

# Délimitation des territoires d'action

---

par Martin Schuler et Pierre Dessemontet



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Bundesamt für Raumentwicklung ARE**  
**Office fédéral du développement territorial ARE**  
**Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE**  
**Uffizi federal da svilup dal territori ARE**

## **IMPRESSUM**

---

### **Editeur**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

### **Auteurs de la publication**

Martin Schuler

Pierre Dessemontet

### **Production**

Rudolf Menzi, chef de la communication ARE

### **Cartographie**

Benoit Le Bocey, Microgis, St-Sulpice

### **Distribution**

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

Disponible en allemand

## Éditorial

Dans la Suisse d'aujourd'hui, la vie prend place dans des espaces dépassant les limites administratives qui sont le fruit d'une évolution historique. Ces vastes régions dans lesquelles mobilité, économie et vie sociale sont étroitement imbriquées jouent un rôle de premier plan dans la perspective d'un développement territorial cohérent et durable. Dans de nombreux secteurs ayant une incidence spatiale, comme la planification des infrastructures, l'urbanisme, la protection du paysage ou la production d'énergie, il est indispensable de planifier par-delà les limites institutionnelles pour atteindre un effet territorial d'ensemble.

Cette idée de franchissement des frontières était déjà largement présente lorsque la Confédération, les villes et les communes ont élaboré ensemble le Projet de territoire Suisse et y ont désigné, au terme de longues négociations politiques, des territoires dits « d'action ». Le Projet de territoire Suisse, de conception tripartite, est un cadre d'orientation et une aide à la décision, sans caractère légal contraignant, que les trois niveaux de l'État peuvent utiliser dans leurs activités à incidence territoriale. Y sont distingués douze grands territoires d'action, de trois types différents : quatre reposent sur de grands centres urbains, cinq sur un réseau de villes moyennes et petites, et les trois autres sur leur appartenance à l'espace alpin. Ces territoires d'action recouvrent bien plus que des régions, ils traduisent une volonté politique de traiter ensemble les défis territoriaux. Et comme de telles tâches ne sont pas limitées strictement dans l'espace, les territoires d'action se superposent eux aussi en partie. Ils ont chacun une aire principale et une aire élargie, autrement dit une double délimitation.

L'étude « Délimitation des territoires d'action » n'entend pas tracer des limites inamovibles là où les espaces de transition sont fluctuantes. Elle constitue une base scientifique qui indique quelles sont les différentes approches sous-jacentes aux territoires d'action et qui les interprète. Elle facilitera l'observation et la représentation de phénomènes spatiaux, économiques et sociaux qui se produisent dans les territoires. Je forme donc le vœu de voir cette étude contribuer à la meilleure compréhension des territoires d'action et à davantage d'action commune.

A handwritten signature in blue ink that reads "Maria Lezzi".

Maria Lezzi

Directrice

Office fédéral du développement territorial ARE



## Table des matières

Résumé.....	4
Introduction.....	6
Le contexte de l'étude.....	6
L'objectif de la recherche.....	6
Partie I Analyse des Territoires d'action.....	7
I.1 Considérations théoriques et méthodologiques.....	7
I.2 Analyse des textes et cartes des territoires d'action selon le PtS.....	11
Une synthèse des approches théoriques appliquées aux 12 territoires d'action.....	19
Partie II La délimitation des Territoires d'action.....	22
II.1 Résultats pour la Suisse.....	22
II.1a Approche théoriques et logiques de délimitation des Territoires d'action.....	22
II.1b Limites versus zones de transition - comment traiter le flou.....	24
II.1c Résultats factuels, un survol général.....	26
II.1d Résultats cartographiques et tabellaires, une lecture par région.....	27
II.2 Résultats de la partie transfrontalière.....	29
Conclusions.....	33
Annexes.....	35

## **Résumé**

### **Résumé**

Dans le cadre du Projet de territoire Suisse, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont désigné douze « territoires d'action » (TdA). Les TdA sont le fruit d'un long processus de concertation et ont été représentés sous forme cartographique, sans que le concept de régionalisation ni les limites des territoires n'aient été clairement définies. Au contraire, la délimitation a été laissée floue afin de signaler que ces territoires avaient des étendues variables selon les projets à traiter.

Au cours des dernières années, ces unités spatiales ont connu un intérêt croissant de la part de la science et de la politique. Ceci s'est traduit par la requête d'informations et de données statistiques à l'échelle des territoires.

Dans ce mandat, qui vise à constituer une base pour ces observations quantitatives liées aux TdA, nous avons interprété les concepts contenus dans la régionalisation des TdA. Partant des résultats de cette analyse, nous avons développé une grille de délimitation à appliquer à des territoires voisins et nous avons désigné des limites à l'échelle de la commune. Afin de tenir compte des zones de superposition entre deux territoires, le « découpage » n'a pas été conçu comme une seule ligne, mais de plusieurs délimitations, en créant une aire principale et une aire élargie pour chaque TdA. Cette régionalisation a été étendue aux régions transfrontalières.

### **Zusammenfassung**

Im Rahmen der Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden zwölf « Handlungsräume » bezeichnet. Diese Handlungsräume wurden in einem langen Prozess erarbeitet und kartografisch dargestellt, ohne dass dabei das zugrunde liegende Regionalisierungskonzept erläutert worden wäre. Im Gegenteil, die Abgrenzungen sind bewusst fließend gezeichnet, um zu zeigen, dass diese Räume je nach Projekt unterschiedliche Ausdehnungen haben können.

In den vergangenen Jahren haben diese Raumeinheiten ein wachsendes Interesse von Wissenschaft und Politik erfahren, das im Wunsch nach Informationen und statistischen Daten auf dieser Ebene zum Ausdruck kam.

In diesem Auftrag, der eine Grundlage für solche quantitativen Überlegungen zu den Handlungsräumen liefern soll, haben wir die Regionalisierungskonzepte, die den Handlungsräumen zugrunde liegen, interpretiert. Ausgehend von dieser Analyse, haben wir ein Konzept der Abgrenzung zwischen Nachbarräumen entworfen und entsprechende Grenzen gezogen. Um die zahlreichen Überlappungszonen zwischen den Nachbarräumen abzubilden, sind die « Grenzziehungen » nicht als eine Linie konzipiert worden, sondern als mehrfache Abgrenzungen, sodass jeder Handlungsraum über ein Hauptgebiet und ein erweitertes Gebiet verfügt. Die Regionalisierung ist auch auf die grenzüberschreitenden Gebiete ausgedehnt worden.

## Sintesi

Nel quadro del Progetto territoriale Svizzera, la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni hanno designato dodici «aree d'intervento» sovregionali. Questi territori sono il risultato di un lungo processo di concertazione e sono stati rappresentati in forma cartografica, omettendo però una definizione chiara del concetto di regionalizzazione o dei confini precisi. Al contrario, la delimitazione è stata lasciata indefinita al fine di segnalare che queste aree possono avere dei perimetri variabili in funzione del progetto rispettivo.

Negli anni scorsi, queste aree hanno conosciuto un'attenzione crescente da parte della scienza e della politica. Ciò si è tradotto in una richiesta di informazioni e di dati statistici al livello delle aree.

In questo mandato, che mira a costituire una base per tali considerazioni quantitative, abbiamo cercato un'interpretazione dei concetti di regionalizzazione delle aree d'intervento. Partendo dai risultati di questa analisi, abbiamo creato una griglia per delimitare le aree vicine e di conseguenza, abbiamo disegnato i confini. Per rispettare correttamente le zone di sovrapposizione tra due aree, i «confini» non formano una linea, ma molteplici delimitazioni, creando così un'area principale ed un'area allargata per tutte le aree d'intervento. Questa regionalizzazione è stata applicata alle regioni transfrontaliere.

## Summary

As a part of the Spatial Strategy for Switzerland, the federal state, the cantons, the cities and the communes have designated twelve «action areas». The designation of those areas was made through a long collaborative process conducted mainly on maps, albeit without conceptually defining what an action area is, or placing defined boundaries between them. On the contrary, delimitations were made fuzzy on purpose, to signal that action areas could have variable territorial definitions, according to specific projects.

Since their inception, the action territories have been met with a growing interest from the scientific and political communities, which resulted in a growing demand for more detailed information and statistical data pertaining to these territories.

In this mandate, which tries to create a base for quantitative considerations linked to the action areas, we have tried to interpret the inherent concepts of regionalization of the areas. The use of this analysis allowed us to design a delimitation canvas to be used to define precise boundaries between neighbouring territories, which we did. In order to take into account the overlaps between territories, the «delimitation» does not consist in only one set of limits, but of several: each action area is thus composed by a core area surrounded by an outer ring which is shared by neighbouring areas. This regionalization has been extended to trans-border regions.

## **Introduction**

### **Le contexte de l'étude**

Dans le cadre du Projet de territoire Suisse (PtS), la Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont mis d'accord sur des objectifs et stratégies de base que les trois niveaux de l'Etat ont été invités à poursuivre dans le contexte du développement territorial. Pour ce projet, les acteurs ont conçu une nouvelle régionalisation du pays, à savoir les « territoires d'action » (TdA). En tout, douze unités ont été désignées : quatre reposant sur de grands centres urbains (Zurich, Bâle, Bassin lémanique, Région de la ville fédérale), cinq reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse), ainsi que trois territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales), cf. [www.are.admin.ch/themen](http://www.are.admin.ch/themen).

Le Projet territoire Suisse a publié des cartes indiquant les périmètres de ces territoires d'action. D'ailleurs, ces cartes ont fait l'objet de nombreuses modifications lors des phases de consultation du PtS. Dans la publication « Projet de territoire Suisse » (12.2012), ces espaces s'assimilent à des auréoles avec des délimitations floues et bien des zones de superposition. On trouve une description géographique de l'étendue des territoires d'action dans ce dernier.

Depuis l'acceptation politique du PtS, ces unités spatiales ont connu un intérêt croissant de la part de la science et de la politique. Pourtant, il n'existe, à ce jour, pas de délimitation géographiquement précise de l'aire de ces territoires et il n'est donc pas possible de les comparer dans une analyse spatiale.

Dans le but de mettre à disposition de futures études ou analyses une délimitation, l'ARE a mandaté des experts pour qu'ils analysent les concepts sous-jacents aux limites spatiales des douze territoires d'action, de façon à proposer une méthode de délimitation des territoires d'action et de l'appliquer.

### **L'objectif de la recherche**

La présente étude propose une délimitation des territoires d'action, ceci en suivant une analyse des concepts explicites et non-explicites qui ont guidé les auteurs de cette régionalisation. Dans notre étude, nous essayons donc d'appliquer les modèles théoriques de régionalisation au découpage des territoires d'action afin de décortiquer des délimitations appropriées à ces espaces.

Pourtant, étant donné la nature volontairement peu précise des contours des territoires d'action, il est impossible de trouver des délimitations évidentes et nettes. C'est donc le propre de la démarche de faire ressortir des frontières là où il ne devrait pas y en avoir et de dessiner des espaces imbriqués. Nous allons faire recours à la méthode de la superposition de zones appartenant à plusieurs territoires pour aboutir à la désignation de périmètres à plusieurs limites.

Les territoires d'action s'inscrivent dans une politique suisse du développement territorial à plusieurs échelles. Toutefois, ces territoires intègrent plus ou moins largement des espaces transfrontaliers. Il s'agit donc aussi de trouver une méthode qui permette de procéder à une délimitation élargie comprenant l'espace transfrontalier dans une logique adaptée à la philosophie de la délimitation observée à l'intérieur de la Suisse.

## Partie I Analyse des Territoires d'action

### I.1 Considérations théoriques et méthodologiques

A l'origine, dans les années 2007 et 2008, les douze territoires d'action actuels ont eu une fonction d'accompagnement du processus d'élaboration du Projet de territoire Suisse. Cette phase initiale très pragmatique a été suivie par une période de consolidation, étant donné que les acteurs présents dans les séances régionales d'accompagnement se sont exprimés et engagés pour leur région et qu'ils ont contribué à mettre sur pied des conceptions régionales. Ainsi, au cours du processus, le nombre de territoires d'action s'est stabilisé et cette régionalisation n'a plus connu que des modifications spatiales mineures concernant la délimitation. Ceci malgré des souhaits exprimés par certains cantons, à l'instar de Fribourg, de se faire reconnaître en tant qu'entités propres. Dans la phase finale de l'adoption de la régionalisation, la cartographie des territoires a encore évolué. Le projet, porté par les cantons, les villes et les communes, a connu une dynamique intéressante ; l'ARE a fait démonstration, dans son accompagnement, d'un mélange savant entre l'apport de considérations conceptuelles et adaptations flexibles, pourtant au prix d'une forte hétérogénéité de la régionalisation sur le plan théorique.

Ce procédé a abouti à une classification spatiale de la Suisse en douze territoires d'action finalement fort intéressante. Cette régionalisation fait volontairement abstraction des limites institutionnelles, telles que les frontières cantonales, tout en tenant compte dans une très large mesure des deux délimitations des agglomérations selon l'OFS de 2000 et de 2014. Elle s'est donc ouverte à l'application d'autres modèles théoriques – pas un seul et unique – mais à une combinatoire de plusieurs types de régionalisations, d'ailleurs appliquées de manière variable selon les différentes parties du pays.

La littérature des modèles de régionalisation propose deux grands groupes de classifications, dont la première insiste sur la **signification politique** et la deuxième sur les **méthodes de leur désignation ou délimitation**. De manière générale, le propre d'une régionalisation est son application sur l'ensemble d'un territoire observé, le plus souvent l'espace d'un Etat. En cela, elle se distingue, par exemple, de la définition des agglomérations qui se limite à l'espace urbain. Une régionalisation ne laisse donc pas d'espaces non attribués et souvent elle cherche à former des territoires contigus en évitant la présence d'enclaves.

1. La première classification des régionalisations selon la **signification politique** des régions se réfère au degré de leur caractère officiel. On distingue des unités institutionnelles, des régions de projet ou encore des régions d'analyses. Cette classification a été utilisée dans l'inventaire des « Niveaux géographiques de la Suisse » de l'OFS (2005).

1a La **régionalisation institutionnelle** est d'abord la structure politique imbriquée des Etats-Nations selon ses trois ou quatre niveaux spatiaux : pays ; province/canton ; département/arrondissement ; commune/quartier avec leurs compétences politiques respectives et variables entre les pays fédéralistes et centralisateurs.

1b **Les régions de projet** (ou les régions programmatiques) comprennent, en Suisse, des espaces de la politique territoriale, telles que les régions d'aménagement du territoire ou de politique de la montagne, créées dans les années 1960 à 1980 à l'échelle microrégionale. Au niveau supracantonale, le champ des conférences et coopérations intercantionales peuvent être citées, ou encore les régions transfrontalières. Pour positionner l'objet de ce travail : les territoires d'action sont conçus pour remplir les conditions de régions de projet.

1c Quant aux **régions d'analyse**, leur caractère officiel se limite à la lecture de phénomènes et de processus spatiaux. A l'échelle supracantonale, les « Régions du marché d'emploi » du projet de la Confédération « CK-73 » peuvent être citées dans ce groupe (1973), ainsi que les sept « Grandes Régions » élaborées pour les besoins de la comparaison statistique européenne, les NUTS (« Nomenclature des unités territoriales statistiques » d'EUROSTAT, 1999). De nombreuses classifications spatiales ont été proposées par les milieux scientifiques, souvent en lien avec des préoccupations d'aménagement du territoire (La Suisse. Portrait urbain, 2003 ; Atlas des mutations spatiales de la Suisse, 2007, etc.).

La distinction entre les trois types de régions selon leur signification politique est mouvante. Des régions institutionnelles peuvent perdre leur statut et muter en régions d'analyse (comme cela s'est passé pour les districts dans plusieurs cantons) ; à l'inverse, des régions initialement d'analyse peuvent se prêter à l'usage de projets politiques (à l'exemple des agglomérations suisses).

2. La seconde approche s'intéresse aux **méthodes utilisées pour la création** de régions ou pour la compréhension ex-post de leur structure. Citons pour différentes cultures de géographie humaine de l'époque phare de l'analyse spatiale des années 1960 et 1970 : Haggett 1968 (1973), Boustedt 1975, Berry 1976. Ils distinguent deux grands groupes, les **régions fonctionnelles (ou régions polarisées)** et les **régions structurelles (ou régions homogènes)**.

2a Les **régions fonctionnelles ou régions polarisées** couvrent une aire définie par l'étendue de l'influence d'un centre sur le *hinterland*. Une régionalisation fonctionnelle met l'accent sur les interactions spatiales qui permettent de définir un espace orienté sur une centralité. L'indicateur de la pendularité joue un rôle primordial, de par sa disponibilité et sa capacité d'exprimer des bassins d'emplois. Pourtant, d'autres indicateurs de mesure de fonctionnalité ont fait leur apparition, tels que l'intensité de flux financiers, de contacts sur les réseaux sociaux, etc. Ce type de régions est délimité par des isolignes de même intensité. La délimitation vers l'extérieur est donc par définition floue et décrit des zones de transition. Les régionalisations fonctionnelles sont normalement conçues dans l'orientation sur une centralité forte, mais cette centralité peut être également bi- ou multipolaire.

2b A l'opposé de l'approche fonctionnelle, les **régions structurelles (ou régions homogènes)** sont marquées par leur homogénéité selon un critère structurel, qui peut être de nature morphologique, culturelle, économique ou encore identitaire.

Le concept de **régionalisation morphologique** s'inscrit dans la tradition de la géographie régionale qui souligne l'importance des liens entre le contexte naturel et les activités – voire même identités – humaines. Ce concept se réfère aux paysages « naturels », ce qui demande la recherche d'éléments de séparation bien identifiés : de grandes rivières, des crêtes de massifs ou encore des zones de rupture ou de changements géologiques, d'utilisation du sol ou de production alimentaire, etc. A noter que, souvent, les grandes ruptures topographiques marquent également la limite de régions fonctionnelles – il peut donc y avoir superposition des deux. Le terme de « morphologie » peut aussi faire référence au type d'habitat ou de construction prédominant dans un espace.

Une régionalisation qui se base sur **des considérations culturelles** essaie de regrouper des espaces habités par une population qui se distingue selon des critères de langue, de nationalité ou de religion. Cette approche a été maintes fois appliquée, souvent avec des conséquences conflictuelles, d'autant plus qu'elle se trouve souvent en contradiction avec les logiques institutionnelles, fonctionnelles ou

encore morphologiques. Les limites culturelles ne se superposent que rarement aux « frontières naturelles ».

Quant aux approches de **régionalisation de type économique**, on insisterait davantage sur la présence de clusters industriels ou sur la prépondérance de certains types de services. Ces activités peuvent être prégnantes à l'échelle d'une microrégion, mais aussi au niveau des métropoles.

### **Conclusion du chapitre théorique**

En politique et en aménagement du territoire, le constat de la non-correspondance des régions institutionnelles et fonctionnelles est à l'origine de la recherche de nouvelles régionalisations, comme c'est le cas pour les territoires d'action.

Les deux concepts de régionalisation – fonctionnelle et structurelle – impliquent à la fois des concepts quant à leur formation et des consignes quant à leur délimitation. Ainsi, les régions fonctionnelles sont conçues sur la base des périmètres d'influence de la centralité, la limite étant donnée dans la zone où cette influence s'estompe ou est concurrencée par celle d'un centre voisin. Des critères de distance, d'accessibilité et par conséquent d'intensité de flux sont le plus souvent appliqués pour dessiner les contours des aires d'influence. Quant aux régions structurelles, le critère retenu pour leur désignation définit à la fois l'étendue de leur aire et leurs limites, mais il est clair que le degré d'homogénéité d'un critère peut fortement varier géographiquement et fluctuer dans le temps.

La désignation de régions et leur délimitation devraient idéalement obéir aux mêmes logiques : un critère de distance ou d'intensité de flux permet de désigner une région fonctionnelle ; un critère structurel peut être utilisé pour distinguer et délimiter une région basée sur l'homogénéité. Que faire si un critère fonctionnel s'avère peu précis dans des zones de transition ? Que faire si un critère structurel montre des forts degrés de mixité ou s'estompe spatialement ? Finalement, comment faire, si la délimitation des régions devait se faire entre des unités qui n'obéissent pas au même modèle de régionalisation, comme c'est le cas des douze territoires d'action ?

Dans le présent projet, nous nous trouvons face à ces enjeux. Les processus de délimitation des régions doivent faire appel à des solutions mixtes : appliquer des critères correspondants au modèle de régionalisation choisi, là où ils se prêtent à l'exercice, mais faire recours à des critères structurels ou institutionnels pour la substitution d'un critère fonctionnel qui s'avère inapplicable ou peu pertinent. Etant donné que notre mandat doit préserver la régionalisation en douze unités et les logiques de leurs conceptions territoriales, nous sommes appelés à répondre aux exigences suivantes :

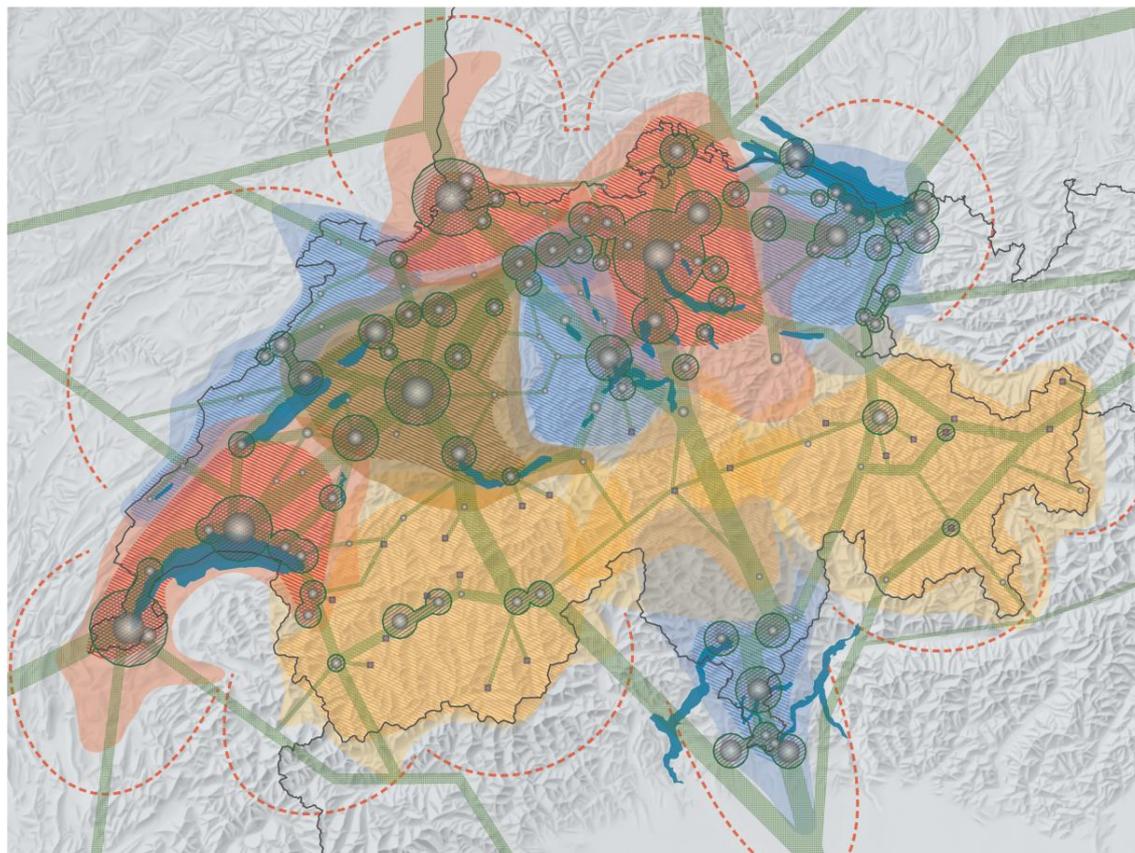
- a) Rendre visible les logiques théoriques explicites et sous-jacentes des modèles de régionalisation appliqués dans l'ensemble et dans les douze cas pris séparément.
- b) Appliquer les concepts de régionalisation dans la quête des limites entre les régions de manière cohérente et consistante.
- c) Justifier les choix des délimitations dans leur optique théorique et dans la pratique spatiale.

L'intérêt de ce mandat réside dans la richesse et les difficultés de ses questionnements. En faisant référence à la Suisse et à la création des douze territoires d'action, on peut constater que les auteurs de la régionalisation ont volontairement cassé deux concepts structurant de la Suisse : l'institutionnel et le culturel. Les territoires d'action transgressent volontairement les frontières cantonales et font largement abstraction des régions linguistiques. Par contre, la régionalisation des TdA se tient plus ou moins à la grande trilogie des trois « espaces naturels » (Jura, Moyen-Pays, Alpes) et donc à un concept

morphologique, et elle est clairement fonctionnelle dans la mesure où elle s'oriente sur les centralités métropolitaines et urbaines du Moyen-Pays. Dans les faits, si l'on regarde la spécialisation économique régionale telle qu'elle s'est développée historiquement et durant ces dernières décennies, le découpage des douze TdA s'apparente de manière surprenante à la vision d'espaces structurels.

## I.2 Analyse des textes et cartes des territoires d'action selon le PtS

Carte 1 Les 12 Territoires d'action du PtS



Dans ce chapitre, nous proposons une analyse des douze territoires d'action. Cette analyse relate d'abord les descriptions géographiques de la partie B du Projet de territoire Suisse concernant l'étendue spatiale des territoires (normalement le premier alinéa est repris). Suit alors notre lecture spatiale de chaque territoire d'action choisi par l'ARE et ses partenaires, puis une interprétation théorique du concept ou des concepts qui semblent avoir conduit les auteurs à proposer ce territoire.

Pour faciliter la lecture de ce chapitre, nous n'utilisons guère la terminologie officielle des TdA, trop longue, mais plutôt les noms des centres ainsi que des abréviations, inspirées par les codes des cantons suisses.

11	L'espace métropolitain de Zurich	Zurich (ZH)
12	L'espace métropolitain trinational de Bâle	Bâle (BA)
13	L'espace métropolitain lémanique	Région lémanique (LEM)
14	La Région de la ville fédérale	Berne (BE)
21	Lucerne	Lucerne (LU)
22	Città Ticino	Tessin (TI)
23	L'arc jurassien	Jura (JU)
24	L'Aareland	Aareland (AAR)
25	Le Nord-Est de la Suisse	St-Gall (SG)
31	Le Gothard	Gothard (GOT)
32	Les Alpes occidentales	Valais (VS)
33	Les Alpes orientales	Grisons (GR)

## **L'espace métropolitain de Zurich (ZH, 5.1)**

**Description géographique du TdA de ZH selon le PtS :** « *L'espace métropolitain de Zurich comprend, dans son secteur central, les cantons de Zurich, de Schaffhouse et de Zoug, ainsi que des parties des cantons de Thurgovie, de Saint-Gall, d'Argovie, de Lucerne et de Schwytz ; son secteur élargi s'étend jusqu'au Sud de l'Allemagne, au lac des Quatre-Cantons et au Lac de Walenstadt. »*

**Lecture spatiale du TdA de ZH :** L'espace métropolitain central de Zurich s'étend sur les onze agglomérations urbaines et la ville isolée regroupées en espace métropolitain selon la définition du BFS basée sur les données de 2000. Ce périmètre correspond grosso modo au périmètre du système de RER. La délimitation de la métropole zurichoise vers l'extérieur suit à peu près l'isoligne des 5% de pendulaires de l'époque, donc l'espace fonctionnel des fortes interrelations. Le territoire d'action zurichois s'étend, dans son secteur élargi, jusqu'aux portes des centres des régions voisines de Lucerne et de St-Gall, touche l'espace bâlois sur le Bözberg et reste très flou en direction des Alpes orientales ; le canton de Glaris est le seul des 26 cantons dont l'appartenance n'est pas spécifiée.

**Interprétation théorique du TdA de ZH :** L'approche choisie pour Zurich est celle d'une région fonctionnelle qui évite volontairement l'intégration des pôles moyens à l'échelle suisse, Lucerne et St-Gall. Pourtant, la région peut être considérée comme un bassin d'emploi caractérisée par la dominance du secteur financier, la présence d'un aéroport majeur, la qualité d'un centre de formation à l'échelle mondiale, ainsi qu'un lieu de concentration dans les domaines du commerce spécialisé. L'approche structurelle s'invite aussi à être considérée, tout comme celle d'un espace programmatique, exprimé par l'étendue du système RER. La délimitation de la région suit assez bien l'isoligne des 5% de pendulaires en 2000 vers l'agglomération de Zurich.

## **L'espace métropolitain trinational de Bâle (BA, 5.2)**

**Description géographique du TdA de BA selon le PtS :** « *L'espace métropolitain trinational de Bâle comprend, dans le secteur central, les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, une partie des cantons du Jura, de Soleure et d'Argovie. Son secteur élargi s'étend jusqu'à l'Alsace et au Sud du Land de Bade. »*

**Lecture spatiale du TdA de BA :** L'étendue de l'espace bâlois se présente de manière concentrée et les superpositions avec les espaces des autres territoires d'action sont faibles, si ce n'est dans le bassin de Delémont, qui appartient toutefois à une autre région linguistique. La barrière du massif du Jura reste prégnante, malgré les nombreuses traversées par le rail et la route. Vers l'Allemagne et la France, la zone d'influence s'étend assez loin dans la vallée du Rhin, mais elle ne concerne guère que le versant Sud de la Forêt Noire et des Vosges.

**Interprétation théorique du TdA de BA :** A une échelle transfrontalière, Bâle se présente comme un espace fonctionnel ayant, en plus, une forte spécialisation économique. Pour la partie suisse, la délimitation du territoire d'action est de caractère morphologique aux crêtes du Jura et linguistique vers le Bassin de Delémont. Il correspond à la régionalisation intercantonale développée depuis 50 ans dans la Regio basiliensis, à l'exception de la toute récente intégration du Canton du Jura dans la coopération bâloise.

### **L'espace métropolitain lémanique (LEM, 5.3)**

**Description géographique du TdA de LEM selon le Pts :** « *Le secteur central de la métropole lémanique comprend les cantons de Genève et de Vaud, des parties des cantons de Fribourg et du Valais, ainsi que les régions frontalières voisines. Le secteur élargi s'étend vers la Haute-Savoie, le Jura et les Préalpes.* »

**Lecture spatiale du TdA de LEM :** L'espace lémanique est l'unique région métropolitaine bipolaire. Dans le canton de Fribourg et dans la Broye, il montre de larges zones de superposition avec l'espace de Berne ; il en est de même dans le Chablais et les Alpes vaudoises envers les Alpes occidentales ; ainsi que dans le Jura vaudois envers l'Arc jurassien. En France voisine, l'aire métropolitaine englobe le Sud du Léman, la vallée de l'Arve et le Pays de Gex.

**Interprétation théorique du TdA de LEM :** L'approche fonctionnelle ne s'applique que partiellement à la bipolarité du territoire d'action. Néanmoins, cette région métropolitaine montre des caractéristiques de région structurelle (organisations internationales et sportives, médecine et biotechnologie, Hautes Ecoles, commerce mondial, services financiers), fonctionnelle et – en ce qui concerne la coopération – institutionnelle. La région métropolitaine lémanique trouve ainsi son expression spatiale en intégrant un arrière-pays étendue dans le Moyen-Pays et la partie française du bassin. Pourtant, si le cœur de la région est clairement visible, ces limites dans le contexte des TdA s'avèrent floues : dans la large zone de transition vers la région de Berne se trouve Fribourg, un centre secondaire, coupé par la frontière entre deux régions linguistiques. Les accessibilités sont variables et les limites de pendularité peu marquées. Les limites morphologiques de piémont vers le Jura et le Valais coupent des aires de pendularité sur les pôles lémaniques.

### **La Région de la ville fédérale (BE, 5.4)**

**Description géographique du TdA de BE selon le Pts :** « *La Région de la ville fédérale comprend, en son secteur central, le canton de Berne ainsi que des parties des cantons de Soleure, de Fribourg et de Vaud ; son secteur élargi s'étend jusqu'au Valais et dans la chaîne du Jura.* »

**Lecture spatiale du TdA de BE :** La région de la ville fédérale, ou de « Berne » se présente comme fortement imbriquée avec les régions voisines. Les villes et agglomérations satellites de Berne, à savoir Fribourg (Léman), Neuchâtel (Arc jurassien), Bienne (Arc jurassien), Soleure (Aareland) et Thoune (Alpes occidentales) se trouvent toutes à cheval sur d'autres territoires d'action. Seule la délimitation avec Lucerne dans le Napf est clairement dessinée.

**Interprétation théorique du TdA de BE :** La région de la ville fédérale est délimitée selon un concept fonctionnel, celui d'une agglomération et son arrière-pays rural. Les villes voisines fortement imbriquées sur le plan des pendulaires se trouvent à cheval sur les territoires voisins. Ce territoire se distingue par une certaine homogénéité économique. Il est plus petit que le grand canton de Berne qui intègre partiellement les régions du Jura et des Alpes occidentales. Ainsi, les périmètres des coopérations intercantionales de l'Espace Mittelland et de la Région de la Ville fédérale sont plus étendus. L'existence du TdA des Alpes occidentales limite la région de Berne vers le Sud ; ailleurs, l'aire des flux pendulaires est respectée.

## Lucerne (LU, 6.1)

**Description géographique du TdA de LU selon le PtS :** « Le territoire d'action de Lucerne comprend, dans son secteur central, les cantons de Lucerne, d'Obwald, de Nidwald, ainsi que certaines parties de cantons de Schwytz et d'Argovie. Son secteur élargi s'étend jusqu'aux cantons d'Uri et de Berne ainsi qu'en direction de Zurich et en Argovie. L'agglomération de Lucerne est située au cœur d'un réseau de centres moyens, petits et ruraux. Elle joue le rôle de centre urbain pour la région de la Suisse centrale, tout en appartenant à l'espace métropolitain zurichois. »

**Lecture spatiale du TdA de LU :** Le territoire d'action de Lucerne a été remanié à de multiples reprises lors de sa désignation. Sous sa forme dessinée actuellement, Lucerne correspond assez clairement à l'étendue du canton de Lucerne, en intégrant les deux demi-cantons d'Obwald et de Nidwald. Par contre, Zoug et Schwytz appartiennent déjà à Zurich et au Gothard. Si la frontière du côté de Berne est nettement distincte, celle vers l'Aareland forme une large zone de transition.

**Interprétation théorique du TdA de LU :** Le périmètre de ce territoire de centre moyen chevauche la zone d'influence de Zurich voisine qui s'impose dans des régions de Suisse centrale institutionnellement liées à Lucerne. En outre, sa qualité de centre préalpin au cœur de la Suisse est entamée par la désignation de la région du Gothard. Ce TdA joue le rôle de satellite de la métropole zurichoise, mais il dispose néanmoins d'un *hinterland* bien délimité. Les critères de délimitation vers l'Ouest (BE) et le Sud sont superposés (institutionnels, morphologiques, culturels et fonctionnels). En direction de ZH, la limite fonctionnelle suit à peu près les frontières cantonales ; quant à la délimitation vers l'Aareland, cette dernière englobe clairement les parties septentrionales du canton de Lucerne.

## Città Ticino (TI, 6.2)

**Description géographique du TdA du TI selon le PtS :** « La région Città Ticino comprend, dans son secteur central, les quatre agglomérations de Lugano, de Chiasso-Mendrisio, de Locarno et de Bellinzona ainsi que de leurs zones d'influence respectives. Son secteur élargi s'étend aux vallées alpines du Gothard, au Mesocco et à la Lombardie. Du fait de sa proximité géographique et culturelle avec l'Italie, elle forme l'extrémité septentrionale de l'espace métropolitain milanais. »

**Lecture spatiale du TdA du TI :** La délimitation du Tessin vers le reste de la Suisse ne pose normalement que le problème de la différence avec la « Svizzera italiana », c'est-à-dire de l'intégration ou non des vallées grisonnes italophones au Sud des Alpes. Dans la lecture des territoires d'action, la Città Ticino comprend effectivement le Tessin et la Moësa, les Alpes du Sopraceneri sont en revanche partagées avec la région du Gothard. L'extension vers l'Italie est dessinée dans le Sottoceneri, avec une prolongation de l'axe en direction de Milan.

**Interprétation théorique du TdA du TI :** Le concept de régionalisation appliqué dans ce cas est celui d'un espace culturel, combiné avec les contours morphologiques des Alpes. Sur les plans fonctionnel et structurel, ce territoire d'action ne convainc que si l'on y intègre les espaces transfrontaliers. Etant donné le caractère programmatique du TdA du Gothard, le critère dominant utilisé est de nature morphologique et programmatique – il s'agit de Biasca à la confluence des vallées de Léventine et de Blenio, ou encore des sorties des vallées de Maggia et de Verzasca.

### **L'Arc jurassien (JU, 6.3)**

**Description géographique du TdA du JU selon le PtS :** « L'Arc jurassien, caractérisé par une structure urbaine et économique décentralisée, comprend dans son secteur central les cantons du Jura, de Neuchâtel, et les régions du Jura bernois et du Jura vaudois, ainsi que quelques communes du Jura français. Son secteur élargi s'étend jusqu'aux cantons de Bâle-Campagne, de Soleure ainsi que qu'à la région transfrontalière française. Il profite des espaces métropolitains lémanique et bâlois, de la Région de la ville fédérale et des régions de France voisine, dont la Franche-Comté. »

**Lecture spatiale du TdA du JU :** L'Arc jurassien est conçu comme une large bande qui s'étend de la Vallée de Joux jusqu'en Ajoie, couvrant ainsi la partie francophone du massif. Une petite zone transfrontalière complète son étendue. Les superpositions avec les territoires voisins sont importantes et concernent toutes les villes importantes : Delémont (Bâle), Yverdon-les-Bains (Léman), Neuchâtel et même La Chaux-de-Fonds (Berne).

**Interprétation théorique du TdA du JU :** L'Arc jurassien correspond à un espace morphologique ayant des traits d'homogénéité structurelle et, en gardant uniquement les parties francophones du massif, des aspects de délimitation culturelle. Son pourtour suit néanmoins tous les espaces fonctionnels orientés vers les villes au pied du Jura. A noter que les villes du pied du Jura, historiquement orientées sur cet espace structurel, tendent désormais à rejoindre les espaces fonctionnels du Moyen-Pays en tournant le dos aux parties internes du massif. Les critères de délimitation de la région vers les TdA fonctionnels au Sud et à l'Est (LEM, BE et BA) sont donc de nature morphologique – ce qui laisse toujours ouverte la décision de placer cette délimitation au Pied du Jura ou sur la première crête du massif. Le choix proposé est de suivre le premier modèle dans la partie centrale du massif (c'est-à-dire le long des lacs), mais de préférer une retraite sur les crêtes dans le Jura vaudois et soleurois.

### **L'Aareland (AAR, 6.4)**

**Description géographique du TdA de l'AAR selon le PtS :** « L'Aareland comprend, dans son secteur central, des parties des cantons d'Argovie et de Soleure. Son secteur élargi s'étend au Nord du Jura, dans la vallée de la Limmat, ainsi qu'en direction de Lucerne. En son centre, on trouve les agglomérations d'Aarau, d'Olten et de Zofingen avec leurs centres historiques. »

**Lecture spatiale du TdA de l'AAR :** L'étendue du territoire d'action « Aareland » ne se dévoile guère lors d'une analyse cartographique, puisque les multiples axes traversant la région en cachent l'image. De toute façon, la superficie de la carte est nettement plus petite que le laisse penser sa description. L'essentiel du message est l'affirmation de l'existence de ce territoire d'action et de son caractère imbriqué dans les aires des régions voisines : Zurich et Lucerne notamment, mais aussi Bâle et Berne.

**Interprétation théorique du TdA de l'AAR :** Il est difficile de caractériser les aspects théoriques de la délimitation de l'Aareland, la justification de son existence étant sa polarité (relative) en équilibre entre des pôles plus forts. La morphologie de son urbanisation pourrait guider la délimitation de ce territoire, par ailleurs divisé sur les plans institutionnel, culturel et fonctionnel. Par contre, la région montre quelques traits spécifiques de son économie : sa position centrale sur le plan des réseaux de transport nationaux et son équidistance, donc sa position médiane, par rapport aux quatre pôles de Zurich, Bâle, Berne et Lucerne. En somme, il s'agit d'une région interstitielle, en équilibre entre les quatre villes précitées, d'une région cristalline. Sur un plan théorique, le critère de délimitation devrait être

fonctionnel. Pourtant, la mesure de la pendularité est difficile à appliquer dans cet espace à flux multi-polarisés. Le périmètre de cette région est donc défini par la logique du découpage des grands voisins. Quelques éléments culturels (vers ZH), morphologiques (BA) et institutionnels (LU) affinent les détails des délimitations.

### **Le Nord-Est de la Suisse (SG, 6.5)**

**Description géographique du TdA de SG selon le PtS :** « Le Nord-Est de la Suisse est un territoire d'action situé dans l'espace international du lac de Constance. Son secteur central comprend des parties des cantons de Thurgovie et de Saint-Gall et les deux cantons d'Appenzell. Son secteur élargi s'étend jusqu'au Liechtenstein, au Vorarlberg et à la région allemande du Lac de Constance. Le Nord-Est de la Suisse est étroitement lié à l'espace métropolitain zurichois. »

**Lecture spatiale du TdA de SG :** De larges zones de superposition lient le territoire d'action du Nord-Est (ou de « St-Gall ») à son grand voisin zurichois et aussi au territoire des Alpes orientales (voire même, selon l'interprétation de la carte, au Gothard). L'étendue de la région métropolitaine zurichoise touche même le cœur de la région, la ville de St-Gall. Vers les trois pays voisins, l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein, le périmètre dessiné concerne essentiellement les parties situées dans la vallée du Rhin et au bord du Lac de Constance.

**Interprétation théorique du TdA de SG :** La région de St-Gall montre une certaine centralité fonctionnelle, même à l'échelle transfrontalière. En plus, elle se distingue par un tissu économique particulier. Pourtant, la délimitation pose de grandes difficultés en direction de Zurich, notamment en Thurgovie et dans la région de Wil, mais aussi dans le secteur de l'Obersee et de la vallée de la Linth. A l'instar de LU, mais de manière moins prononcée que celle-ci, le TdA de SG peut être considéré comme un satellite de Zurich. La délimitation entre ces deux régions est donc particulièrement difficile à concevoir – elle appelle à un modèle fonctionnel. Quant à l'espace méridional de ce TdA (Werdenberg et le Liechtenstein), aucune approche ne donne des résultats évidents, l'attribution est donc de caractère programmatique.

### **Le Gothard (GOT, 7.1)**

**Description géographique du TdA du GOT selon le PtS :** « La région du Gothard comprend, dans son secteur central, le canton d'Uri, des parties du Tessin et des Grisons, ainsi que la vallée de Conches. Son secteur élargi s'étend à certaines parties des cantons d'Obwald, de Nidwald et de Berne. L'espace du Gothard joue un rôle éminent comme axe de transit en Europe. »

**Lecture spatiale du TdA du GOT :** Les délimitations écrites et cartographiées du secteur central sont extrêmement floues, si ce n'est la mention du canton d'Uri. Par ailleurs, les espaces des territoires voisins empiètent très fortement sur ce territoire : Lucerne et Zurich au Nord, les Grisons à l'Est, la Città Ticino au Sud et Berne à l'Ouest.

**Interprétation théorique du TdA du GOT :** Aucune approche théorique ne justifie la création de ce territoire d'action, si ce n'est sa dimension programmatique. Conçu comme traversant tous les bassins fluviaux, sans centralité propre, appartenant à trois régions linguistiques, ce territoire d'action reprend

l'ancien modèle de « Sattelstaat » qui tient sa force dans le contrôle des traversées stratégiques, en l'occurrence des cols et tunnels alpins. Sur le plan structurel, la caractéristique majeure de ce territoire est aussi sa faiblesse. La région est définie par la négative, par l'absence de secteurs forts, et donc par un potentiel de développement à saisir. Comme alternative, elle pourrait être très facilement partagée entre ses régions voisines, ce qui ferait sens structurellement et fonctionnellement.

### **Les Alpes occidentales (VS, 7.2)**

**Description géographique du TdA du VS selon le PtS :** « *Le territoire d'action des Alpes occidentales recouvre, dans son secteur central, le Valais, les Alpes vaudoises et l'Oberland bernois ; son secteur élargi s'étend jusqu'aux Alpes fribourgeoises et aux régions frontalières françaises et italiennes.* »

**Lecture spatiale du TdA du VS :** Les Alpes occidentales couvrent, bien sûr, le Valais, mais aussi assez largement le versant Nord des Alpes bernoises et vaudoises. C'est donc dans ces secteurs, que l'enchevêtrement des périmètres est fort. La région des Alpes occidentales ne s'étend guère au-delà de la frontière. Culturellement toutefois, elle pourrait déborder sur le Val d'Aoste, ce jumeau méridional du Valais.

**Interprétation théorique du TdA du VS :** Ce territoire d'action comprend l'espace des Alpes valaisannes et des Alpes bernoises. Le caractère de montagne définit la région et donc également ses abords. Ainsi, l'aspect morphologique du massif est renforcé par la structure économique – tourisme, construction, ressources telles que le bois, l'énergie ou l'agriculture de montagne. Fonctionnellement, l'ouverture du tunnel de base ferroviaire du Lötschberg a rapproché l'Oberland du Valais, comme devait le faire à l'origine l'A6 et le tunnel du Rawyl. Les critères de délimitation sont de nature programmatique avec référence à la morphologie : le TdA englobe les sorties des vallées du Rhône, de la Simme, Kander et de l'Aar jusqu'en plaine.

### **Les Alpes orientales (GR, 7.3)**

**Description géographique du TdA des GR selon le PtS :** « *Le territoire d'action trilingue des Alpes orientales se caractérise par de nombreuses vallées orientées dans différentes directions. Son secteur central comprend le canton des Grisons ; son secteur élargi s'étend jusqu'au Liechtenstein, à l'Autriche et à l'Italie.* »

**Lecture spatiale du TdA des GR :** Le territoire d'action des Alpes orientales correspond en grande partie à l'étendue du canton des Grisons, avec la mention de son extension vers les trois pays voisins et la partie méridionale du canton de St-Gall.

**Interprétation théorique du TdA des GR :** Ce territoire d'action comprend l'espace des Alpes grisonnes, soit essentiellement des bassins versants du Rhin alpin et de l'Inn. Le caractère de montagne définit la région. A l'opposé des Alpes occidentales, la délimitation au Nord des Alpes est plus facile puisque la centralité des agglomérations est moins marquée (Sargans ou Glaris versus Thoune ou Montreux) et la métropole plus éloignée (Zurich versus Berne ou Lausanne). L'aspect morphologique du massif est renforcé par la structure économique – tourisme, construction, ressources telles que le

bois et l'énergie ou l'agriculture de montagne. Les critères de délimitation sont fonctionnels (SG), morphologiques et culturels (TI) ainsi que programmatiques (GOT).

En guise de synthèse de ce chapitre, nous proposons deux tableaux synoptiques qui contiennent, pour les douze territoires d'action, les caractéristiques des approches de régionalisation institutionnelles, fonctionnelles, morphologiques, économiques et infrastructurelles. En ce qui concerne **l'institutionnel**, nous avons choisi les conférences régionales supracantoniales, les formes de coopération métropolitaine ainsi que les régions transfrontalières. Quant à la **fonctionnalité**, le niveau de centralité a été retenu et pour la différenciation **morphologique** les trois grandes régions naturelles et leurs sous-unités. Les régions linguistiques et les aires confessionnelles permettent de signaler le degré d'homogénéité **culturelle** des TdA. Finalement, l'approche **structurelle** est décrite à l'aide de la spécialisation économique. Le deuxième tableau montre les ouvrages infrastructurels importants de chaque TdA – aéroports, autoroutes, chemins de fers et tunnels. Une dernière colonne mentionne des symboles géographiques pour chaque territoire.

Ces deux tableaux laissent clairement apparaître que les auteurs des territoires d'action se sont laissé guider par tous ces éléments, en les pondérant de manière différente selon les régions. Les « territoires d'action » représentent ainsi assez largement une réalité de l'action politique dans l'espace suisse et transfrontalier et les ambitions pour le développement futur.

## Une synthèse des approches théoriques appliquées aux 12 territoires d'action

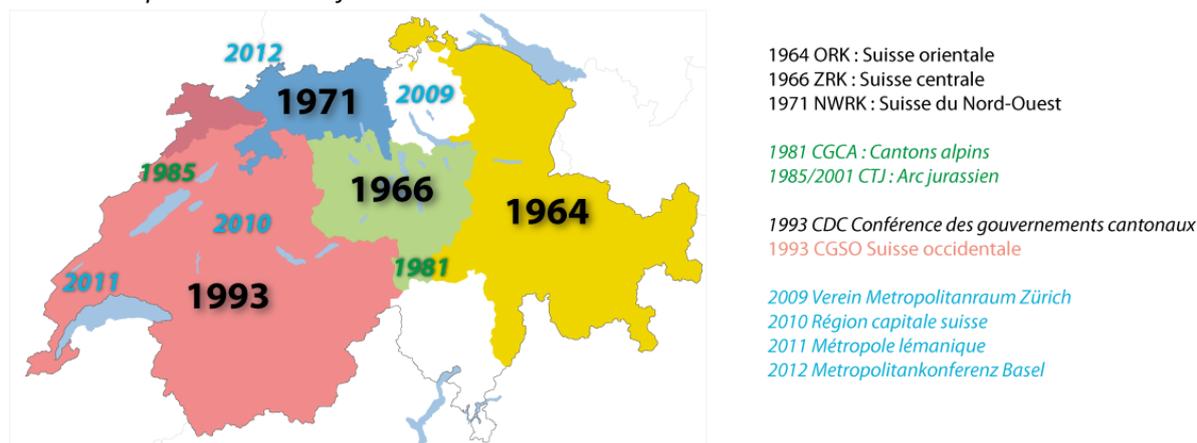
Tableau 1 : Caractéristiques des 12 territoires d'action selon les approches théoriques

	Structure institutionnelle	Collaboration métropolitaine	Collaboration transfrontalière	Approche fonctionnelle	Contexte morphologique	Caractéristiques économiques
11 ZH		Verein Metropolitanraum Zürich	Non	grand centre		Services financiers
12 BA	<b>NWRK</b>	Metropolitan-konferenz Basel	Eurodistrict tri-national de Bâle	grand centre	Bassin rhénan, Jura tabulaire	Chimie
13 LEM	CGSO	Métropole lémanique	Conseil du Léman	grand centre bipolaire	Bassin lémanique	Organisations internationales
14 BE	CGSO	Region capitale suisse	Non	grand centre		Administration fédérale
21 LU	<b>ZRK</b>		Non	centre moyen	Lac des Quatre-Cantons	tourisme mixte, industrie
22 TI		(Milan)	Regione insubrica	réseau urbain	Alpes du Sud	tourisme mixte
23 JU	CGSO		Conférence TransJurassienne	réseau urbain	Massif du Jura	industrie spécialisée
24 AAR	NWRK		non	réseau urbain		Logistique, transports, industrie spécialisée, énergie
25 SG	<b>ORK</b>		Internationale Bodenseekonferenz	centre moyen	(Suisse orientale)	industrie spécialisée
31 GOT	ZRK		non	sans centralité	Alpes centrales	tourisme mixte, transports
32 VS	CGSO		rég	réseau urbain	Alpes occidentales	tourisme mondial, énergie, agriculture
33 GR	ORK		rég	réseau urbain	Alpes orientales	tourisme mondial, énergie

Tableau 2 : Infrastructures aéroportuaires, autoroutières et ferroviaires des 12 territoires d'action

	Infrastructure : aéroports	Infrastructure : autoroutes	Infrastructure : chemins de fer	Infrastructure : tunnels	Symbole géographique
11 ZH	Zürich	A1/A3/A4	RER Zurich	Museumstrasse	Lac de Zurich, Chutes du Rhin, Glärnisch
12 BS	Bâle-Mulhouse	A2/A3	RER Bâle	(Wisenberg)	Rhin, Forêt Noire-Jura-Vosges
13 LEM	Genève-Cointrin / (Lausanne / Ecuwillens)	A1/A9/A12	RER Vaud RER Genève	Gares de Lausanne et de Genève	Lac Léman Mont-Blanc
14 BE	Bern-Belp (Granges)	A1/A10/A12	RER Berne	Bern-Rothrist	Jungfrau
21 LU	(Emmen)	A2/A8/A14		(LU-Tiefbahnhof)	Pilatus Titlis
22 TI	Lugano-Agno	A2/A13	Gothard	Ceneri	San Salvatore
23 JU	(La Chaux-de-Fonds / Bressaucourt)	A5/A9/A16	Chemin du fer du Jura	Vue des Alpes	Jura
24 AAR	(Birrfield)	A1/A2/A3	Croisement de toutes les lignes nationales	(Wisenberg)	Aare
25 SG	(SG-Altenrhein)	A1/A13	Südostbahn	(Brütten)	Säntis, Lac de Constance
31 GOT		A2	Lignes du Gothard Matterhorn-Gotthard Bahn	Gothard	Gothard
32 VS	Sion	A9 et A8	Lötschberg-Simplon, Montreux-Oberland	Lötschberg	Cervin
33 GR	Samedan	A13/A3	Chemin de fer rhétique	Vereina, Albula	Bernina

Carte 2 Composition des conférences intercantionales et année de création



Au milieu des années 1960, les cantons de Suisse orientale (1964) et centrale (1966) se sont dotés de conférences intergouvernementales régionales. Des cantons majoritairement de petite taille se sont ainsi réunis en conférences, s'appuyant sur un canton important de la région (St-Gall respectivement Lucerne). Cette collaboration intercantonale a permis à ces cantons, suite à une période de forte croissance impliquant des déséquilibres majeurs entre centres et périphéries, de coordonner leurs politiques et de réaliser des projets en commun et ainsi des gains d'échelles, mais aussi de faire face au Canton de Zurich, déjà à l'époque nettement dominant dans ces régions. En 1971, les deux Bâle, Argovie et Soleure, ainsi que Berne, ont créé une conférence dans le Nord-Ouest de la Suisse. En 1993, les 26 cantons ont mis sur pied la Conférence des gouvernements cantonaux. Cette impulsion, et davantage encore les effets en Suisse romande du vote du 6 décembre 1992 sur l'EEE, ont été des déclencheurs pour la création de la CGSO (1993), la conférence des Cantons romands et de Berne.

Au cours des années 1980, les cantons de l'Arc alpin se sont regroupés pour défendre des intérêts communs, notamment dans le secteur de l'énergie. La CTJ transfrontalière dans l'Arc jurassien a vu le jour en 1985, avec en Suisse, les Cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura et Berne. Les régions transfrontalières conçues dans les années 1960 (Regio balisensis), 1970 (Région lémanique 1973, Lac de Constance 1972 et Rhin supérieur 1973) et 1980 (Conseil du Léman, 1987) se situent dans les espaces transfrontaliers densément peuplés. En 1985, la coopération transfrontalière a été signée dans l'Arc jurassien, tandis que les coopérations entre régions suisses et italiennes à l'échelle régionale datent des années 1990 seulement (Mont-Blanc 1991, Gd-St-Bernard 1990, Simplon 1996, Regio insubrica 1995). A une échelle des provinces, Länder et cantons suisses, on peut citer les coopérations interalpines des années 1970 et 1980 telles que l'Arge Alpe (1971, avec GR, SG, TI), l'Alpe Adria (1978, avec TI) et la COTRAO (1982, avec GE, VD et VS). Ce mouvement a été soutenu par le Conseil de l'Europe à partir de 1970, puis par les instances européennes. C'est notamment l'instrument INTERREG qui a contribué à réaliser de très nombreux projets dans des régions divisées par des frontières nationales.

Au début des années 2000, le rôle des villes et des agglomérations s'est renforcé. A l'échelle des conférences intercantionales, le Canton de Zurich a obtenu, en 2001, le statut de membre associé dans les trois conférences l'entourant ; il en va de même pour Argovie (associée à la Suisse centrale en 2006). En 2012, le Canton de Berne s'est retiré de la conférence de la Suisse du Nord-Ouest comme membre à part entière, pour en devenir membre associé. Vers la fin de la décennie, les conférences métropolitaines, regroupant cantons, villes et communes, ont vu le jour : en 2009 dans la métropole zurichoise, en 2010 dans l'espace de la capitale, en 2011 entre Vaud et Genève et en 2012 dans la

région de Bâle. Observant une logique à échelles multiples (et souples) et franchissant les frontières cantonales, ce type de conférences s'est constitué selon un modèle fonctionnel, orienté autour d'un centre (ou de deux).

Les périmètres des conférences intercantionales des Alpes et du Jura, ainsi que des conférences métropolitaines dépassent ceux des territoires d'action, mais leur conception est la même : la Conférence gouvernementale des cantons alpins et la Conférence TransJurassienne s'inscrivent dans une conception structurelle, tandis que les régions métropolitaines suivent une approche fonctionnelle.

*Carte 3 Les sept grandes régions suisses pour la statistique – et pour une coopération intercantonale?*



Quant aux sept grandes régions de la statistique européenne au niveau des NUTS II (Nomenclature des unités territoriales statistiques), ni leur nombre, ni leur découpage institutionnel ne coïncident avec la régionalisation des territoires d'actions. (Eurostat exige que ces unités statistiques respectent la structure institutionnelle du pays et disposent d'un nombre suffisant d'habitants, normalement plus d'un million). Par contre, la centralité de sept des huit TdA fonctionnels du Moyen-Pays et celle du Tessin correspond à celle des sept grandes régions (Région lémanique, Espace Mittelland, Suisse du Nord-Ouest, Zurich, Suisse centrale, Suisse orientale et Tessin), en laissant de côté uniquement l'Aareland. Dans la régionalisation des NUTS II, les espaces des TdA du Jura et des Alpes font partie des aires des centres du Moyen-Pays. Les deux régionalisations se rejoignent donc dans l'expression de la centralité du réseau urbain suisse, mais diffèrent quant au traitement des périphéries.

## Partie II La délimitation des Territoires d'action

### II.1 Résultats pour la Suisse

Dans la partie II, les résultats de notre travail sont présentés pour la délimitation entre régions en Suisse (II.1) et à une échelle transfrontalière (II.2). Un petit chapitre introductif explique les considérations théoriques de la délimitation appliquée aux 12 territoires d'action (II.1a). Il est suivi d'une description de notre méthode de délimitation, qui consiste à procéder à des délimitations dédoublées (II.1b).

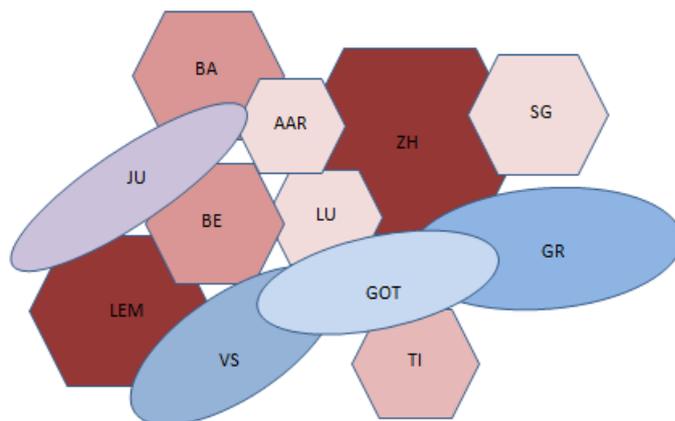
Deux cartes à la précision des communes constituent le support et le résultat de nos propositions. Elles sont appuyées par des tableaux indiquant le nombre d'habitants en 2010 de ces espaces et par un texte explicatif et interprétatif des résultats quantitatifs.

#### II.1a Approche théoriques et logiques de délimitation des Territoires d'action

La partie I a clairement montré que la conception des 12 territoires d'action n'obéit pas à une seule approche théorique de régionalisation, mais à un mélange de différents concepts superposés et appliqués de manière variable selon les régions.

- a) Ainsi, on peut distinguer, à l'échelle métropolitaine, **des régions fonctionnelles** dont les périmètres sont délimités à une distance de pendularité vers les agglomérations centrales et qui correspondent au réseau des transports publics (RER). Ce modèle s'applique à ZH, BA et BE, ainsi qu'à LEM dans sa double polarité.
- b) La région du TI s'inscrit dans la même logique, pourtant sans de véritables flux de pendulaires à travers les Alpes. Les arrière-pays de SG et de LU sont également délimités selon une approche fonctionnelle.
- c) Le territoire d'action « Aareland » s'inscrit comme un **espace interstitiel** dans un système de lieux centraux de type cristallin, tributaire lui-même de pôles extérieurs, mais suffisamment fort et dense pour être considéré comme un espace central (et non périphérique) à équidistance entre les pôles. La région AAR tient sa force de son industrialisation, tant ancienne que récente, et de son rôle de plaque tournante dû aux croisements des réseaux de transports nationaux. Elle peut être considérée comme une **région structurelle**, ayant également une nature programmatique.
- d) Le Jura et les trois territoires alpins obéissent dans leur conception à des **régions morphologiques** de massifs, caractérisées par des **structures économiques** marquées. Si le Jura (JU) et les Alpes occidentales (VS) montrent une logique de réseau de villes, les Alpes orientales (GR) sont davantage orientées sur un centre moyen et sur les grands pôles touristiques. Pour ces régions, la délimitation par rapport aux régions du Plateau s'oriente en fonction de limites morphologiques (piémont des massifs) ou encore de la dominance d'un secteur économique.
- e) Le Gothard ne dispose ni de centralité urbaine propre, ni de véritable centralité touristique. La logique de sa délimitation est celle des espaces ayant des caractéristiques de périphérie alpine et d'appartenance à des vallées qui prennent naissance au cœur du massif alpin. Le TdA du Gothard est **une région de programme** propre au PtS.

### Schéma 1 Territoires d'action selon des concepts fonctionnels et morphologiques



Légende : Les TdA délimités selon un concept fonctionnel sont représentés en hexagones rouges, tandis que les TdA à délimitation morphologique sont dessinés en ellipses bleues. L'intensité de la couleur indique leur niveau de centralité.

Si on admettait une logique de délimitation purement fonctionnelle, seules les régions sous alinéa a) existeraient en Suisse. Pour arriver à créer 12 territoires d'action, le mode de délimitation doit donc partir des régions de types b, c et d. Les cartes réalisées dans le cadre du « Projet territoire Suisse » dessinent leurs limites – bien que très floues – au pied des massifs, intégrant l'Oberland bernois et les Alpes vaudoises aux Alpes occidentales, une partie de la Suisse centrale au Gothard et la vallée du Rhin aux Alpes orientales. La région du Jura s'étend jusqu'au pied du massif.

Cet a priori est repris dans notre étude et cette approche – nous l'avons dit – nous semble fascinante puisqu'elle ajoute une logique supplémentaire à la plupart des régionalisations développées en Suisse jusqu'ici. La création de la région du Gothard est une innovation que l'on pourrait même qualifier d'audacieuse puisque contraire aux régionalisations traditionnelles.

Dans notre ouvrage « Atlas des mutations spatiales » de 2007, nous avons distingué onze régions pour lesquelles nous avons rédigé, dans le chapitre final, une interprétation géo-historique (ici dans l'ordre du PtS) : Zurich, Bâle, Genève, Vaud, Berne; Suisse centrale, Ticino, Jura, Argovie-Soleure, Suisse occidentale ; Valais-Grisons. La seule différence majeure entre l'Atlas et le projet territorial Suisse réside dans l'existence ou non du Gothard. Par ailleurs, nous avons présenté Genève et Vaud de manière séparément, le Valais et les Grisons ensemble.

Pour le processus de délimitation, il est donc conseillé de commencer par rechercher les frontières des régions atypiques, c'est-à-dire là où apparaît un manque d'adéquation avec les modèles fonctionnels (types b, c et d). Cela signifie de prévoir pour les vallées touristiques et préalpines de l'Oberland bernois et des Alpes vaudoises, une appartenance aux Alpes occidentales, y compris les villes importantes et les axes ferroviaires qui les relient (le MOB de Montreux à Spiez et Interlaken). Par analogie, l'étendue des Alpes orientales devrait comprendre les vallées préalpines du Rhin (Sargans, Werdenberg) et de la Seez (Lac de Walenstadt) et en ce qui concerne le Gothard, la région du Lac des Quatre-Cantons. Les mêmes considérations devraient être valables pour définir la région jurassienne par rapport au Plateau, c'est-à-dire avec l'inclusion des villes du pied du Jura, telles que Neuchâtel et Bienne. Dans tous ces cas, les flux pendulaires traverseraient les limites des territoires d'action.

Si la création des régions liées à ces deux massifs est l'expression de la volonté du développement territorial suisse de s'affranchir du modèle de centralité dans une partie du pays, la région du Gothard

est une incursion supplémentaire. Non seulement la logique fonctionnelle est ainsi rompue entre les régions alpines, mais aussi la logique morphologique : au lieu de délimiter les régions le long des crêtes et d'attribuer les bassins versants aux centres situés en aval, le Gothard est conçu comme un espace traversant les cols, un Sattelstaat du type des Grisons. L'espace du Gothard requiert, pour être crédible, d'intégrer toutes les vallées menant à ce château d'eau de la Suisse : les vallées de la Reuss (Uri), de l'Aar (Oberhasli), du Rhône (Vallée de Conches), du Tessin (Leventine) et du Rhin antérieur (Cadi), à la limite même celle de la Linth (Glaris) ou du Toce (Formazza). Ceci en recouvrant, bien sûr, les régions de LU, BE, VS, TI et GR voire même de ZH (Glaris). Le Gothard est conçu comme une région sans centre et économiquement faible. Il s'agit d'une région programmatique de développement. Elle ne comprend aucune des grandes stations touristiques classiques situées à ses abords : ni Flims-Laax (GR), ni Zermatt, Saas, Bettmeralp (VS), ni Grindelwald (BE), ni Engelberg (LU) ne sont incluses.

Quant à l'Aareland (c), il est défini de manière positive par sa double centralité (Aarau, Olten), son périmètre d'habitation dense et l'extension de ses nœuds et centres logistiques ferroviaires (Olten) et autoroutiers (A1/A2 dans le Gäu et le Wiggertal) allant jusqu'à Oensingen, Zofingen et Lenzburg. Par la négative, cette région n'intègre pas les parties à forte pendularité vers les grandes agglomérations voisines (ZH, BA, aussi BE, LU). Par conséquent, la région reste spatialement assez circonscrite.

Entre les régions métropolitaines (LEM-BE, BA-ZH) comme avec les centres moyens (BE-LU, ZH-LU, ZH-SG), la délimitation suit en principe une logique fonctionnelle. Etant donné que celle-ci est difficilement applicable dans de larges zones de transition, d'autres logiques interviennent : morphologique (BE-LU, ZH-BA), institutionnelle et culturelle (BE-LU) ou de desserte (LEM-BE).

De manière générale, le principe des frontières linguistiques n'est pas de vigueur dans le « Projet territoire Suisse ». Les trois régions alpines sont toutes bi- ou trilingues. Le Jura montre dans le PtS une certaine correspondance avec les limites linguistiques, notamment vers BA et AAR. Entre JU et BE, l'application stricte n'est toutefois pas possible dans le cas de la ville bilingue de Bienne. Ainsi, nous proposons de concevoir la région du JU de manière bilingue. La frontière linguistique dans le canton de Fribourg entre LEM et BE ne peut pas non plus être considérée comme une limite correspondant à une logique fonctionnelle (en sus de la question de la ville de Fribourg également bilingue). Par conséquent, les frontières linguistiques ne sont reprises nulle part comme éléments de délimitations entre régions.

## **II.1b Limites versus zones de transition - comment traiter le flou**

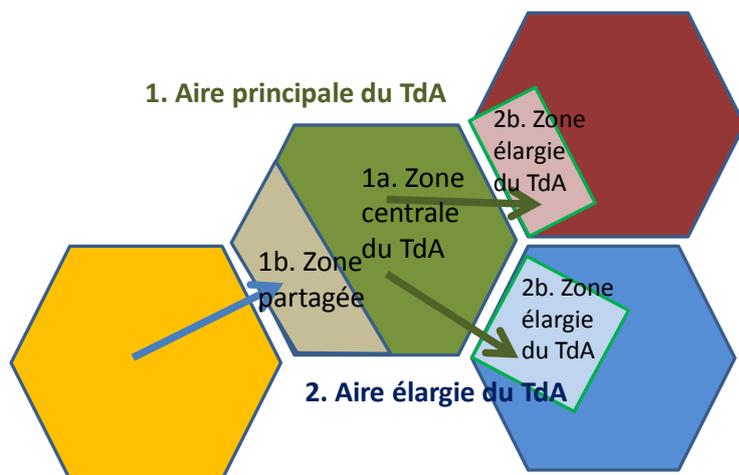
Dans les chapitres précédents, nous avons développé les concepts théoriques de délimitation en les appliquant aux douze territoires d'action. Par la suite nous allons faire des propositions concrètes applicables aux espaces flous de transition entre régions.

Compte tenu de l'imprécision voulue par les concepteurs des territoires, leur délimitation s'est faite, dans notre étude, de manière double : au premier niveau, chaque territoire d'action (région) est composé de son « aire principale du territoire d'action ». De plus, il peut y avoir des « zones d'extension » sur l'aire d'autres territoires d'action, qui forment ensemble « l'aire élargie ». Les « aires principales » de chaque TdA contiennent donc des parties partagées avec d'autres TdA, ce qui peut être lu comme des intrusions. Par conséquent, nous distinguons dans chaque « aire de territoire », la « zone centrale de l'aire » (qui n'est pas partagée) et les « zones partagées de l'aire » qui correspondent aux zones élargies d'autres territoires d'action.

La composition des aires et zones des territoires d'action se présente de la manière suivante :

1. Aire principale du territoire d'action
  - 1a Zone centrale du territoire d'action
  - 1b Zone partagée (correspondant aux zones élargies d'autres TdA)
2. Aire élargie du territoire d'action
  - 2a Aire principale du territoire d'action (=1a+1b)
  - 2b Zone élargie du territoire d'action
3. Zones frontalières du territoire d'action

*Schéma 2 Les composition des aires et zones des Territoires d'action*



La somme des surfaces des 12 aires principales (1) correspond à la surface totale de la Suisse. Chaque territoire d'action peut être décrit par son aire principale (1) ou par son aire élargie (2). Il est d'ailleurs à souligner que nous avons évité de créer des zones partagées par trois régions.

Les zones frontalières des TdA peuvent être ajoutées aux aires principales (1+3) ou aux aires élargies (1+2+3). Aucune zone frontalière n'appartient à plusieurs territoires d'action.

Le choix d'une double définition des aires implique une double délimitation des territoires d'action. Sur le plan théorique, l'approche de délimitation n'est pas obligatoirement la même, puisque le dessin des limites des aires principales doit correspondre aux exigences des deux régions concernées, tandis que la délimitation de l'aire élargie offre la liberté de tenir compte uniquement de la vision de la région en expansion. Dans le chapitre précédent, le discours sur les délimitations s'est focalisé sur les aires principales. Pour les aires élargies, deux critères s'imposent : celui de la fonctionnalité sur le Moyen-Pays et celui de la programmation entre régions du Plateau et des massifs.

## II.1c Résultats factuels, un survol général

La discussion des résultats se fait en citant les espaces géographiques concernés et en utilisant les effectifs de la population de l'année 2010.

Tableau 3 Effectifs de population des 12 territoires d'action (en 2010) selon les aires et les zones

Territoire d'action	Zone centrale (1a)	Zone partagée (1b)	Aire principale du territoire (1, 2a)	Zone élargie (2b)	Aire élargie du territoire (2)	Différence entre (2) et (1)	Part (%) de la zone partagée (1b) sur l'aire principale (1)	Part (%) des zones part. (1b) et des zones élargies (2b) sur l'aire étendue (2)	Rapport de l'aire élargie (2) sur l'aire principale du territoire (1)
11 ZH	2'049'823	89'679	2'139'502	215910	2'355'412	126'231	4.2	13.0	110.1
12 BA	556'064	10'793	566'857	33779	600'636	22'986	1.9	7.4	106.0
13 LEM	1'024'020	194'226	1'218'246	196028	1'414'274	1'802	15.9	27.6	116.1
14 BE	736'103	289'693	1'025'796	350552	1'376'348	60'859	28.2	46.5	134.2
21 LU	327'784	138'577	466'361	100017	566'378	-38'560	29.7	42.1	121.4
22 TI	293'008	27'378	320'386	21228	341'614	-6'150	8.5	14.2	106.6
23 JU	171'654	222'706	394'360	118727	513'087	-103'979	56.5	66.5	130.1
24 AAR	272'337	60'195	332'532	101026	433'558	40'831	18.1	37.2	130.4
25 SG	427'541	161'079	588'585	100824	689'409	-131'576	31.5	38.0	110.4
31 GOT	0	125'722	125'722	204247	329'969	78'525	100.0	100.0	262.5
32 VS	208'864	232'771	441'635	185534	627'169	-47'237	52.7	66.7	142.0
33 GR	159'076	91'009	250'085	15991	266'076	-3'732	25.8	40.2	124.1
Suisse	6'226'274	1'643'828	7'870'102	1643828	9'513'930	0	20.9	34.6	120.9

**Les 12 régions sont inégalement peuplées.** L'état de la population des aires principales des territoires d'action varie entre 2,14 millions (ZH), 1,22 million (LEM) et 1,03 (BE) pour les plus peuplées, jusqu'à 0,13 million (GOT), 0,25 (GR) et 0,32 (TI) pour les moins peuplées (col. 3). Sur le plan démographique, ces régions diffèrent donc considérablement.

En 2010, sur un total des 7,87 millions d'habitants, 6,23 millions résident dans les zones centrales des territoires d'action (79%) et donc **21% se trouvent dans les zones partagées**. Les grandes régions de BS et ZH ne comptent que peu de zones partagées (1,9% et 4,2%), comme d'ailleurs le TI (8,5%). Par contre, il en va tout autrement pour le GOT où l'ensemble de la population est considérée comme appartenant aussi à une autre région (100%) ; le Gothard est suivi par le JU (56,5%) et le VS (52,7%). Les zones partagées de LU, BE et SG comptent environ 30% de la population de l'aire principale (col. 6).

Le solde entre les effectifs de la population des zones élargies et ceux de la population des zones partagées est positif pour 6 régions et donc négatif pour les 6 autres. Parmi les gagnants, on trouve ZH, GOT, BE et AAR, parmi les perdants surtout JU, GR et SG ainsi que VS et LU (col. 5).

Le rapport entre l'aire élargie du territoire (2) et l'aire principale du territoire (1) est le plus fort pour la région du Gothard (qui ne possède même pas de zone centrale). VS, BE, JU et AAR montrent des valeurs élevées (autour de 130), ce qui dénote leur forte imbrication avec d'autres régions (col. 8). Par contre, BA, TI, ZH ainsi que SG et LEM n'ont qu'une faible part de population résidant dans les zones élargies (en chiffres relatifs, col. 7).

## II.1d Résultats cartographiques et tabellaires, une lecture par région

Tableau 4 Description géographique des zones partagées (1b, en lignes) et des zones élargies (2b, en colonnes) des 12 Territoires d'action

	11 ZH	12 BA	13 LEM	14 BE	21 LU	22 TI	23 JU	24 AAR	25 SG	31 GOT	32 VS	33 GR
11 ZH		Bözberg			Sins			Schinznach	Steckborn	Glaris		
12 BA	Gansingen						Liesberg	Langenbruck				
13 LEM				Payerne			Yverdon-les-B.				Montreux-Bulle	
14 BE			Fribourg				Granges	Langenthal			Thun	
21 LU	Hitzkirch			Marbach				Dagmersellen		Sarnen-Stans		
22 TI										Maggia		Roveredo
23 JU		Delémont	Vallorbe	Bienne								
24 AAR	Lenzburg	Densbüren		Roggwil			Balsthal					
25 SG	Wil-Kreuzlingen											
31 GOT				Meiringen	Uri-Schwyz	Biasca					Müstair	Disentis
32 VS			Aigle-Monthey	Interlaken-Saanen						Viège		
33 GR								Sargans, Buchs SG		Ilanz		

ZH ne partage qu'une petite partie de son aire avec d'autres régions (Bözberg BA, Sins LU, Schinznach AAR, Steckborn SG, Glaris GOT). Quant à sa zone élargie, elle s'étend à Gansingen (BA), Hitzkirch (LU) et Lenzburg (AAR), trois espaces de taille plutôt réduite, ainsi qu'un quatrième espace, nettement plus grand, dans l'aire de SG (Kreuzlingen, Weinfelden, Wil).

BA est la région la moins imbriquée avec ses voisines sauf sa zone élargie dans le Jura (Bassin de Delémont).

LEM a de larges zones élargies dans les aires principales de BE, JU et VS (Fribourg, Vallorbe, Aigle-Monthey), mais cette région compte aussi d'importantes zones partagées sur son propre territoire (Payerne BE, Yverdon-les-Bains JU, Montreux-Bulle VS).

La région de BE est très fortement reliée avec ses régions voisines, à l'exception de celle de LU. Elle partage Fribourg avec LEM, Granges avec JU, Langenthal avec AAR et Thoun avec VS. Dans sa zone élargie, on compte Payerne (LEM), Bienne (JU), Roggwil (AAR), ainsi que l'Oberland bernois (VS).

Le territoire d'action de LU s'étend dans des zones élargies sur Uri et la région Innerschwytz (GOT), ainsi que sur Sins (ZH), et compte des zones partagées avec ZH (Hitzkirch), Dagmersellen, Beromünster (AAR) et Stans-Sarnen (GOT). La délimitation de LU vers le GOT est difficile à concevoir, car cette région est le plus souvent considérée comme une partie de l'espace institutionnel et fonctionnel de la Suisse centrale. La délimitation entre les deux aires s'est faite entre Küsnacht et Arth-Goldau afin d'attribuer cette dernière localité à l'axe du Gothard.

Dans le TI la Leventine et le Val Blenio font partie de la région du GOT ; ces deux vallées sont donc dans la zone élargie du TI. Riviera, Verzasca et Vallemaggia sont définis comme zones partagées avec le GOT, la Mesolcina avec GR.

JU étend sa zone élargie vers le Laufonnais (BS), Yverdon-les-Bains (LEM), Granges (BE) et Balsthal (AAR) ; d'importantes parties de son aire sont partagées avec les régions voisines, dont Delémont (BS),

Vallorbe (LEM) et Bienne (BE). L'attribution de Bienne à l'aire principale du JU s'est faite en référence avec les concepts théoriques développés (approches morphologiques et structurelles) et dans une logique de délimitation symétrique à l'instar des autres régions de massif. Ainsi, les villes et agglomérations dans la partie centrale du pied du massif (Neuchâtel et Bienne) font partie de l'aire principale de la région JU, tandis que les villes et agglomérations orientées vers les métropoles voisines (Yverdon-les-Bains sur LEM ; Granges et Soleure sur BE) se trouvent dans la zone élargie.

AAR, comme région spatialement très limitée mais à forte densité de population, compte 82% de son aire principale comme zone centrale. Néanmoins, AAR partage plusieurs zones de petite taille avec ses voisins (notamment le Thal avec JU et Lenzburg avec ZH) et compte quelques zones élargies, toutes déjà mentionnées ci-dessus (notamment Dagmersellen LU et Langenthal BE).

SG ne compte que deux TdA voisins : ZH et GR. L'imbrication avec ZH est forte (Wil-Kreuzlingen versus Steckborn). Buchs et Sargans sont des zones élargies situées dans l'aire principale de GR.

Pour la région GOT, nous ne désignons aucune zone centrale, mais nous admettons l'existence d'une zone partagée très étendue allant au-delà de tous les cols de ce massif : Uri, Schwytz dans la vallée de la Reuss (LU), Biasca dans celle du Tessin (TI), Goms dans la vallée du Rhône (VS), Disentis dans la vallée du Rhin antérieur (GR). Au-delà de cet espace partagé, les zones élargies intègrent Glaris (ZH), Sarnen-Stans (LU), Vallemaggia, Verzasca (TI), Brigue-Viège (VS) et Ilanz (GR). Le dessin géographique de ce double anneau distingue une région dépourvue de centralité propre, partagée avec ses voisines au-delà des cols et des zones de transition le long des axes y menant.

De très grandes parties du VS (Alpes occidentales) sont constituées de zones partagées : Aigle-Monthey avec LEM, Interlaken-Saanen avec BE, ainsi que Brigue-Viège avec GOT. Sa propre zone élargie va jusqu'à Montreux-Bulle (LEM), Thoune (BE) et la Vallée de Conches (GOT).

La région peu peuplée de GR (Alpes orientales) partage Sargans et Buchs avec SG et Ilanz avec GOT, mais étend sa zone élargie à Roveredo (TI) et Disentis (GOT).

Le tableau suivant donne, pour chacun des 12 territoires d'action, les effectifs de la population dans les parties centrales (1a), les espaces partagés (1b), ainsi que dans les zones de transition (2b).

Tableau 5 Nombre d'habitants en 2010 dans les parties centrales (1a, chiffres dans la diagonale), dans les espaces partagés (1b, chiffres en lignes) et dans les zones de transition (2b, chiffres en colonnes), pour les 12 Territoires d'action

	11 ZH	12 BA	13 LEM	14 BE	21 LU	22 TI	23 JU	24 AAR	25 SG	31 GOT	32 VS	33 GR	Suisse
11 ZH	<b>2'049'823</b>	3'057			16'634			14'611	27'371	28'006			2'139'502
12 BA	3'994	<b>556'064</b>					5'298	1'501					566'857
13 LEM			<b>1'024'020</b>	58'194			57'282				78'750		1'218'246
14 BE			104'247	<b>736'103</b>			41'942	41'929			101'575		1'025'796
21 LU	11'422			1'134	<b>327'784</b>			42'985		83'036			466'361
22 TI						<b>293'008</b>				19'478		7'900	320'386
23 JU		30'005	16'831	175'870			<b>171'654</b>						394'360
24 AAR	39'415	717		5'858			14'205	<b>272'337</b>					332'532
25 SG	161'079								<b>427'541</b>				624'263
31 GOT				7'811	83'383	21'228				<b>0</b>	5'209	8'091	125'722
32 VS			74'950	101'685						56'136	<b>208'864</b>		441'635
33 GR									73'418	17'591		<b>159'076</b>	214'442
Suisse	2'265'733	589'843	1'220'048	1'086'655	427'801	314'236	290'381	373'363	492'687	204'247	394'398	210'710	<b>7'870'102</b>

## II.2 Résultats de la partie transfrontalière

Dans les résultats du chapitre I.2, nous nous sommes concentrés sur l'analyse de la partie suisse des territoires d'action. Dans ce dernier chapitre, il sera question d'étendre les territoires d'action suisses aux régions transfrontalières.

Pour y parvenir, nous allons essayer de traduire l'idée développée jusqu'ici aux parties transfrontalières. Les résultats sont montrés sous forme d'une carte à la précision des communes intégrant aussi les régions voisines à l'étranger. Dans ce chapitre, nous présentons les considérations théoriques, les méthodes appliquées ainsi que les chiffres globaux de la population par TdA, correspondant à la deuxième carte en annexe.

D'entrée, il faut évoquer notre choix de ne pas créer de zones de transition entre deux territoires d'action suisses à l'étranger. Toute commune concernée n'appartient qu'à une seule région suisse ; ainsi, les limites à l'étranger entre les territoires sont nettes. Deuxièmement, il est tout à fait possible qu'une commune étrangère voisine de la Suisse ne soit pas intégrée dans un territoire d'action, faute de relations tangibles. C'est bien évidemment le cas surtout dans les Alpes, le long de crêtes sans passages (Valais-Faucigny, Valais-Vallée d'Aoste, Valais-Piémont, Grisons-Valtelline et Grisons-Montafon).

Selon le Projet de territoire la Suisse compte 12 territoires d'action. Le concept du PtS ne prévoit pas de créer des territoires d'action ayant leur pôle à l'étranger ou de créer des TdA entièrement situés dans les pays voisins. Les centres étrangers potentiels de régions de taille supérieure ou comparable aux régions suisses avec effet sur la Suisse ne sont donc pas considérés : on pourrait penser à Milan, Sondrio, Bregenz, Constance ou Belfort-Montbéliard. De même, nous n'envisageons pas de retenir des régions bipolaires avec un deuxième centre à l'étranger à l'instar de St-Gall-Constance, Lugano-Varese-Como voire Neuchâtel-Besançon ou l'existant Bâle-Fribourg-Mulhouse. Par contre, notre concept permet d'élargir une région définie par un réseau urbain en intégrant des villes voisines, telles que Morez, Pontarlier, Montbéliard, Mulhouse, Lörrach, Waldshut-Thiengen, Singen, Radolfzell,

Constance, Friedrichshafen, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch, Vaduz, Tirano, Chiavenna, Como, Varese, Luino, Intra, Domodossola, Chamonix-Mt-Blanc, Evian-les-Bains, Thonon-les-Bains, La Roche-sur-Foron, Bellegarde et Gex.

Pour la délimitation concrète, nous nous sommes tenus aux modes suivants : premièrement une approche fonctionnelle, exprimée par l'intensité des flux de frontaliers (état entre 2002 et 2006), en appliquant un seuil oscillant entre 2 et 3% ; en deuxième lieu, nous avons retenu des communes situées dans des vallées s'ouvrant sur la Suisse (Livigno), même si la pendularité est absente ; troisièmement, nous avons également admis que le modèle programmatique soit retenu – en cas de coopération touristique transfrontalière – par exemple pour des domaines skiables (comme les Portes du Soleil entre Champéry et Morzine, Chamonix-Mt-Blanc-Finhaut, Grand-St-Bernard, Zermatt-Valtournanche-Breuil-Cervinia, Samnaun-Ischgl). Des communes de tête de ligne, à la sortie de tunnels ou de traversée de lacs ont été retenues, afin de signaler l'importance des liaisons transfrontalières.

En somme, l'extension des territoires d'action vers les zones transfrontalières traduit une vision suisse en définissant des centralités suisses. En réalité, toutes ces zones appartiennent à un territoire d'action hypothétique dans un pays voisin ; elles sont donc à assimiler à des zones élargies.

En appliquant ces points, nos résultats concrets se résument ainsi : trois des douze territoires d'action suisses n'ont pas de parties transfrontalières (BE, LU et AAR) tandis que neuf territoires d'action y participent. L'énumération suivante indique ces espaces :

Métropole lémanique : l'espace proposé dépasse quelque peu celui du Grand-Genève (projet d'agglomération franco-valdo-genevois). Il comprend donc dans l'Ain le Pays de Gex (Divonne, Gex) et Bellegarde ; en Haute-Savoie, il s'agit du Chablais et (partiellement) du Faucigny, avec les villes d'Annemasse, de Thonon-les-Bains, d'Evian ainsi que de la Vallée de l'Arve jusqu'à La Roche-sur-Foron et Bonneville. Ne font pas partie de cette zone transfrontalière Annecy, Cluses et Sallanches. Ce périmètre compte de très forts flux de frontaliers vers Genève et Nyon, ainsi qu'en direction de Lausanne par le Lac Léman.

Arc jurassien : Cette région très étendue entre la Vallée de Joux et l'Ajoie comprend, dans le voisinage français peu peuplé, les villes et bourgs suivants : Morez, Mouthe, Pontarlier, Morteau, Charquemont, St-Hippolyte, Delle. Il s'agit d'une bande géographique d'une certaine largeur, qui exclut des centres tels que St-Claude, Champagnole, Valdahon et surtout Audincourt, Montbéliard et Belfort. Cette zone se démarque par une forte pendularité vers la Suisse.

Bâle : Dans cette région à régionalisations multiples, le périmètre que nous proposons dépasse celui de l'Eurodistrict trinational de Bâle (2007) qui a remplacé l'agglomération trinationale de Bâle (1995) mais également son « aire urbaine élargie ». Nous proposons une délimitation qui englobe, en Alsace, le Sundgau et la ville de Mulhouse, en Allemagne la vallée du Rhin jusqu'à Neuenburg am Rhein, le Wiesental jusqu'à Schopfheim et Zell, ainsi que la région de Wehr et de Bad Säckingen, y inclus le Hotzenwald, orienté sur l'Argovie.

Zurich : dans le territoire d'action de Zurich, les flux de frontaliers se dirigent vers Baden, Schaffhouse et Winterthur, et dans un deuxième temps vers Zurich. Le système du RER zurichois (et schaffhousois) trouve ses terminus à Waldshut, Erzingen et Singen, et même à Engen. Par conséquent sont retenus Waldshut-Thiengen, le Klettgau avec Hohentengen, Blumberg, Singen et le Hegau, ainsi que la presqu'île de Hõri (Untersee). En direction de la Forêt-Noire et de la vallée du Danube, la délimitation

se fait dans une zone très peu peuplée ; au-delà de Singen, la ville de Radolfzell est encore intégrée. En effet, le périmètre des pendulaires décrit très clairement les contours de cette zone.

Nord-Est de la Suisse : Le secteur transfrontalier de cette région montre deux polarités et une exclusion : la ville et l'agglomération de Constance et le Rheintal du Vorarlberg en font partie, tout comme la rive nord du Lac de Constance jusqu'à la Ville de Friedrichshafen, bien que les flux pendulaires à travers le Lac soient faibles. La Principauté du Liechtenstein ne se trouve plus dans cette région, puisqu'elle fait partie de la région des Alpes orientales. Dans le Vorarlberg, la zone transfrontalière couvre les communes situées dans la vallée du Rhin entre Feldkirch et Bregenz sur le Lac de Constance.

Alpes orientales : Jusqu'en 1798 l'étendue historique des Grisons comprenait Bormio, la Valteline et Chiavenna. En comparaison avec d'autres TdA, l'intensité des flux frontaliers est limitée aux vallées ouvertes vers le Sud : Val Bregaglia vers Chiavenna, Val Poschiavo vers Tirano, Val Müstair vers Gloranza et encore la Basse Engadine vers Nauders et Pfunds. Ainsi, nous suggérons de limiter l'extension de la région à ces parties et de ne pas considérer les communes de la Valteline centrale et la Val Chiesa, ni la région de Bormio qui ne comptent guère de frontaliers. Toutefois, Livigno dans le bassin du Spöl qui appartient au périmètre de l'Engadine est inclus dans ce PtA. Il en va de même pour la Haute Vallée du Paznaun (domaine skiable d'Ischgl-Samnaun). Les onze communes de la Principauté du Liechtenstein sont attribuées à cette région qui comprend, du côté suisse, les Wahlkreise st-gallois de Sargans et du Werdenberg.

Città Ticino : L'aire transfrontalière de la Città Ticino est importante si l'on se base sur l'indicateur des frontaliers. La zone frontalière englobe la Valle Vigezzo (Centovalli), la région du Lac Majeur jusqu'à Verbania et Luino, puis Varese, Como, Intelvi, ainsi que toute la rive occidentale du Lac de Côme. Toutes les parties rurales de ces régions se distinguent par des taux élevés de frontaliers ; en ce qui concerne Varese et Côme, le taux de 3% est également clairement atteint. Ces villes font partie du réseau ferroviaire TILO.

Gothard : Le territoire d'action du Gothard, composé uniquement de parties partagées, n'est guère de nature transfrontalière et aucun col carrossable ne le relie avec l'Italie. En accord avec le choix de délimiter cette région dans son extension de *Sattelstaat* au-delà des cols, il nous semble logique d'attribuer le haut du Val d'Antigorio au Gothard. Il s'agit de la commune de Formazza située au Sud des cols de Gries et du Passo San Giacomo, reliée à la Suisse par un intense tourisme doux.

Alpes occidentales : Les liaisons routières et/ou ferroviaires transfrontalières entre le Valais et ses voisins se limitent à cinq passages : St-Gingolph, Morgins-Châtel, Vallorcine-Chamonix, le Gd St-Bernard et le Simplon. Dans ce dernier cas, les flux de frontaliers à travers le tunnel vers Brigue et Viège sont forts ; nous intégrons toute la région en amont de Domodossola. Quant à St-Gingolph, son extension est limitée par la zone transfrontalière de LEM ; pour Châtel, Morzine et Chamonix, les stations sont concernées. Il en va de même pour Etroubles au sud du Gd-St-Bernard et de Valtournanche (Cervinia) de l'autre côté du col de St-Théodule. Par contre, il n'y a guère de frontaliers venant de St-Gervais ou de la Vallée d'Aoste ; les relations sont jugées faibles.

Tableau 6 Indicateurs pour les parties transfrontalières des TdA

TdA	Région	Pays	Pop 2011	Surface ha	Densité	Nombre des communes	Taille moyenne des communes
11	ZH	DE	215'902	96'780	223.1	26	8'304
12	BA	DE	311'490	106'203	293.3	45	6'922
12	BA	FR	387'727	123'647	313.6	152	2'551
13	LEM	FR	421'427	189'663	222.2	168	2'508
22	TI	IT	535'333	145'932	366.8	155	3'454
23	JU	FR	165'986	219'918	75.5	177	938
25	SG	DE	209'582	25'739	814.3	11	19'053
25	SG	AT	279'260	68'472	407.8	46	6'071
31	GOT	IT	445	13'180	3.4	1	445
32	VS	FR	21'241	58'232	36.5	11	1'931
32	VS	IT	38'755	102'674	37.7	15	2'584
33	GR	IT	62'734	164'902	38.0	29	2'163
33	GR	AT	6'512	39'150	16.6	5	1'302
33	GR	FL	36'475	16'057	227.2	11	3'316
	CH		2'692'869	1'370'549	196.5	852	3'161

Dans l'ensemble des parties transfrontalières des neuf TdA, on compte 2.7 millions d'habitants en 2010/11, sur une superficie de 13700 km<sup>2</sup>, ce qui revient à une densité moyenne de 197 hab./km<sup>2</sup>. Du point de vue des habitants et des superficies, l'étendue transfrontalière revient à 33% du total suisse avec donc une densité identique. Les différences entre les TdA sont pourtant significatives, allant de 445 personnes (Formazza dans le GOT) à 535'000 personnes dans le TdA de la Città Ticino.

## Conclusions

Dans le cadre du Projet de territoire Suisse (PtS), la Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont mis d'accord sur des objectifs et stratégies de base que les trois niveaux de l'Etat ont été invités à poursuivre dans le contexte du développement territorial. Pour ce projet, les acteurs ont conçu une nouvelle régionalisation du pays, à savoir les « territoires d'action » (TdA). En tout, douze unités ont été désignées : quatre reposent sur de grands centres urbains (Zurich, Bâle, Bassin lémanique, Région de la ville fédérale), cinq reposent sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse), ainsi que trois territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales). Les caractéristiques de ces TdA sont décrites dans la publication « Projet de territoire Suisse » (12.2012), tout comme les stratégies de développement territorial qui y sont liées. On y trouve également une description géographique de l'étendue des TdA : ces douze espaces s'assimilent à des auréoles avec des délimitations floues et des zones de superposition. Par contre, la publication ne relève pas les concepts utilisés pour leur délimitation.

Le mandat requis pour le présent travail implique la concrétisation de la délimitation des douze territoires d'Action. Cette demande émane d'un intérêt croissant de la part de la science et de la politique pour l'analyse et la stratégie d'évolution de ces unités. Le mandat n'est donc pas exempt d'une certaine ambiguïté, puisqu'il cherche à fixer des limites là où les auteurs avaient conçu des zones de transition. Pourtant, même des limites floues obéissent à une logique et même des régionalisations peu structurées suivent un concept théorique, certes parfois explicite, mais souvent sous-jacent.

En premier, nous avons donc commencé à détecter les logiques de la régionalisation des territoires d'action et les méthodes utilisées pour leur délimitation. Les sciences régionales distinguent deux types de régionalisation, à savoir les régions fonctionnelles (ou régions polarisées) et les régions structurelles (ou régions homogènes). Les premières couvrent une aire définie par l'étendue de l'influence d'un centre sur son arrière-pays, tandis que les deuxièmes sont marquées par leur homogénéité selon un critère structurel, qui peut être de nature morphologique, culturel ou économique. Durant le processus de création des territoires d'action, les acteurs se sont laissé guider par une logique fonctionnelle pour les aires des métropoles et les centres moyens suisses. Cette approche, logique pour le Moyen-Pays densément peuplé, est plus difficile à appliquer dans les Alpes et dans le Jura. Ici, le choix s'est porté sur une approche structurelle, puisque les TdA n'ont pas de centres importants et que leurs limites sont tracées le long du pied des massifs. Ainsi les douze TdA obéissent non seulement à des types de régionalisation différents, mais leurs délimitations sont de nature diverses.

La recherche de délimitations précises a donc dû tenir compte de la combinatoire de concepts différents de régionalisation et de logiques de traçage des frontières. La carte du PtS dessine des aires en deux teintes pour chaque territoire d'action, une plus foncée pour les parties centrales et une autre, plus claire, pour des périmètres plus larges et très souvent en superposition avec les périmètres voisins. Pour notre travail, nous nous sommes basés sur la carte du PtS, ce qui signifie que nous avons repris l'idée d'une double délimitation, à savoir une « Aire principale » et une « Aire élargie ». S'y ajoute l'extension des TdA dans la zone frontalière des cinq pays voisins.

La délimitation des quatre régions « structurelles » (Arc Jurassien, Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales) devrait suivre la morphologie des massifs (pied des massifs) et accessoirement, la structure économique de ces régions (industrie, tourisme). Cette délimitation coupe les aires d'influence des centres dominants du Plateau. Par contre, les sept TdA du Plateau (Zurich, Bâle, Bassin lémanique, Région de la ville fédérale, Lucerne, Aareland, Nord-Est de la Suisse), ainsi que la Città Ticino sont des régions orientées selon une logique fonctionnelle, définies par l'extension des aires pendulaires. La matrice concernant les pendulaires du relevé structurel 2010 étant peu détaillée, les données du recensement de la population de 2000 ont été prises comme références, sans pour autant appliquer précisément cette méthode : des considérations de limites institutionnelles (frontières cantonales ou de districts), culturelles (régions linguistiques, voire confessionnelles) ou encore de dessertes (réseaux de transports) ont pu légèrement modifier la délimitation.

Si les méthodes décrites ici s'appliquent essentiellement aux délimitations qui se situent entre les « aires principales » des TdA, l'étendue des « aires élargies » suit les caractéristiques de chaque TdA. Ainsi, les aires élargies des régions fonctionnelles du Plateau s'étendent largement dans les arrière-pays des régions structurelles (dans le Jura et les Alpes) et représentent les zones d'influence des pendulaires. A l'opposé, les aires élargies des TdA jurassiens et alpins ne sont guère importantes et touchent quelques villes au pied des Alpes (Yverdon-les-Bains, Granges, Bulle ou Thoune).

Une mention particulière concerne la région du Gothard. Si les deux autres TdA des Alpes disposent de centres importants (Coire, Sion et le réseau des villes valaisannes), le TdA du Gothard n'a pas de centralité reconnue et ne dispose donc pas d'une aire principale. La désignation de ce TdA est programmatique dans le sens où cet espace devrait jouir d'une attention particulière de la part des instances de l'aménagement du territoire national, justement à cause de sa faiblesse économique et structurelle. Ce TdA, à cheval sur cinq bassins fluviaux et presque autant de régions culturelles, est délimité selon une approche de systèmes de transport. Son aire englobe tous les points de départ des traversées alpines.

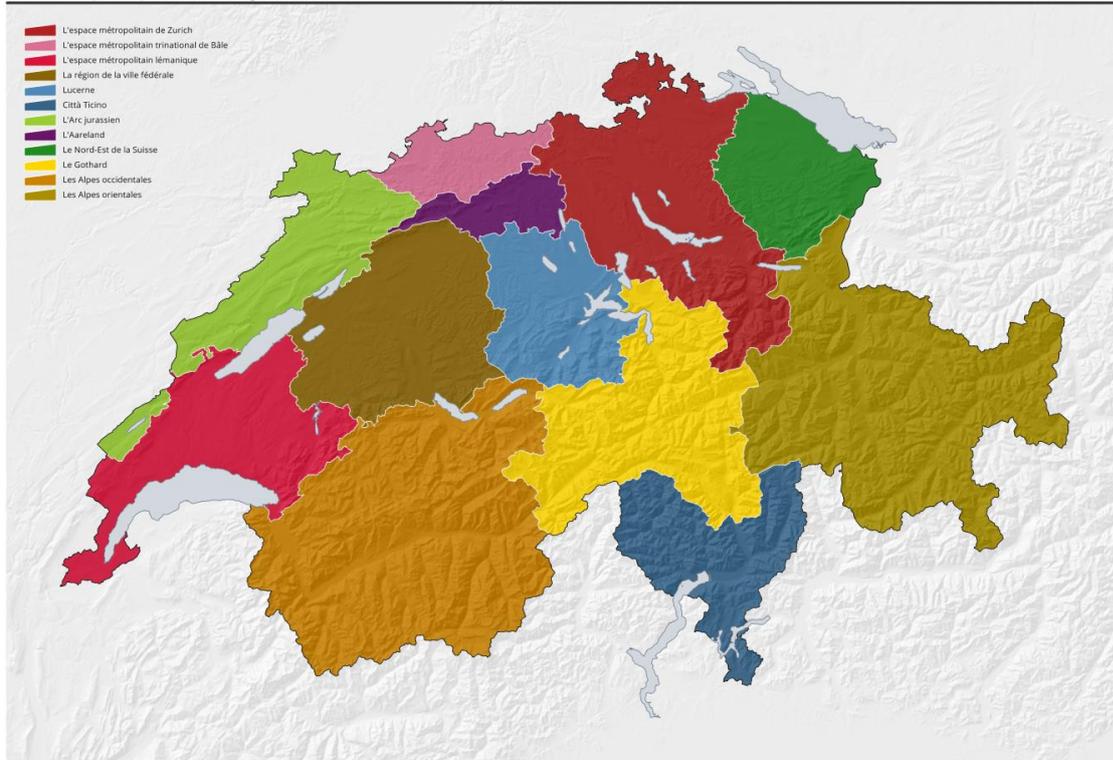
Le rapport comprend une série de cartes montrant les aires principales et élargies des douze territoires d'action, sous forme de cartes choroplètes ou de symboles selon la taille des communes et les réseaux de transports. Des tableaux avec l'attribution des communes suisses et étrangères aux différentes aires et des tableaux des effectifs de population complètent la partie des annexes.

Grâce à cette nouvelle délimitation des territoires d'action, les acteurs du Projet de territoire Suisse disposent d'un instrument qui se prête à l'observation du développement territorial et à la mise en œuvre de sa politique.

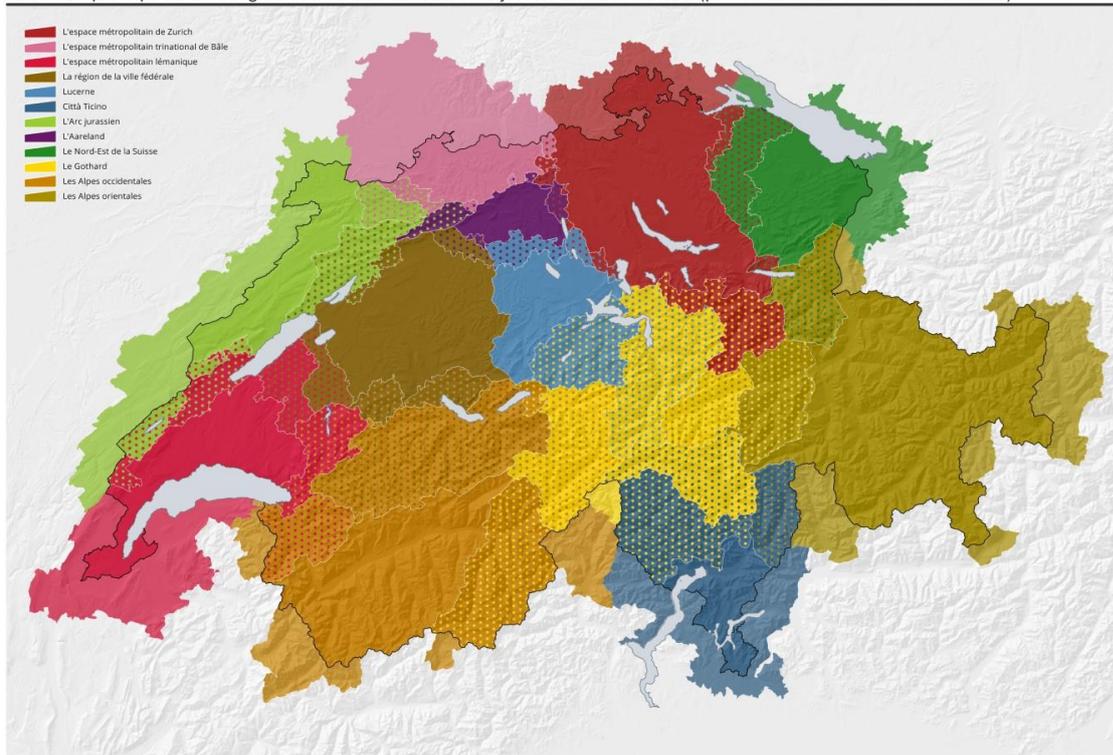
# Annexes

## Cartes

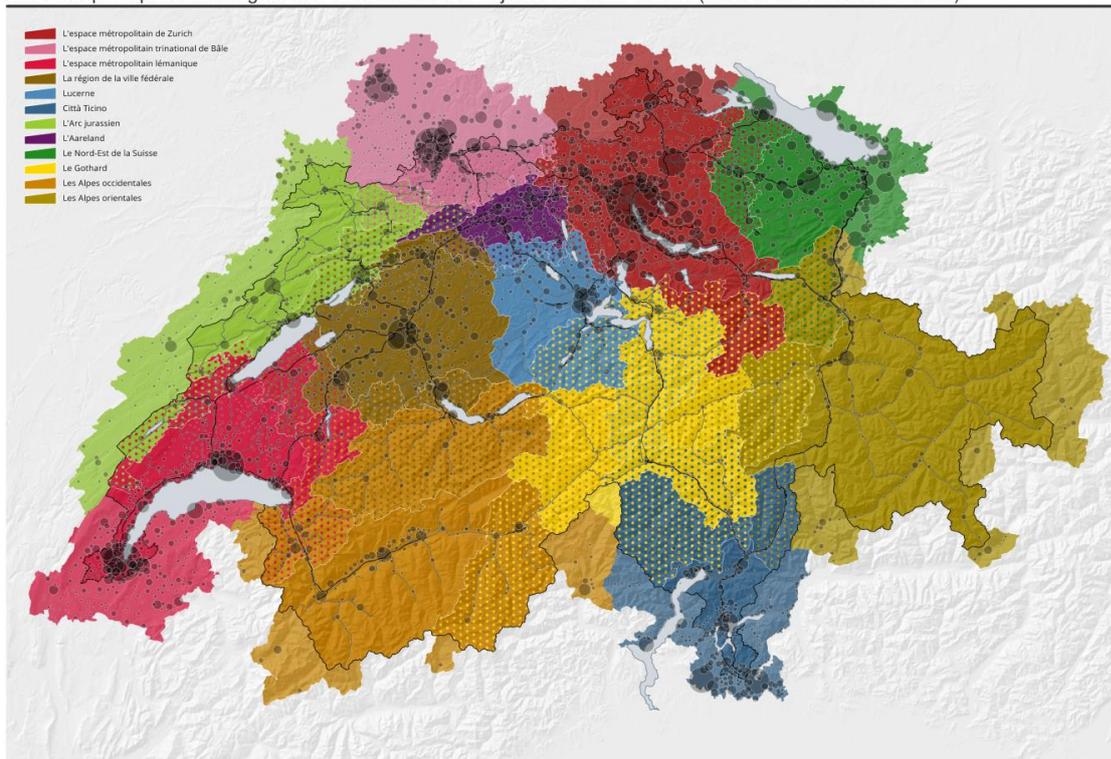
Les aires principales et élargies des 12 territoires du Projet de territoire Suisse



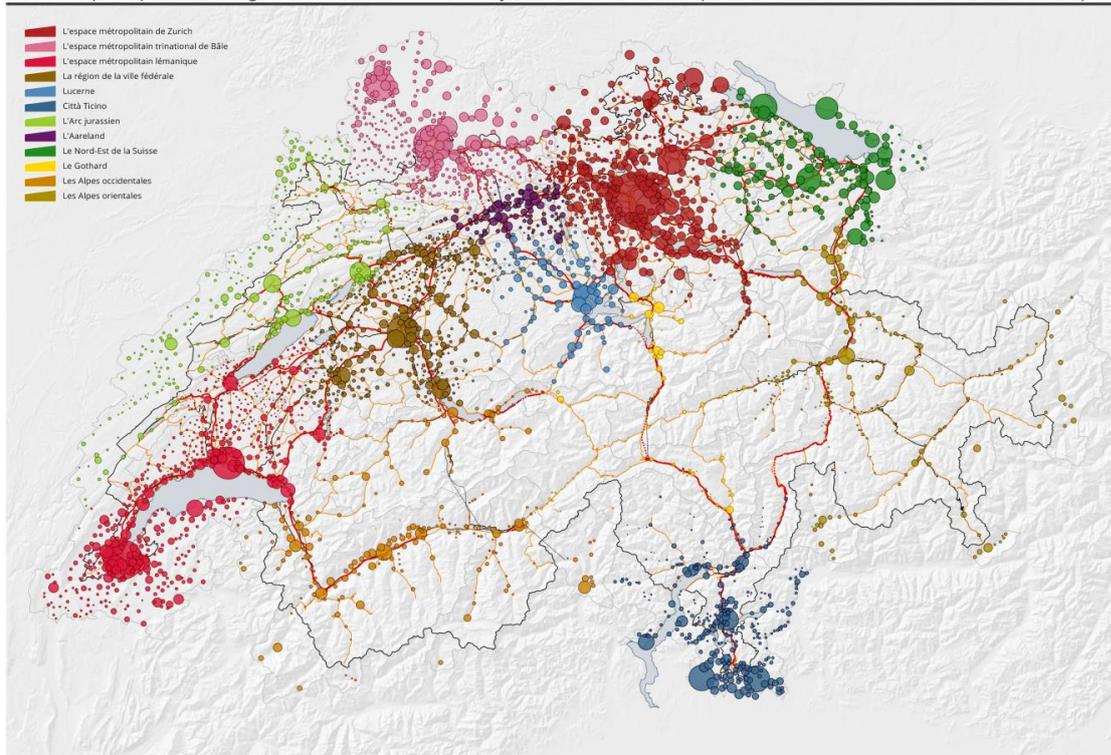
Les aires principales et élargies des 12 territoires du Projet de territoire Suisse (parties suisses et transfrontalières)



Les aires principales et élargies des 12 territoires du Projet de territoire Suisse (avec la taille des communes)



Les aires principales et élargies des 12 territoires du Projet de territoire Suisse (réseaux ferroviaires et routiers, communes)



## Liste des communes

La liste des communes avec leur répartition dans les territoires d'action et dans les zones de ces derniers est disponible dans un document séparé.

## Bibliographie

**BERRY B, E. C. CONKLING, D. MICHAEL RAY** (1976), *The Geography of Economic Systems*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.

**BLÖCHLINGER H.** (2005), *Baustelle Föderalismus. Avenir Suisse* (éds.), Verlag NZZ.

*CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, CDC, DTAP, UVS, ACS* (2012), *Projet de territoire Suisse*, Version remaniée, Berne.

**BOUSTEDT OLAF** (1975), *Grundriss der empirischen Regionalforschung, Teil 4, Regionalstatistik*, Taschenbücher zur Raumplanung, Hermann Schrödel Verlag KG, Hannover.

*DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE DFJP* (1974), *Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73*, Berne.

**DIENER ROGER, JACQUES HERZOG, MARCEL MEILI, PIERRE DE MEURON et CHRISTIAN SCHMID** (2005), *La Suisse - Portrait urbain*, 3 vol., ETH Studio Basel, Birkhäuser, Bâle.

**EISINGER A. et M. SCHNEIDER** (éds.) (2003), *Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*, Avenir Suisse, Birkhäuser.

*EUROSTAT* (2003), *Régions : nomenclature des unités territoriales statistiques: NUTS*, Luxembourg.

**HAGGETT PETER** (1966), *Locational Analysis in Human Geography*, St. Martin's Press, New York.

**LICHTENBERGER ELISABETH** (1998), *Stadtgeographie 1 - Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse*, Springer, Vieweg.

**RINGLI H., R. HEINZE et M. LENDI** (1973), *Conceptions directrices d'aménagement du territoire*, ORL-Institut, ETH-Zürich.

*OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS* (2014), *L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012. Une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain*, Neuchâtel.

*OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ARE* (2008), *Projet de territoire Suisse. Pour une Suisse dynamique et solidaire. Version provisoire*.

**SCHULER MARTIN, PIERRE DESSEMONTET et al.** (2006), *Atlas des mutations spatiales de la Suisse*, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, Editions Neue Zürcher Zeitung, Zurich.

**SCHULER MARTIN, PIERRE DESSEMONTET et DOMINIQUE JOYE** (2005), *Les niveaux géographiques de la Suisse*, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel.

**SCHULER MARTIN, ANNE COMPAGNON et CHRISTOPHE JEMELIN** (1999), *Les grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le système des régions NUTS*, Office fédéral de la statistique (OFS) et Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), Neuchâtel.

**WHITE R., G. ENGELEN et I. ULJEE** (2015), *Modeling Cities and Regions as Complex Systems. From Theory to Planning Applications*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

<http://www.kdk.ch/fr/collaboration/conferences-regionales-des-gouvernements/>

<http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/regionalisierung/6541>