Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 42 (1969)

Heft: 3

Artikel: Le fédéralisme et la coopération intercantonale

Autor: Vouga, J.-P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126630

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.12.2025

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

Le fédéralisme et la coopération intercantonale

par M. J.-P. Vouga, architecte, chef du Service de l'urbanisme et des bâtiments de l'Etat de Vaud

Cette étude a paru dans «L'Annuaire suisse de science politique», 1964. Comme elle paraît toujours d'actualité, nous la présentons à nos lecteurs, légèrement remaniée. Nous l'accompagnons d'un article paru récemment dans le «Tages Anzeiger» très intéressant dans ses conclusions (Réd.).

Introduction

Le fédéralisme suisse est à l'heure de son épreuve de vérité. L'Etat fédératif dont la Suisse affirme pouvoir offrir l'exemple à l'Europe en gestation, n'est plus désormais une formule de rhétorique: il doit justifier la gloire dont on le pare volontiers. Il faut donc y voir de plus près. Un tel article n'a de sens que dans la mesure où il se livre à une analyse critique.

Tous ceux qui, en Suisse, ont une part de responsabilité dans un secteur public ont, me semble-t-il, le devoir de contribuer à cette analyse. Ils y décèleront en même temps les lacunes et les fautes d'un système loin d'être parfait et peut-être les moyens d'y parer. Ils seront sans doute tentés d'en exagérer les avantages aussi bien que les inconvénients pour en dégager mieux les caractéristiques. Ils feront cependant œuvre utile dans la mesure où leur jugement fera mieux connaître les institutions du fédéralisme suisse à ceux qui seraient tentés d'y voir la panacée comme à ceux qui croiraient devoir aujourd'hui en mettre en doute l'efficacité.

*

Les structures sociales traditionnelles ont pu subsister sans transformations essentielles aussi longtemps que chaque cellule, citadine ou rurale, a maintenu un certain équilibre entre sa production et ses besoins. Les échanges, même si certains d'entre eux jouaient un rôle non négligeable, n'intéressaient que des régions limitées et peu nombreuses. Ils ont pris au cours des cent dernières années un empire considérable qui se mesure à la hantise d'un retour aux sombres périodes de 1914–1918 ou 1939–1945. A une économie de subsistance s'est substituée aujourd'hui une véritable économie d'échanges.

Or, la structure fédéraliste est la forme par excellence des communautés vivant d'une économie de subsistance et s'organisant, chacune pour son compte, en fonction de son propre équilibre. Le passage à une économie d'échange implique non pas tant une multiplication des contacts que la mise en commun d'intérêts plus vastes et plus complexes, la recherche d'un équilibre sur une assise toujours plus large.

Les cantons suisses ne sont pas à priori préparés à résoudre en commun des problèmes de cette nature. Il est donc d'un très grand intérêt de voir de plus près comment s'opèrent les contacts entre les cantons dans les domaines de l'économie.

1. Etat actuel des «relations extérieures» des cantons

Les relations que les cantons suisses entretiennent entre eux sont par nature extrêmement diverses et doivent plus à la tradition, aux lois de l'amitié et de la courtoisie qu'à des règles écrites. Elles se déroulent soit sur le plan national, soit de canton à canton, très occasionnellement entre plusieurs cantons.

a) *relations entre l'ensemble des cantons*

Sur le plan national, les conseillers d'Etat se rencontrent une ou deux fois par an, en conférence des directeurs cantonaux d'un domaine donné. Ces conférences, dont l'importance pourrait être énorme, n'abordent que rarement le fond des problèmes. Elles ont un caractère d'information; les délibérations n'y prennent guère de place, le pouvoir de décision de la conférence n'étant l'objet d'aucun statut. Quelques-unes de ces conférences ont un secrétariat. Il se limite à diffuser des informations et à organiser les réunions. Fréquemment, le secrétariat est confié au service fédéral intéressé.

Dans le même ordre d'idées, les chefs des services cantonaux ont également leurs conférences annuelles, conférence des ingénieurs cantonaux, des directeurs de cadastres, des services chargés des améliorations foncières, etc.; ces conférences sont souvent présidées par le chef du service fédéral compétent. Elles visent, comme les conférences des chefs de département, à renseigner, à documenter, à coordonner. A tous ces titres, elles sont utiles, elles sont même indispensables.

Il faut constater d'emblée que ces conférences sont un aspect de la mise au point de la politique suisse bien plutôt qu'une coopération intercantonale. Plus exactement, on peut dire qu'elles sont un rouage essentiel de l'activité nationale en ce sens qu'elles sont l'occasion, pour les cantons, de préciser leurs points de vue sur certains objets de façon inofficielle et préalable, au niveau des organes administratifs moins passionnés que les organes politiques.

En d'autres termes encore, les positions cantonales qui s'y expriment ne le sont qu'en fonction d'un problème de politique nationale. On peut en dire autant des relations qui s'établissent «sous la coupole» entre représentants des cantons aux Chambres fédérales.

b) *relations bilatérales*

Les cantons ont cependant entre eux d'autres formes de contact: les dialogues. Les gouvernements se font et se rendent traditionnellement des visites officielles. Un Conseil d'Etat est reçu in corpore par le Conseil d'Etat d'un autre canton souvent fort éloigné. Ces visites créent de très heureux contacts personnels qui déploient souvent d'heureux effets. Les administrations demeurent cependant en dehors de tous ces contacts qui sont donc de pure courtoisie. Il est heureusement d'autres relations; elles sont plus occasionnelles, provoquées de cas en cas par des problèmes précis à résoudre en commun. Certains de ces contacts ont été très poussés, notamment en Suisse romande sur le plan de l'enseignement.

Peut-on déduire de certains succès de cette nature que tout se déroule normalement?

Ce serait aller vite en besogne: de nombreux exemples vont démontrer au contraire que, là où les problèmes précis deviennent gênants, les cantons répugnent à aller ensemble au fond des choses et à prendre en commun des décisions entraînant des sacrifices pour certains groupes d'intérêts locaux.

Il n'a pas fallu moins de seize ans de négociations aux cantons de Fribourg et de Vaud pour qu'une convention soit conclue pour l'exploitation commune des eaux de l'Hongrin.

Il a fallu des années, et l'intervention finale de la Confédération pour que le canton de Zurich accepte de mauvaise grâce le projet de la Société suisse de radiodiffusion et télévision.

D'autres problèmes reviennent périodiquement sur le tapis sans que des solutions positives soient trouvées. Même lorsque les interlocuteurs en présence sont tombés d'accord sur un point précis, il y a un long chemin à accomplir encore jusqu'à ce que les décisions soient prises au niveau gouvernemental et les difficultés sont plus grandes encore si des décisions des parlements cantonaux sont nécessaires. Tel est souvent le cas des tracés routiers, des corrections de cours d'eau ou des travaux riverains qui intéressent deux cantons limitrophes. Quant aux problèmes que pose l'expansion industrielle, ils sont l'expression la plus frappante des difficultés qui se présentent. L'exemple de l'implantation des raffineries de la plaine du Rhône montre comment les contacts officiels entre cantons se sont déroulés loin de toute réalité. La plupart des décisions importantes ont été prises au niveau des autorités communales. L'attrait d'un profit immédiat a balayé d'un côté les hésitations pendant que les études sérieuses entreprises de l'autre étaient considérées comme autant de tergiversations. L'émotion qui s'était emparée de l'opinion publique avait d'ailleurs singulièrement compliqué la tâche des responsables. Nous aurons l'occasion de revenir sur cet aspect essentiel du fédéralisme qui constitue un grave obstacle au déroulement normal du processus de substitution progressive d'un équilibre économique national à la multiplicité des semi-équilibres régionaux.

Pour l'instant, il est permis de constater que tout se passe comme si les cantons n'établissaient de rapports entre eux que sous la pression d'événements occasionnels et comptaient, pour la solution de leurs graves problèmes communs, sur l'intervention de la Confédération ou, à la rigueur, sur les bons services de leurs parlementaires aux Chambres fédérales.

Nous avons certainement touché là un aspect sérieux du fédéralisme helvétique: l'absence de liaisons réelles et permanentes sur le plan cantonal.

c) *les concordats*

Les accords entre cantons sur un objet déterminé font – on le sait – l'objet de concordats ou de conventions. Une analyse détaillée des conventions auxquelles le canton de Vaud se trouve avoir souscrit, nous confirme dans notre observation qu'il ne s'agit pas là d'une politique construite en commun par les cantons dans les domaines où leur souveraineté est demeurée agissante, mais bien d'arrangements imposés par les besoins ou les circonstances. Le nombre de ces concordats est de quarante-cinq. Sept d'entre eux ont trait à des problèmes de fixation des frontières cantonales; douze se rapportent à des problèmes de navigation, de chasse et de pêche sur les eaux des lacs ou sur des cours d'eau limitrophes; huit concordats sont des déclarations de réciprocité en matière de droits de mutation; dix enfin sont des conventions pour la plupart de portée juridique ou policière entre tous les cantons; il n'en reste donc que sept qui soient l'aboutissement de contacts directs entre le canton de Vaud et un ou plusieurs

autres en vue d'une politique commune dans un domaine déterminé.

1. Convention entre les cantons romands, Berne et Tessin, concernant le changement de domicile des élèves.
2. Convention entre les Etats de Vaud, de Genève, au sujet du placement des détenues genevoises à la Colonie de Rolle.
3. Convention avec le canton de Zurich concernant l'échange d'élèves.
4. Convention avec le canton d'Argovie concernant la fréquentation scolaire.
5. Convention Vaud–Genève concernant l'équivalence des diplômes de sages-femmes.
6. Convention entre les Etats de Vaud et de Genève au sujet du placement des détenus genevois aux Etablissements de la plaine de l'Orbe.
7. Convention avec le canton de Genève concernant le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière.
8. Concordat sur l'exécution des peines.

Cette énumération, même complétée des accords récents au sujet de la construction, de l'entretien et de la surveillance de l'autoroute Genève–Lausanne n'infirmera guère notre propos.

d) *absence de liaisons permanentes entre cantons*

Etats souverains, les cantons suisses n'ont délégué que progressivement quelques-unes de leurs prérogatives au pouvoir central. Dès l'origine, cependant, ils lui ont confié les relations étrangères. C'est évidemment la première des fonctions d'une confédération d'Etats. Mais il est à noter que les cantons n'ont pas éprouvé le besoin d'établir entre eux des relations d'Etat à Etat, s'en remettant pour cela à la Confédération sans pourtant créer à ce niveau l'organe chargé d'y veiller[1]. Or, tous les Etats ont, à cette fin, un Ministère des affaires étrangères; ils entretiennent des ambassades auprès des autres Etats. Cet appareil leur assure une information aussi ample qu'ils le souhaitent sur les pays avec lesquels ils entretiennent des relations et cette information est, de plus, coordonnée par les soins de l'Etat lui-même.

Les cantons suisses n'ont rien de semblable et on a maintes fois pu constater qu'ils sont plus ignorants de ce qui se passe dans des cantons même voisins que la Suisse ne l'est, par exemple, de ce qui se passe en France et en Yougoslavie. Les expériences législatives de Genève ne sont connues que de quelques spécialistes. Les lois saint-galloises ou argoviennes sont généralement ignorées partout. Qui sait, par exemple en Suisse romande, que les communes de Suisse allemande pratiquent presque toutes le système de l'assemblée du peuple? Quelques correspondants de presse suppléent tant bien que mal à cette lacune, mais la gravité de ses effets ne peut que s'accroître aujourd'hui que les nécessités économiques – comme nous l'avons rappelé – font largement dépendre nos cantons les uns des autres.

e) *absence de liaisons entre les cantons et le monde extérieur*

Ce n'est pas tout. Les cantons ont confié les relations extérieures à la Confédération à une époque lointaine où nul ne prévoyait l'activité des institutions internationales. Celles-ci sont aujourd'hui un rouage essentiel du monde en formation. C'est cependant toujours la Confédération qui représente les cantons suisses auprès d'elles et cela même dans des domaines où la Constitution ne lui a délégué aucune compétence.

Il en est ainsi du domaine culturel ou de celui de l'éducation où l'UNESCO accomplit une tâche remarquable avec le concours des Etats membres et où la Suisse est représentée par la Confédération bien que cette dernière n'ait aucun service culturel ou de l'éducation à proprement parler. Pour y parer, la Confédération a institué la Commission nationale suisse pour l'UNESCO. Elle est un éventail – d'ailleurs heureux – de personnalités très représentatives. Il n'en est pas moins certain que c'eût été la tâche des cantons de constituer cette commission et qu'un contact direct entre l'UNESCO, d'une part, et nos divers départements cantonaux de l'instruction publique d'autre part fait largement défaut. Pour avoir pris part comme représentant d'une institution internationale à une des conférences internationales de l'Education, nous avons pu voir combien la représentation de la Suisse – confiée à un fonctionnaire du Département fédéral de l'intérieur – était peu adéquate, compte tenu des problèmes en présence.

Dans le secteur de la Santé publique, nous avons vu la Suisse représentée à une conférence internationale par le médecin en chef de l'armée!

Dans le domaine – aujourd'hui capital – du logement, la situation est plus préjudiciable encore à nos propres

[1] Nos lecteurs se rappellent sans doute l'enquête de Gaston Nicole parue dans la «Gazette de Lausanne» sous le titre «Vingt-cinq Etats sans relations diplomatiques». Un long échange de vues avec l'auteur était à l'origine de son titre (Réd.).

intérêts. D'importantes rencontres internationales se déroulent dans de nombreux cercles, notamment au sein de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Elles ont lieu parfois sur le plan gouvernemental, parfois au niveau des experts techniques financiers ou économistes. Elles traitent des problèmes les plus divers allant de l'urbanisme à la préfabrication. Leurs résultats composent une somme énorme d'expériences, de renseignements, de conseils. A toutes ces rencontres, les experts suisses auraient d'ailleurs pu faire part de leurs propres expériences s'ils avaient été présents. Malheureusement, la Confédération – où n'existe évidemment ni ministère, ni division, ni même service de l'habitation ou de la construction – ne dispose pour s'y faire représenter que du Bureau fédéral pour la construction de logements, placé sous l'autorité du délégué aux questions conjoncturelles. On voit combien la voie est détournée. Ce bureau, créé pour contrôler l'attribution des subventions à la construction de logements – quels que soient les grands mérites de ses chefs et de ses collaborateurs – ne peut remplir d'autres rôles que ceux d'observateur ou de boîte aux lettres. Encore ne le fait-il qu'au niveau des relations entre gouvernements et se voit-il obligé d'abandonner la partie lors des réunions d'experts. Nul n'y participe donc pour faire bénéficier les autres des expériences souvent valables recueillies dans un pays à haut niveau technique comme le nôtre, ou pour prendre connaissance des solutions apportées en maints endroits à des problèmes qui ne sont pas moins graves chez nous qu'ailleurs. Même l'exception du groupe de travail des statisticiens où – cette fois – nous sommes représentés par un office entièrement compétent, ne fait que renforcer cette constatation que nombreux sont les domaines où les administrations cantonales suisses sont privées, plus que d'autres, à la fois de relations normales avec leurs voisins et de contacts avec les milieux internationaux.

2. Un problème parallèle: les relations intercommunales

Il est significatif (et il ne manque pas d'intérêt pour le sujet qui nous occupe) de constater que les lacunes des relations intercantonales se retrouvent à l'échelon cantonal. Le recours grandissant à l'administration fédérale a son parallèle dans une semblable abdication devant l'administration cantonale de la plupart des petites communes nettement dépassées par l'importance des problèmes qu'elles ont à affronter.

L'administration de type familial, qui a longtemps présidé à l'organisation du «ménage» communal, n'est plus à la hauteur des événements. Ici encore, le passage d'un état d'équilibre local à un équilibre plus large, se compliquant de la brutalité des phénomènes démographiques et du développement de la motorisation place les municipalités devant des problèmes qu'elles ne dominent ni techniquement, ni financièrement: nouveaux quartiers d'habitation, adductions d'eau, chemins publics, station d'épuration, écoles, équipement sportif et touristique, offres gratuites de terrains industriels et, finalement, lutte sournoise contre les communes voisines parvenues au même stade, dispute pour un atelier de cartonnage, une fabrique de bonneterie.

La politique communale poursuivie ainsi sans coordination mène, quel que soit le dévouement de l'autorité, aux mêmes déconvenues que l'absence de coordination entre cantons; elle est coûteuse et inefficace, elle compromet les chances du pays. Ces dangers sont aggravés par la présence de nombreuses communes minuscules et par les limites souvent absurdes des territoires communaux.

Seules des ententes intercommunales seraient de nature à pallier ces inconvénients, mais leur nombre n'est pas encourageant et l'idée ne fait que lentement son chemin. Recherche d'eau en commun, stations d'épuration collectives, ententes scolaires, répartition des équipements sportifs, des industries, contrôle technique des constructions et surtout péréquation financière, telles seraient pourtant les tâches que les communes devraient pouvoir entreprendre ensemble, faute de quoi, le besoin s'en faisant de plus en plus cruellement sentir, elles pourraient être imposées par l'Etat.

3. Le rôle des associations de droit privé

A vrai dire, la Suisse n'a pas attendu que les défauts de son fractionnement politique soient devenus irréversibles pour les pallier. Elle a élaboré ses propres solutions: les associations nationales de droit privé.

Partout où des lacunes trop voyantes se sont fait jour dans la coordination entre les cantons, on vit tout d'abord les organisations professionnelles, lasses de souffrir de cet état de choses, se mettre en devoir de suppléer par leurs propres règles à l'absence de règles, devenue dangereuse. Les administrations y ont successivement souscrit. Pour ne citer que quelques domaines parmi ceux qui nous sont proches, c'est l'Association suisse des élec-

triciens qui établit les prescriptions en matière d'installations électriques, l'Union suisse des professionnels de la route qui se charge d'élaborer les normes en matière d'installations routières; les normes générales du bâtiment sont l'œuvre de la Société suisse des ingénieurs et des architectes. Il en est ainsi dans de multiples domaines et on peut affirmer que les associations professionnelles suisses ont toutes joué une part assez grande dans l'édification de la structure complexe de la Suisse d'aujourd'hui, dépassant largement la tâche de défense des intérêts professionnels pour laquelle elles s'étaient constituées et sans jamais cependant abuser de la situation.

Il a fallu plus longtemps pour que des associations d'un autre type soient créées pour agir là où n'existaient ni associations professionnelles organisées, ni dispositions constitutionnelles permettant à la Confédération la création d'un organisme adéquat.

A cet égard, à côté des formules devenues classiques comme l'Office central suisse du tourisme, l'Office suisse d'expansion commerciale, dirigés l'un et l'autre vers l'extérieur, l'exemple type est celui de l'Association suisse du plan d'aménagement national. Il vaut la peine de s'y arrêter.

A l'échelon national, l'ASPAN a été longtemps le seul organe responsable de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle en a été à la fois le «ministère», le centre d'études et de documentation et l'association de soutien[1]. L'ASPAN fut créée sitôt après l'Exposition nationale de Zurich 1939; son premier président fut, en effet, Armin Meili, directeur de cette manifestation. Ce sont la Fédération des architectes suisses FAS, et la Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA qui la parrainèrent et la soutinrent financièrement comme elles le firent pour d'autres initiatives analogues[2].

L'ASPAN est une association de droit privé qui admet comme membres toute corporation de droit public ou privé et toute personne physique et morale portant intérêt aux problèmes de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires; peu à peu, au fur et à mesure qu'elle se faisait mieux connaître, elle a ainsi accueilli comme membres les Départements des travaux publics des principaux cantons, les services d'urbanisme de presque toutes les villes et, fort heureusement, les autorités municipales d'un très grand nombre de localités mineures. Elle compte, bien entendu, parmi ses membres la plupart des professionnels de l'urbanisme et bon nombre d'hommes politiques.

Les membres de l'association sont répartis en groupes régionaux ayant une certaine autonomie et dont les uns sont plus actifs que les autres. Mais les tâches essentielles sont conduites par le secrétariat. Celui-ci n'occupe qu'une demi-douzaine de personnes, mais peut confier certaines tâches à des commissions ou à des groupes de travail. Le budget a été longtemps fort modeste. Depuis peu, cependant, la Confédération accorde un crédit annuel de 75 000 fr. et les villes et cantons membres ont accepté de porter leur cotisation de un à trois centimes par habitant. Ces finances, qui alimentent à la fois l'association et ses groupes régionaux ont pourtant permis à l'ASPAN d'éditer de nombreuses brochures précisant peu à peu sa doctrine et de se faire progressivement reconnaître comme l'organe de faîte de l'urbanisme en Suisse.

C'est également l'ASPAN qui représente la Suisse auprès des organisations internationales intéressées et qui entretient, avec les Ministères de l'urbanisme, les quelques relations qui peuvent être souhaitées par ses membres. Telle est l'Association suisse pour le plan d'aménagement national. On conçoit aisément que rien, dans sa structure, ne lui donne un pouvoir de décision quelconque et que les moyens qu'elle a d'imposer ses vues reposent sur son pouvoir de persuasion, sur le bon vouloir des autorités à qui elle s'adresse et, surtout, sur la valeur de ses arguments.

On ne sera pas étonné que ces méthodes soient d'une efficacité discutable et qu'elles ne soient guère aptes à remédier au déséquilibre entre les régions favorisées et celles qui demeurent sous-développées. En effet, chaque région, chaque canton accepte, parmi les recommandations de l'ASPAN, celles qui lui conviennent parce qu'elles concourent à son développement, mais prend prétexte de sa situation particulière pour écarter celles qui pourraient le ralentir. Aussitôt que les intérêts particuliers d'une région apparaissent en conflit avec ceux d'une autre, qu'il s'agisse d'un projet de tunnel routier, de port fluvial ou d'aéroport, les rivalités traditionnelles reprennent le dessus: l'ASPAN n'est pour ainsi dire jamais parvenue jusqu'ici à imposer un arbitrage.

Un second exemple nous amènera à des conclusions identiques. Il sera pris dans le domaine de la santé

[1] Depuis sept ans, l'«Institut für Orts-Regional und Landesplanung» de l'Ecole polytechnique fédérale a entrepris les travaux de recherche indispensables.

[2] Centre d'études pour la rationalisation du bâtiment.

publique. Là également, la Confédération n'agit que par le canal d'un service modeste: le Service fédéral de l'hygiène publique. Une association s'est peu à peu imposée comme association de faîte: la VESKA (Vereinigung Schweizerischer Kranken Anstalten). La Veska groupe en son sein les directeurs de la plupart des hôpitaux suisses, les administrateurs de la santé publique, des médecins, des professionnels. Elle veille à coordonner les innombrables problèmes que posent la construction et l'entretien des maisons de santé, les soins aux malades, la prophylaxie, la formation et l'engagement du personnel. Elle édite un périodique, aide à constituer la délégation suisse aux congrès des hôpitaux.

Mais à cela se limitent ses pouvoirs; lorsque ses avis se font trop précis, les cantons reprennent leurs distances.

Le nombre des associations et des sociétés en Suisse est propre à étonner l'observateur – fût-il le mieux averti. Souvent cette forme est adoptée par l'autorité fédérale elle-même pour mener à bien une tâche déterminée sans que l'action soit soumise au contrôle strict des organes parlementaires et pour éviter la rigidité des règles administratives.

Là encore les associations jouent un rôle de coordination auquel les cantons souscrivent de bonne grâce jusqu'au jour où leur souveraineté paraît menacée. Souvent alors, ils se retranchent derrière le rempart de leur autorité. Il en est ainsi de la prévention des accidents, de la lutte contre le feu ou, plus généralement, de la coordination des règles ou des usages dans les domaines les plus variés de l'administration: Association suisse des chefs des polices cantonales des étrangers, Association des chimistes cantonaux et municipaux de la Suisse, Association des offices suisses du travail, etc. Souvent, ces associations se confondent avec les conférences des chefs de service des administrations cantonales. Une place à part doit être faite à la NSH (Nouvelle Société Helvétique) dont le rayonnement est indéniable. Elle provoque loyalement des débats publics sur les sujets les plus brûlants qu'elle aborde dans l'optique élevée que ses animateurs ont su lui maintenir. On lui doit d'incontestables réussites dans le rapprochement des diverses parties du pays aux heures difficiles ou, plus simplement, dans la confrontation qu'elle a souvent permise de thèses violemment opposées.

La force de la NSH est tout entière dans sa volonté de poser les problèmes et d'en provoquer la solution, sans jamais prendre parti à priori ni imposer ses vues. A cet égard, elle est une des expressions les plus valables de la conception helvétique d'un Etat foncièrement démocratique.

Les institutions helvétiques – nous nous sommes efforcés de le démontrer – sont infiniment nuancées et tout imprégnées d'un haut idéal social. La question n'est donc pas, aujourd'hui, de leur réforme, mais bien au contraire de leur revigoration, de leur réveil de la prise de conscience, surtout, de l'interdépendance qui nous régit et que nous avons cru pouvoir ignorer.

4. Un pour tous, tous pour un?

La force d'un pays vient de sa cohésion. La diversité des cultures et des activités lui confère à coup sûr un attrait, une facilité, une richesse potentielle. La diversité est un bienfait dans la mesure où les forces de cohésion la dominent pour en équilibrer les effets. Elle est au contraire source de conflits lorsque les disparités qu'elle engendre se perpétuent.

Or, les institutions que la Suisse s'est données, non seulement n'ont pas fait disparaître les disparités entre les régions prospères et les autres, mais elles les ont encore laissé s'aggraver au point qu'il est permis de dénoncer l'existence en Suisse de régions véritablement sous-développées.

Le tableau ci-après est tiré des indications de l'Administration fédérale des contributions; il donne, pour la VIIIe période de l'impôt de défense nationale, les chiffres suivants:

Contribuables ayant un revenu (après déductions des charges sociales) supérieur respectivement à 7000 et 10 000 francs
(nombres, par cantons, pour 1000 assujettis).

	Plus de 7000	Plus de 10 000
Bâle-Ville	421	223
Genève	372	185
Bâle-Campagne	347	166
Neuchâtel	342	162
Zurich	329	157
Schaffhouse	302	133
Soleure	281	128
La Suisse	**262**	**123**
Vaud	261	114
Berne	260	128
Argovie	251	114
Zoug	244	113
Glaris	236	88
Thurgovie	196	77
Lucerne	195	88
Saint-Gall	183	79
Rhodes-Extérieures	165	65
Uri	163	59
Valais	153	60
Grisons	147	66
Tessin	146	52
Schwytz	135	51
Nidwald	133	54
Fribourg	113	32
Obwald	104	43
Rhodes-Intérieures	66	28

Dans dix cantons, le nombre des contribuables qui ne gagnent pas 7000 fr. par an (charges sociales déduites) est inférieur de plus d'un tiers à la moyenne suisse. Ce sont les cantons d'Appenzell (Rhodes-Extérieures), Uri, Valais, Grisons, Tessin, Schwytz, Nidwald, Fribourg, Obwald, Appenzell (Rhodes-Intérieures). Or, ces cantons groupent le 17% de la population suisse!

Le second tableau, extrait des recensements fédéraux de 1950 et de 1960 montre, pour huit de ces cantons, le faible accroissement du chiffre de population et surtout de la population active par rapport à la moyenne suisse.

Pourcentage d'accroissement de la population et de la population active

	Population	Population active	
	1950–1960	1888–1950	1941–1950
Appenzell (R.-I.)	–3,6	–13	10,5
Fribourg	0,3	26	2,2
Grisons	7,6	29	2,4
Obwald	4,6	36	4,7
Schwytz	9,8	36	5,4
Nidwald	14,4	37	3,6
Valais	11,7	46	4,9
Uri	12,1	59	–11
Moyenne suisse	15,1	65	8,2

Il serait vain, on le voit, de nier un douloureux déséquilibre. Tant de secteurs vitaux en sont menacés qu'on peut prédire de graves troubles si de sérieux efforts ne sont pas accomplis pour rompre un entraînement fatal.

Nous nous sommes efforcés de décrire objectivement le jeu des relations intercantonales. Nous avons montré comment il avait cessé d'évoluer dans le sens initial qui était celui d'une vivante collaboration d'états souverains pour s'effacer devant l'Administration fédérale. L'esprit qui animait la Confédération a ses origines, l'esprit qui s'affirme dans notre belle devise «Un pour tous, tous pour un» aurait voulu que les cantons pauvres s'adressent aux cantons riches et trouvent auprès d'eux la compréhension et le soutien nécessaires; que des accords et des échanges consacrent cette solidarité. Au contraire de cela, nulle entreprise digne de ce nom n'a été sinon tentée, du moins menée durablement à bien. Les cantons pauvres se sont vus contraints de s'en remettre à la Confédération. Et par de savants jeux de subventions et de marchandages, ils ont obtenu du pouvoir central l'aide qui leur était indispensable, abandonnant par là même cette part de souveraineté qui leur aurait précisément permis de poursuivre leurs relations intercantonales. En réalité, ce sont bien les cantons riches qui contribuent à l'aide fédérale aux cantons moins aisés, mais ils n'en ont pas le mérite pour n'en avoir pas pris l'initiative et l'Administration fédérale exerce seule le contrôle sur ces subventions. A titre d'illustration, mentionnons que les versements de la caisse fédérale constituent le 10% des recettes du canton de Bâle-Ville, et de Genève, mais le 44% des ressources du Valais et le 47% de celles d'Uri. Il y a bien péréquation, mais cette péréquation, en prenant le chemin de la caisse fédérale, a perdu son caractère essentiel, celui de la solidarité.

Repliés sur leurs problèmes, isolés, jaloux des prérogatives qui leur restent, comment s'étonner que les cantons économiquement faibles mènent seuls leur politique d'investissements, leur équipement industriel? Comment s'étonner qu'ils marquent de la méfiance aux projets de coopération que leurs voisins pourraient leur soumettre? Comment s'étonner que l'industrialisation de la plaine du Rhône se fasse sans entente entre Vaud et Valais? que des projets de ports marchands soient à l'étude, de Soleure à Yverdon, sur chaque territoire cantonal? que chaque canton envisage son aéroport? qu'il ait fallu passer par la Confédération pour construire un réseau routier national convenable?

Comment s'étonner que l'opposition traditionnelle des cantons peu aisés aux dépenses non immédiatement rentables fasse échouer tous les projets de quelque envergure où la Suisse pourrait s'affirmer?

N'y a-t-il pas un rapport direct entre cette réserve explicable en soi et la misère des crédits accordés à la recherche scientifique, à la division des organisations internationales, à la coopération technique, à nos représentations à l'étranger, à tout ce qui, en Suisse, n'est pas strictement utilitaire ou militaire?

Ces propos mériteraient peut-être de plus amples développements, mais ils nous éloignent de notre sujet.

5. Pour une coopération intercantonale

Les observations que nous avons formulées quant au déroulement des relations entre cantons ne sont pas nouvelles. M. Théo Chopard, alors président de la NSH, constatant cette sorte d'abdication devant la centralisation, invitait naguère d'une part les communes à multiplier les ententes intercommunales nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches de plus en plus complexes et,

d'autre part, les cantons à reprendre la politique des concordats.

Le problème qui se pose est en fait celui du fédéralisme lui-même. L'Etat central ne joue son vrai rôle que dans la mesure où les Etats confédérés sont unis non seulement dans la conception des tâches qu'ils ont déléguées au pouvoir central, mais également dans la conception et l'exécution de celles qui leur appartiennent en propre.

En d'autres termes, la disparité des forces entre cantons et les divergences de vues qu'elle entraîne ne devraient pas être résolues et tranchées au niveau de la Confédération, mais au niveau des cantons eux-mêmes. Si cette structure pouvait être comparée à un tissu, il faudrait que les fils qui en constituent la trame soient aussi forts que les fils de chaîne. Nous avons dangereusement laissé se renforcer les fils de chaîne, aux dépens des fils de trame au point que le tissu n'a plus de cohésion et qu'il est devenu comparable à une série de chaînes parallèles.

Le repli des cantons sur eux-mêmes laisse les cantons faibles à la merci de l'administration centrale, mais il les laisse aussi sans défense devant la toute-puissance des intérêts économiques et c'est beaucoup plus grave encore.

Lorsque ces intérêts s'affrontent, les cantons sont mal armés pour imposer leur rôle d'arbitres puisque, depuis longtemps, les puissances financières ont su jouer des rivalités intercantonales pour en retirer des avantages parfois dangereux. Comment ne pas songer à l'effet salutaire qu'aurait, par exemple, un concordat entre Vaud et Fribourg ou même entre les cinq cantons romands pour une répartition judicieuse et organisée de leur potentiel industriel se substituant à la rivalité de leurs propagandes parallèles et coûteuses qui ne peut conduire qu'à des solutions boiteuses et fragmentaires?

On assiste toujours encore à la guerre des tunnels alpins où des questions de prestige ne sont pas seules en jeu, mais où la Confédération a beau jeu de se retrancher derrière des avis d'experts fédéraux pour en faire à sa guise. Pourquoi ne pas imaginer que les cantons intéressés se mettent tous ensemble à la recherche d'un accord qu'ils imposeront à l'administration?

En sommes-nous si loin? Nous ne voyons pas quant à nous que les obstacles soient si démesurés. De précieuses institutions sont là pour y parvenir. Il n'y manque que la volonté.

Dans cet ordre d'idées, il serait cependant judicieux de préparer le terrain et cela principalement au niveau des autorités. Pour animer l'esprit de coopération intercantonale, les départements cantonaux et leurs services sont trop absorbés dans leur tâche, les présidents des gouvernements trop peu longtemps au pouvoir. A l'image d'un service de «public relations» de l'entreprise privée, c'est un organe nouveau qui devrait être créé dans chaque canton, un organe de coordination et de contacts, qui prendrait l'initiative des liaisons, permanentes ou occasionnelles, avec les organes parallèles des autres cantons. Il ne serait pas moins souhaitable de voir se créer, au niveau du Conseil fédéral, un semblable service des relations extérieures des cantons qui assurerait notamment – on en a vu plus haut la nécessité – la liaison entre les cantons et les organisations internationales. Un réseau de relations se tisserait ainsi, revigorant les structures atrophiées, réveillant au sein du peuple suisse la notion de l'interdépendance des cantons, le préparant à lutter lui-même pour effacer les inégalités qu'il a laissé s'aggraver.

Sur de telles bases, les décisions coordonnées seront moins exceptionnelles, le choix des options au niveau intercantonal plus rapide et plus judicieux. Une action constante d'organes bien informés et efficaces, une lutte sévère contre l'éparpillement des forces et le cloisonnement des services et des cantons feront davantage pour l'économie du pays que l'attribution de subventions par dizaines de millions.

Il n'est certes pas question de faire pièce à l'autorité fédérale ou de laisser s'étioler des institutions aujourd'hui actives, mais de faire surgir l'esprit d'entreprise là où n'existent que des réflexes de défense.

Dans ce contexte, le domaine des associations demeure large. Il embrasse la connaissance des problèmes et la confrontation des doctrines, le rappel vigilant des sources historiques en même temps que la préparation des voies vers un futur digne d'un grand passé.

Lausanne, février 1969. J.-P. Vouga