



Synthèse de l'exposé de M. le Conseiller d'Etat honoraire B. Ziegler

La problématique de l'union Vaud-Genève

Introduction

La Suisse s'est construite à partir des cantons. Le centre a historiquement peu de pouvoir. De 1848 jusqu'à la seconde guerre mondiale, on assiste à la construction d'un appareil central, processus classique pour les Etats fédéraux. Le mouvement se poursuit jusqu'aux années 1970. Mais des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, le mouvement s'inverse, en partie pour des raisons fiscales (il a fallu une génération pour introduire la TVA). Une réflexion est menée sur la décentralisation alors qu'en Europe, d'autres pays s'engagent sur la voie de la régionalisation.

Les cantons rencontrent des difficultés à assumer leurs tâches. Pour y faire face, le fédéralisme coopératif se développe : des concordats sont conclus. Certains visent à unifier les législations cantonales, d'autres créent de véritables institutions dans les domaines de la santé ou de la formation notamment. Le fédéralisme est respecté puisque les tâches dévolues aux cantons ne sont pas centralisées. Par ailleurs, la Confédération, quand elle ne veut pas assumer certaines tâches, oblige les cantons à conclure des concordats.

Les concordats se situent à un niveau intermédiaire entre les cantons et la Confédération. Ainsi, le problème institutionnel du quatrième niveau se fait jour : on constate un déficit démocratique. En effet, les superstructures technocratiques échappent au contrôle des parlements et des peuples cantonaux, alors que les gouvernements ne peuvent, eux, qu'exercer un contrôle diffus.

Résoudre le problème du déficit démocratique

On peut envisager trois manières différentes d'aborder ce déficit.

1. Institutionnaliser le quatrième niveau Cette piste est entravée par la Constitution fédérale (art. 48 al. 1).
2. Constater qu'il y a un niveau de trop et pousser les cantons à s'unir. C'est la philosophie du projet d'une union Vaud-Genève. Les états fédérés rempliraient ainsi l'ensemble de leurs tâches. Ils connaîtraient un meilleur équilibre entre eux et avec la Confédération.
3. Ne rien entreprendre, se contenter d'affiner l'appareil concordataire pour en éliminer les ratés. C'est notamment la piste du concordat des concordats. Le projet de nouvelle péréquation financière montre à cet égard que la Confédération peut obliger les cantons à collaborer dans les domaines les plus coûteux, par le biais d'un accord cadre intercantonal ou de conventions intercantionales. Reste le problème des droits populaires cantonaux, traités par exemple à l'article 58c de la Constitution bernoise.

Les relations transfrontalières du Canton de Genève

On est face à l'impossibilité de donner un cadre institutionnel aux relations transfrontalières du Canton avec la France voisine. La législation de l'Union européenne ne permet pas de créer des institutions communes à des régions transfrontalières. Seuls des établissements publics ou des sociétés anonymes sont rendues possibles par les droits nationaux. Les cantons conservent la compétence résiduelle de conclure des traités de voisinage avec les pays voisins.

Discussion

Le statut d'un éventuel nouveau canton Vaud-Genève.

Il serait à la fois membre de la Confédération et considéré comme une région de l'Union européenne. Les états souverains n'ont pas disparus dans la construction européenne, ils ont seulement perdu une part de leur souveraineté. Les régions sont représentées à Bruxelles et peuvent suivre les dossiers qui les concernent. Elles ne doivent pas toutes avoir la même taille, même si un équilibre minimal est nécessaire. Alors qu'on assiste à une professionnalisation des relations entre les Länder et l'Etat central allemand, la Suisse continue de connaître des relations entre les cantons et la confédération marquée par un esprit «la bonne franquette».

Les contraintes générales du problème.

C'est l'évolution même de la société qui nous amène à nous poser le problème des quatre niveaux. Par exemple, le renchérissement de la médecine de pointe et de la formation supérieure est inéluctable. Le pari d'un pays qui veut respecter ses régions et ses cultures consiste à décentraliser tout en ayant des états fédérés suffisamment capables d'assumer leurs tâches. Le laisser aller conduirait à laisser Bruxelles s'attribuer toujours plus de pouvoir.

Les critères pertinents pour constituer une région.

Il est impossible de créer des régions politiques par-dessus les frontières nationales. D'autre part, un redécoupage depuis le haut (type République Helvétique), qui ne tiendrait pas compte des frontières cantonales existantes ou qui suivrait les frontières linguistiques est voué à l'échec. Il est préférable de suivre les frontières cantonales existantes : la realpolitik ne correspond pas à la rationalité économique et sociale.

Eventualité d'une autonomie aux différentes régions vaudoises.

Cette autonomie concerne le niveau communal et les petites régions. Or, le fait d'assumer au sommet des tâches en commun pousse à la régionalisation. Un dialogue direct entre les communes et la Confédération brouillerait le niveau intermédiaire.

Un éclatement du territoire vaudois sous la pression du projet Vaud-Genève ?

Le problème de la Broye est un faux problème car les cantons de Fribourg et du Valais peuvent aussi s'agréger à l'union Vaud-Genève.

Attribuer le domaine de la santé aux cantons et celui de la formation à la Confédération.

La péréquation intercantonale concernera les charges et pas seulement le financement. Une minorité de cantons assument des tâches lourdes. Le projet de nouvelle péréquation financière influence les autres grands dossiers politiques. Centraliser la formation serait une erreur : sa dimension culturelle est trop forte. Il lui faut atteindre un niveau comparable au niveau européen. La meilleure solution demeure ainsi la collaboration intercantonale.

Une Suisse une et indivisible réunie autour d'agglomérations (comme la République lémanique napoléonienne).

Dans la République lémanique, Genève était une capitale située sur le territoire français. Le multiculturalisme empêche la Suisse de devenir une seule et même région.

Une disposition constitutionnelle pour faciliter les unions cantonales.

La réflexion de l'Assemblée Constituante devra porter sur la facilitation des collaborations. Quelques dispositions peuvent y être consacrées. C'est dans la Constitution fédérale que des dispositions précises peuvent faciliter efficacement une meilleure collaboration.

J. Cachin / 18 janvier 2000