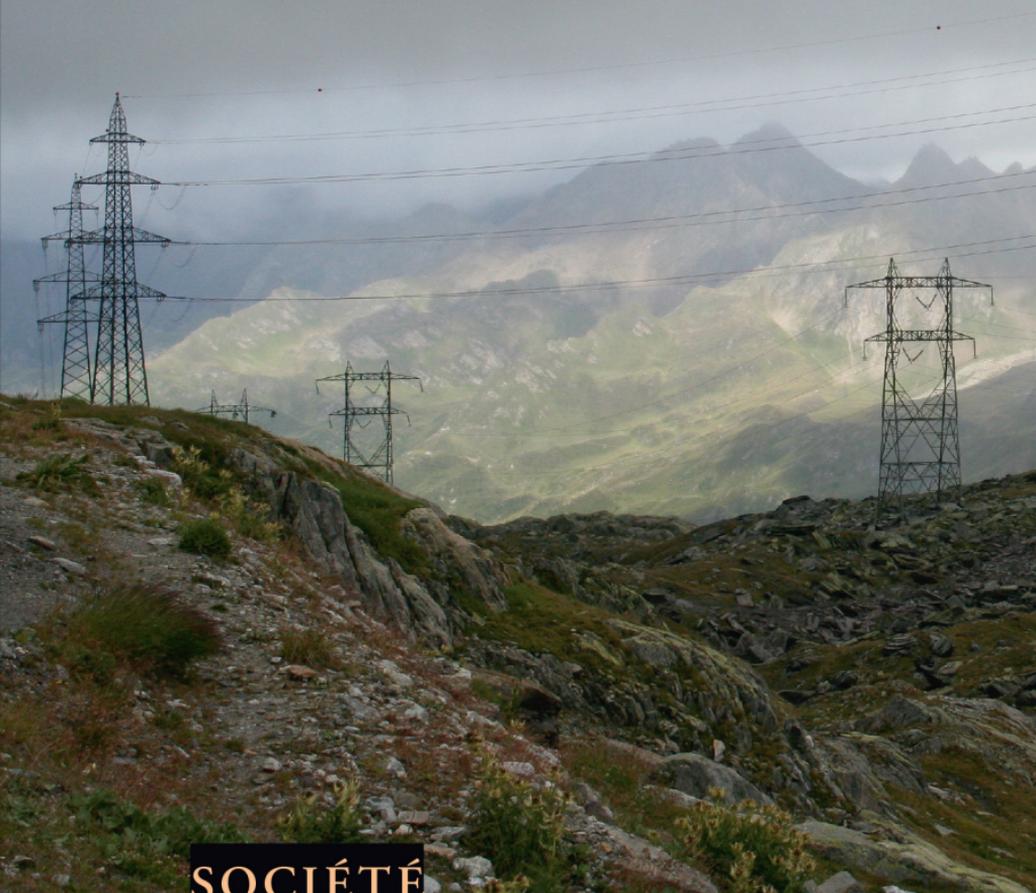


94

Gilles Rudaz
Bernard Debarbieux

LA MONTAGNE SUISSE EN POLITIQUE



SOCIÉTÉ

LA MONTAGNE SUISSE
EN POLITIQUE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend: Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste; Robert Ayrton, politologue et avocat; Julia Dao, collaboratrice scientifique aux affaires internationales de l'Office fédéral de la culture, Berne; Giovanni Ferro Luzzi, directeur scientifique au service de recherche en éducation du Canton de Genève; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL; membres fondateurs et honoraires: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud); Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes:

LOTÉRIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE –
UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – UNIVERSITÉ DE GENÈVE – UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL – FONDATION
SANDOZ – FONDATION LEENAARDS – FONDATION JUCHUM

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Gilles Rudaz, Bernard Debarbieux

**LA MONTAGNE
SUISSE
EN POLITIQUE**

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

Conseiller scientifique de la Collection Le savoir suisse pour ce volume :
Jean-Bernard Racine

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*
Graphisme de couverture : *Valérie Giroud*
Illustration de couverture : *Col du Nufenen (détail), photographie de Bernard Debarbieux, 2006*
Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*
Impression : *IRL plus SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement la publication des travaux de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.

Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2013

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88915-043-4

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	LA MONTAGNE, UN OBJET POLITIQUE	9
2	LA MONTAGNE ET L'IMAGINAIRE NATIONAL DE LA SUISSE	11
	Les ressorts de l'imaginaire national – Le montagnard, personnage emblématique de la nation – La montagne comme question étatique	
3	L'ENTRÉE DE LA MONTAGNE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES	23
	Un château d'eau sous haute surveillance – Améliorer les conditions de vie en montagne – L'agriculture, secteur de toutes les attentions – La LIM, une politique globale pour la montagne	
4	LA REMISE EN CAUSE CONTEMPORAINE : LA MONTAGNE EN FILIGRANE	39
	La nouvelle politique régionale: une approche par projet – Agriculture: logique de projet et multifonctionnalité – Politiques forestières: le tournant de la multifonctionnalité – Protéger la nature et le paysage – Aménagement du territoire – Tourisme: une ressource économique d'importance nationale – Energie: la « batterie verte » du pays – L'évolution du maillage institutionnel et des partenariats – La montagne autrement	
5	CONVERGENCES, CONTROVERSES ET LIGNES DE CLIVAGE	63
	L'exceptionnelle convergence des années 1930-1940 – L'équilibre du territoire helvétique en débat – Porta Alpina: épiphénomène ou symbole? – Le creusement d'un abîme culturel? – Equilibres institutionnels et culture de la négociation – Actualité des tensions, vigueur des prises de position – La spécificité montagnarde en question – Renouveler les constats? Relancer les initiatives?	

6	MONTAGNES SANS FRONTIÈRES?.....	85
	Des remparts et des ponts aux marges du territoire – La coopération alpine: ambitions et réserves – Le blocage de la Convention alpine par la Suisse – Une recomposition des forces autour des Alpes? – Le Jura et la promotion d’une identité commune – Montagnes d’Europe et politiques communautaires – La Suisse et les montagnes du monde – Une stratégie diplomatique – Coopérations montagnardes	
7	LA MONTAGNE SUISSE À LA CROISÉE DES CHEMINS?	111
	LA MONTAGNE SUISSE EN POLITIQUE : CHRONOLOGIE	115
	BIBLIOGRAPHIE.....	117

« Père, y a-t-il des pays sans montagnes ? »
Guillaume Tell, Schiller, 1804

REMERCIEMENTS

Nous remercions chaleureusement Christian Pellet et Bertil Galland pour avoir encadré la réalisation de cet ouvrage, ainsi que Jean-Bernard Racine pour avoir œuvré comme conseiller scientifique. Nous exprimons notre gratitude à Jacques Michelet pour la réalisation des cartes et pour avoir contribué à la discussion. Nous tenons aussi à remercier Géraldine Pflieger pour ses conseils lors de l'élaboration de la proposition. Nous savons gré à l'Office fédéral de la statistique, à l'Office fédéral de l'agriculture et à l'Administration fédérale des finances pour les données et éclairages qu'ils nous ont apportés. Cet ouvrage est le fruit d'un engagement de longue date des auteurs sur le thème de la montagne. Aussi, ces réflexions doivent beaucoup à des échanges passionnants avec des acteurs politiques de la montagne engagés aux échelles locale, cantonale, régionale, nationale, européenne et mondiale. Une active communauté scientifique, dont nous sommes solidaires, maintient un débat animé sur ce thème. Pour ces échanges stimulants, nous sommes donc vivement reconnaissants à ces acteurs politiques et scientifiques, sans pouvoir en dresser ici une liste exhaustive. Toutefois, dans le cadre de la réalisation de cet ouvrage, trois personnes méritent tout spécialement d'être remerciées pour nous avoir offert une contribution critique des plus appréciées: Paul Messerli, Thomas Egger et Charly Darbellay. Enfin, nombre de développements dans cet ouvrage trouvent leur source dans des projets de recherche soutenus par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (CR1111-137989; CR1011_125414; PA00P1-117432; PBGE1-112924) et le Swiss Network for International Studies (projet Mountlennium), institutions auxquelles nous exprimons ici notre vive reconnaissance.

1

LA MONTAGNE, UN OBJET POLITIQUE

La Suisse est un petit pays de grandes montagnes. Les faits s'imposent avec la force des évidences indiscutables, même si tout n'est pas montagne dans ce petit pays, loin de là. Ces montagnes étaient là bien avant que la Suisse existe et il a fallu faire avec elles des siècles durant.

Toutefois, malgré cette évidence, là n'est pas la principale singularité de la Suisse. Après tout, de nombreux pays dans le monde sont aussi faits de montagnes, parfois plus abondantes et plus hautes encore. Ce qui frappe en Suisse, et ce qui en constitue une des spécificités, c'est surtout l'importance politique de la montagne.

La formulation peut surprendre. Le bon sens nous apprend que la montagne ne fait pas de politique. Ce même bon sens nous dit aussi que la politique est une affaire d'hommes, de femmes et d'institutions humaines. Pourtant la politique consiste aussi à faire entrer dans le débat public, dans les textes de lois, dans les règles administratives des êtres et des objets parce qu'ils comptent dans les relations que les sociétés tissent en leur sein. Il peut s'agir de microbes ou de rats d'égouts dans les politiques sanitaires ; il peut s'agir aussi de villes, de fleuves et de montagnes. Et dans ce dernier domaine, la Suisse a une certaine antériorité et une incomparable expérience.

En effet, si dans beaucoup de pays, en Europe et dans le monde, on a fait de l'eau, de la forêt, de l'énergie ou de l'agriculture des enjeux du débat public et des éléments de politiques publiques, il est plus rare qu'on ait procédé de même avec la montagne. Dans une étude conduite au début des années 2000, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

l'agriculture (FAO) relevait que peu de pays dans le monde avaient adopté des lois ou des règlements qui prenaient en compte la montagne en tant que telle (Villeneuve *et al.*, 2002). En Suisse, la montagne est non seulement un type de milieu et de paysage omniprésent, elle fait aussi l'objet d'une attention récurrente du législateur ; elle est enfin au cœur de nombreuses controverses, d'envolées oratoires et de politiques de communication.

Telle est la montagne qui est au cœur de ce livre, la montagne conçue comme un objet politique. Ce n'est pas celle des géologues ou des géomorphologues qui ne disposent d'ailleurs pas de définition commune. Ce n'est pas celle des peintres et des romanciers, ni celle des touristes ou des bergers, pas davantage celle des souvenirs d'enfance ou des rêves de puissance. C'est celle que l'on introduit dans les débats publics, que l'on invoque dans les controverses ou les compromis ; celle pour laquelle on conçoit et on met en œuvre des politiques publiques ; celle en fonction de la laquelle les Suisses pensent et rendent compte de leur territorialité commune, de leur façon de s'inscrire comme un collectif dans l'espace à l'aide de pratiques et de mythes partagés ; celle aussi que l'on exporte quand les Suisses se soucient de leur place dans le monde.

Mais si la montagne occupe une place considérable dans la vie politique suisse, elle n'est pas pour autant un objet facile à circonscrire. Invoquer la montagne comme forme de relief, comme paysage habité, comme écosystème, ou comme territoire, ce n'est pas invoquer la même montagne. Derrière le mot se cachent de nombreuses façons de concevoir l'objet, ou peut-être même plusieurs objets différents. Ce livre s'efforcera donc d'analyser la récurrence de la référence à la montagne dans la politique en Suisse, mais en insistant sur la grande variété des façons de construire cette référence. Pour le dire autrement, la montagne qui court dans ce livre est moins une réalité géographique en tant que telle que l'ensemble des discours, des textes, des images, des statistiques, des arguments, des formulations de problèmes et de solutions qui lui ont donné des formes politiques variables avec le temps.

2

LA MONTAGNE ET L'IMAGINAIRE NATIONAL DE LA SUISSE

«Notre pays a trouvé ses origines à la montagne. Ce sont des paysans de la montagne qui, inspirés par un esprit indomptable de liberté et entraînés par une énergie irrésistible, ont donné naissance à notre Etat. Si nous voulons que la Suisse reste cette Suisse que l'histoire nous a léguée, nous devons veiller à assurer des possibilités d'existence aux paysans de nos montagnes. C'est un devoir national, une mission patriotique, digne des plus hauts efforts.»

Cette citation est extraite d'une intervention du conseiller fédéral Walther Stämpfli lors de la séance du Conseil national du 10 décembre 1941 consacrée à l'aide à apporter aux populations de montagne. Une composante majeure de l'imaginaire politique de la nation et de l'Etat helvétiques s'y trouve condensée. La citation s'ouvre sur une référence appuyée à la montagne, puis aux paysans qui en constituent la catégorie sociale emblématique, et aux traits de caractère – l'énergie – et aux valeurs – l'esprit de liberté et d'indépendance – qui sont supposés animer leur conduite. Elle se prolonge avec l'idée de responsabilité qui doit animer l'Etat : il est de son devoir d'assurer le bien-être de ceux qui incarnent autant l'origine de la nation que son esprit. Les débats de cette séance de 1941 donnent écho à la conviction que la physionomie socio-politique de la Suisse tout entière serait modifiée si les populations montagnardes étaient amenées à quitter leurs vallées.

Cette image d'une Suisse montagnarde dépositaire des valeurs du pays culmine au début des années 1940, au moment où les élites helvétiques sont tentées par un repli identitaire et stratégique dans ce que l'on appelle alors le «réduit alpin», quand les nations voisines viennent de s'engager dans une