

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Band: - (2000)

Heft: 1

Artikel: La Broye : un cas d'école en matière de collaboration intercantonale

Autor: Wagner, Patrick

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957293>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 06.10.2024

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

La Broye: un cas d'école en matière de collaboration intercantonale

Depuis quelques années, la collaboration intercantonale est à l'ordre du jour. Sans qu'elle mette en cause leur souveraineté, elle répond à un besoin : l'union fait la force, le traitement de certains problèmes communs ne peut en effet se faire qu'en groupant ses forces. Une première forme de collaboration intercantonale est déjà connue depuis fort longtemps, on entend par là les conférences intercantionales des chefs de département. Pourtant, la complexité des affaires, les difficultés financières des entités publiques de tout niveau ainsi que la géographie poussent parfois certains cantons à inventer de nouvelles voies de collaboration. Le présent article va ainsi tenter de démontrer que la collaboration intercantonale peut être poussée très loin, avec succès, représentant ainsi une alternative tout-à-fait praticable par rapport à certains projets de fusions que d'aucun présentent pourtant comme le seul chemin praticable pour ce XXI^e siècle.

Formes classiques de collaboration intercantonale

Apparue relativement tôt, les conférences intercantionales des directeurs de département fut l'une des formes les plus courantes de collaboration intercantonale. Elle réunit soit les chefs de département soit leurs chefs de service et traite de problèmes particuliers. Un exemple concret est par exemple le plan comptable harmonisé des cantons, mis en oeuvre dans la plupart des cantons suisses, aussi appelé plan Buchor (comptabilité publique en parties doubles).

Ce texte ne va donc pas s'attarder plus longtemps sur ce sujet et va plutôt tenter d'analyser brièvement d'autres formules, pragmatiques et adaptées à des besoins très spécifiques.

La Broye

L'exemple broyard est très parlant, car il illustre d'abord, au travers des méandres de l'Histoire, une situation géographique et politique extrêmement complexe. C'est pourtant dans ce contexte qu'est née l'une des formes de col-

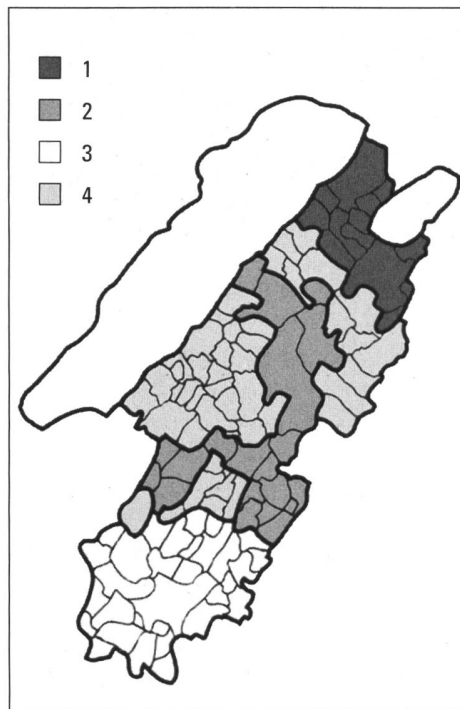


laboration intercantonale les plus poussées de Suisse.

La Broye, c'est d'abord 109 communes et quatre districts, «à cheval» sur les cantons de Vaud et de Fribourg.

La carte ci-contre illustre la complexité politique de la région:

1. le district vaudois d'Avenches,
2. le district vaudois de Payerne,
3. le district de Moudon (également vaudois) et
4. celui de la Broye fribourgeoise, dont le chef-lieu est Estavayer-le-Lac.



Ainsi, lorsqu'on circule dans la région, il peut arriver que l'on traverse sept fois la frontière sans s'en rendre compte évidemment.

La Broye vaudoise est ainsi une région périphérique pour le canton de Vaud, la broye fribourgeoise est une région périphérique par rapport au Grand Fribourg.

Pourtant, pris tous ensemble, les quatre districts forment une remarquable cohésion sur le plan géographique. Le tissu économique est rigoureusement le même dans les quatre districts (essentiellement agricole et tabacole¹), Payerne restant bien entendu une ville de casernes, ceci étant dû

La Broye:
ein Musterbeispiel kantonal-er Zusammenarbeit
Seit einigen Jahren steht die interkantonale Zusammenarbeit an der Tagesordnung. Sie entspricht einem Bedürfnis, ohne die kantonale Souveränität in Frage zu stellen. Einigkeit macht stark; die Behandlung gewisser gemeinsamer Probleme kann nur mit vereinigten Kräften erfolgen. Eine Art der interkantonalen Zusammenarbeit ist schon seit langem bekannt: es handelt sich dabei um die Interkantonale Konferenz der Departementsvorsteher.

Die Komplexität der verschiedenen Angelegenheiten, die finanziellen Schwierigkeiten des öffentlichen Bereiches auf allen Stufen, sowie die geografischen Verhältnisse führen gewisse Kantone dazu, neue Wege der Zusammenarbeit zu erproben. Der vorliegende Artikel versucht aufzuzeigen, dass die interkantonale Zusammenarbeit sehr weit getrieben werden kann – und zwar mit Erfolg. Sie stellt somit eine durchaus anwendbare Alternative zu gewissen Fusionsprojekten dar, die von manchen als einzig möglichen Weg fürs einundzwanzigste Jahrhundert dargestellt werden.

► Patrick Wagner
Secrétaire général de la
COREB
Délégué à la promotion
économique

à la présence de l'aérodrome et des écoles de recrues d'aviation, ainsi qu'à l'arsenal fédéral.

Des problèmes communes se posent évidemment, dans des domaines aussi variés que la Santé, l'Education, les Transports, l'Economie et j'en passe. Le découpage politique compliqué, des politiques et des pratiques administratives cantonales différentes ont construit au fil des années des barrières parfois difficilement surmontables. Or, depuis quelques années, le besoin de traiter de problèmes communs et de leur apporter une solution globale sur le plan régional a fait se rapprocher les élus locaux et provoqué une discussion au niveau intercantonal de plus en plus poussée.

Aujourd'hui, la Broye est souvent citée en exemple de coopération intercantonale. Le lecteur verra dans la suite de ce texte comment cette coopération s'est exprimée concrètement.

La collaboration intercantonale dans les faits

L'instrument principal: la COREB

Créée en 1989 sur une base de milice, la Communauté régionale de la Broye, la COREB, est la première pierre apportée à l'édifice de la coopération intercantonale broyarde vaudoise et fribourgeoise. Cette association de droit privé a été reconnue d'utilité publique par les Conseils d'Etat des deux cantons et certaines responsabilités lui ont été confiées. Ce n'est qu'en 1997 que les conditions politiques locales furent réunies afin d'engager un premier délégué à la promotion économique et ainsi de créer un secrétariat permanent.

Suite à une première expérience qui a conduit au départ de cette personne, le soussigné rentra en fonction en septembre 1998, afin d'une part de promouvoir la région sur le plan économique, mais aussi et surtout afin de coordonner les différentes commissions de la COREB.

La composition des organes de la COREB exprime le délicat équilibre des forces politiques en présence dans les deux cantons. Ainsi, la présidence échoit, sur une base tournante, à l'un des quatre préfets. Actuellement, le président est M. Jean-Luc Baechler, préfet de la Broye fribourgeoise. Le comité est composé de représentants des quatre districts. Les principaux groupes de travail sont une commission économique, une commission des transports, un groupe chargé du gymnase intercantonal, un autre de l'Hôpital intercantonal (voir 3.2), un groupe Internet, une commission Ecole Professionnelle de la Broye, et d'autres. Certains organismes sont invités avec voie consultative dans ces différents organes², de même que d'autres associations identiques à la COREB³, certaines autres ont déposé des demandes de collaboration concrètes avec la COREB⁴.

Réalisations concrètes

La COREB compte aujourd'hui deux réalisations concrètes illustrant à merveille cette collaboration. Le présent texte n'a pas pour objectif de décrire ces deux projets en détail. Nous nous attarderons plus longuement sur certains problèmes d'aménagement du territoire et sur l'idée d'une zone industrielle intercantonale.

Le gymnase intercantonal devrait accueillir les premières volées en 2005. Sis à Payerne, il a fait l'objet – sous l'impulsion de la COREB – de consultations dans les deux cantons et deux crédits devront donc être votés par leurs grands Conseils respectifs. L'investissement à réaliser est de 50 millions de francs environ.

L'Hôpital intercantonal de la Broye – HIB – est opérationnel depuis avril 1999. Dans ce cas également, les deux cantons subventionnent les aménagements des établissements d'Estavayer-le-Lac et de Payerne à hauteur de 27 millions de francs.

Dans ces deux cas, plusieurs problèmes sont à résoudre, et non des moindres, à savoir notamment :

- Harmonisation des plans comptables afin de respecter la législation cantonale respective, différente.
- Harmonisation des salaires
- Harmonisation des plans hospitaliers pour l'HIB, des plans d'étude pour le Gymnase

Dans le cas du HIB, par exemple, deux plans comptables seront tenus séparément en plus d'un troisième, destiné à consolider les données des deux établissements (Payerne et Estavayer-le-Lac). Un seul conseil d'administration gère l'HIB, désigné « multi-sites ». Un consultant⁵ a été nommé pour gérer la fusion des deux établissements et la mise en oeuvre du HIB.

Un projet de société: l'AEROPOLE

Comme on le verra plus loin, il s'agit probablement d'une première au niveau suisse: une région intercantonale prend elle-même son destin en mains, sous l'impulsion d'une conjoncture politique favorable et d'une conjoncture économique défavorable. La Broye n'est en effet pas une région LIM, ce qui limite les possibilités d'aide financière en la matière. Les ressources de la COREB proviennent uniquement des associations régionales et des communes.

Première étape: la réflexion

Afin de définir une politique régionale de développement économique, un groupe de réflexion a été mis en place dès la fin 1998. Il s'agissait de regrouper les forces et de concentrer les efforts, avec des coûts minimaux. Ce qui fut fait: suite à plusieurs séances de ce groupe interprofessionnel, interpolitique et interdistricts d'une vingtaine de personnes, réuni sous l'égide d'un modérateur expérimenté, mais local⁶.

Après avoir posé certaines questions essentielles (Que veut-on dans la Broye en 2010 ? Que ne veut-on pas dans la Broye en 2010 ? Quel avenir professionnel souhaite-t-on pour ses enfants ? Quels sont les secteurs d'avenir ? Parmi ceux-ci quel est celui ou quels sont ceux sur lesquels bâtir l'avenir de toute la région ?), toute la problématique de développement s'est axée vers un secteur non-concurrentiel par rapport aux autres régions, et plutôt axé vers le développement à long terme de synergies régionales importantes. C'est ainsi qu'est née l'idée de s'orienter vers une utilisation civile plus poussée de l'aérodrome militaire de Payerne.

Deuxième étape:

l'acceptation au niveau local et régional

Le groupe de travail avait convenu que le public cible devait être, dans une première étape, la population régionale, qui devait être convaincue du bien-fondé de ces réflexions. Ce fut fait au travers des élus locaux, des médias locaux, des associations régionales, également par conférences de presse publiques.

Une fois cette acceptation obtenue, il fallait s'approcher des cantons de Vaud et de Fribourg, à travers par exemple les départements responsables de l'économie et de l'aménagement du territoire, puis passer au niveau fédéral, puisque la Confédération est propriétaire des installations aéroportuaires.

Composante principale:

le pôle de compétence

L'AEROPOLE, terme inventé pour la circonstance, devrait donc représenter un pôle de compétence en matière aérotechnique. Une première zone devrait accueillir des entreprises ayant besoin de la piste pour leurs activités, tout en excluant toute forme de trafic régulier. Une seconde zone devrait accueillir les activités dérivées, la sous-traitance au sens large, dans les endroits ne permettant pas l'accès à la piste.

Sans qu'aucune action de promotion n'ait été entamée en vue de promouvoir ce projet, encore à l'état de concept, plusieurs entreprises de maintenance ou de construction d'aéronefs se sont manifestées concrètement par des propositions d'achat de terrains à la commune de Payerne, dans la zone ① (voir ci-contre).

C'était bien là la preuve du besoin qui manquait encore au stade des réflexions. En cas de succès du projet, c'est donc immédiatement près d'une centaine d'emplois⁷ qui pourraient s'engranger dans la région.

Composantes secondaires

Ce projet a l'avantage d'être global: un thème principal, celui du pôle de compétence aérotechnique appelé AEROPOLE, est destiné à cibler le type d'entreprises devant être recherché en

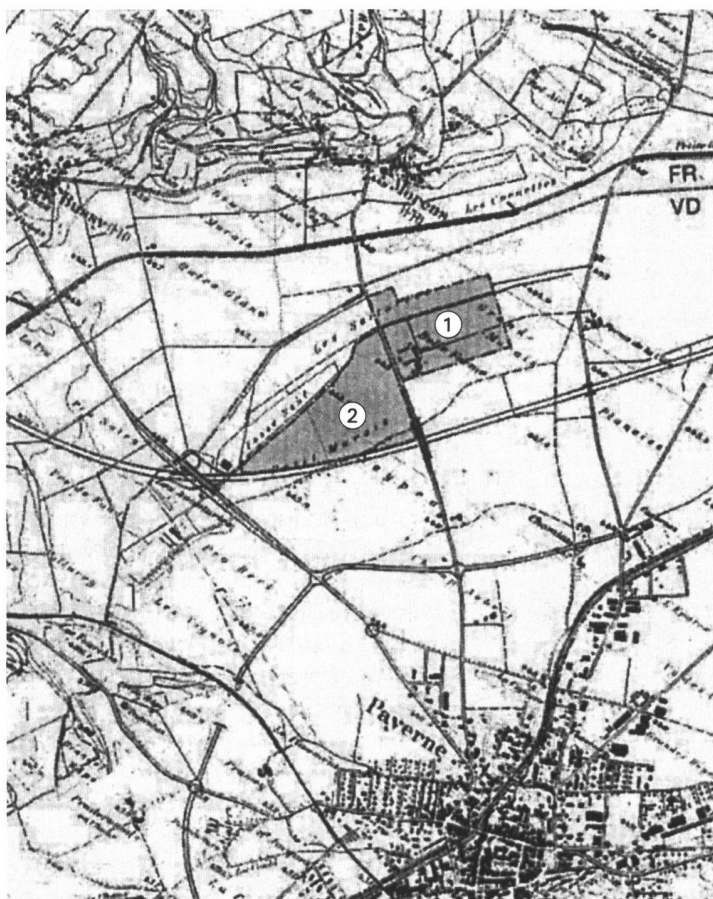
priorité. Qu'il soit dit en passant que la politique retenue est la suivante: la COREB investira son énergie dans la recherche active d'entreprises ressortissant du domaine aérotechnique; en revanche, elle ne refusera jamais d'examiner l'implantation d'autres entreprises d'un domaine différent, mais elle cherchera alors à les placer dans des zones plus éloignées de l'aérodrome, dans des lieux plus appropriés.

Parallèlement, la COREB investira également son temps, son énergie et ses moyens financiers dans les secteurs qui contribuent à rendre l'AEROPOLE attractif, c'est-à-dire entre autres le cadre de vie (des collaborateurs de ces futures entreprises), les transports publics, la santé, la formation, la mise en valeur intelligente de l'environnement privilégié de la région et les conditions d'implantation des futurs contribuables. Cela se fait déjà avec différents partenaires: non seulement les communes, les associations régionales et les cantons, mais aussi avec les entreprises de la région, ou encore par exemple le monde du tourisme, mais aussi les organismes de défense de la nature. Il s'agit au fond de créer un vaste réseau capable de rendre la région encore plus attractive sous tous les aspects décrits plus haut.

La vision des cantons

Sans que la région et ses élus ne soient au courant, les administrations, et en l'occurrence les

Le pôle de compétence aérotechnique appelé AEROPOLE.



services de l'aménagement du territoire qui collaborent ensemble depuis longtemps, avaient commandé une étude à un bureau extérieur, afin d'examiner la question des zones industrielles, et plus spécialement celle d'une future zone intercantonale entre Payerne et Estavayer-le-Lac. Cette étude, menée presque entièrement en régie par un bureau bernois et basée sur des données dépassées et assorties d'exemples curieux⁸, fut lancée en consultation dans la région au printemps 1999 et fut considérée comme tombant complètement à contre-courant par rapport aux propres réflexions de la COREB. L'étude proposait 3 scénarii et concluait notamment qu'il fallait encore lancer d'autres études avant d'entreprendre quoi que ce soit, proposition inacceptable politiquement pour les élus locaux. Les commentaires de la COREB n'ont jusqu'ici jamais été discutés par ces deux services. Une seconde étude, menée par la FHA (voir bibliographie), bien plus fouillée et basée sur des données récentes, contredit la première et renforce l'idée de la COREB.

Pourtant, le concept d'AEROPOLE a reçu l'aval et le soutien des services économiques vaudois et fribourgeois, ainsi que de leurs organismes de promotion économique respectifs. En matière d'aménagement du territoire, l'eau a coulé sous les ponts, et par exemple dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal fribourgeois, l'idée fait son chemin et les administrations chargées de l'aménagement du territoire sont un peu revenues sur leur première idée, aussi bien sur Vaud que sur Fribourg.

Alternative aux fusions cantonales ?

Ainsi, nous concluerons par les réflexions suivantes :

- La collaboration intercantonale se développe en fonction du besoin : plus le degré de complexité et d'imbrication au niveau géographique et politique est grand, plus ce besoin existe.
- Les grands projets de société ne sont pas morts en Suisse aujourd'hui : la Broye a démontré qu'elle en avait au moins la volonté. L'AEROPOLE devrait en effet transformer complètement la région dans sa structure économique à long terme. Un projet tel que celui-là est l'élément fédérateur de toute la région, c'est en quelques sorte son plus petit dénominateur commun exprimé concrètement dans la réalité économique.

- L'approche « top-down » ne saurait constituer à elle seule la clé du succès : dès que des problèmes pratiques et terre-à-terre se posent, une approche « bottom-up » est apparemment indispensable et complémentaire. Sans l'aval de la base, représentée par une volonté politique locale, les projets de collaboration intercantonale sont voués à l'échec.
- Les projets de fusion entre cantons apparaissent dès lors comme anachroniques et représentent psychologiquement une « fuite en avant » : une approche pragmatique résolvant les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent est semble-t-il toujours préférable, pour autant que la volonté politique existe, cette fois au niveau cantonal. Les Conseils d'Etat vaudois et fribourgeois l'ont parfaitement compris dans le cas de la Broye. ■

Bibliographie

- RENAUD Alain: *Typologie des zones d'activité de la Broye*, Fachhochschule Aargau Direktionsbereich Technik NDS Raumplanung, Lausanne, octobre 1999, 37 pages.
- WAGNER Patrick: *La Broye, AEROPOLE de Suisse en Europe*, COREB, Estavayer-le-Lac, septembre 1999, 8 pages.
- ATELIER 5: *Etude intercantonale d'aménagement*, Atelier 5 Architekten und Planer AG, Berne, 10 février 1999, 34 pages.
- RAPIN Stéphane: *Les effets économiques régionaux liés à l'ouverture de l'aérodrome militaire de Payerne au trafic civil*, Faculté des sciences économiques et sociales – centre de recherches en économie de l'espace, Université de Fribourg, mars 1993, 148 pages.

- 1 La Broye compte aujourd'hui près de 80% des producteurs suisses de tabac
- 2 Exemples: GIB (Groupement des Industriels broyards), ARBE (Association broyarde pour l'Energie)
- 3 Notamment l'ARO, Association régionale du district d'Oron
- 4 Telle que l'association Glâne-Veveyse pour discuter du problème des transversales A1 – A12
- 5 M. Pierre Boillat, Delémont, ancien Conseiller d'Etat responsable de la Santé
- 6 M. O.Kessler, directeur de Estavayer Lait SA, l'un des grands employeurs de la Broye (env. 550 employés)
- 7 Trois entreprises se sont déjà présentées devant l'exécutif de la commune de Payerne pour acheter un tiers de la zone envisagée.
- 8 Comparaisons entre la Broye et la région de Berlin ou de Kriens...