie, un contenant, une forme qui ne se réduit ni à sa partie médiévale ni aux contours qu'elle a adoptés aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. À l'intérieur de ces limites, tous les habitants, genevois, meyrinois, onésiens, lancéens..., suisses et étrangers ont un destin commun. Aux portes des villes, on devrait afficher l'inscription qui figurait à l'entrée des cités hanséatiques: « L'air de la ville rend libre ».

## Une culture hostile à la ville

Ce destin commun fort et créateur de liens vaut bien un collège électoral unique – qui ne supprimerait pas pour autant les communes et les quartiers – compétent pour décider si tel projet pour la Place des Nations, la Place Neuve, un quartier, une zone de villas embellit la ville et améliore la qualité de vie de ses habitants.

Mais ne rêvons pas. Tout se ligue pour empêcher cette émancipation, pour retenir les citoyens dans des structures périmées qui favorisent le contrôle social: des communes, source de gaspillage et de doublons, notamment en matière d'aménagement du territoire; et surtout une culture hostile à la ville, propre à la Suisse, qui conduit à combattre tout projet qui vise à étendre, embellir et développer la ville au nom de la protection de la campagne. Daniel Marco

### IMPRESSUM

Rédacteur responsable:  
Jean-Daniel Delley (jd)

Rédaction:

Claude Pahud (cp), Géraldine Savary (gs)

Ont collaboré à ce numéro:

Gérard Escher (ge)

André Gavillet (ag)

Daniel Marco (dm)

Jacques Mühlethaler

Charles-F. Pochon (cfp)

Albert Tille (at)

Composition et maquette:

Françoise Gavillet, Claude Pahud,

Géraldine Savary

Secrétariat: Murielle Gay-Crosier

Administrateur délégué: Luc Thévenoz

Impression:

Imprimerie des Arts et Métiers SA,  
Renens

Abonnement annuel: 85 francs

Étudiants, apprentis: 60 francs

Administration, rédaction:

Saint-Pierre 1, case postale 2612

1002 Lausanne

Téléphone: 021/312 69 10

Télécopie: 021/312 80 40

E-mail: domaine.public@span.ch

CCP: 10-15527-9