

Les concordats intercantonaux: clé de voûte du fédéralisme suisse

Les concordats intercantonaux constituent l'instrument privilégié de la collaboration intercantonale et, partant, un pilier fondamental du fédéralisme en Suisse.

Entre 1848 et 2003, les cantons ont signés plus de 700 concordats touchant pratiquement tous les domaines de la vie sociale, économique et politique (éducation, santé, fiscalité, organisation de l'Etat, trafic et environnement). Or, ce type de collaboration s'est fortement renforcé depuis le début des années 1970, certains cantons, tels que Berne, St Gall et Vaud, assumant même un rôle central dans ce type d'organisation.

Le renforcement du système de concordats est au cœur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) qui sera soumise au vote populaire et des cantons le 28 novembre 2004.

La BADAC (Banque de données des cantons et des villes suisses) présente pour la première fois une analyse quantitative des concordats existants, basée sur une banque de données de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg.

D'abord des concordats bilatéraux, dans les domaines de la sécurité publique et de la fiscalité, ensuite dans ceux de l'éducation et de la santé

Le système des concordats – ou accords, conventions ou arrangements de droit public conclus entre deux ou plusieurs cantons sur un sujet relevant d'un domaine de compétences cantonales – tire ses origines des traités de combourgeoisies mis en place entre le XIII^e et le XVI^e siècles entre villes et cantons suisses.

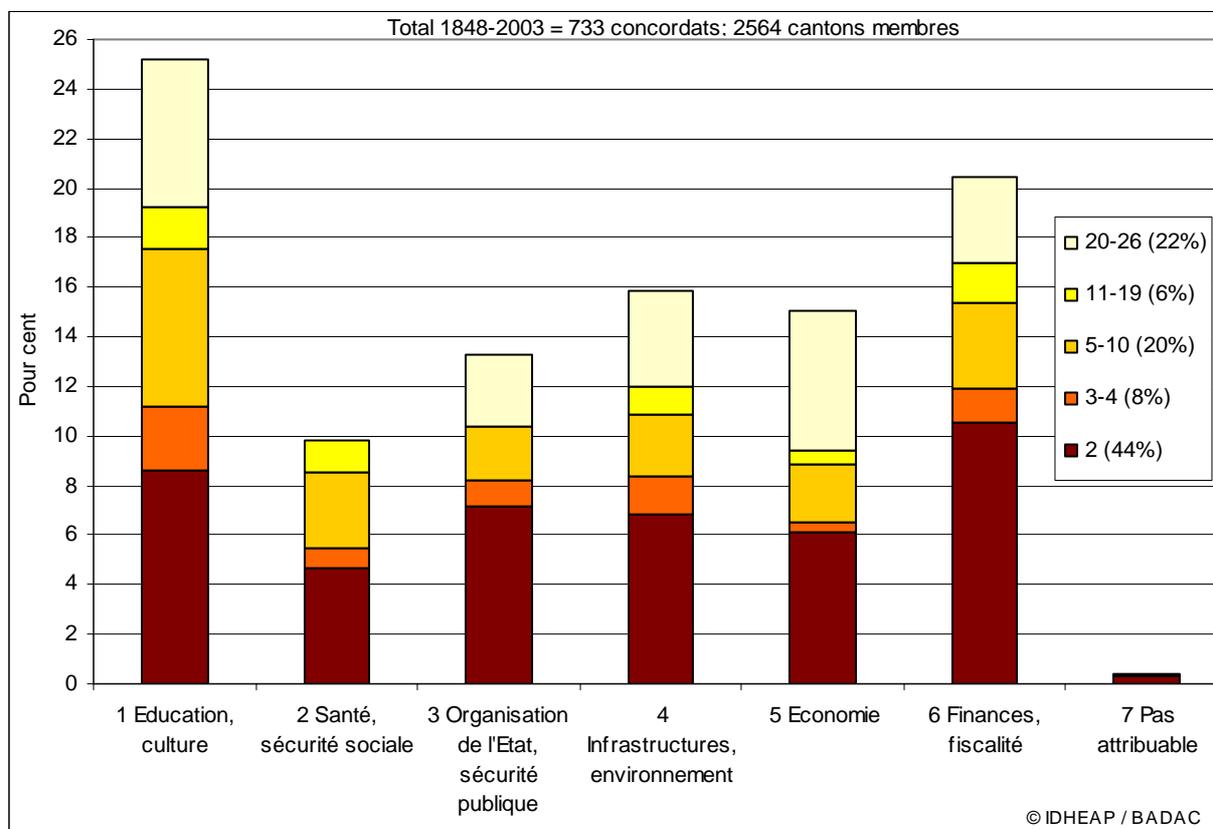
Entre 1848 et 2003, les cantons ont signé 733 concordats. Parmi ceux-ci, 44% étaient des accords bilatéraux et 22% regroupaient au moins 20 cantons (G1). Guère plus d'une dizaine de conventions rassemblaient l'ensemble des cantons¹.

Si au 19^e siècle les concordats bilatéraux touchaient avant tout la police et les administrations, le réseau d'accords bilatéraux concernant les impôts de successions et la fiscalité s'est développé rapidement à partir des années 1920. Jusqu'à la fin du 20^e siècle plus de 160 accords portant sur la fiscalité ont été conclus.

A partir des années 1970, on observe une multiplication des accords bilatéraux touchant les écoles, les hôpitaux et la protection de l'environnement (stations d'épuration des eaux communales, élimination des déchets). Sur l'ensemble des concordats existant, 25% relèvent du domaine de l'éducation, de la science et de la culture, 13% de celui de l'organisation de l'Etat et de la sécurité publique, 20% des finances publiques et de la fiscalité, 15% de l'économie et de l'agriculture alors que 16% concernaient les infrastructures, le trafic et l'environnement et enfin 10% la santé et la sécurité sociale.

¹ Convention relative aux transports de police (1909); Convention intercantonale sur le commerce du bétail (1943); Concordat entre les cantons de la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux (1948); Concordat sur la Haute école suisse d'agronomie (1964); Concordat sur le commerce des armes et munitions (1969); Concordat sur l'arbitrage (1969); Concordat sur la coordination scolaire (1970) (sans TI); Convention intercantonale sur le contrôle des médicaments (1971); Concordat sur l'entraide judiciaire en matière civile (1974/76); Accord administratif de soutien de la centrale contre la rage de l'Université Berne (1991); Concordat sur l'entraide judiciaire et la coopération intercantonale en matière pénale (Sans AR) (1992); Convention intercantonale sur la reconnaissance des formations scolaires (sans AI) (1993); Convention sur la Conférence des gouvernements cantonaux (1993); Accord intercantonal sur les marchés publics (1994) (sans JU). Source: Base de données des concordats de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg : [\[http://federal1.unifr.ch/concordat/fr/index.html\]](http://federal1.unifr.ch/concordat/fr/index.html).

G 1: Répartition des concordats selon le thème et le nombre de cantons signataires (en %)



Sources: Banque de données de l'Institut du fédéralisme, estimation BADAC (résultats pondérés : 2564 = 100%).

La RPT entend donner un nouveau coup d'accélérateur à la collaboration intercantonale, en complétant le système actuel de concordats basés sur une participation facultative par un système de collaboration "forcée", sous certaines conditions et dans une série de domaines comme les universités, les hautes écoles spécialisées, le traitement des déchets, l'épuration des eaux, la médecine de pointe, les transports publics urbains, l'exécution des peines. Ceci devrait déboucher dans ces domaines sur une augmentation du nombre de concordats régionaux et supra-régionaux.

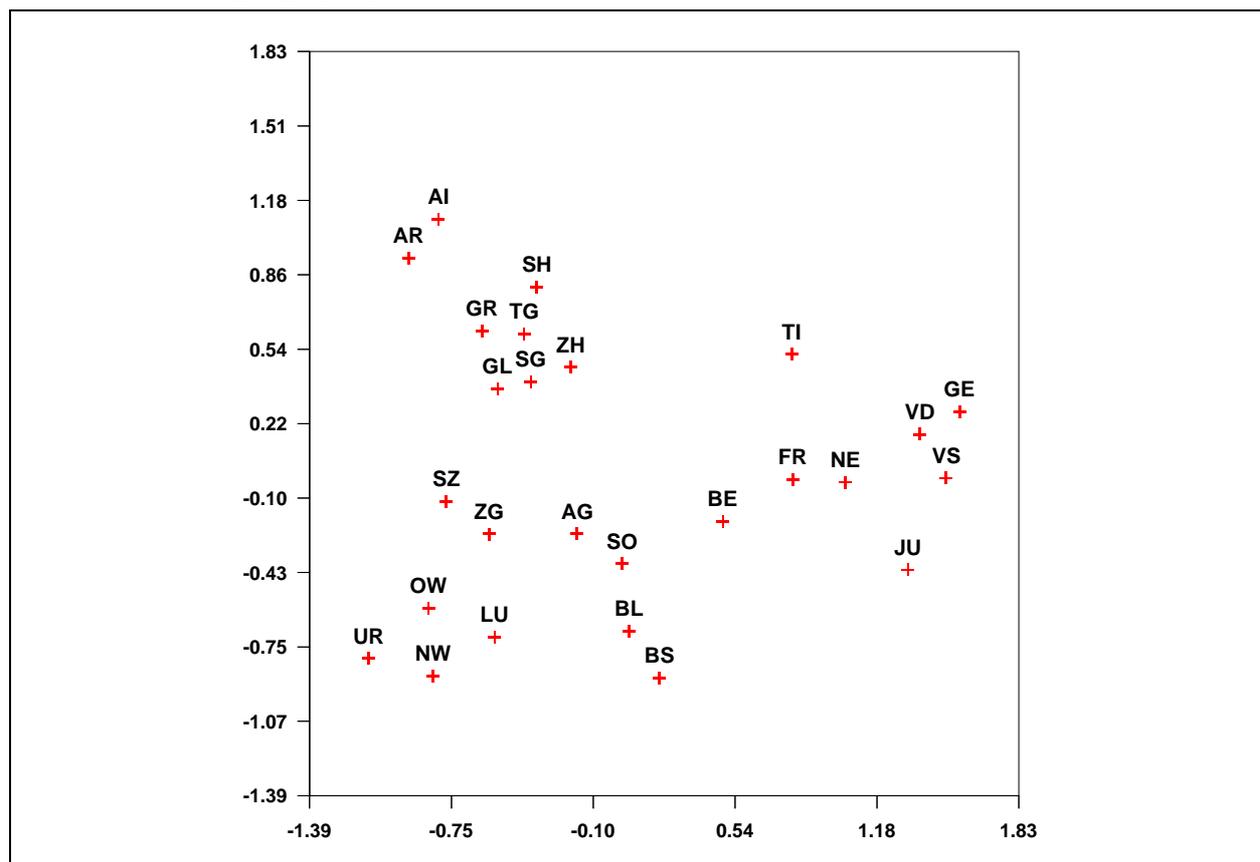
Forte augmentation des concordats au cours du temps, surtout en période de crise économique

La plupart des concordats sont récents: 30% ont été conclus au cours des dix dernières années et 70% depuis le début des années 1970. Au cours des cent dernières années, nous observons trois phases de multiplication des concordats intercantonaux: période de l'entre-deux-guerres, années 1970 et début des années 1990, soit trois périodes de fortes difficultés économiques.

Quatre zones de collaboration et trois cantons pivots (Saint-Gall, Berne, Vaud)

L'analyse de la structure géographique du système de concordats ("qui collabore avec qui?") révèle l'existence de quatre grandes zones de collaboration (G2):² La Suisse latine (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS), la Suisse du Nord-Ouest (AG, BE, BL, BS, SO), la Suisse centrale (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG) et la Suisse orientale (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH).

G 2: Structure géographique des concordats intercantonaux



Sources: Banque de données de l'Institut du fédéralisme, calculs propres IDHEAP/BADAC.

Dans ce système concordataire régionalisé, certains cantons sont particulièrement centraux: Berne, Vaud et St Gall. Berne en raison de son rôle "d'intermédiaire" entre la Suisse romande et la Suisse alémanique (surtout avec les cantons de la Suisse du Nord-Ouest), Vaud comme centre des concordats romands et du Tessin et St Gall comme champion toute catégorie de l'utilisation des concordats et comme pôle de la collaboration en Suisse orientale.

A l'inverse, l'analyse révèle le relatif isolement dans la structure des concordats (moins de concordats conclus) de la part des cantons périphériques géographiquement, en particulier le Tessin et le Jura mais aussi les cantons du Valais, de Genève, des Grisons, d'Appenzell Rhodes intérieures, d'Uri et de Schaffhouse.

² Ce graphique nous informe sur l'intensité de collaboration existant entre chaque canton, mesuré au travers du nombre de concordats dont chaque paire de cantons est membre.

Annnonce de nouvelle publication BADAC:

- *Les cantons sous la loupe. Structures, autorités, employés publics, finances.* Lausanne. 168 pages, nombreux graphiques, tableaux, index (début 2005).

L'accès direct aux communiqués de presse, aux tableaux ainsi qu'à la nouvelle banque de données  on-line se fait à partir de www.badac.ch.

Pour toutes questions, veuillez contacter **Christophe Koller**, Chef de projet
(Tél. 021 694 07 67; christophe.koller@idheap.unil.ch).