

Entités régionales en France et en Suisse

Autor(en): **Lombard, René**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **54 (1974)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886367>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Entités régionales en France et en Suisse

A l'heure même où l'expansion semble marquer ses limites, un bref coup d'œil s'impose sur un passé récent, sur un essor dont nous n'avons mesuré encore ni tous les avantages, ni tous les inconvénients. La forte croissance de l'économie a créé dans l'Europe occidentale de l'après-guerre d'importantes modifications de structures. La prospérité n'a été acquise et maintenue qu'au prix de déséquilibres économiques et sociaux. Le phénomène est remarquable aussi bien en Suisse qu'en France. Les efforts tendant à l'aménagement du territoire, la politique dite de développement régional sont nés de cette expansion sans précédent. Et les problèmes posés par une industrialisation accélérée — trop rapide pour certaines régions, pas assez pour d'autres — sont comparables de part et d'autre de la frontière du Jura.

Ici comme là, on rencontre près de grands centres prospères et privilégiés des régions insuffisamment développées, ou même qui ne cessent de perdre leur potentiel humain et, avec eux, les moyens de leur redressement économique. L'exode rural, l'attraction exercée par les villes, le besoin insatiable de main-d'œuvre des centres industriels ont provoqué de véritables migrations de population, sans compter l'immigration. La France perd environ 100 000 agriculteurs par an, et la désertification de certains départements n'est que trop connue. Ce qui l'est moins, c'est qu'en Suisse, où la population dans son ensemble n'a pas cessé d'augmenter depuis la guerre, le nombre des habitants a diminué au cours des dix dernières années dans 40 % des communes, c'est-à-dire surtout dans les régions de montagne.

« Si nous décidons de ne rien décider, a déclaré le Conseiller fédéral Kurt Furgler, la Suisse de demain prendra l'aspect d'une seule agglomération, allant de Zurich au Lac Léman, flanquée d'une immense région dépeuplée. »

Cette vision du chef du Département de l'Intérieur n'est

pas plus sommaire que ne l'était, il y a plus de vingt ans, le titre du livre de Jean-François Gravier : « Paris, ou le désert français ». Formule célèbre qui montre bien le caractère particulier dont la France avait à guérir : une centralisation abusive. L'essor économique risquait alors de rendre insupportable le déséquilibre entre Paris et la Province. Paris et sa région ne pouvaient sans péril accélérer encore le drainage des capacités et des richesses nationales. Le risque était autant politique que social. Les hommes de la IV^e République, qui parlaient souvent de décentralisation dans leurs discours dominicaux, en furent conscients. A travers le Plan, cette « ardente obligation » selon de Gaulle, on s'efforça de freiner le grossissement de Paris et de réanimer l'activité provinciale, mais avec un succès inégal. Le mouvement qui devait permettre de renverser réellement la vapeur fut marqué par la création en 1963 de la Délégation à l'aménagement du territoire, la DATAR ; puis en 1968 par la prise de position politique du général de Gaulle : « L'effort multi-séculaire de centralisation, longtemps nécessaire à l'unité française, ne s'impose plus désormais ». Son projet de régionalisation fut repoussé l'année suivante par le suffrage universel. Mais le processus était entamé, et l'idée entra dans les mœurs.

Un autre projet de régionalisation, à vocation essentiellement économique, fut mis en chantier par Georges Pompidou. La région n'était plus une collectivité territoriale, un nouvel écran entre les départements et l'Etat, mais un établissement public, organe de concertation entre départements voisins. Elle devait permettre surtout la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. La région, dans le projet mis au point par Alain Peyrefitte, peut financer ou participer au financement des équipements régionaux, par exemple un

programme routier complémentaire, un plan d'amélioration des cours d'eau, ou l'infrastructure d'une zone industrielle, etc. Globalement, l'ensemble des régions devrait disposer en 1975 d'un milliard de francs environ. Cela peut paraître modeste, mais c'est plus de trente fois le montant des ressources affectées en 1973 au Fonds d'intervention de l'aménagement du territoire. Tant les conseils régionaux, au pouvoir délibératif, que les comités économiques, sociaux et culturels, aux compétences consultatives, peuvent à la longue créer un esprit nouveau. La région permet à l'Etat de déconcentrer ses responsabilités et aux départements de déléguer une partie de leurs attributions. Au gré de la volonté des élus, elle pourra être davantage encore. Pour l'instant, la région n'est pas une véritable entité politique et, en principe, on n'a précisément pas voulu qu'elle le soit. Mais elle pourrait en prendre le chemin. Le sens de l'évolution actuelle est décentralisateur. Les perspectives nouvelles que M. Michel Poniatowski, Ministre de l'Intérieur, chargé de l'aménagement du territoire, entend assigner à ce dernier, vont dans le même sens : il s'agit de donner aux communes des compétences plus étendues, avec les moyens correspondants, bref de restaurer le rôle et les pouvoirs des collectivités locales.

La démarche officielle de la France va donc en sens inverse de ce qui se passe en Suisse, où l'aménagement du territoire est une occasion de plus de centraliser les pouvoirs. Sur la base de l'art. 22 quater de la Constitution, le projet de loi sur l'aménagement du territoire donne compétence à la Confédération, conjointement avec les cantons, pour étudier le développement du pays dans le domaine de « l'occupation rationnelle du territoire » et de « l'utilisation judicieuse des sols ». Ni les communes, ni à plus forte raison les particuliers ne sont reconnus compétents. L'initiative revient à la Confédération. C'est par voie autoritaire, par la procédure de l'arrêté fédéral urgent, que le gouvernement suisse s'est attribué pratiquement déjà cette compétence, en mars 1972, en fixant un délai impératif aux cantons pour désigner les territoires où il importait de protéger les sites, en stoppant provisoirement la construction des bâtiments.

Une loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne est au stade des délibérations parlementaires. Ces régions représentent les deux tiers de l'ensemble du territoire confédéré et abritent 13 % de la population totale. L'objectif est d'encourager les équipements collectifs : voies de communications, services publics, protection des eaux et environnement, équipements scolaires, hygiène, etc. L'application de la loi incombe au Service central du développement économique régional, rattaché au Département fédéral de l'économie publique. Un crédit de programme, probablement d'environ 400 millions de francs suisses pour les cinq premières années, est prévu. En se proposant de stimuler l'expansion des régions de montagne, la Confé-

dération pratiquera pour la première fois une politique régionale structurale, axée sur le développement général.

Au mois de février 1974 a été rendu public à Berne le rapport sur la « conception directrice » de l'aménagement du territoire. Cette expression — lourde à des oreilles francophones — désigne un plan suffisamment souple pour servir de base à la concertation entre la Confédération et les cantons, afin d'établir un programme d'aménagement d'ensemble. En principe hypothèse de travail, préparée d'entente entre le Conseiller fédéral Furgler, le Délégué à l'aménagement du territoire M. Rotach et ses collaborateurs, la « conception directrice » est en réalité une sorte de schéma, proposé à l'approbation des cantons, dans ce que la presse a salué comme un « fédéralisme coopératif ». Toujours selon la même « conception », la Suisse de l'an 2000 aurait 13 grands centres au lieu de 5, par le plafonnement des grandes villes actuelles et l'accroissement des villes moyennes, cependant que dans les montagnes on stimulerait la création de petites villes. L'espace séparant les axes d'urbanisation devrait conserver en principe un aspect de campagne.

L'Institut de l'aménagement du territoire, à Zurich, constate que l'absence d'une politique déterminée a pour effet que « l'implantation de nouvelles industries dépend principalement de l'initiative des chefs d'entreprises ». C'est donc qu'il en ira autrement dorénavant. La liberté d'établissement, qui fut longtemps un principe sacré, devient une faculté plus théorique que pratique. Il était inévitable qu'avec la montée des préoccupations touchant à la protection de la nature, à l'épanouissement de la vie personnelle et collective, dans l'équilibre des régions rurales et urbaines, on en vînt à modifier les principes du droit. Dans la pensée confédérale, en Suisse, l'orientation de l'aménagement du territoire rejoint les tendances nouvelles de la politique correspondante en France : à Paris, on insiste dorénavant sur l'orientation sociale de l'aménagement du territoire.

Cette dominante sociale a été marquée par le nouveau gouvernement, dès la réunion du comité interministériel de l'aménagement du territoire du 30 juillet dernier. Le temps est passé où l'aménagement n'obéissait qu'à des préoccupations d'équilibre géographique, de déconcentration, de relance de l'économie régionale. Créer des emplois en province, pour y retenir la main-d'œuvre en y répartissant l'industrie, fut longtemps l'objectif prioritaire et quasiment obsessionnel des techniciens. La priorité des priorités est donnée maintenant à la qualité de la vie. La création d'emplois ne doit pas se faire à n'importe quel prix, mais tenir compte de l'environnement. L'aménagement du territoire n'est plus la chasse gardée des technocrates, mais davantage la responsabilité des politiques. Ils doivent s'inspirer des réflexions des sociologues comme des cahiers de revendications des syndicats. Les erreurs commises dans l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Fos, ou dans celui —

touristique — de la côte d'Aquitaine, peuvent servir sur les chantiers de Dunkerque et de Calais, dans l'aménagement de la Basse-Seine ou pour celui de la vallée du Rhône.

D'autres implantations industrielles plus modestes, faites en province, et qui y ont connu un phénomène de « rejet », ont montré également les limites et les écueils d'une décentralisation parfois hâtive. On ne peut plus se contenter de transférer des usines et des services à l'extérieur des grands centres, ou des grandes villes dans les petites, là où il y a une main-d'œuvre potentielle. L'« aménageur » comme l'investisseur doivent s'interroger sur les formes nouvelles que prendra la vie sociale à l'endroit choisi, songer aux disparités créées et à tous les inconvénients possibles du développement qu'ils suscitent. A cet égard, l'accueil des immigrés est devenu d'une importance primordiale et ses conséquences dépassent les frontières nationales et même européennes. Quant à la lutte contre la pollution, elle pourrait aller sans dire, mais on s'est rendu compte, en France comme en Suisse, que le problème était loin d'être résolu. Sa solution passe, comme pour la main-d'œuvre, par la prise de conscience de l'interdépendance de tout ce qui touche à l'industrie et à l'aménagement. Il n'y a plus réellement de frontières en matière de protection de l'environnement.

On le sait bien à Bâle où l'idée de « Regio » est entrée dans les mœurs et a obtenu des résultats très positifs. Entre la Suisse et l'Allemagne surtout, la coopération est en bonne voie. Depuis 1972 un comité germano-suisse pour l'aménagement du territoire est au travail. La mise sur pied d'une commission similaire austro-suisse est en cours. Avec la France, nombre d'accords concrets ont été conclus, qu'il s'agisse d'Emosson, des centrales sur le Rhin ou du Centre européen de recherche nucléaire. Mais pour l'aménagement d'une « Regio genevensis », l'essentiel reste à faire et le dialogue n'a pas été réellement noué. Des milliers de frontaliers français viennent travailler quotidiennement à Genève, ce qui justifierait une politique régionale des transports. La loi fédérale ne met aucun obstacle à de tels arrangements à l'échelon local. La loi française en revanche n'a guère assoupli sa rigidité unitaire. Pour les discussions avec les voisins, il y a là une difficulté certaine.

Nombreux sont les problèmes qui mériteraient d'être examinés d'un commun accord, en ce qui concerne le développement régional, au profit de l'intérêt supérieur des deux pays. La DATAR l'a d'ailleurs compris. Elle a ouvert plusieurs bureaux à l'étranger. Leur mission est d'informer et de rechercher les investisseurs susceptibles de procéder à des implantations créatrices d'emplois en France. Une « antenne » fonctionne à Berne, comme à Francfort, Londres, Madrid, Stockholm, Tokyo et aux USA. Ces bureaux ont permis de donner du travail à des milliers de personnes dans certaines régions défavorisées de l'hexagone.

Une telle démarche rejoint les préoccupations de la Chambre de commerce suisse en France, qui cherche les moyens de développer la coopération industrielle franco-helvétique, et particulièrement les implantations suisses en France. C'est dans cet éclairage qu'elle considère le problème des frontaliers. Le président de la Compagnie déclarait à la dernière assemblée générale que la transhumance journalière de plusieurs dizaines de milliers de travailleurs entre la France et la Suisse était à la longue difficilement supportable aux plans humanitaire, social et économique. Pour M. Georges-E. Reymond, il faut chercher des solutions permettant de procurer à la main-d'œuvre française du travail dans un périmètre raisonnable de son domicile. Il ajoutait que l'étroit marché de la main-d'œuvre en Suisse devrait inciter les industriels helvétiques à transférer certaines de leurs productions là où se trouvent les hommes. Rappelons aussi qu'à part les créations d'usines, et l'implantation de filiales, il ne faut pas oublier la solution qu'offre la sous-traitance.

La France bénéficie, par rapport à la plupart de ses voisins, d'un avantage inappréciable : l'espace. Avec 95 habitants au kilomètre carré, sur un territoire faiblement accidenté et bien irrigué, elle dispose d'un atout considérable pour un développement harmonieux. Avec 155 habitants au kilomètre carré, et ses montagnes, la Suisse en revanche est à l'étroit. Le Plateau, où doit pratiquement se développer l'industrie, est démographiquement presque saturé. L'aménagement régional franco-suisse, dans son aspect économique, pourrait offrir à la collaboration des deux pays des possibilités nombreuses d'accords industriels ou techniques.

La politique régionale, et même la politique industrielle, sont d'ailleurs appelées à être harmonisées de plus en plus étroitement au niveau international. A la conférence européenne « au sommet » de Paris, en octobre 1972, les neuf chefs d'Etats ou de gouvernements s'étaient engagés à coordonner leurs politiques régionales. Le Fonds de développement dont ils ont décidé la création a pour tâche de corriger les déséquilibres au sein de la Communauté et notamment ceux qui résultent « d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel ». L'OCDE a créé un groupe de travail sur les politiques de développement régional. La question a fait l'objet de rapports et a été discutée à l'échelon des délégations permanentes. Le Conseil de l'Europe s'est occupé dès 1961 du problème et l'Assemblée consultative a fait une série de recommandations, avant que ne se réunissent les conférences des ministres européens responsables. Il n'y a pas jusqu'à l'ONU qui n'ait abordé la question, avec la conférence de Stockholm sur l'environnement. Bien qu'en partie superfétatoires, les efforts sont convergents. Ils nous rappellent, s'il en était besoin, qu'aucune politique d'implantation industrielle, ni d'ailleurs aucune politique régionale ou nationale, ne sauraient plus être considérées comme une fin en soi.