

# Le problème d'une région économique de Suisse occidentale

Jean Valarché, Jean-Luc Piveteau, Gaston Gaudard

*Cette étude est issue d'un séminaire interdisciplinaire tenu à l'Université de Fribourg durant l'année académique 1968-1969. Ses trois parties sont dues respectivement à MM. Jean Valarché, professeur de politique économique, Jean-Luc Piveteau, professeur de géographie, et Gaston Gaudard, professeur d'économie régionale. Lors de nombreuses séances de discussion, les auteurs ont bénéficié de la participation de plusieurs spécialistes du monde scientifique et de la pratique, ainsi que du concours très actif d'un groupe d'assistants et d'étudiants. Les textes qui suivent ont profité de ces collaborations. Ils n'en reflètent pas moins largement des opinions personnelles: plutôt que d'y rechercher un plaidoyer unanime pour une région économique de Suisse occidentale, les lecteurs voudront donc bien y voir surtout trois contributions ajoutées au dossier d'un problème important pour l'avenir de ce pays. Existe-t-il une région économique de Suisse occidentale?*

Le fait régional se constate en Suisse comme ailleurs, mais inversé. La région y est une somme d'Etats, non une division. La Constitution suisse accorde le rang d'Etat à un certain nombre de cantons, géographiquement voisins et historiquement alliés, mais sans unité religieuse, linguistique ni politique. Chacun des cantons garde, en notre monde à tendance universaliste, la conscience et la volonté d'être un Etat souverain et indépendant. Mais certains faits sont supracantonaux. Chacune des langues, chacun des partis se retrouvent dans plusieurs cantons, de même que l'influence des grandes entreprises déborde le canton où elles ont leur siège social. C'est ainsi que chaque Suisse, en même temps que Suisse et, par exemple, Fribourgeoise, se sait et se veut membre d'une communauté de langue et de culture qui est, soit la langue et la culture françaises, soit la langue et la culture allemandes, soit la langue et la culture italiennes. Il existe donc bien des régions culturelles en Suisse, dont chacune recouvre plusieurs cantons. Elles sont nettement inscrites sur la carte et elles sont parfaitement stables. L'origine de la Suisse romande est lointaine (influence burgonde), mais les Romands d'aujourd'hui ne rejettent pas leur histoire et les nouveaux «media», en particulier la télévision, fortifient leur solidarité historique. Ainsi personne ne doute qu'il existe à l'ouest du

pays une région socio-culturelle baptisée «Suisse romande». Mais la région n'est pas seulement un concept culturel. Elle est d'abord un concept morphologique, ou de géographie physique. Aujourd'hui, elle est surtout un concept administratif et un concept économique. L'un doit d'ailleurs confirmer l'autre, à une époque d'économie dirigée comme est la nôtre. L'autorité publique «constitue» une région économique, en posant que certains règlements, d'intérêt économique, seront applicables sur un territoire déterminé. Mais, comme en bonne logique l'infrastructure précède la superstructure, l'administration n'intervient que lorsqu'elle a constaté une communauté d'intérêt méritant d'être officialisée. Actuellement la Suisse n'est pas divisée officiellement en régions économiques, et les Suisses qui réclament une régionalisation doivent prouver qu'il existe, en fait, des régions économiques.

Pourquoi régionaliser la Suisse sur le plan économique? Ici comme partout, le régionalisme est une protestation contre l'inégalité et un moyen d'y mettre fin. On est régionaliste parce qu'on se croit économiquement défavorisé et qu'on demande à l'autorité suprême de rétablir l'équilibre. Si le travail rapporte moins dans certains cantons que dans d'autres, c'est en raison d'une situation ou d'une évolution dont les Suisses d'aujourd'hui ne sont pas responsables: aux pouvoirs publics incombe d'y remédier. Le raisonnement est tenu surtout en Suisse romande: c'est dans ce cadre qu'il sera analysé.

Une région existe par un contenu et une étendue déterminés. Certains caractères économiques doivent se trouver seulement sur un territoire défini. Cinq critères sont généralement admis.

1. Le niveau du revenu par tête. La Suisse romande aurait un revenu plus bas que le reste du pays. Les calculs de Georg Fischer<sup>1</sup> l'ont établi pour certains cantons. Le produit social cantonal par tête est de 7190 francs pour Fribourg, 6740 pour le Valais, 8180 pour Vaud alors que la moyenne suisse est 8430 francs, les cantons du nord atteignent 9755 (Zurich) et même 11 610 (Bâle-Ville).
2. La densité démographique. Sa diversité régionaliserait la Suisse. En effet, Fribourg a 95 habitants au kilomètre-carré, le Valais 34, Vaud 134 alors que les cantons du nord, même en laissant de côté un canton-ville comme Bâle, ou Zurich qui forme de loin la plus grosse agglomération de la

Suisse, connaissent des densités de 254 (Soleure) ou 257 (Argovie).

3. La composition socio-professionnelle. L'importance du secteur primaire défavoriserait la Suisse romande. Effectivement la proportion des agriculteurs dans l'ensemble de la population active représente 25% à Fribourg, 11% dans le canton de Vaud, 16% dans le Valais, alors que la moyenne suisse est d'à peine 10%.
4. La polarisation des échanges. Les partisans d'une région économique suisse occidentale soulignent que Genève, Lausanne et Berne attirent la plupart des travailleurs migrants issus de la Suisse romande, de même que la plus grande partie du commerce et des capitaux.
5. La conscience d'une solidarité économique. Les habitants de la région supposée doivent avoir conscience d'une communauté d'intérêts matériels. On entend en effet souvent les Suisses romands se plaindre d'être «exploités» par les Alémaniques, qui abuseraient de leur situation privilégiée (passage Allemagne-Italie), de leurs poids démographique (plus des deux tiers), de leur richesse particulière (la plus grande partie de l'industrie et de la banque).

Si ces différents caractères ne se trouvaient que dans une région du pays nettement localisée, on pourrait en effet parler d'une région économique. Mais ce n'est pas le cas. Le bas revenu par tête se retrouve à l'est du pays (Grisons), au sud (Tessin), au centre (Suisse primitive), alors qu'il ne se rencontre pas dans une partie de la Suisse romande (ni à Genève, ni à Neuchâtel). La densité démographique est presque aussi forte à Neuchâtel qu'à Soleure ou en Argovie, sans parler du canton-ville romand: Genève. Elle est plus forte en Suisse romande qu'en Suisse centrale ou dans les Grisons. En fait la différence de densité en Suisse tient surtout à l'opposition plaine-montagne et cette morphologie se trouve sur tout le territoire helvétique. De même la prépondérance du secteur primaire existe en Suisse centrale et dans les Grisons autant qu'en Suisse romande.

Même la polarisation des échanges prête à discussion. La ville de Berne, située en Suisse occidentale, a autant de rapports avec Bâle, Zurich et Lucerne qu'avec la Suisse romande, de même que Neuchâtel est reliée au nord autant qu'à l'ouest. Genève n'est pas spécialement un «pôle» pour la Suisse romande: elle a un rayonnement international et accueille autant de travailleurs étrangers que de Suisses. Quant à la conscience d'une solidarité économique régionale, elle reste au plan sentimental de la récrimination du (relativement) pauvre envers le riche. En fait tout Suisse est conscient, d'habitude, seulement d'une solidarité cantonale et, dans les cas graves, d'une solidarité helvétique.

La même incertitude apparaît quant à l'étendue de

la région supposée. Il est question tantôt de Suisse occidentale et tantôt de Suisse romande, mais les deux idées ne coïncident pas. La frontière socio-culturelle passe au milieu de trois cantons situés en Suisse occidentale: Valais, Berne et Fribourg.

Finalement une infériorité «périphérique» se démontre mieux qu'une infériorité régionale: en Suisse comme ailleurs les zones marginales sont défavorisées lorsque la frontière politique est doublée d'un obstacle naturel, mais la périphérie ne fait pas une région.

Peut-on, à défaut d'une réalité régionale évidente, invoquer une tendance au régionalisme économique? Les réserves énoncées n'enlèvent pas tout fondement à la thèse régionaliste. Il reste trois faits incontestables.

1. A l'ouest de la Suisse un territoire, qui ne comprend pas tout l'ouest, se déploie sans solution de continuité depuis le nord du Jura jusqu'au milieu du Valais et, sur ce territoire, la population est moins dense, moins riche, moins industrielle que dans le reste du pays.
2. Cette population comprend la plupart des Suisses romands. Elle est orientée autrement que le reste du pays, soit sur le plan des échanges matériels (passage France-Italie), soit sur le plan des échanges culturels (civilisation française).
3. Un certain nombre de responsables romands et bernois manifestent leur volonté régionaliste, en particulier par des études d'aménagement du territoire suisse-occidental.

D'où il résulte que la Suisse occidentale présente – imparfaitement bien sûr – les conditions requises pour former une région économiquement viable.

- a) *l'homogénéité*. Trois cantons au moins (Fribourg, Vaud, Valais) restent plus ruraux que la moyenne du pays, d'où un niveau de vie, des habitudes de consommation spécifiques;
- b) *la polarisation*. La ville de Lausanne forme le centre géographique de ces trois cantons. La plupart des organisations agricoles de l'Ouest (elles se disent romandes) y ont leur siège. Elle est aussi le nœud des voies routières et ferroviaires entre la France et l'Italie. Elle n'attire pas plus, mais elle est plus suisse que Genève;
- c) *l'espace aménageable en un plan commun*. Les responsables cantonaux admettent que certains problèmes économiques seraient mieux résolus à une échelle régionale qu'à l'échelle cantonale. Ainsi le secteur tertiaire est tantôt pléthorique (un bureau des autoroutes dans chaque canton) et tantôt insuffisant (instruction publique). Dans les deux cas une combinaison régionale arrangerait mieux le public.

La volonté régionaliste d'une élite est pourtant plus manifeste qu'une tendance de la base à réclamer la

régionalisation. Un tel changement rencontre et rencontrera longtemps deux obstacles:

1. l'opposition publique entre cantons. Il est impossible actuellement d'accorder les intérêts économiques des Broyards fribourgeois et vaudois. On ne peut donc pas parler d'une tendance spontanée à former une région.
2. le libéralisme économique, règle du pays. Il signifie pratiquement le règne de la grande entreprise. Or, les plans de la grande entreprise ne tiennent pas compte des régions: ils s'étendent sur tout le territoire helvétique – et souvent plus loin. On voit mal que des mesures administratives imposent, par exemple, une localisation industrielle ou bancaire dont ne voudrait pas l'initiative privée.

Les seuls espaces économiques concrets, dans la Suisse occidentale, sont l'ensemble du pays et les différents cantons. Une région économique de Suisse occidentale n'existe ni en droit, ni en fait.

Il existe, par contre, des intérêts régionaux limités, qui sont déjà ou seront réglés par accords intercantonaux. Suivant les cas, ces intérêts couvrent deux, trois cantons ou l'ensemble «cinq Romands et canton de Berne» que désigne l'expression «Suisse occidentale». Ce n'est pour le moment qu'une expression qu'on ose à peine dire géographique, car les géographes qui l'emploient ne s'entendent pas entre eux!

De même qu'on prouve le mouvement en marchant, on prouvera le régionalisme en régionalisant. L'exécution des accords intercantonaux montrera au public le bien-fondé des solutions régionales. La nécessité de se défendre contre la Suisse forte, l'évidence qu'une alliance des cantons faibles aura du poids auprès des autorités fédérales, réduiront peu à peu l'opposition entre voisins. Une population pragmatique est sensible aux succès, alors que les jeunes sont peu sensibles aux rivalités «historiques». Une région économique suisse-occidentale existera en ce sens que des organismes intercantonaux seront créés pour s'occuper, par exemple, des moyens de transport ou de l'enseignement supérieur. L'organisation spatiale optimale implique plusieurs niveaux de décision: communal, cantonal, régional et fédéral. Mais, l'économie ayant ses propres lois, l'espace économique ne coïncidera pas avec l'espace socio-culturel, et il ne sera parfaitement déterminé, ni quant à son contenu, ni quant à son étendue.

### *Réseau urbain et Suisse occidentale*

Le régionalisme prend également appui sur une triple constatation:  
d'abord l'anachronisme des frontières cantonales

chaque fois que celles-ci conduisent à circonscrire une incitation économique en fonction de tracés qui doivent tout à l'Histoire et rien aux réalités contemporaines; ensuite l'insuffisance en étendue de ces mêmes territoires cantonaux lorsqu'ils ont à servir de cadre à des entreprises d'intérêt public; enfin le rôle essentiel, aujourd'hui, du réseau des villes dans l'organisation de l'espace économique, social et politique. Cette dernière observation est positive, et s'impose comme seule solution de rechange adéquate aux carences précédentes. Si l'on cherche à constituer des unités de taille conforme aux données économiques contemporaines, c'est en fonction des métropoles qu'il faut désormais raisonner. Et c'est encore à partir des villes qu'il convient de rechercher l'articulation de détail de ces grandes unités régionales.

L'étude de la Suisse occidentale – ce cadre n'étant au départ, considéré que comme un simple périmètre d'investigation – montre à l'envi que les pôles d'animation et d'articulation de l'espace sont urbains. L'on hésite presque à reprendre la démonstration d'un phénomène aussi facile, à l'heure actuelle, à admettre. Chaque cité, petite ou grande, exerce sur son environnement, c'est à dire sur un ensemble de localités de taille et d'équipement inférieurs, une attraction démographique, commerciale, sociale, culturelle, . . . proportionnelle à sa «centralité». Les zones d'influence ainsi définies s'emboîtent les unes dans les autres, en relation avec le degré de spécificité des services fournis. La région sédunoise s'étend à un territoire passablement plus réduit que celui qui gravite autour de Fribourg. Et, sous bien des rapports, l'ombre portée de Lausanne englobe l'ensemble des cantons romands.

Les limites de ce contrôle spatial d'une localité sur son plat pays n'ont garde, on s'en doute, aux frontières administratives ou politiques. Le rayonnement de Sion ne couvre pas, loin de là, le Valais; celui de Fribourg s'applique à la région d'Avenches, mais abandonne le nord du Lac à Berne et la Veveyse aux centres lémaniques. Lausanne fait figure de capitale pour les habitants du val de Conches mais se voit disputer cette fonction en territoire vaudois même, au-delà de Nyon.

Une analyse correcte se doit pourtant de marquer les difficultés d'utilisation et d'abord les limites du principe urbain.

Bien des traits singuliers des réseaux des villes traduisent des contraintes du milieu ou des contingences de l'Histoire. Dans sa disposition égrenée le long de l'axe rhodanien, dans son pluricentrisme à faible différenciation, l'armature citadine valaisanne reflète tout à la fois les entraves topographiques à un large développement de chaque agglomération, et les occasions multipliées d'impact urbain au débouché des grandes vallées latérales. Par ailleurs Lausanne règne pratiquement sans partage – en



tant que métropole – sur cette portion de la chaîne alpine. Les tunnels ni les cols n'ont réussi, jusqu'à présent, à briser l'enclavement naturel.

Les frontières cantonales entretiennent parfois, dans les règlements ou les mentalités, des seuils assez sensibles pour freiner des échanges. Ce faisant, elles apportent des justifications à ceux qui tiennent à les prendre en considération dans le découpage du territoire. Mais si elles continuent effectivement à peser sur l'articulation régionale, c'est bien davantage encore de manière indirecte, grâce à l'autonomie politique qu'elles signifient, et par le truchement d'une ou de quelques villes dont elles protègent l'essor. Sans leurs fonctions de capitales d'Etat, ni Sion ni Fribourg ne disposeraient de l'équipement tertiaire qu'on leur connaît. La première compterait sensiblement moins de professions libérales, et la seconde n'aurait probablement pas osé se lancer dans l'aventure universitaire. Or la présence d'activités spécialisées a des effets d'entraînement. Il en résulte une animation bénéfique pour la localité elle-même et les centres situés dans sa mouvance administrative. Le jeu conjugué de ces conditions politiques et naturelles explique pour une large part les nuances régionales de tissu urbain en Suisse occidentale. Différents styles de réseaux se présentent: en Valais, une pléiade de petits centres; à Genève, une métropole paradoxalement seule; à Fribourg, une pyramide harmonieuse à l'œil, mais modeste; dans le canton de Vaud, une image plus contrastée, avec Lausanne qui domine de loin ses suivantes; à Neuchâtel enfin, une autre texture bicéphale ou tricéphale<sup>2</sup>.

Les difficultés d'application du principe urbain, quant à elles, proviennent avant tout de ce que les aires de rayonnement des villes échappent à une délimitation stricte.

Il y a en effet autant de zones d'influence d'envergures différentes autour d'un centre qu'il y a, dans ce centre, de services à considérer. Le décalage entre ces zones se marque d'ailleurs davantage auprès des agglomérations importantes. A Sion, le rayon d'attraction des pendulaires coïncide presque avec le périmètre de chalandise, soit une vingtaine de kilomètres. Mais déjà les services relevant du tertiaire supérieur intéressent le canton dans son entier. Autour de Lausanne, en revanche, l'empreinte urbaine se décompose nettement en plusieurs auréoles concentriques, largement échelonnées. M. J. Barbier en a donné une analyse fouillée. Il distingue, au-delà d'une «aire de voisinage» ou région urbaine proprement dite (caractérisée par une attraction de migrants quotidiens et une implantation de citadins ou d'entreprises venues des anciens quartiers), une seconde ceinture, la «zone d'attraction». Celle-ci fournit à l'agglomération sa main d'œuvre sans en tirer de contre-partie. Puis, et passablement large, une «aire d'influence indirecte», au sein de laquelle l'empreinte de Lausanne s'exerce par l'intermédiaire

de relais et dans des domaines où les pouvoirs de décision se sont maintenus dans la métropole. Au-delà, enfin, s'étend «l'aire d'influence diffuse»: Lausanne n'y tient plus son rôle de capitale régionale que sous la forme, non négligeable néanmoins, de prestations commerciales, sociales ou culturelles spécialisées.

L'énoncé de ces enveloppes successives accrédite l'idée de seuils. Dans la réalité le passage est progressif entre les parties où l'ombre portée par la ville est épaisse jusqu'aux franges où elle ne pèse plus guère. Par ailleurs, à tous les niveaux de la hiérarchie des villes on observe des interférences dans les aires d'attraction. Il est courant, de ce fait, qu'une localité se trouve alors placée soit dans une position de double obédience – au demeurant bénéfique –, soit, à l'inverse, d'isolement. Dans un espace aussi essentiellement hétérogène, comment s'en tenir à l'idée d'une seule frontière régionale et comment la choisir?

A ces difficultés s'ajoute en outre celle d'une croissance différenciée. L'écart de puissance augmente chaque jour plus entre les agglomérations, à la mesure de l'élan démographique et économique qu'elles ont déjà acquis. L'incidence des conditions de situation – au bord d'un lac, par rapport aux grands axes de trafic, plus ou moins loin d'une métropole, etc. – comme celle des choix politiques – favorisant ou limitant par exemple une dispersion des implantations industrielles etc. . . . – apportent des nuances. Il se peut alors que de petites villes connaissent un essor plus marqué que celui de villes plus importantes. Mais la tendance au développement cumulatif demeure la règle. Ce phénomène ne s'accompagne pas nécessairement d'une extension de la zone d'influence des localités dynamiques. En revanche, les rapports interurbains se modifient. La ville dont les fonctions centrales grandissent pèse, dans un rayon qui varie avec l'importance de celles-ci, d'un poids plus grand sur ses cadettes. Elle bloque, ou en tout cas, freine leur croissance. Le corollaire, et l'envers, du développement exponentiel est donc une contrainte en cascade. Chaque centre croît moins vite que le centre de rang supérieur dont il a à subir, à armes inégales, la concurrence, et plus rapidement que les centres de rang inférieur auxquels il impose, par le seul jeu des différences initiales, un dynamisme ralenti.

La Suisse de l'Ouest fournit bien des illustrations de ce schéma. Sion concentre chaque année davantage de services et d'habitants, et ce, au dépens des autres cités valaisannes. Fribourg accroît son poids relatif au sein de sa constellation urbaine. Le triangle Fribourg–Morat–Flamatt tend à rassembler le gros des énergies et des habitants du canton. Au sommet, le cas de Lausanne apparaît encore plus saisissant. Par entraînement de son poids comme foyer producteur et consommateur, par le fait de sa



représentation politique, de sa puissance financière, parce qu'elle est le pôle de décision de nombre d'entreprises, toute initiative tourne à son avantage, en boomerang.

La structure du réseau urbain se révèle donc singulièrement inégale dans son dynamisme. Comment s'appuyer sur une réalité aussi mouvante pour organiser l'espace?

Ne faut-il pas pourtant, ici, renverser l'argumentation? Ne doit-on pas voir, précisément, dans ces modifications apportées aux hiérarchies, la raison même d'une articulation qui se modèlerait sur elles? Si l'on opte pour une politique de décentralisation concentrée, ne convient-il pas justement d'intervenir afin de tempérer certaines croissances et d'en stimuler d'autres?

L'étude de l'armature urbaine donne un fondement non négligeable à l'idée d'une grande région de Suisse occidentale. Que la délimitation de celle-ci soit parfois malaisée, principalement vers le Nord-Est, ne doit pas être interprétée comme un signe d'inconsistance, mais de complexité, et suggère de passer du plan de l'espace fonctionnel objectif à celui de la région de programme: en d'autres termes, de fixer arbitrairement, dans certains secteurs, les frontières.

L'armature urbaine, en second lieu, en indiquant les points ou les lignes de force de l'essor économique, fournit la trame d'une division plus fine à l'intérieur de la région qui vient d'être définie. Elle invite – et sert de base! . . . – à une action concentrée intercantonale en vue d'une croissance équilibrée.

Enfin, en apportant à la notion de Suisse occidentale le concours d'observations tirées du réseau des villes, l'on ne risque pas de créer une quelconque fissure psychologique au sein de la Confédération. Car les mêmes raisons de croissance harmonisée révélées à grande échelle se retrouvent ici à un niveau national. L'on est conduit, en effet, en toute logique, à coordonner le développement des pôles majeurs de chaque grande unité du territoire, et par là même à resserrer les liens entre les différentes parties de la Suisse.

#### *L'organisation de la coopération économique intercantonale en Suisse occidentale*

Le thème de la coopération intercantonale est évoqué de plus en plus fréquemment en Suisse. Sans conteste, l'idée en vient à point nommé: certaines tâches dépassent les possibilités d'un seul canton et – quand elles ne concernent pas l'ensemble du pays – il n'est pas forcément indiqué de les abandonner au Gouvernement fédéral. N'est-ce pas la nature même de l'Etat fédératif qui est menacée lorsque le pouvoir central se voit attribuer quasi toutes les

compétences et que progressivement les autorités cantonales sont presque entièrement dépouillées de leurs prérogatives? Inscrite dans ce contexte de la sauvegarde des souverainetés cantonales, la coopération économique intercantonale en Suisse occidentale<sup>3</sup> suscite déjà un accueil positif, même si l'existence d'une région économique n'est pas évidente dans cette partie du pays. Pourtant, la justification demeure un peu sommaire. Il vaut donc la peine de se demander d'une manière plus approfondie quelles peuvent être les raisons économiques et géographiques à l'appui d'une telle coopération. Si ces motifs se révèlent convaincants, on s'interrogera ensuite sur les modalités de la collaboration à instaurer. La nécessité de la coopération économique intercantonale découle en Suisse occidentale de trois facteurs principaux: la discordance entre les frontières politiques cantonales et les limites de l'influence économique des centres urbains, le souci de l'équilibre interne de cette portion du pays et la croissance d'ensemble moins rapide en Suisse occidentale que dans la partie nord-orientale du Plateau helvétique. La discordance entre le partage politique et le rayonnement économique n'est pas une donnée propre à la seule Suisse occidentale. Ainsi, Lucerne étend son influence sur un espace qui comprend aussi une partie des Waldstätten; Zurich porte son «ombre» au-delà des bornes du canton du même nom. Le cas se présente d'ailleurs en outre au niveau international: en plus de certaines communes relevant politiquement de Soleure, de Liestal, voire d'Aarau et de Berne, la ville de Bâle compte des terres françaises et des localités allemandes dans son arrière-pays. Genève fournit un autre exemple significatif. Si le phénomène n'est pas particulier à la Suisse occidentale, en quoi est-il dès lors de nature à tenir lieu d'argument pour l'organisation de la coopération dans cette région précise?

On peut répondre que la discordance a justement déjà débouché ailleurs sur certaines modalités de collaboration ou qu'elle est en voie de le faire. Ce n'est certes pas l'occasion de détailler ici la question des zones franches liées à la ville de Genève. Néanmoins, cette institution, plus que centenaire et défendue avec ardeur à notre siècle encore, est destinée précisément à surmonter un problème de non née précisément à surmonter un problème de non d'une *Regio basiliensis* internationale, par lequel la cité des bords du Rhin entend résoudre des difficultés du même genre? Bien sûr, à l'intérieur de la Suisse, les obstacles à vaincre sont moins marqués que dans des situations internationales, parce que le libre-échange interne helvétique est en place depuis 1848. Mais, des politiques cantonales différentes, à incidences économiques, subsistent, ce qui est souvent une cause de distorsion de la concurrence, spécialement pour des cantons voisins. Entre des espaces petits et rapprochés, ces écarts peuvent être

plus sensibles; à grande distance, leur portée est atténuée, parce qu'ils se combinent avec la charge des frais de transport qui est alors plus forte. Remarquons en outre, que certaines zones marginales – comme la vallée de la Broye ou le Seeland – connaîtront difficilement un développement rationnel sans concertation intercantonale.

Les cantons de la Suisse occidentale sont destinés à collaborer plus spécialement, parce que c'est justement entre eux qu'ils enregistrent l'essentiel de leurs discordances. Cela n'apparaît pas seulement au niveau des mouvements pendulaires: les migrations définitives indiquent par exemple, que les Valaisans et les Fribourgeois se sont établis en nombre à Genève; Berne et Lausanne fournissent des services de rangs supérieurs à plusieurs de leurs voisins de Suisse occidentale; Fribourg reçoit un bon effectif de Valaisans pour les études universitaires. Il existe donc une intégration plus poussée entre les cantons de l'ouest. De par ces liaisons plus étroites qui les imbriquent, toute évolution de l'une des six économies cantonales a des répercussions sur les autres. Il faut dès lors tenir compte, dans chaque politique cantonale, des contre-coups résultant de l'action extérieure. Il serait peu raisonnable d'échaffauder en vases clos plusieurs programmes inconciliables, alors qu'un minimum d'efforts de coopération pourrait faire profiter tous les partenaires de précieux effets d'économies externes.

Le souci de l'équilibre interne de la Suisse occidentale réclame aussi une coopération intercantonale. Il est devenu banal de signaler que les lieux forts ont une propension à se développer bien plus élevée que les points faibles, ce qui a pour effet d'accroître l'inégalité économique dans l'espace. Cette constatation est aussi valable pour la région qui nous occupe. Elle s'y manifeste même sur deux plans: d'une part, dans chaque canton, la population et les activités ont tendance à se concentrer dans un petit nombre d'endroits. Des économistes ont signalé, il y a plusieurs années déjà, que le canton de Vaud se déverse vers le croissant lémanique et vers Yverdon<sup>4</sup>. On remarque par exemple aussi que les communes du Grand Fribourg<sup>5</sup> réunissent actuellement 30% des habitants de ce canton, contre 20% seulement en 1950. D'autre part, au niveau de la Suisse occidentale, une seconde disparité réside en ce que le poids de certains cantons augmente relativement à celui des autres. Le cas de Vaud est égard significatif, si on le compare au Valais. Le premier possède aujourd'hui une population qui est le 260% de celle du second, alors que le rapport n'était que de 235% environ en 1950. Il est certain que Vaud bénéficie de sa position centrale dans la partie occidentale du pays et particulièrement de la situation de Lausanne au carrefour de plusieurs itinéraires importants; le Valais reste en revanche un peu à l'écart sur le seul axe du Simplon. Le parallèle entre

Vaud et Fribourg mettrait en lumière, pour les mêmes quinze années, des évolutions démographiques encore plus inégales.

De ces deux déséquilibres internes qui se creusent en Suisse occidentale, le second est spécialement grave, parce qu'il menace à terme la survie de certains cantons. Or, c'est celui-ci précisément qui est à même d'être corrigé par une coopération économique intercantonale bien comprise. Par là, il faut entendre une action qui demeurerait nettement étrangère à tout chauvinisme. Il ne s'agit pas de promouvoir une croissance strictement uniforme de l'espace suisse occidental. Ce dont il est au contraire question, c'est d'empêcher résolument deux tendances extrêmes: celle qui, par vide économique, rayerait pratiquement certains cantons de la carte – il n'y a pas de véritable indépendance politique sans indépendance économique – et celle qui déboucherait sur une agglomération excessive et onéreuse en quelques trop rares points surencombrés de la région. L'équilibre interne de la Suisse occidentale réside dans une décentralisation concentrée. Cela implique l'existence d'un certain nombre de lieux forts à répartir rationnellement dans cette partie du pays. La proximité relative de ces centres encouragera les liaisons entre eux: il en résultera des effets d'économies externes. Au développement autour d'un seul pôle, les théoriciens préfèrent d'ailleurs, sur un espace suffisamment vaste, l'expansion pluri-centrée, qui se révèle souvent plus efficace.

Enfin, la croissance d'ensemble moins rapide en Suisse occidentale que dans la partie nord-orientale du Plateau est une troisième incitation à coopérer pour les cantons de la portion ouest du pays. A ce propos encore, les données démographiques fournissent un indicateur intéressant: en 1950, les six cantons occidentaux avaient une population totale quasi égale à celle de six Etats confédérés orientaux (Zurich, St-Gall, Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Thurgovie); en 1968, il n'était plus nécessaire d'inclure la Thurgovie pour faire contre-poids: cinq cantons orientaux équilibrent six cantons occidentaux. D'autres critères confirment la même disparité<sup>6</sup>.

Certes, les cantons occidentaux essaient tous d'accélérer leur développement et de corriger leurs faiblesses économiques<sup>7</sup> relativement à leurs confédérés de l'est. Ils recourent pour cela à des solutions telles que l'Office de développement économique, la Commission de développement économique ou l'action de certains services ordinaires de l'administration. Ces moyens sont nécessaires. Il ne faut pas les supprimer, mais souvent plutôt les accentuer. Cependant, l'expansion des cantons de Suisse occidentale pourrait être facilitée par une coopération. Cette dernière renforcerait par exemple sûrement le pouvoir de négociation des six Etats de l'ouest sur le plan fédéral. Au reste, cette voie n'a-

t-elle pas déjà rencontré un début d'utilisation dans des affaires comme celle du canal transhelvétique? Ensemble, plusieurs cantons occidentaux seraient aussi en mesure de promouvoir l'une ou l'autre zones intercantionales qui pourraient s'affirmer comme métropoles d'équilibre au niveau national. Le cas de l'espace compris entre les trois lacs de Neuchâtel, de Bienne et de Morat est à ce sujet particulièrement significatif. Par ailleurs, il y a des services (instituts spécialisés, ports fluviaux, par exemple) qui seraient à même d'exercer un effet d'entraînement, mais qu'il serait déraisonnable de créer en surnombre en vertu de programmes cantonaux concurrents.

La mise sur pied des structures de coordination en Suisse occidentale soulève des points qui sont à résoudre essentiellement par les juristes. Pourtant, sans entrer dans des précisions étrangères à leurs sciences, économistes et géographes se sentent autorisés à proposer différents niveaux de solutions qui pourraient faire l'objet de recherches juridiques plus poussées.

D'emblée, un clivage apparaît entre des formules à caractère supracantonal et des issues intercantionales. Les premières impliqueraient l'abandon par les six Etats de Suisse occidentale d'une partie de leurs compétences, celles qui concerneraient les domaines transférés à une nouvelle autorité régionale instituée dans cette portion du pays. Si l'on assigne au renforcement économique régional le but de sauvegarder les souverainetés cantonales, il apparaît néanmoins nettement que les voies supracantonales sont à écarter. En effet, l'attribution de certains pouvoirs à un organisme régional irait dans le même sens que la cession de ces compétences à l'Etat fédéral, c'est-à-dire dans la direction de l'affaiblissement des entités cantonales. On peut même penser que les populations seraient moins disposées à des abandons de la part des cantons en faveur de la région qu'au profit de la Confédération. L'enquête indique clairement que peu nombreux sont les Suisses qui se sentent solidaires d'un ensemble possible constitué par un regroupement de plusieurs cantons<sup>8</sup>. En revanche, en dépit d'une préférence pour les cadres étroits, les Suisses ne contestent pas leur appartenance nationale.

Reste l'alternative des collaborations intercantionales, c'est-à-dire celle des actions coordonnées des cantons sans que ceux-ci ne renoncent à leurs prérogatives actuelles. Cette voie est connue sous l'appellation de «fédéralisme coopératif», voire sous l'expression plus heureuse de «collaboration confédérale»<sup>9</sup>. Elle offre elle-même des possibilités de coopération plus ou moins étroites.

On peut d'abord retenir un effort sur le plan de l'information. Une telle ouverture réciproque des cantons de la Suisse occidentale est indispensable au moment où l'imbrication de leurs économies est devenue poussée. Au reste, indépendamment même

de toute liaison économique, il serait rationnel que les tentatives entreprises par les uns profitent aux autres. On a cité, à ce propos, le cas du canton de Genève, qui, faute d'expérience dans ce domaine, n'a pu fixer pendant longtemps les normes de construction et d'exploitation d'une grande ferme d'élevage de porcs<sup>10</sup>. Or, les installations de ce genre ne faisaient pas défaut dans les autres cantons: pourquoi ne recourrait-on pas, sans plus attendre, à leurs connaissances? L'existence de services cantonaux qui, dans les diverses capitales, assument des tâches parallèles est un gaspillage lorsque chacune de ces administrations travaille en vase clos. Elle est au contraire un stimulant précieux quand les offices commis aux mêmes besognes échangent régulièrement des informations et en viennent parfois même à constituer un centre de documentation commun. Cette promotion d'une plus large information réciproque est d'ailleurs appelée, dans de nombreux domaines, à dépasser le cadre de la Suisse occidentale. Les régions ne sont pas forcément les mêmes pour chaque problème: on peut donc concevoir aussi des découpages spatiaux ad hoc suivant les questions concernées.

Une autre modalité de la coopération intercantonale est la concertation. Pour certains points touchant l'ensemble de la Suisse occidentale ou une partie de ses cantons, rien n'empêche que des principes soient posés d'un commun accord. Une telle pratique est surtout possible dans les matières où les cantons en cause ne sont pas concurrents, mais intéressés à une même revendication. On a au reste déjà vu, par exemple, aux Chambres fédérales, des votes quasi homogènes des députés romands. On peut en outre rattacher à cette solution de la concertation diverses conférences intercantionales existantes. Ainsi, les Bureaux des Grands Conseils des six cantons de Suisse occidentale et du Tessin, tiennent une rencontre commune, chaque année, alternativement dans les diverses capitales. Les chefs de certains départements cantonaux (instruction publique, travaux publics) ont des réunions semblables, de même que différents fonctionnaires. Le chemin de la concertation est donc ouvert. Il pourrait néanmoins être utilisé encore de façon plus intense. La coopération économique intercantonale serait enfin en mesure de recourir aux concordats. On sait, en effet, que deux ou plusieurs cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur tous les objets de législation, d'administration et de justice qui sont de leur compétence. Deux réserves sont toutefois à retenir: ces concordats ne doivent pas avoir un caractère politique et ils sont à faire connaître aux autorités fédérales, qui ont la faculté de s'opposer à leur exécution, si elles estiment qu'ils sont de nature à porter atteinte aux droits de la Confédération ou à ceux d'autres cantons. Mais – on le constate – ces restrictions n'entravent pas les ac-



cords à caractère économique que les cantons de la Suisse occidentale pourraient être amenés à passer entre eux. Les concordats intercantonaux qui étaient jadis fort nombreux, ont beaucoup diminué, au fur et à mesure que la législation fédérale est venue les remplacer. Aujourd'hui, cette formule serait à même à connaître un nouvel essor pour contribuer au maintien des compétences restantes des cantons.

En matière économique, les concordats conviendraient bien pour certains aménagements de zones frontières (vallée de la Broye, espace entre les trois lacs subjurassiens, plaine du Rhône en aval de St-Maurice), surtout lorsque des investissements importants sont à y consentir (amenée d'eau, épuration, équipement de terrains industriels). N'y aurait-il pas là aussi un moyen pour mettre fin à une certaine «surenchère» des concessions fiscales qu'on a observée entre cantons? Ces compétitions par le rabais et l'exonération portent finalement préjudice à de nombreuses collectivités publiques cantonales et communales: les unes sont privées d'une nouvelle recette, parce que, faute d'une réduction assez poussée, elles n'ont pas attiré les entreprises; d'autres, chez qui les firmes se sont installées, manquent de ressources, à cause des facilités accordées. Une entente intercantonale pourrait sûrement faire cesser ce comportement oligopolistique peu indiqué: aucune politique de prix n'est en effet possible en oligopole, lorsque la demande est fluide. Or, précisément, dans de nombreux cas, des conditions semblables d'implantation industrielle se présentent de part et d'autre d'une frontière entre deux cantons, en sorte que les promoteurs sont prêts à s'adresser indifféremment à l'un ou à l'autre Etat confédéré. On peut se demander, bien sûr, si, dans le cas d'un tel concordat fiscal, tous les cantons ne devraient pas être liés, ce qui éviterait de reporter la concurrence entre les régions de Suisse.

L'étude des modalités de la coopération économique intercantonale ne doit pas oublier une donnée importante qui est celle de l'économie de marché. L'option de principe libérale du pays conduit les pouvoirs publics à préférer les moyens d'incitation à l'action contraignante. Les cantons ont donc à stimuler l'initiative privée, mais ils ne sauraient systématiquement se substituer à elle. Pourtant, cette caractéristique ne débouche pas sur l'inefficacité des efforts de coopération économique intercantonale. D'abord, il existe malgré tout un secteur public (eau, transports, par exemple) sur lequel les décisions étatiques ont prise directe. Ensuite, les cantons agissent sur de nombreuses conditions qui déterminent elles-mêmes les choix privés (infrastructure matérielle, formation de la main-d'œuvre, etc.). La colla-

boration économique intercantonale en régime de libre entreprise tel que nous le connaissons en Suisse n'est donc pas une mesure platonique qui verrait des gouvernements démunis de pouvoirs réels s'unir pour définir des politiques d'emblée condamnées à demeurer lettre morte.

Au total, l'observation laisse des doutes sérieux quant à la réalité d'une région économique de Suisse occidentale. Cependant, les faits démontrent aussi que, dans cette partie du pays, les limites spatiales des divers centres d'influences économiques se dessinent souvent sans respecter les frontières politiques. Cette interpénétration et des préoccupations d'équilibre justifient l'organisation d'une coopération économique intercantonale.

### *Remarques*

<sup>1</sup> Georg Fischer, «Das Volkseinkommen des Kantons 1950-1965», dans «Wirtschaft und Recht», 1967, No 4.

<sup>2</sup> La description du réseau urbain dans le cadre des seules circonscriptions territoriales privilégie les facteurs géopolitiques. Mais une démarche rigoureuse, consistant par exemple à dresser une carte donnant pour chaque localité, le spectre exact de son «encadrement» urbain conduirait, selon toute vraisemblance, à des conclusions voisines quoique plus subtiles.

<sup>3</sup> Sous cette appellation, il faut comprendre les cinq cantons romands plus celui de Berne.

<sup>4</sup> Rieben, Gonvers, Iffland, «Le canton de Vaud à la croisée des chemins». Lausanne, 1961.

<sup>5</sup> Soit Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly-le-Grand, Marly-le-Petit, Villars-sur-Glâne.

<sup>6</sup> Cf. Gaston Gaudard: Les disparités économiques entre cantons (Civitas, Lucerne, janvier 1969).

<sup>7</sup> Pour certains cantons occidentaux, la faiblesse est moins manifeste et ne se mesure pas en terme de revenu (ainsi, Neuchâtel a un revenu par tête supérieur à la moyenne suisse), mais dans une structure industrielle trop peu diversifiée (l'industrie neuchâteloise est, par exemple, trop unilatéralement orientée vers l'horlogerie).

<sup>8</sup> Jean-Luc Piveteau: «Le sentiment d'appartenance régionale en Suisse» (Revue de Géographie alpine, Grenoble, 1969, No 2, p. 369).

<sup>9</sup> Ainsi, en août 1967. La Nouvelle Société Helvétique a institué la «Fondation pour la collaboration confédérale», dont le siège est à Soleure.

<sup>10</sup> Cf. Max Frenkel: «La Fondation après une année d'activité» (Soleure, novembre 1968, p. 35).