

LES ALPES, REVELATEUR DES DISPARITES ECONOMIQUES
REGIONALES EN SUISSE

François WALTER
Chef de travaux
Institut de Géographie
Faculté des Sciences - Université de Fribourg

La conception jacobine du territoire, par laquelle Paul Guichonnet justifie l'attention tardive portée en France à la spécificité des problèmes de la montagne, caractérise plus généralement la relation à l'espace de la société occidentale tout entière (1). Bien sûr, la France du XIXe siècle a poussé très loin la recherche d'une configuration unitaire de l'espace national en s'efforçant de ramener à un dénominateur commun les inégalités de fait de la diversité hexagonale. Dans le même temps où il s'agissait de coaguler la diversité, il importait d'affirmer la légitimité de l'initiative individuelle face à l'espace, parce que la liberté est coextensive à l'égalité. Une telle célébration de l'individualisme possessif donna le branle à ce que Michelet appelait une "oeuvre de destruction" (un type de comportement foncièrement anti-écologique, dirions-nous aujourd'hui) : rupture d'équilibre des agrosystèmes et relations nouvelles au milieu qui se réduisent à de purs rapports de production quand le territoire se trouve vidé de son contenu symbolique.

L'Ancien Régime avait instauré la réglementation tâtilonne d'un véritable contrôle de l'espace. L'individu se trouvait enserré dans un réseau complexe aux allégeances multiples, génératrices de privilèges de lieux. Et le droit ancien d'ergoter ainsi subtilement sur différents degrés d'appropriation du sol. A l'échelle locale, les communautés paysannes codifient strictement son utilisation dans la coutume (contraintes communautaires de l'assolement triennal par exemple) et préservent l'immutabilité du finage par des interdictions de construire en dehors du périmètre villageois. A l'échelle nationale, la prise en compte des différenciations régionales n'est pas absente, la fiscalité en témoigne tout comme, P. Guichonnet l'a signalé, cette création, déjà au XVIIe siècle, de l'"Inscription maritime" qui accorde des privilèges aux populations littorales en compensation des servitudes naturelles qu'elles subissent.

Tout ceci se voit balayé au moment où la conception libérale de l'Etat et de l'économie transforme radicalement les structures de la société occidentale. La mise en place d'institutions favorables à l'initiative privée n'est-elle pas la condition d'un type de croissance sur laquelle se bâtit la société industrielle contemporaine ? Cette hypothèse posée, le retour à une vision moins uniformisée du territoire et la genèse de normes différenciées selon la situation régionale sont un thème politique fondamental de l'analyse des attitudes face à l'espace. Au cours des XIX-XXe siècles, on passerait progressivement, suivant la terminologie de R. Delorme et Ch. André (2), d'une conception de l'intervention de l'Etat étroitement circonscrite (dominante avant 1875) à une situation d'interférence marquée avec l'économie et le social où l'Etat est globalement "inséré" (pleinement opératoire après 1945). Dans ce cadre problématique s'inscrivent

aisément deux modifications considérées comme significatives parce qu'elles ouvrent symboliquement des perspectives totalement nouvelles à l'analyse de l'organisation de l'espace et aux pratiques spatiales. La première concerne l'allocation des sols. Elle s'applique à l'échelle locale et détermine le champ de la recherche urbaine. Il s'agit de l'incorporation du "zoning" dans les instruments urbanistiques, qui bouleverse la notion de propriété formalisée par le droit bourgeois du XIXe siècle. En effet, la réglementation différentielle des constructions suppose qu'un propriétaire soit désormais traité différemment selon l'emplacement de son terrain! L'autre changement concerne l'échelle régionale et la responsabilisation croissante de l'Etat envers des questions de justice spatiale, par le biais de ce qu'on appellerait aujourd'hui le salaire indirect. D'après sa position à l'intérieur du territoire national, une région accède différemment aux retombées financières de l'action étatique. C'est la dimension économique de la politique régionale. Reste à l'historien le soin de dater ces évolutions.

Du catégoriel au territorial

Pour le cas de la politique régionale qui seul nous intéressera ici, Jean-Luc Piveteau a construit, dans ses grandes lignes, le modèle helvétique de perception des disparités économiques régionales (3). A un XVIIIe siècle attentif aux différences régionales, succède une longue période d'estompement de cette perception au plan économique alors que celle des niveaux culturels et politiques reste d'actualité. Désormais, les clivages sectoriels horizontaux l'emportent sur la perspective verticale que suppose l'appréhension régionale des disparités. Les grandes synthèses des géographes n'échappent pas à la vision dominante, en développant en priorité une sensibilité aux aspects qualitatifs des paysages plutôt qu'une quantification rigoureuse susceptible de déboucher sur une véritable problématique régionale. Depuis les années 1950, par contre, les déséquilibres spatiaux imprègnent l'analyse. L'attention portée aux décalages entre régions faibles et régions fortes économiquement peut aller jusqu'à une "dramatisation des écarts". Ce modèle très général doit, de l'avis même de son auteur, être nuancé et affiné. Sans tenir compte des traits objectifs des disparités, c'est à l'inclusion de la montagne dans le modèle à laquelle ce bref article voudrait procéder : à savoir prolonger l'hypothèse qui veut que la politique de la montagne ait été, comme dit J.-L. Piveteau, l'"un des plus efficaces instruments de prise de conscience des inégalités régionales". Ce choix nous semble de surcroît illustrer une règle méthodologique maintes fois appliquée par P. Guichonnet. Ce dernier insiste sur le "rôle médiateur" des Alpes "entre les grands espaces qu'elles séparent". Il n'est donc guère possible de les étudier seulement pour elles-mêmes (4).

Il y a deux perceptions possibles des différenciations économiques. Chacune peut conduire à une expression spatiale concrète. L'une est catégorielle et cherche à ramener les différences constatées à des oppositions horizontales entre couples antagonistes : catholique/protestant, industriel/agricole, urbain/rural. L'autre est proprement régionale et confronte des systèmes spatiaux : les circuits de l'économie urbaine, les concepts centre/périphérie ou d'autres typologies régionales complexes. Dans l'histoire, les deux perspectives se croisent. La première, typique des appro-

ches scientifiques comparativistes et dialectiques, domine le XIXe siècle et se maintient au XXe siècle. La seconde emprunte ses instruments méthodologiques à des courants de pensée récents en science sociale, structuralisme et systémisme, et ne peut donc s'épanouir pleinement qu'après 1950. A ces manières de conceptualiser la réalité sociale correspondent des attitudes que reflète, mutatis mutandis, la perception des disparités économiques. Cela va de soi, l'asynchronisme est remarquable entre la conscience du problème et sa résolution théorique, de même que des décalages évidents séparent ses manifestations concrètes de leur appréhension subjective.

Ainsi, l'opposition sectorielle ville/campagne a une longue tradition dans le système suisse. Sous l'Ancien Régime, elle est même fondamentale pour qui veut comprendre l'originalité du système socio-politique des cantons. A l'intérieur de ceux-ci, elle cristallise les inégalités politiques qui pénalisent les ressortissants de résidence extra-urbaine. Les révolutions de la fin du XVIIIe siècle et du premier tiers du XIXe siècle ne cessent d'en finir avec les privilèges de lieux, la destruction des remparts figurant leur exécution symbolique voulue par les paysans. Que cette catégorie fondamentale du code perceptif soit utilisée au moment où l'on voulut rendre compte des différences de richesse n'a rien pour surprendre. La tentation s'inscrit dans une conception dichotomique qui associe l'innovation économique et l'activité productrice à un espace ponctuel, la ville, par opposition à l'inertie du monde rural. Ce schéma spatial simple demeure largement opératoire encore durant la première moitié du XXe siècle dans un domaine spécifique, celui des allocations sociales. Dès 1910, des secours aux militaires en service actif sont versés en appliquant un barème différencié suivant que le bénéficiaire réside en ville ou à la campagne. En 1918, on ajoute la catégorie semi-urbaine et cette trilogie suffit encore à la mise sur pied du vaste programme d'allocations élaboré durant la seconde guerre mondiale, y compris l'assurance vieillesse et survivants. Cette taxonomie réductrice deviendra vite caduque à l'âge de la rurbanisation.

Dans d'autres circonstances, la simplicité du clivage embarrasse. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer globalement le niveau de richesse des cantons. Jusqu'à la première guerre mondiale en effet, la souveraineté fiscale étant du ressort cantonal, la Confédération ne pouvait lever d'impôts directs. Au compte des ressources attribuées au pouvoir central figurait le "contingent d'argent" soit une somme fournie par les cantons au prorata de leur richesse respective. Fixé une première fois en 1803, le barème de ces contributions est révisé à plusieurs reprises jusqu'en 1895. A chaque fois, le problème se pose dans des termes semblables : comment estimer la richesse respective sur des bases objectives. Le seul critère retenu est le chiffre de la population. En effet, un raisonnement "géographique" fréquent à l'époque présuppose que la taille d'un Etat ou le chiffre de sa population sont une condition d'aisance. Pour le reste, on admet volontiers que le classement s'appuie seulement sur l'"opinion" la plus courante concernant le niveau des ressources économiques et financières. Résultat, Bâle et Genève, deux grandes villes dotées d'un arrière-pays limité sont considérées comme les cantons les plus riches durant toute la durée de fonctionnement du système (ce qui est purement intuitif, mais pas forcément erroné). Des transferts vers des catégories plus lourdement taxées sont à l'occasion justifiés parce que

des bourgs ressemblent à des villes (cas de Glaris) ou que la population ne peut plus être considérée comme exclusivement agricole (cas de Zoug). Et pourtant, l'insatisfaction d'une telle grille n'échappe pas aux observateurs qui constatent

- a) que des régions rurales peuvent être riches (Vaud, Argovie, Berne particulièrement);
- b) que des contrastes "régionaux" peuvent exister à l'intérieur d'un même canton, clivages qu'on cherche à ramener à une différence sectorielle en termes de classe sociale (présence d'indigents et d'ouvriers).

Plus généralement, et indépendamment des lacunes statistiques, c'est la méthode d'analyse qui fait défaut et empêche de comparer de manière synthétique les nombreux indices que les experts recommandent de prendre en considération. Complexité redoutable qui fait dire à une Commission du Conseil des Etats en 1850 : "Si la Suisse était un Etat unitaire, il ne viendrait à l'idée de personne de faire de pareilles différences entre les habitants d'un même pays".

La mauvaise conscience alpestre

L'élaboration des premiers éléments d'une problématique régionale va s'amorcer cependant après 1848, dès lors que la fondation de l'Etat fédéral met l'intégration des composantes centrifuges potentielles au premier rang des objectifs politiques. L'Etat central fraîchement proclamé manifeste des tendances centralisatrices. Il se propose de gommer les particularismes régionaux au profit d'un modèle de développement, celui du capitalisme triomphant. C'est ce que Paul Guichonnet entend quand il parle, par exemple, de "conquête des Alpes par la civilisation industrielle" (5). Mais le fonctionnement du fédéralisme rend très tôt sensible aux inégalités. Par le biais des subventions, la différenciation régionale va devenir progressivement principe de politique. C'est grâce au couplage de deux perspectives sectorielles (l'aide à l'agriculture en difficulté et la dégradation des conditions naturelles dans les zones de montagne) que s'opère cette prise de conscience.

La détérioration du milieu naturel impose un lourd tribut à l'espace alpestre au point que les séquelles de l'action anthropique deviennent menace pour les activités et les populations, menace à laquelle l'aménagement constitue en quelque sorte la réponse. Là où les sociétés traditionnelles subissaient les contraintes naturelles, les sociétés du XIXe siècle opposent le défi techniciste. Paul Guichonnet peut discerner à juste titre, dès les années 1860, "une véritable doctrine de la restauration et de l'aménagement de la montagne" (6). Toute une série de phénomènes (ravages du vent, avalanches, chutes de pierres, affaissements de terrains, ravinement et inondations) sont ainsi attribués au déboisement des zones élevées. Les nouvelles théories scientifiques qui expliquent les mécanismes de l'érosion, l'activité des torrents et la dégradation des bassins-versants servent de support aux premières mesures conservatoires sur les forêts et les endiguements (1876-1877). Vu de la plaine, l'anar-

chie écologique de ce monde hostile était devenue franchement inadmissible.

La même réflexion sectorielle préside à la législation en faveur de l'agriculture. Or, les premières mesures en ce sens (1884 et 1893) se confinent dans des généralités sans nuance régionale. En 1919, une motion au Conseil national demande de revoir dans le détail la loi de 1893 en précisant notamment que la révision devrait "tenir plus largement compte des besoins spéciaux des régions alpestres". D'autres interventions comme le postulat Schaer en 1917 mais surtout la motion Baumberger de 1924 s'inquiètent du "dépeuplement des hautes vallées" et des "conditions d'existence toujours plus difficiles dans ces régions". Lorsqu'en 1929, on modifie la loi de 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture, une petite phrase décisive est ajoutée à l'article 1. : La Confédération "tiendra spécialement compte... des besoins des régions montagneuses et, en général, de la situation difficile des petits cultivateurs". C'est l'aboutissement de toute une série de propositions introduites progressivement en faveur de la montagne : dès 1861, subventions aux routes de montagnes; dès 1885, subventions aux chemins d'alpages; depuis 1911, subsides spéciaux aux caisses maladies des "contrées montagneuses"; à partir de 1921, relèvement du taux de subventions à l'assurance du bétail en montagne; dès 1925, majoration des primes à la mouture dans les "régions montagneuses"; en 1928, aide financière aux "paysans montagnards". Cette énumération prouve combien la perspective demeure encore très catégorielle. Toutefois, l'intervention différenciée de la Confédération procède d'une véritable analyse des disparités économiques. Elle consiste à mettre en cause la pratique qui subordonne le versement des contributions fédérales à l'engagement par le canton concerné de sommes équivalentes. C'est dans les années vingt que l'on s'aperçoit comment, par ce système, les "cantons faibles" (soit avant tout les cantons de montagne) se trouvent défavorisés alors que ce sont eux qui ont le plus besoin de la manne fédérale. J.-L. Piveteau avait déjà pressenti que le système "conçu comme un moyen de tendre à une convergence vers le haut" allait devenir "un facteur de différenciation accrue" (7). L'hésitation que trahit l'article 1. de la loi de 1929 en juxtaposant petits paysans et régions de montagne (soit une catégorie sociale et une catégorie topographique) nous mène au seuil des années 1950. Sur la base des articles économiques, introduits dans la Constitution en 1947, dans lesquels il est nommément admis que la Confédération peut intervenir "pour protéger des régions dont l'économie est menacée", une législation incorporant des dispositions de politique régionale est désormais possible. Ainsi la loi de 1951 sur l'agriculture et celle de 1954 sur les mesures à prendre en cas de crise économique dénotent qu'à côté de la perspective sectorielle traditionnelle le raisonnement régional commence à se montrer opérationnel. Un seuil a donc été franchi.

Deux facteurs contribuent à l'éclosion de la perspective régionale dans les années quarante : le problème de la définition des régions de montagne d'abord, la problématique nouvelle de l'aménagement du territoire ensuite. Jusqu'aux années vingt, par commodité, la Confédération a défini les "régions montagneuses" selon le schéma géographique prédominant au sein de la classe politique. Le cadre cantonal fait considérer globalement comme régions de montagne les cantons d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Appenzell Rh. intérieures, Grisons, Tessin et Valais.

En 1925 est introduit pour la première fois la définition par l'altitude qui considère comme montagneuses les zones situées à 800 mètres au moins. L'arbitraire d'une telle définition apparaît à l'application d'où un certain nombre de correctifs qui favorisent par un barème progressif les territoires les plus élevés (dès 1933) et inclut dans les régions à taux de subvention majoré des communes sises à moins de 800 mètres (dès 1940). En vue d'assurer dans un but stratégique l'approvisionnement du pays en temps de guerre, le Conseil fédéral ordonne en 1939 de lever un cadastre de la production agricole. Les travaux préparatoires font ressortir la nécessité de définir les régions de montagne par des critères objectifs. Dans ce but, il est proposé en mai 1944 d'opérer commune par commune une répartition entre exploitations de montagne et exploitations de plaine en tenant compte de la durée de la période végétative, des précipitations annuelles et de leur régime, des possibilités de mise en culture et de l'accessibilité. L'arrêté du Conseil fédéral qui promulgue en 1949 ce qu'on appelle dorénavant la "limite standard" de la zone de montagne y classe 1.249 communes sur 3.104, avec pour limite inférieure une altitude variant de 200 à 900 mètres. Par la suite, cette délimitation sera corrigée et complétée à l'aide des critères multiples utilisés au début des années 50 dans l'établissement du cadastre de la production animale (8). Le débat technique sur la définition des régions montagneuses sert donc à dépasser une problématique purement dichotomique (en-dessus, au-dessous d'une ligne d'altitude) pour raisonner plus globalement. La montagne devient un agrosystème complexe, une véritable région au sens des géographes. Cette prise de conscience précède la mise sur pied d'une véritable politique "d'aménagement global et concerté des Alpes" en Suisse, dont Paul Guichonnet situe l'avènement au seuil des années 70 (9). La loi fédérale sur les investissements dans les régions de montagne (1974) en est l'instrument.

L'autre facteur qui contribue largement à cette évolution est l'émergence des préoccupations aménagistes dans les années 1930-40 (10). Là aussi, le débat s'articule sur l'opposition entre deux conceptions sectorielle et territoriale. La première fait de l'aménagement une planification économique au service de la croissance, l'autre y intègre des objectifs de développement harmonieux des différentes régions du pays. Si la Suisse n'est pas encore institutionnellement mûre pour entreprendre une politique aménagiste à l'échelle nationale, l'aménagement régional va démarquer après la guerre avec les premières expériences de collaboration intercommunale qui développent une dynamique autre que celle strictement ponctuelle assumée par l'urbanisme traditionnel à l'échelle locale.

L'évolution ainsi décrite s'insère avec des décalages dûs à la structure socio-politique spécifique de la Confédération, dans un schéma plus général qui est celui des sociétés occidentales. Partout en Europe, l'aménagement du territoire est né de la conjonction des nécessités d'une politique et des instruments opératoires offerts par la science régionale. La problématique des régions déprimées économiquement naît précocement en Grande-Bretagne et débouche sur une démarche aménagiste globalisante qui consacre au lendemain de la guerre l'avance technique et conceptuelle des "planners" d'outre-Manche. La France est en retard dans ce domaine et n'intègre véritablement la politique régionale qu'au moment du quatrième plan (1961-1965). En Suisse également, l'aménagement à l'échelle nationale tarde. Mais ici, à défaut d'un "désert" helvétique et

pour des raisons symboliques et éthiques liées aux valeurs nationales, c'est la montagne qui a dû incarner la marginalité économique, au prix d'ailleurs de révisions déchirantes dont l'évocation échappe à la problématique de cet article. Les Alpes, refuge des valeurs traditionnelles, abri des populations vertueuses et indépendantes chantées par la mythologie historique nationale, se trouvent brutalement transformées en un territoire économiquement assisté! Bien que la genèse de véritables politiques régionales ait été longue, contrairement à d'autres pays dont l'interventionnisme alpin se limite, jusqu'aux années soixante, à des aspects agro-forestiers purement sectoriels et ponctuels, l'aide précoce consentie en Suisse directement à la paysannerie de montagne dans l'entre-deux-guerres a permis de faire découvrir efficacement les disparités régionales de revenus et les disfonctionnements des mécanismes de la croissance. Les Alpes ont donc contribué largement à révéler une nouvelle manière de gérer le territoire.

NOTES

- (1) P. Guichonnet, *Recherche d'une politique*, in *Histoire et Civilisation des Alpes*, T. 2, Toulouse/Lausanne 1980.
- (2) R. Delorme et Ch. André, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Paris 1983.
- (3) J.-L. Piveteau, *La perception des disparités économiques régionales en Suisse depuis la fin du XVIIIe siècle*, in *L'Espace Géographique*, No 3, 1974.
- (4) P. Guichonnet, *Le développement démographique et économique des régions alpines*, in *Le Alpi e l'Europa*, 2. *Uomini e territorio*, Bari 1975.
- (5) *Ibid.*
- (6) P. Guichonnet, *Les problèmes de la défense du sol et du milieu dans les Alpes*, in *Le Alpi e l'Europa*, 2. *Uomini e territorio*, Bari 1975.
- (7) J.-L. Piveteau, *op. cit.*
- (8) *La nouvelle définition est institutionnalisée dans une ordonnance fédérale de 1961 encore en vigueur aujourd'hui. Sur les avatars récents de la délimitation des zones de montagne en Suisse, voir W. Leimgruber, What is a Mountain Region ? Geographical and Political Aspects of a Rural Development Problem, in Environment and Human Life in Highlands and High-Latitude Zones, Innsbruck 1985.*
- (9) P. Guichonnet, *Recherche d'une politique...*, *op. cit.*
- (10) *Sur ce thème, voir F. Walter, Fédéralisme et propriété privée 1930-1950. Les attitudes face à l'aménagement du territoire en temps de crise et de pleins pouvoirs, in DISP, Nr. 82, Oktober 1985.*