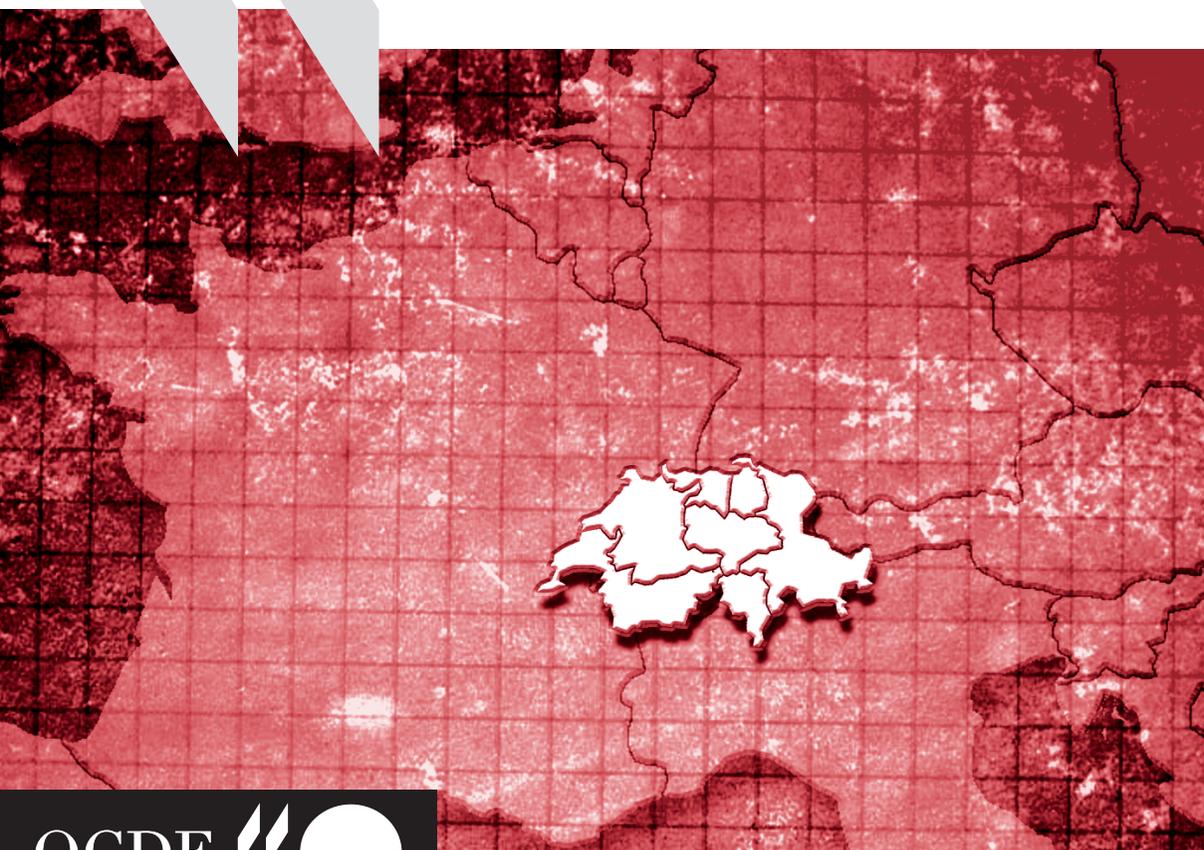




# Examens territoriaux de l'OCDE

## Suisse



© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

# Examens territoriaux de l'OCDE

## Suisse



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*

OECD TERRITORIAL REVIEWS

Switzerland

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Avant-propos

La mondialisation des échanges et de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve la capacité des économies régionales à s'adapter et à exploiter ou simplement à conserver leur avantage concurrentiel. Les écarts de performance entre les régions tendent à se creuser et le coût du maintien d'une certaine cohésion augmente. En revanche, l'évolution technologique rapide, l'élargissement des marchés et une demande accrue de savoir offrent de nouvelles occasions de développement local et régional, qui supposent toutefois un investissement accru de la part des entreprises, une réorganisation du travail et de la production, une valorisation des compétences et une amélioration de l'environnement local.

Face à ce changement et à ces perturbations, les régions suivent des voies très différentes. Certaines négocient bien la phase actuelle du cycle de croissance et conduisent la croissance. D'autres réussissent moins bien à attirer à elles les échanges et les activités économiques supplémentaires. De nombreux territoires mal reliés aux sources de la prospérité, souffrant de problèmes d'environnement, d'émigration (des jeunes, notamment) et d'une insuffisance d'infrastructures et d'investissements privés, ont quelques difficultés à suivre la tendance générale. Dans le même temps, les administrations centrales ne sont plus les seuls prestataires de la politique territoriale. Il faut réévaluer non seulement la répartition verticale du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi la décentralisation des ressources budgétaires, pour mieux répondre aux attentes du public et accroître l'efficacité des politiques. Toutes ces tendances conduisent les autorités publiques à repenser leurs politiques et stratégies.

Le Comité des politiques du développement territorial (CPDT) a été créé au début de 1999 pour offrir aux gouvernements une tribune où discuter des problèmes évoqués ci-dessus. A l'intérieur de ce cadre, le CPDT a adopté un programme de travail essentiellement axé sur l'examen des politiques territoriales des pays membres et l'évaluation de l'impact de ces politiques au niveau régional. Les objectifs de tels examens sont multiples : a) établir la nature et l'ampleur des défis territoriaux au moyen d'un cadre d'analyse commun ; b) aider les gouvernements à évaluer leurs politiques territoriales et à les améliorer ; c) évaluer la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de

gouvernement ; et d) identifier et diffuser l'information sur les meilleures pratiques en matière de gestion publique.

Le Secrétariat du CPDT produit deux types d'examens :

*Des examens territoriaux au niveau national.* Demandés par les autorités nationales, ces examens analysent l'évolution des performances régionales et des cadres institutionnels, tout en se focalisant sur les politiques visant à réduire les disparités territoriales et à aider les régions à développer des avantages relatifs. Ils se concentrent également sur le cadre de gouvernance, sur l'impact des politiques nationales non territoriales sur les entités infranationales, de même que sur les aspects spécifiques du fédéralisme budgétaire. Le rapport final analyse les questions donnant lieu à controverses et propose des recommandations en matière de politique territoriale.

*Des examens territoriaux au niveau régional.* Demandés par les autorités infranationales (locales ou régionales) avec l'accord des autorités nationales, ces examens se concentrent sur les stratégies de développement de l'entité correspondante. En particulier, ils établissent le rôle des principaux facteurs démographiques, socio-économiques, environnementaux, technologiques et institutionnels dans l'explication des performances des régions. Ils fournissent également une analyse comparative avec des régions du même type et utilisent, à cet effet, la typologie établie par le Secrétariat.

## Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b> .....	9
<i>Chapitre 1. Tendances et disparités territoriales</i> .....	25
Fragmentation territoriale.....	26
Disparités territoriales.....	29
Migrations internes.....	39
Atouts et défis des régions.....	40
Conclusions.....	50
<i>Chapitre 2. Fédéralisme budgétaire et péréquation financière</i> .....	55
Répartition des ressources et des responsabilités.....	56
Concurrence fiscale au niveau infra-national.....	62
Péréquation financière.....	65
Le projet de « nouvelle péréquation financière ».....	71
Contrats entre la Confédération et les cantons.....	76
Régions fonctionnelles et collaboration horizontale.....	80
Fusions entre collectivités.....	86
Collaboration transfrontalière.....	88
Conclusions.....	92
<i>Chapitre 3. Stratégies et politiques de développement territorial</i> .....	95
Aménagement du territoire et stratégie territoriale.....	96
Politique régionale.....	110
Effets territoriaux des politiques sectorielles.....	124
Effets territoriaux de la réforme de la réglementation.....	132
Éléments de la réforme de la politique territoriale.....	134
<i>Chapitre 4. Zones métropolitaines</i> .....	137
Introduction.....	137
Séparation fonctionnelle et ségrégation sociale dans les zones métropolitaines.....	138
Finances publiques des zones métropolitaines.....	142
Problèmes sociaux des zones métropolitaines.....	149
Débordements territoriaux et transgression du principe de l'équivalence fiscale.....	158
Priorités d'une future politique des grandes agglomérations.....	161
Conclusions.....	166

<b>Chapitre 5. Les perspectives d'évolution pour les régions apprenantes</b> .....	169
Le contexte suisse pour la politique des régions apprenantes .....	169
La nouvelle initiative des HES.....	173
Potentiel des HES et des établissements d'enseignement supérieur comme moteur du développement des régions apprenantes.....	179
Aspects territoriaux.....	183
Les insuffisances du cadre politico-administratif.....	186
Conclusions.....	193
<b>Bibliographie</b> .....	197
<b>Liste des encadrés</b>	
2.1. Pourquoi des transferts entre niveaux d'administration ? .....	70
2.2. Le projet de nouvelle péréquation financière .....	72
2.3. Les associations de transport public dans les zones fonctionnelles.....	82
2.4. Entités fonctionnelles se chevauchant et se faisant concurrence : une conception entièrement nouvelle de l'organisation territoriale .....	85
2.5. Particularités géographiques de la <i>Regio Insubrica</i> .....	89
2.6. Programme INTERREG pour l'Italie et la Suisse.....	90
4.1. Cadre institutionnel de la gestion urbaine en Suisse et aux États-Unis .....	150
4.2. La politique suisse en matière de drogue .....	156
5.1. Principales caractéristiques du système éducatif suisse .....	174
5.2. La recherche et l'enseignement supérieur en Suisse.....	176
5.3. Les régions apprenantes .....	181
5.4. Le regroupement géographique d'entreprises et la croissance endogène.....	187
<b>Liste des tableaux</b>	
1.1. Évolution du chômage au niveau des cantons et des grandes régions.....	32
1.2. Disparités de revenu entre les ménages au niveau des grandes régions.....	35
1.3. Évolution du PIC nominal par type de région .....	35
1.4. Concentration régionale du PIB dans les pays de l'OCDE .....	38
1.5. Solde migratoire au niveau des grandes régions, 1965-1995 .....	39
1.6. Structure territoriale de la Suisse : comparaison internationale .....	41
1.7. Niveaux des prix des transports et des communications dans quelques pays, 1996..	43
1.8. Population par type de région dans les pays de l'OCDE .....	43
1.9. Structure industrielle de la Suisse : comparaison internationale.....	44
1.10. Parts des cantons dans l'emploi, 1998.....	45
1.11. Échanges avec les pays voisins.....	46
1.12. Tourisme, visiteurs étrangers, 1999 .....	48
2.1. Différences de taille et de population dans les États fédéraux de l'OCDE.....	57
2.2. Dépenses publiques par poste et niveau d'administration, 1990-1999.....	58
2.3. Recettes fiscales par niveau d'administration et type d'impôt, 1998 .....	59
2.4. Comparaison internationale des systèmes de péréquation financière, 1999.....	75
3.1. Plans sectoriels liés au développement territorial.....	97
3.2. Lois relatives à l'utilisation des sols.....	99
3.3. Stratégies définies pour les diverses régions rurales sur la base des « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse » .....	102
3.4. Plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire en Suisse et dans les pays voisins.....	104

3.5. Mesures d'aide régionale en Suisse .....	112
3.6. Mesures d'incitation en faveur des régions en Europe occidentale .....	118
3.7. Étendue géographique des régions à problèmes en Europe occidentale.....	120
3.8. Investissements consacrés aux routes et aux chemins de fer en Suisse.....	125
3.9. Dépenses consacrées à l'agriculture en Suisse en CHF .....	127
3.10. Montant des principales aides et subventions sectorielles liées à la mise en valeur du territoire, 1990-2000.....	129
3.11. Transferts sectoriels par type de canton .....	130

### Liste des figures

1.1. Les sept grandes régions de la Suisse .....	28
1.2. Valeur ajoutée par région, 1991 .....	30
1.3. PIB par habitant dans les régions limitrophes de la Suisse, 1999 .....	31
1.4. Évolution des disparités de revenu entre les ménages au niveau des cantons .....	34
1.5. Évolution des disparités entre les charges fiscales cantonales.....	37
2.1. Accroissement de la dette par niveau d'administration.....	61
2.2. Décentralisation fiscale et écart fiscal dans les pays de l'OCDE, 1999.....	66
2.3. Parts des transferts conditionnels .....	67
2.4. Recouvrement des coûts dans les transports publics régionaux .....	77
4.1. La croissance des zones métropolitaines en Suisse .....	139
4.2. Emploi et population dans les zones métropolitaines, 1990.....	140
4.3. Évolution des recettes et des dépenses dans quelques centres urbains, 1985-1995 ....	143
4.4. Recettes fiscales des administrations infra-nationales dans les pays de l'OCDE.....	144
4.5. Structure des recettes fiscales de la ville de Zurich, 1990-1999 .....	146
4.6. Différences des dépenses entre les centres-villes et les banlieues .....	148
4.7. Croissance des dépenses sociales dans les grandes villes, 1990-1999 .....	152
4.8. Moyens de transport utilisés pour les déplacements pendulaires vers les centres urbains.....	160
5.1. Évolution récente de l'accroissement de la productivité, 1990-1999 .....	173
5.2. Corrélation entre les performances de l'enseignement tertiaire et la croissance économique .....	180

## Remerciements

Cet examen a été co-parrainé et co-financé par le secrétariat d'État à l'Économie de la Suisse et l'Office de développement territorial de la Suisse, et par la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. Rudolf Schiess, Chef de la Division de la politique régionale au secrétariat d'État à l'Économie, et M. Fritz Wegelin, Chef de l'Aménagement du territoire à l'Office de développement territorial.

Les informations socio-économiques, analyses et statistiques, ont été tirées d'un rapport général préparé par les autorités publiques suisses.

Les informations générales complémentaires ont été fournies par M. Andrew Reschovsky, Université de Wisconsin, Madison, États-Unis ; M. John Bachtler, University de Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni ; M. Mark Lorenzen, de la Copenhagen Business School, Frederiksberg, Danemark ; et M. Jacques Robert, de Euro Consult, Strasbourg, France.

Cet examen a été réalisé et coordonné par M. Hansjörg Blöchli, Mme Kyoko Kondo, M. Patrick Dubarle et Mlle Lamia Kamal-Chaoui, sous la direction de M. Mario Pezzini, Chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE.

## Évaluation et recommandations

*Bien que faibles et stables dans le temps, les disparités suivent de plus en plus les divisions linguistiques.*

Les disparités à l'intérieur de la Suisse, c'est-à-dire les différences de performance économique entre les cantons, sont relativement faibles dans le contexte de l'OCDE et elles n'ont guère été modifiées par la crise économique des années 1990. Les disparités observées entre les cantons au niveau du revenu des ménages par tête ont diminué jusque dans les années 1970 avant d'augmenter à nouveau légèrement, et en 1997, elles étaient toujours plus faibles qu'en 1965. D'autres indicateurs tels que la capacité contributive ou les tendances d'évolution des migrations intérieures confirment que les différences sont faibles et stables dans l'ensemble. En dépit de cette stabilité durable, les disparités territoriales ont changé de nature et elles suivent de plus en plus les divisions linguistiques. Depuis les années 1990, la Suisse de langues française et italienne enregistre un taux de chômage deux fois plus élevé que la Suisse germanophone tandis que l'écart entre les régions frontalières et les régions allemandes, françaises et italiennes adjacentes a été réduit. Au sein de chaque région linguistique, les zones urbaines et périurbaines bénéficient de plus forts taux de croissance que les zones rurales. Les zones rurales doivent faire face au recul constant de l'agriculture et elles sont peu à même de tirer de la valeur ajoutée du tourisme ; elles sont en outre trop fortement tributaires du secteur de la construction en déclin et des emplois administratifs (fédéraux) publics. Elles devraient de ce fait subir davantage l'effet de la déréglementation. La poursuite du rapprochement avec l'Union européenne améliorera la position relative des marchés du travail restreints de l'ouest et du sud du pays, mais elle rendra la cohésion interne plus vulnérable aux cycles conjoncturels asynchrones des pays limitrophes.

***La faiblesse des disparités tient à plusieurs mesures privilégiant l'équité entre les régions.***

La stabilité relative des disparités peut être attribuée à plusieurs mesures territoriales privilégiant l'équité entre les régions. C'est principalement par le biais de la politique agricole qu'à partir de 1950, les autorités fédérales ont soutenu les régions rurales et écartées, tributaires de l'agriculture, en empêchant une mutation structurelle rapide et une baisse des revenus. La péréquation financière, introduite au début des années 1960, cherche à réorienter les ressources financières des cantons riches vers les cantons pauvres à l'aide d'un ensemble élaboré de partages d'impôts et de transferts conditionnels. Les entreprises de services publics, qui sont souvent des monopoles comme dans le cas des chemins de fer et des services postaux, fournissent des services et des emplois aux régions très écartées grâce aux recettes tirées des régions économiquement plus fortes. L'investissement dans l'infrastructure routière des cantons, qui est en partie financé par la taxe fédérale sur les carburants, présente un fort aspect redistributif au profit des zones rurales et montagneuses. L'administration fédérale privilégie aussi fortement, dans les marchés publics, les régions économiquement défavorisées. Enfin, la politique régionale soutient les investissements dans les infrastructures des zones montagneuses et les entreprises des régions économiquement défavorisées par le biais du financement de prêts et d'aides individuelles octroyées sous la forme, par exemple, de bonifications d'intérêts et d'abattements fiscaux. Les moyens d'action utilisés ayant demeurés très stables et les chocs asymétriques extérieurs ayant été peu nombreux, la Confédération a réussi à maintenir un haut niveau de vie dans l'ensemble du pays.

***La concurrence fiscale entre les cantons s'est traduite par un haut niveau de services publics sur l'ensemble du territoire national.***

Les politiques territoriales fédérales s'inscrivent dans un cadre très décentralisé qui encourage la concurrence fiscale entre les cantons. Les autorités infranationales suisses disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour utiliser la fiscalité comme un instrument de promotion économique. Les cantons et les communes se font concurrence pour les recettes fiscales et ils peuvent ainsi influencer activement le comportement des entreprises et des habitants. Les variations considérables de leurs taux d'imposition ont entraîné une différenciation géographique des revenus et

une corrélation entre ces taux et la proportion d'habitants à hauts revenus. La concurrence fiscale ne semble toutefois pas accroître les disparités territoriales au niveau des services publics fournis. Étant soucieuses d'assurer leurs rentrées fiscales, les autorités cantonales sont amenées à suivre de près les exigences de la population et à fournir de bons niveaux de services même dans les régions écartées. En outre, l'intensification de la concurrence fiscale n'a pas eu d'effet sur les services publics « vulnérables », comme l'aide sociale. En fait, la redistribution au niveau infranational a progressé. La concurrence fiscale paraît, dans l'ensemble, avoir un effet bénéfique sur la qualité des services publics d'un bout à l'autre du pays.

*Des pressions se font néanmoins sentir sur les politiques territoriales existantes.*

Toutefois, des contraintes pèsent actuellement sur le système soigneusement équilibré de politiques territoriales et de mesures visant à remédier aux disparités. Compte tenu du fait que l'activité agricole perd de son importance, les subventions agricoles constituent un outil de moins en moins efficace pour soutenir les zones rurales. En outre, le fort soutien à l'agriculture pèse sur le budget fédéral ainsi que sur l'environnement et entre en conflit avec les accords de commerce international. La péréquation et les transferts financiers, qui sont des processus complexes vulnérables au gaspillage financier, ne contribuent guère actuellement à réduire les disparités territoriales entre les cantons. La priorité donnée aux zones rurales et écartées pour l'investissement dans les transports a entraîné des insuffisances dans les infrastructures des zones urbaines. Une réforme de la réglementation des services d'utilité publique, comme les services ferroviaires ou postaux, a été entreprise en vue de les exposer davantage aux forces du marché ; la libéralisation du marché de l'électricité devrait suivre prochainement. La libéralisation et la déréglementation de ces services d'utilité publique sont supposées permettre d'importantes économies et une amélioration de la qualité des services, mais elles réduiront aussi la latitude dont jouissaient les administrations de les utiliser pour compenser les inégalités et procéder à des péréquations tarifaires entre les régions. L'ouverture de la Suisse vers l'Union européenne (UE) devrait encore accélérer certaines réformes, comme celle des marchés publics, qui pourront

avoir des répercussions sur la redistribution des ressources et l'emploi dans les zones plus écartées. Enfin, la forte concurrence fiscale entre les cantons et le recours aux abattements fiscaux, soutenu par les autorités fédérales, dans les régions à la traîne sont maintenant étroitement surveillés par la communauté internationale et notamment par l'Union européenne. Les autorités suisses ont été amenées à repenser totalement leurs politiques territoriales pendant les années 1990 sous l'effet conjugué de l'apparition de nouvelles évolutions territoriales, des compressions budgétaires résultant de la crise économique et de la réforme de la réglementation entreprise dans divers domaines d'action sectorielle.

***Des tensions sont apparues entre les régions politiques et fonctionnelles.***

Un problème particulier que doivent résoudre les politiques territoriales est celui des discordances croissantes observées entre les régions fonctionnelles et les régions politiques. La Confédération helvétique se caractérise notamment par sa fragmentation et sa diversité. Malgré ses dimensions réduites, le pays est en effet découpé en de nombreuses sphères distinctes par un grand nombre de lignes de démarcation économique, géographique, linguistique et ethnique. Les unités territoriales infranationales que sont les cantons et les communes jouissent de compétences budgétaires et réglementaires étendues qui font de la Suisse le pays le plus décentralisé de l'OCDE. En réalité, la vie économique et sociale du pays au XXI<sup>e</sup> siècle repose sur une structure territoriale mise en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le chevauchement de l'organisation fonctionnelle et de la structure politico-territoriale du pays se traduit par divers vides et incohérences au niveau de la prise de décision politique. Cela apparaît particulièrement dans les zones urbaines où l'expansion des villes au-delà des limites politiques de plusieurs unités territoriales indépendantes a entraîné de nombreux débordements territoriaux et déséquilibres fiscaux qui ont été à l'origine de tensions au sein des grandes agglomérations. Devant ces évolutions territoriales, le gouvernement fédéral a créé, en 1996, sept « grandes régions » (Grossregionen) qui regroupaient plusieurs cantons et correspondaient à une organisation fonctionnelle du pays plus appropriée. Cette initiative a toutefois été purement statistique et n'a conféré au gouver-

nement fédéral aucun moyen supplémentaire pour remédier aux tensions croissantes entre l'autonomie locale et la cohésion nationale et répondre à la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les cantons.

**La « Nouvelle péréquation financière » (NPF) est un projet de réforme approprié pour s'attaquer à la fragmentation et aux disparités.**

Pour parer aux diverses évolutions territoriales, le gouvernement fédéral élabore depuis le début des années 1990 un projet de réforme global intitulé : la « nouvelle péréquation financière » (NPF) qui est principalement axé sur les déficiences de la structure fédérale budgétaire actuelle. La NPF vise à revitaliser le fédéralisme « authentique » en Suisse et elle couvre donc un large éventail de domaines d'action. Ce projet envisage notamment de clarifier les compétences pour des tâches qui incombent jusqu'à présent à la fois au gouvernement fédéral et aux cantons, d'introduire des contrats de programme et des négociations entre la fédération et les cantons pour les autres tâches communes ainsi qu'un partage obligatoire des tâches entre les cantons dans certains domaines. La réforme cruciale pour réduire les disparités entre les cantons sera l'introduction d'un fonds de péréquation horizontale et verticale qui permettra à tous les cantons de lever au moins 90 % des impôts collectés en moyenne dans le pays. S'il est approuvé par le Parlement et par la population en 2002 ou 2003, ce projet devrait mettre un terme aux distorsions et injustices qui sont actuellement liées à la concurrence fiscale entre les cantons. Il clarifiera les rôles spécifiques des trois échelons de l'administration, simplifiera les relations entre eux, harmonisera le processus de décision dans les régions fonctionnelles et fournira à tous les cantons des ressources financières appropriées et non assorties de conditions particulières. La NPF proposée aura un effet neutre sur le plan financier, c'est-à-dire qu'elle ne se traduira par aucun surcoût pour la Confédération ni les cantons, et elle ne modifiera pas le système d'imposition. Ce projet de réforme mérite dans l'ensemble d'être approuvé autant du point de vue de l'efficacité que de l'équité budgétaire. Cependant, deux questions touchant à l'équilibre du développement territorial devraient être abordées. Premièrement, le « fonds de secours » proposé pour amortir les effets négatifs de la période de transition

devrait être supprimé progressivement pour maintenir l'équilibre budgétaire entre la Confédération et les cantons. Deuxièmement, des repères numériques, comme la capacité minimale d'imposition accordée ou le « taux d'imposition » pour la péréquation horizontale devraient être insérés dans la constitution pour assurer durablement la stabilité financière de tous les cantons.

*Les charges doivent être davantage réparties entre les cantons avec l'appui de la Confédération sur les plans réglementaire et financier*

La NPF met particulièrement l'accent sur la répartition des charges entre les cantons et sur l'équivalence financière (correspondance financière) au sein de régions fonctionnelles fragmentées. De nombreux cantons fournissent aujourd'hui à la population d'autres cantons des services publics pour lesquels ils ne sont que peu ou pas du tout indemnisés. L'utilisation sans contrepartie des biens d'autres cantons est fréquente et les tentatives de conclusion d'accords de partage volontaire des coûts se heurtent souvent à des résistances. La prestation conjointe de services par les cantons en dehors de leurs limites territoriales n'est pas encore très répandue et elle se limite à des domaines, comme l'enseignement tertiaire, dans lesquels les avantages (importantes économies ou améliorations sur le plan de la qualité, par exemple) sont également répartis entre les cantons. La réticence à partager les charges que manifestent les cantons quand ils ne rejettent pas catégoriquement cette possibilité s'explique par la difficulté d'harmoniser les bénéficiaires et les payeurs, par le biais de l'impôt, des services publics locaux. La NPF proposée permettra à la Confédération d'obliger les cantons à collaborer dans neuf domaines particuliers dans lesquels les dépassements de limites territoriales sont considérés comme particulièrement importants. Le nouveau système sera soutenu par divers mécanismes de contrôle et de responsabilisation. L'approche de la NPF permet des solutions flexibles au sein des régions sans l'intervention financière de l'administration fédérale, mais des mécanismes davantage compatibles avec des mesures d'incitation pourraient aussi être utiles, tels qu'une « majoration » des subventions conditionnelles restantes au profit des cantons qui accepteraient de collaborer avec d'autres. Cet apport fédéral pourrait effacer les coûts de transaction et de coordination et empêcher les querelles juridiques entre cantons.

***Les contrats de programme conclus entre la Confédération et les cantons pourraient améliorer l'efficacité de la prestation locale de services publics.***

La NPF introduira également, pour les tâches effectuées conjointement par la Confédération et les cantons, de nouveaux mécanismes de collaboration appelés « contrats de programme » qui visent à améliorer la qualité et la rentabilité des services publics locaux et régionaux soutenus par les autorités fédérales. Ces contrats permettront aux administrations fédérale et cantonales d'exploiter leur expérience ainsi que les enseignements tirés de plusieurs projets pilotes. Depuis la fin des années 1990, la Confédération, les cantons et des sous-traitants privés financent les transports publics régionaux sur la base de contrats de programme qui ont permis d'améliorer notablement leur efficacité. Il a été établi, pour la gestion des forêts, des projets pilotes dans le cadre desquels la Confédération et les cantons fixent un objectif commun, comme la prévention des catastrophes naturelles ou l'action en faveur de la diversité biologique, en laissant aux administrations cantonales une grande flexibilité de gestion. La NPF est censée étendre l'idée des contrats de programme à d'autres domaines d'action et tâches communes qui n'ont toutefois pas encore été déterminés, de sorte que cette question restera pendante jusqu'à la prochaine étape du processus de réforme. En outre, si la NPF met l'accent sur les relations entre la Confédération et les cantons, elle ne mentionne guère la participation de tiers aux contrats de programme. Les sous-traitants ayant fourni des services publics avec efficacité, les prochaines étapes de la NPF devraient prévoir de fixer plusieurs principes pour la participation de tiers, tels que l'obligation de lancer un appel d'offres pour tout service public couvert par un contrat de programme. Cela permettrait d'étendre les contrats de programme aux domaines dans lesquels des monopoles publics fournissent et subventionnent actuellement des services, comme les services postaux, l'électricité ou les télécommunications.

***La politique régionale de la Confédération devrait être réorientée vers le renforcement de la compétitivité régionale.***

Bien que le gouvernement fédéral ait publié en 1996 une stratégie régionale davantage orientée vers la compétitivité et la capacité d'innovation des régions que vers la réduction des disparités, les moyens d'action sont globalement restés identiques et les objectifs ont même plutôt eu tendance à devenir plus opaques. La réforme liée à la NPF permettra de mettre en œuvre la stratégie régionale de 1996. Étant donné que la NPF améliorera la situation

financière des cantons plus pauvres en leur permettant de suivre leurs propres trajectoires de développement, le soutien actuellement apporté par le gouvernement fédéral aux infrastructures ou aux entreprises locales sera superflu. La réorientation de la politique régionale devrait inclure trois aspects importants. Premièrement, la politique régionale de la Confédération devrait couvrir tous les types de régions, et notamment les régions urbaines, au lieu d'être exclusivement axée sur les zones montagneuses et économiquement défavorisées. Deuxièmement, elle devrait privilégier une aide indirecte bénéficiant à toute une région plutôt que de ne soutenir que des activités ou des secteurs particuliers. Les mesures particulières de soutien, et notamment les allègements fiscaux, devraient être supprimées. Elles ne semblent guère influencer sur les décisions d'implantation des entreprises et pourraient créer des tensions avec la politique de la concurrence de l'UE après la signature des accords sectoriels. Enfin, elle devrait mettre davantage l'accent sur le développement durable des zones rurales et notamment sur la mise en valeur des atouts naturels et culturels.

***Une stratégie territoriale nationale de portée plus vaste devrait être élaborée pour l'aménagement du territoire.***

La politique en matière d'organisation territoriale et d'aménagement du territoire repose sur une approche à trois niveaux. Les autorités territoriales fédérales définissent les grandes lignes de l'aménagement du territoire tandis que les planificateurs structurels des cantons s'occupent du développement des infrastructures et de l'utilisation des sols. Les communes élaborent, quant à elles, les plans de zonage. En réalité, malgré l'objectif général de la législation, les moyens d'action du système d'aménagement du territoire sont uniquement axés sur l'utilisation des sols et le développement des infrastructures alors que les cantons ont réussi à intensifier leurs liens avec la planification financière et les instruments de la politique régionale. Les « Lignes directrices de l'aménagement du territoire suisse » définies en 1996 contiennent des orientations stratégiques pour le développement territorial du pays, mais des objectifs comme la poursuite de la croissance économique régionale sont à peine énoncés. Les plans sectoriels concernant les infrastructures précèdent en outre souvent les plans d'organisation territoriale, ce qui empêche un aménagement pros-

pectif du territoire. Les orientations stratégiques relatives à l'aménagement du territoire et les instruments de la planification devraient donc être davantage harmonisés avec les plans sectoriels, et surtout avec la politique régionale, et une stratégie territoriale globale devrait être élaborée.

***Les régions qui pâtissent de la réforme de la réglementation devraient bénéficier d'une aide ciblée.***

Les diverses réformes envisagées dans le domaine des politiques budgétaires, sectorielles et régionales pourraient déboucher sur un compromis entre une plus grande efficacité et la préservation de l'équité entre les régions, bien que la réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications, par exemple, se soit jusqu'à présent révélée bénéfique même pour les régions les plus écartées. Les autorités fédérales devraient donc envisager de recourir, pour les régions touchées, à des mécanismes compensatoires financés par les gains totaux d'efficacité résultant des réformes. La réforme de la réglementation suisse pourrait doublement toucher les régions par une réduction des niveaux de service et une diminution des possibilités d'emploi. Cela devrait donc appeler deux types de réponse politique. Premièrement, la réduction des services publics pourra être évitée si la Confédération définit, pour certains de ces services, des normes minimales précises devant être respectées par les cantons et cofinancées à l'aide du mécanisme de contrat de programme du projet de NPF. Cette procédure associerait une égalité d'accès aux services publics régionaux à une prestation de service obéissant aux lois du marché. Deuxièmement, les pertes d'emploi pourraient être compensées par des transferts financiers effectués à partir de fonds comme le fonds de péréquation du NPF ou un fonds de « cohésion » spécial, encore à définir. Les régions pourraient alors utiliser ces ressources pour créer leurs propres possibilités de développement économique. Une telle démarche pourrait permettre d'obtenir un consentement politique pour d'autres réformes et aider le gouvernement à poursuivre résolument son programme de déréglementation.

*Les grandes agglomérations suisses sont menacées par un cercle vicieux se caractérisant par l'exode urbain, des déséquilibres financiers, la concentration de problèmes sociaux, des transports subventionnés et une détérioration de l'environnement.*

Les grandes agglomérations, qui constituent le premier thème spécial du présent examen, se développent au-delà de leurs limites traditionnelles et empiètent sur la campagne. Elles donnent des signes de ségrégation sociale à la suite du départ vers les banlieues des personnes appartenant aux tranches de revenus moyennes et supérieures. Ces tendances d'évolution sont communes à de nombreux pays de l'OCDE, mais elles engendrent un cercle vicieux en Suisse en raison des particularités du système fédéral. Alors que sous l'effet de l'exode urbain, les quartiers centraux perdent des rentrées fiscales au titre de l'impôt sur le revenu qui est leur principale ressource financière, ils doivent dépenser davantage pour soutenir les couches les moins favorisées de la population. Le déséquilibre financier qui en résulte oblige les villes à relever les taux d'imposition ou à abaisser le niveau des services publics, ce qui risque d'inciter davantage les classes moyennes à partir. La détérioration de l'environnement dans les centres urbains, les réglementations des banlieues en matière d'utilisation des sols qui favorisent une faible densité de construction ainsi que les subventions dont bénéficient les transports publics et privés accentuent les tendances centrifuges. L'incitation à quitter le centre des villes pour s'installer de plus en plus loin a pour effet d'utiliser de plus en plus d'espace libre dans les zones rurales, ce qui va à l'encontre des objectifs de l'aménagement du territoire. Devant cette évolution, le gouvernement fédéral s'est récemment attaqué à certains problèmes urbains en publiant, en 1999, le « rapport sur les villes-centres » et, en 2001, le « rapport sur les agglomérations ». Ces documents font valoir que toute mesure prise par les autorités fédérales face au développement des agglomérations devrait prendre en compte les politiques budgétaire, environnementale, sociale et des transports et être coordonnée avec des stratégies prospectives d'organisation du territoire.

*Les mesures visant les grandes agglomérations doivent être multisectorielles*

Le gouvernement fédéral propose plusieurs méthodes d'action pour s'attaquer aux problèmes urbains et soulager les villes des fonctions qui sont d'intérêt national plutôt que d'intérêt local. La modification apportée à la constitution en 2000 permet à la Confédération d'intervenir davantage dans les régions urbaines. Sur le plan budgétaire, le

projet de NPF contient plusieurs propositions, telles qu'une égalisation explicite des charges qui allégerait les dépenses des cantons dont un pourcentage excessif de la population est tributaire de l'aide sociale ou des services public connexes. Cependant, le système prévu par la NPF concerne les relations entre la Confédération et les cantons et ne tient pas compte des municipalités (villes). Ces dernières dépendraient de leur canton puisque c'est lui qui déciderait la répartition locale des fonds de la NPF. La Confédération devrait donc envisager d'assumer d'autres obligations ; les cantons devraient être invités à transférer aux villes une partie des fonds de la NPF ou à mettre en place des systèmes de péréquation là où les besoins des villes sont clairement reconnus. Sur le plan de la politique sociale, il faudrait faire reculer ce que l'on appelle le « tourisme de l'aide sociale », qui touche principalement les villes. Le gouvernement fédéral propose actuellement de s'occuper des allocations familiales et donc de soulager les villes de cette charge. A plus ou moins long terme, la Confédération devrait introduire et cofinancer une allocation minimum garantie de subsistance, indépendante du lieu de résidence du demandeur. Pour ce qui est des transports, le gouvernement fédéral devrait soutenir la création d'associations qui seraient chargées de financer l'infrastructure des transports dans l'ensemble des agglomérations. Ces associations devraient être autorisées, par une modification de la constitution, à recourir à la tarification routière pour se procurer des ressources.

***La prise de décision « tripartite » et la coordination verticale de l'action publique devraient être renforcées.***

Le manque actuel de coordination de l'action publique entre la Confédération, les cantons et les communes se traduit par diverses incohérences qui se concentrent au niveau des villes. Bien que la nécessité d'améliorer la coordination soit largement reconnue, les cantons opposent une certaine résistance à ce que les communes puissent s'adresser directement à la Confédération. Les trois échelons administratifs ont néanmoins créé, en 2001, la « Commission tripartite » pour favoriser la coopération verticale dans des domaines d'action qui concernent les agglomérations. Pour la première fois, le fédéralisme strictement horizontal de la Suisse a cédé la place à un partenariat entre tous les échelons de l'administration. Étant

donné les nombreuses responsabilités que ceux-ci partagent (transports, aménagement du territoire, environnement, protection sociale, soins de santé, etc.) et l'impact fort que les mesures fédérales ont sur les grandes agglomérations, davantage de poids devrait être donné à cette instance permanente. La Commission tripartite devrait jouer un rôle de premier plan dans la coordination de l'action publique dans les zones urbaines. Elle pourrait servir de point de contact entre les différents échelons de l'administration et aider la Confédération à coordonner les diverses initiatives et mesures concernant les agglomérations. Elle compléterait ainsi les structures actuelles de coordination : alors que les organismes interministériels existants pour l'organisation territoriale (« COT » et « COTER ») continueraient de coordonner les actions entre les différents ministères, la Commission tripartite assurerait leur coordination entre les différents échelons de l'administration.

*Les collèges d'enseignement supérieur nouvellement créés pourraient être le pivot d'un renforcement des secteurs plus traditionnels et des zones rurales.*

Les industries traditionnelles suisses sont surtout concentrées dans les régions rurales et intermédiaires. Leur modernisation, qui constitue le deuxième thème spécial du présent examen, est cruciale pour la création d'emplois et la croissance au niveau territorial. Les pôles d'activité non urbains peuvent souvent être performants, qu'ils s'appuient sur de nouvelles industries et de nouveaux marchés du travail spécialisés ou sur des zones industrielles implantées depuis longtemps. Il est crucial que les compétences, les produits et les procédés soient constamment améliorés. Les mesures prises à tous les niveaux en faveur de l'éducation et de la création de savoir ont généralement facilité cette évolution. Ces actions sont axées sur l'acquisition de connaissances à la fois par les individus et les organisations, c'est-à-dire sur la circulation du savoir et des compétences entre les entreprises et les établissements d'enseignement. Les établissements locaux d'enseignement technique et général post-secondaire sont tout aussi importants puisqu'ils favorisent l'apparition de réseaux d'entreprises et qu'ils essaient de tisser des liens avec les industries locales. Dans ce contexte, la création récente de sept collèges d'enseignement supérieur [Hautes Écoles Spécialisées (HES)/Fachhochschulen (FHS)] a été la clé de voûte de la stratégie régionale de la Suisse

dans le domaine de l'éducation. Ces écoles, issues d'établissements scolaires cantonaux revalorisés, offrent un enseignement à la fois pratique et théorique et assurent un transfert de technologie au profit des petites et moyennes entreprises.

***Les politiques fédérales et cantonales ne visent toutefois pas des groupes d'entreprises.***

Les liens entre l'éducation et les transferts de connaissances ne sont pas encore bien établis dans les régions suisses. Dans de nombreuses régions, le capital social n'est pas favorable à une coopération entre les entreprises ou entre ces dernières et les établissements scolaires. Le soutien accordé aux petites entreprises ne s'attaque souvent pas aux problèmes de la coopération entre les entreprises, de l'amélioration des produits et des procédés et de la diffusion des innovations. Le gouvernement fédéral a créé des fonds spéciaux (les fonds CTI) pour favoriser le transfert de technologie des établissements d'enseignement vers les entreprises, mais la collaboration entre entreprises est en grande partie négligée. Les cantons se faisant âprement concurrence pour attirer de nouvelles entreprises, ils ne coopèrent entre eux que sous la pression des autorités fédérales. Les HES, qui constituent l'initiative la plus intéressante des dernières années pour stimuler l'innovation et favoriser l'amélioration des compétences, sont virtuellement à même de mettre un terme au paradoxe suisse qui se caractérise par la coexistence de bonnes performances au niveau des dépenses de recherche et de l'innovation et de piètres résultats sur le plan de la transformation du savoir et de l'innovation en produits commercialisables. Il faudrait mettre l'accent sur l'orientation de la recherche vers la clientèle et les dépenses de formation dans les HES et envisager de faire participer des industriels aux conseils d'administration et à la conception des programmes d'étude de ces écoles spécialisées. Les établissements scolaires devraient également être incités non seulement à développer leur fonction de formation, mais aussi à fournir des services économiques et technologiques aux entreprises. L'essaimage, c'est-à-dire la création de nouvelles entreprises par les étudiants, devrait être expressément encouragé. Enfin, une grande attention doit être accordée à l'évaluation des résultats, aux programmes de formation des enseignants, à la fixation de normes pour les échanges

d'étudiants et à l'insertion des HES dans des réseaux internationaux.

***Le développement des HES s'inscrit dans une plus vaste politique technologique régionale qui devrait être renforcée.***

L'approche de la « région apprenante » ne doit pas s'appuyer uniquement sur les HES. Étant donné la faiblesse du secteur suisse de la haute technologie, de sa taille et de son isolement relatif par rapport aux centres européens de recherche avancée, des mesures devraient être prises pour élargir le champ de la politique technologique régionale de la Confédération. Il faudrait commencer par réexaminer les programmes en faveur de la technologie en vue d'évaluer l'efficacité des mesures actuelles de soutien. Ce réexamen devrait porter avant tout sur les programmes de soutien des projets de recherche, de la création d'entreprises technologiques, des pépinières d'entreprises et des technopoles ou des centres techniques. L'évaluation devrait être effectuée dans l'optique de la région apprenante et aboutir à la formulation de propositions concrètes permettant de renforcer les liens entre les HES et les entreprises locales.

***Vers des réformes de la politique territoriale.***

En résumé, la Suisse a réussi à maintenir un développement territorial équilibré au cours des dernières décennies. Cet équilibre ainsi que les politiques qui l'assurent sont de plus en plus mis à l'épreuve. Les mesures régionales traditionnelles ont perdu de leur efficacité face aux nouveaux problèmes territoriaux. La Suisse est sur le point d'entreprendre d'importantes réformes de ses politiques budgétaires, sectorielles et régionales qui, en dehors de leurs effets sur l'ensemble du pays, auront diverses répercussions sur le développement régional. Ces réformes devraient permettre aux autorités fédérales de réorienter la politique régionale vers des objectifs plus circonscrits et surtout un développement équilibré des zones urbaines, l'amélioration de l'acquisition de connaissances et du transfert de savoir au niveau régional et la mise en valeur des atouts des zones rurales. Si les autorités fédérales doivent résolument s'efforcer de pousser plus loin la réforme de la réglementation des services publics, qui profite à presque toutes les régions, elles

devraient tenir compte des effets territoriaux redistributifs non recherchés et prendre les mesures qui s'imposent pour y remédier. La NPF devrait certes déjà constituer un progrès important en permettant une plus grande efficacité en même temps qu'une plus grande équité entre les régions, mais il pourrait être nécessaire de prévoir une compensation spécifique pour les régions sous la forme, par exemple, de l'imposition de normes minimales de services ou d'un dédommagement temporaire des pertes d'emploi. Cela devrait permettre à la Suisse d'améliorer l'efficacité de ses politiques territoriales tout en maintenant son haut niveau de cohésion nationale.

## Tendances et disparités territoriales

La Confédération suisse se caractérise par une grande diversité territoriale. En dépit de l'exiguïté de son territoire, plusieurs lignes de démarcation importantes divisent le pays en zones ayant des perspectives de développement très différentes comme les zones montagneuses et les plaines, les zones urbaines et les zones rurales, et les zones centrales et les zones isolées. Cette fragmentation territoriale est la source de nombreux problèmes tels la faible mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre, de déséquilibres existant au sein des grandes agglomérations ou de discordances croissantes entre les régions fonctionnelles et les régions politiques. Les disparités territoriales sont faibles dans une perspective internationale et elles n'ont pas augmenté au cours de la dernière décennie. La faiblesse des distances et l'existence de bonnes infrastructures reliant efficacement les régions isolées aux régions centrales, ont permis à la plupart des régions de se situer dans la moyenne nationale. Les disparités ont toutefois changé de nature, elles sont moins subtiles et suivent de plus en plus les lignes de démarcation linguistiques. Le renforcement de la cohésion nationale contre les forces centrifuges et les déséquilibres internes constitue donc une préoccupation importante.

De nouvelles tendances et dynamiques vont dans l'avenir marquer la Suisse. L'établissement de liens plus étroits avec l'UE sera bénéfique aux revenus et à l'emploi en général mais il modifiera la nature des avantages et des désavantages territoriaux. L'écart entre les régions rurales et les grandes agglomérations, qui enregistrent déjà un taux de croissance légèrement supérieur au taux moyen national, va se creuser davantage. Plusieurs réformes de politiques sectorielles, notamment celles concernant l'agriculture et certains services publics, influenceront sur la structure économique du pays et modifieront encore un peu plus la position des régions rurales. La compétitivité régionale dépendra de plus en plus d'une adaptation rapide à ces tendances structurelles. Le présent chapitre examine les tendances et disparités territoriales constatées actuellement en Suisse, il les analyse sous différents angles et il les compare à celles observées dans d'autres pays de l'OCDE, à l'aide de différents indicateurs. Il décrit aussi les perspectives d'évolution de la dynamique territoriale dans diverses parties du pays et examine les questions de fond qui se posent.

## Fragmentation territoriale

### *Divisions territoriales à facettes multiples*

La fragmentation du territoire et de fortes dichotomies spatiales internes constituent un aspect essentiel de la Confédération suisse. Dans une certaine mesure, les divisions structurelles et spatiales sont la principale composante de la variante suisse du fédéralisme et elles continuent d'expliquer le pouvoir considérable dont jouissent les entités infra-nationales. Les différences existant au niveau des valeurs culturelles fondamentales et des comportements sont souvent plus marquées que les disparités économiques. Dans certains cas, les différences géographiques observées parmi les résultats des votations cantonales ou fédérales notamment sur les questions écologiques et sociales ou sur l'ouverture à l'Europe, ne peuvent être attribuées à l'environnement économique mais uniquement à des différences culturelles. Bien que la Confédération suisse ait réussi jusqu'à présent à concilier décision décentralisée et cohésion nationale, le souci de l'équilibre territorial et de la maîtrise des forces centrifuges est, et sera, l'un des aspects les plus préoccupants de l'action gouvernementale. Le souci de la cohésion nationale et d'un développement géographiquement équilibré a probablement empêché d'importantes réformes territoriales : la Suisse n'a participé ni au mouvement de régionalisation qui s'est développé dans le sud de l'Europe, ni à la vague de réformes au niveau local qui ont modifié la structure des communes en Europe centrale et dans l'Europe du Nord.

L'évolution historique de la Confédération, au cours des derniers siècles, a été marquée par quatre lignes importantes de partage du territoire. Chacune de ces lignes divise le pays en deux ou en quatre zones qui se chevauchent mais qui n'ont pas les mêmes limites géographiques. Considérées globalement, les quatre divisions de la Suisse sont, à des degrés divers, inhérentes au pays.

- Le contraste entre les Alpes et la plaine a été l'essence même de la Confédération créée au XIV<sup>e</sup> siècle à partir des huit cantons formant la Suisse. A l'époque, le nombre de cantons alpins était pratiquement égal au nombre de cantons situés dans la plaine et, de même, le nombre de cantons urbains équivalait plus ou moins à celui des cantons ruraux. Bien que cette quasi-parité n'ait jamais été délibérément recherchée, elle constituait une donnée politique importante. La Réforme du XVI<sup>e</sup> siècle s'est en partie modelée sur ces structures. Il existait toutefois des exceptions à l'équation « urbain = protestant » et « rural = catholique » (les cantons de Glaris et d'Appenzell sont des cantons ruraux mixtes sur le plan religieux alors que les cantons de Lucerne, Fribourg et Soleure sont des cantons urbains mais catholiques).
- La division confessionnelle n'a pas créé de blocs territoriaux mais Protestants et Catholiques se sont affrontés dans le cadre de plusieurs conflits

armés jusqu'en 1847 et ces affrontements violents n'ont pas vraiment cessé avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Plusieurs régions ont une population mixte sur le plan religieux depuis très longtemps. Les mouvements migratoires en Suisse ont contribué à cette mixité surtout dans les cantons urbains protestants et l'immigration étrangère, à prédominance catholique a renforcé cette tendance. L'importance de la division confessionnelle s'estompe de plus en plus sous l'effet de la sécularisation de la société.

- La division linguistique remonte aux tout premiers temps de la Confédération lorsque les cantons fondateurs se sont étendus vers le Tessin. Aujourd'hui, le pays est divisé entre des régions de langue allemande, française, italienne et romanche qui forment des zones territoriales plus ou moins homogènes ne coïncidant toutefois pas avec les limites des cantons. Les frontières linguistiques sont déterminées par des territoires qui correspondent aux communes. Chaque commune a une langue officielle. Bien qu'il ne soit pas inscrit dans la Constitution, ce principe stabilise fortement les frontières linguistiques et protège les langues minoritaires. Il implique aussi que les zones totalement bilingues sont rares sauf le long des frontières linguistiques ; les personnes qui ne parlent pas la même langue ne vivent généralement pas sur le même territoire.
- Dans le passé, la dimension urbaine/rurale a constitué une ligne de partage importante soulignant des différences au niveau du pouvoir politique, de la situation juridique des habitants et des sociétés commerciales ainsi que des styles de vie. Depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les processus d'industrialisation et d'urbanisation ont entraîné une transformation profonde de ces différences. Même si les principaux centres politiques, économiques et sociaux de la Suisse n'ont jamais présenté de forts contrastes avec leur périphérie, le déficit démographique et économique des zones rurales s'est accentué, surtout entre 1950 et 1970. Récemment l'écart entre les zones urbaines et rurales s'est à nouveau légèrement accentué.

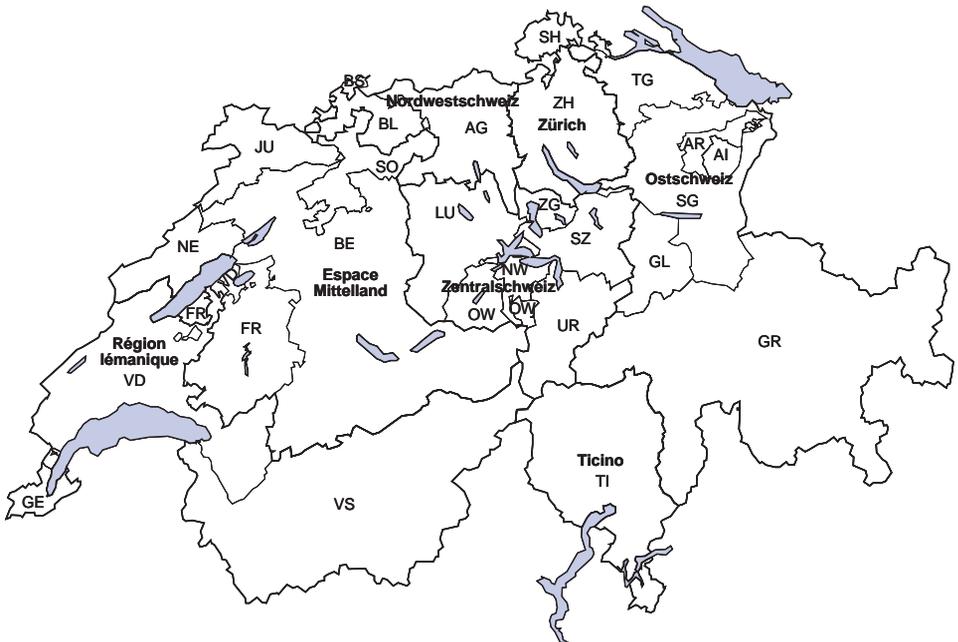
Étant donné que ces différentes divisions se chevauchent et se recoupent d'une multitude de façons, aucun bloc territorial particulier ni aucune population majoritaire stable n'a pu dominer les autres groupes minoritaires à la faveur du processus de décision fédéral. Ce n'est donc pas l'hétérogénéité du pays même mais plutôt la multitude des divisions qui, d'une façon ou d'une autre, met chaque individu dans une position territoriale minoritaire. Tout groupe de population qui cherche à obtenir un succès politique au niveau fédéral a donc besoin d'autres groupes, ceux-ci pouvant varier. Cela facilite l'obtention d'un consensus sur le plan constitutionnel et dans le cadre du processus politique (Buchanan, 1991) et favorise une représentation équilibrée de tous les intérêts. Ce n'est que depuis peu que les divisions linguistiques se sont légèrement durcies comme l'ont montré plusieurs scrutins portant sur des questions telles que

l'adhésion à l'UE ou la réforme de la politique sociale. L'expression « cohésion nationale », qui doit être entendue comme couvrant les aspects culturels, sociaux et économiques, a été choisie par la Confédération comme thème principal de la législature 1995-1999. Elle renvoie avant tout aux relations entre les régions linguistiques car au cours de la dernière décennie tous les pays multiculturels et multilingues ont dû faire face à des tensions réelles. La fracture entre les zones urbaines et les zones rurales s'est aussi quelque peu accentuée, comme en ont témoigné les problèmes rencontrés dans les zones métropolitaines et certaines tensions entre zones rurales et urbaines d'un même canton.

### *Vers des zones fonctionnelles*

Bien que les processus d'aménagement du territoire se soient accélérés au fil des années et que les infrastructures des transports aient été étendues, les institutions territoriales n'ont pas vraiment changé. Il existe donc un décalage croissant

Figure 1.1. Les sept grandes régions de la Suisse



entre les divisions politiques et la réalité socio-économique, surtout dans les grandes agglomérations. Devant la nécessité de représenter de façon adéquate l'étendue et l'évolution des régions fonctionnelles, le gouvernement suisse a été amené, en 1999, à regrouper les 26 cantons au sein de sept grandes régions (figure 1.1). Celles-ci donnent une indication des régions fonctionnelles qui sont apparues en Suisse, au fil des ans, sous l'effet de liens utilitaires ou de la collaboration entre les cantons. Elles reflètent aussi la dichotomie centre-périphérie du réseau urbain et la prédominance croissante des grandes agglomérations au cœur des grandes régions. De même les sept nouvelles régions incorporent les principales divisions linguistiques et géographiques qui caractérisent le pays.

Les grandes régions ne constituent toutefois pas un nouvel échelon entre les cantons et la Confédération et elles ne jouent aucun rôle dans le processus de décision politique au niveau fédéral. Elles correspondent à un concept statistique destiné à : rendre compte de certaines caractéristiques socio-économiques infra-nationales à un niveau supérieur à celui des cantons ; permettre de discerner les tendances d'évolution démographique, économique et social au niveau « macro-régional » ; et faciliter les comparaisons avec les statistiques régionales européennes et notamment avec les régions limitrophes. Il sera souvent fait mention des grandes régions dans les chapitres suivants et nombre des idées qui y seront développées – surtout au sujet des partenariats horizontaux – concerneront des zones fonctionnelles couvrant plusieurs cantons. Les grandes régions, dont la classification suit la classification européenne NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), équivalent au niveau NUTS 2.

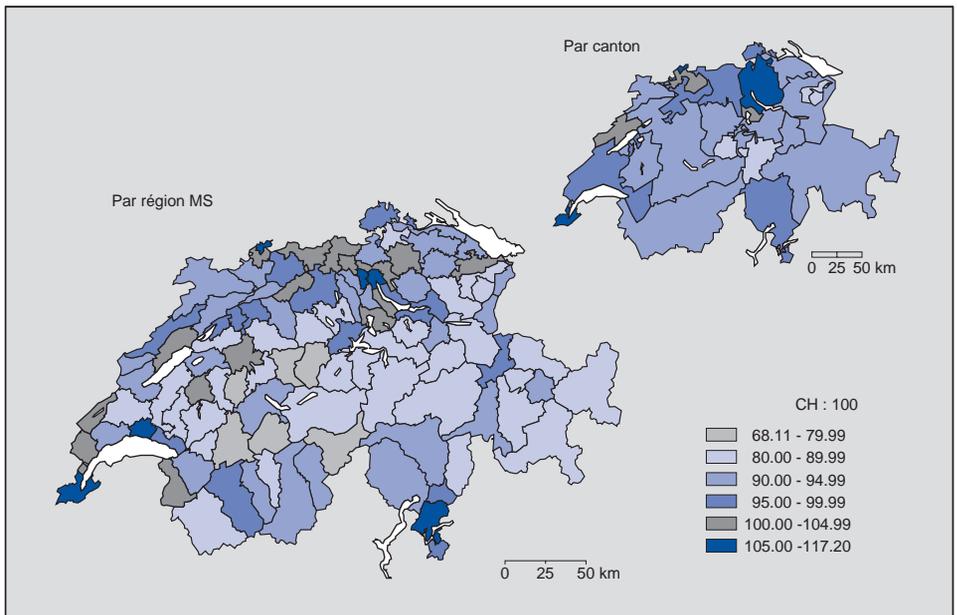
## Disparités territoriales

Les cantons exerçant une influence considérable dans la prise de décision au niveau fédéral, les disparités territoriales jouent un rôle plus important dans la politique suisse que dans d'autres pays de l'OCDE. Les cantons peuvent opposer leur veto aux réformes constitutionnelles et à l'introduction de nouvelles lois (mais non pas à la modification des lois existantes) ce qui leur confère le pouvoir d'empêcher les réformes politiques. Ils peuvent bloquer des décisions susceptibles d'accroître les disparités entre eux ou favoriser des réformes égalisatrices s'ils estiment que les disparités sont trop importantes. Même une minorité de la population peut empêcher des réformes politiques si, selon elle, celles-ci risquent d'affaiblir sa position par rapport à la moyenne nationale. D'une manière générale, le débat public porte davantage sur les disparités territoriales (différences entre les unités infra-nationales) que sur les disparités sociales (différences entre les personnes). La section qui suit analysera les indicateurs de disparités territoriales et elle évaluera l'état actuel et l'évolution à long terme des différences spatiales sur l'ensemble du territoire national.

### Valeur ajoutée

La Suisse est l'un des pays les plus productifs de l'OCDE, avec un PIB moyen par habitant de CHF 57 000 en 1999 (OCDE, 2000b). La valeur ajoutée par habitant est toutefois inégalement répartie entre les divers cantons (figure 1.2) et elle varie entre 68 et 117 pour une moyenne nationale de 100<sup>1</sup>. De plus, la productivité des secteurs étant plus forte dans les zones centrales que dans les zones éloignées, l'application des moyennes nationales à la structure industrielle régionale sous-estime les différences de productivité entre les régions. Ces différences sont essentiellement dues au fait que les trois secteurs économiques sont inégalement répartis à l'intérieur du pays et que les activités très, et peu, productives sont aussi inégalement réparties au sein d'un même secteur. L'indicateur de la valeur ajoutée en Suisse révèle, comme dans d'autres pays, une forte corrélation entre la proximité des grandes agglomérations et la valeur ajoutée par habitant. Ce sont essentiellement les industries des services – surtout celles de la finance, de l'assurance et du commerce – et l'industrie chimique situées dans les grands

Figure 1.2. Valeur ajoutée par région, 1991

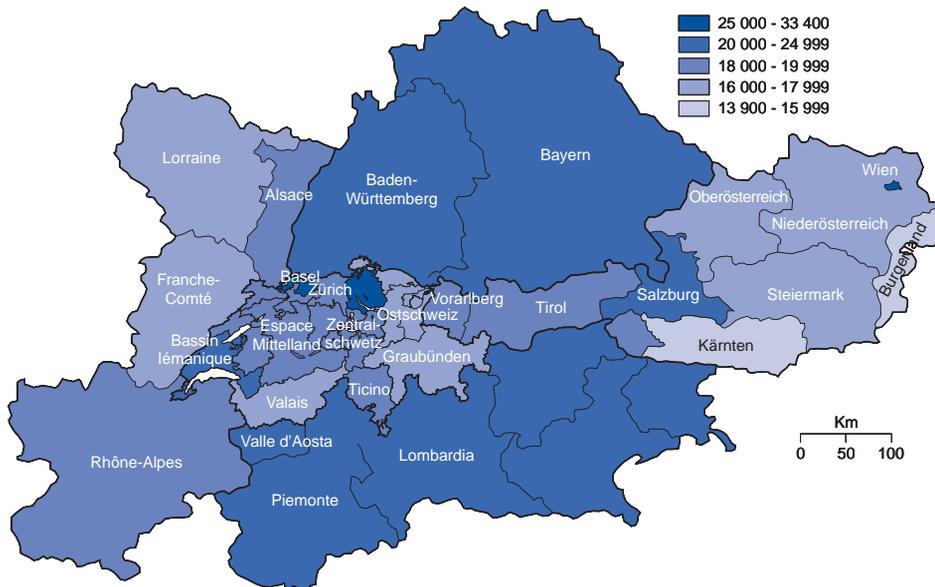


centres urbains qui génèrent la plus forte valeur ajoutée. On observe donc le niveau le plus élevé de PIB par habitant dans les centres urbains de Zurich, Bâle, Genève et Lugano. Le nord-est (industrie textile, surtout) et les régions agricoles et rurales de la partie occidentale du centre du pays ont, par contre, une faible structure industrielle. La faiblesse de la valeur ajoutée par habitant dans les régions alpines est une particularité très importante. Ces régions sont fortement tributaires du tourisme (Grisons, par exemple), et cela montre qu'en dépit de son importance pour l'économie suisse et pour l'emploi dans les régions concernées, le secteur du tourisme produit assez peu de valeur ajoutée par rapport aux autres secteurs.

### Les régions limitrophes

De nombreuses régions suisses ont un plus faible PIB par habitant que les pays européens voisins (figure 1.3). La carte montre qu'au nord comme au sud, le PIB par habitant corrigé par les parités de pouvoir d'achat (PPA) est plus

Figure 1.3. **PIB par habitant dans les régions limitrophes de la Suisse, 1999**  
En USD



Source : BAK Basel Economics (2000).

élevé dans les régions limitrophes étrangères que dans les régions suisses adjacentes ; et que la répartition du PIB dans le nord de l'Italie et le sud de l'Allemagne est plus équilibrée qu'à l'intérieur de la Suisse. Le PIB par habitant corrigé par les PPA de certaines régions suisses est inférieur de moitié à celui des pays voisins. Il ressort de la carte que, géographiquement, la Suisse se trouve dans le pôle de croissance de l'arc alpin mais que ses performances sont inférieures à la moyenne de cette région. Malgré les réserves que suscite l'utilisation de données corrigées par les PPA pour les régions frontalières<sup>2</sup>, la carte montre une situation qui est préoccupante. Les taux de croissance moyens en Suisse ont tendance à être inférieurs à ceux observés chez ses voisins du sud et du nord, et le pays risque à long terme de prendre du retard par rapport au développement des régions avoisinantes.

### Chômage

Depuis que la Suisse est entrée, au début des années 1990, dans une période de croissance rapide du chômage<sup>3</sup>, la répartition géographique de celui-ci se caractérise par de fortes disparités régionales (tableau I.1). La particularité la plus évidente de sa configuration spatiale s'observe aux frontières linguistiques : les régions francophones et le Tessin comptent deux fois plus de chômeurs que les zones germanophones. Dans ce cas, les disparités économiques suivent nettement les divisions linguistiques. Ces disparités reflètent en partie la structure des pays avoisinants et des régions environnantes. Les régions germanophones de la Suisse ont des taux de chômage légèrement inférieurs à ceux du sud de l'Allemagne alors que les régions francophones enregistrent des taux légèrement supérieurs à la moyenne nationale mais nettement inférieurs aux

Tableau I.1. **Évolution du chômage au niveau des cantons et des grandes régions**  
(1991-2000)

Grande région	Taux de chômage		
	1991	1995	2000
Région lémanique	2.0	6.9	3.4
Espace Mittelland	0.8	3.5	1.4
Suisse du Nord-Ouest	0.9	3.4	1.6
Zurich	0.7	4.0	2.0
Suisse orientale	0.7	2.5	1.4
Suisse centrale	0.6	2.7	1.2
Tessin	2.4	6.7	3.3
Suisse	1.0	4.1	1.9

Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

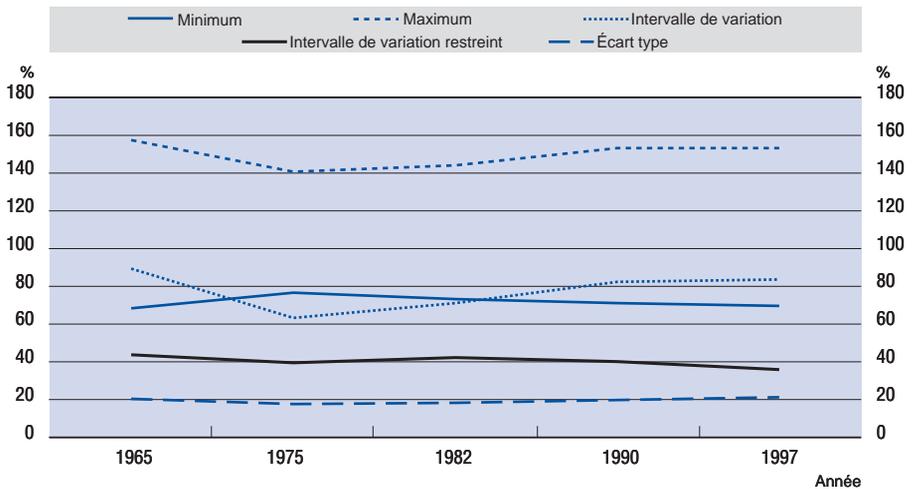
taux observés dans les régions françaises voisines. Il est particulièrement frappant de constater que les taux de chômage du Tessin équivalent à ceux de la Lombardie italienne. Les différences sont moins marquées entre les zones métropolitaines – où le centre des villes enregistre des niveaux de chômage plus élevés – et les zones rurales du pays.

La nette différenciation que l'on observe le long des frontières linguistiques du pays s'explique pour plusieurs raisons. Premièrement, les frontières linguistiques constituent un obstacle important à la mobilité de la main-d'œuvre et le marché suisse du travail n'est pas intégré dans l'Europe. Les échanges interrégionaux au delà des différentes régions linguistiques restent limités et ouverts surtout aux personnes très qualifiées. Les plus petites parties du pays, de langue française et italienne, sont donc structurellement défavorisées par rapport au marché du travail, beaucoup plus vaste, de la partie germanophone. Deuxièmement, la situation économique de la France était nettement moins favorable que celle de l'Allemagne au début des années 1990, ce qui a eu des répercussions négatives sur les exportations des régions voisines suisses de langues française et allemande. Troisièmement, la structure économique de la Suisse germanophone est plus diversifiée ; dans la partie francophone, par exemple, le secteur des services laisse apparaître une certaine polarisation entre une main-d'œuvre très qualifiée et une main-d'œuvre qui ne l'est pas du tout. La proportion des catégories de travailleurs qui sont vulnérables aux cycles conjoncturels est donc plus forte dans la Suisse francophone que dans la Suisse germanophone. Enfin, la réglementation de l'assurance-chômage varie d'un canton à l'autre, ce qui entraîne des comportements différents à l'égard des demandes d'indemnisation. Les différences interrégionales ont légèrement diminué entre 1997 et 2000 (ce qui n'apparaît pas dans le tableau 1.1) lorsque le chômage a très fortement reculé. Les différences entre le chômage masculin et le chômage féminin et entre les travailleurs suisses et étrangers se sont, par contre, accentuées.

### **Revenu des ménages**

Le « revenu des ménages » en tant qu'indicateur peut être utilisé à la place des données relatives au PIB et, contrairement à ces dernières, il est disponible au niveau des cantons depuis 1965<sup>4</sup>. L'examen de l'évolution des revenus au niveau cantonal à l'aide de différents instruments de mesure statistiques permet de constater que les disparités de revenu ont diminué ou sont restées stables entre 1965 et 1997 (figure 1.4). L'intervalle de variation (c'est-à-dire la différence entre la valeur la plus élevée et la plus basse de la répartition des revenus au niveau des cantons) a très fortement diminué entre 1965 et 1975, mais il augmente lentement depuis et, en 1997, était à cinq points de son niveau de 1965. L'intervalle restreint, qui exclut les trois cantons les plus riches et les trois cantons les plus pauvres afin d'éviter les distorsions dues aux valeurs atypiques, s'est

Figure 1.4. Évolution des disparités de revenu entre les ménages au niveau des cantons



Note : La moyenne nationale est fixée à 100 pour chacune des années. L'intervalle de variation restreint exclut les trois plus grandes et les trois plus petites valeurs de chaque répartition.

Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

réduit et il est tombé de 43.9 en 1965 à 35.7 en 1997. L'écart type montre qu'après avoir été plus homogène entre 1965 et 1975, la répartition des revenus cantonaux est à nouveau devenue de plus en plus inégale de sorte qu'en 1997 elle était moins homogène qu'en 1965. Il apparaît, lorsque l'on considère conjointement les trois indicateurs, que la non-convergence des disparités est essentiellement due à quelques extrêmes, tel le retard pris par des cantons comme le Jura et Obwald, et au développement rapide du canton de Zoug. Toutefois les différences entre les autres cantons ont diminué.

Il ressort des calculs effectués au niveau des grandes régions (regroupant plusieurs cantons) que les divisions économiques suivent de plus en plus les divisions linguistiques (tableau 1.2). En 1997, on pouvait diviser la Suisse en une région riche (Zurich), des régions intermédiaires (nord-ouest et centre, Genève-Lausanne) et trois régions nettement en dessous de la moyenne (Suisse orientale, Mittelland et Tessin). L'évolution observée depuis 1965 se caractérise par un net glissement de la prospérité économique de l'ouest vers le centre puis vers l'est du pays, au profit notamment de l'agglomération de Zurich et de ses alentours. Les régions plus industrielles du Mittelland et de Bâle ont connu un déclin relatif

Tableau 1.2. **Disparités de revenu entre les ménages au niveau des grandes régions**  
(Revenu moyen des ménages par tête au niveau national = 1 000)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1997
Région lémanique	1 026	1 025	1 026	1 017	1 037	1 008	980
Espace Mittelland	919	901	895	897	884	863	866
Suisse du Nord-Ouest	1 140	1 119	1 103	1 091	1 085	1 078	1 103
Zurich	1 159	1 189	1 206	1 210	1 207	1 254	1 261
Suisse orientale	894	901	893	901	898	884	885
Suisse centrale	882	899	912	934	957	1 024	1 006
Tessin	859	839	831	816	831	863	836

Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

après un certain rattrapage pendant les années 1990. La grande région de Genève-Lausanne a vu sa situation s'améliorer entre 1970 et 1980 avant de régresser pendant les années 1990. Le Tessin fluctue faiblement. Dans l'ensemble, les disparités de revenus ont légèrement diminué au niveau des grandes régions. Ce sont essentiellement les grandes agglomérations comme Zurich qui se sont le plus développées tandis que les zones industrielles, plus anciennes, situées dans les zones intermédiaires de l'ouest, ont perdu du terrain.

Lorsque l'on compare les taux de croissance des différents types de régions, il apparaît que les cantons ruraux, urbains et intermédiaires<sup>5</sup> ont eu des taux de croissance nominaux presque identiques entre 1965 et 1998, les cantons ruraux et intermédiaires enregistrant des taux légèrement supérieurs (tableau 1.3). La croissance des régions urbaines a été supérieure à celle des régions rurales et intermédiaires entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990 mais elle est ensuite tombée en dessous de la moyenne nationale. Les cantons ruraux proches des centres urbains (Uri, par exemple) et des régions intermédiaires

Tableau 1.3. **Évolution du PIC nominal par type de région**  
(Taux de croissance annuels, %)

	1965/ 1970	1970/ 1975	1975/ 1980	1980/ 1985	1985/ 1990	1990/ 1994	1994/ 1998	1995/ 1998
Cantons à prédominance urbaine	7.4	8.7	4.3	6.1	3.8	4.4	1.2	5.2
Cantons à prédominance rurale	7.7	9.6	4.3	5.4	4.3	3.9	1.6	5.3
Régions intermédiaires	7.4	9.1	4.2	6.3	4.0	4.2	1.2	5.3
Suisse	7.3	9.0	4.3	6.0	4.0	3.9	1.0	5.2

Note : Le canton du Jura n'est pas inclus dans les calculs pour les années 1965 à 1970, 1970 à 1975 et 1975 à 1980.

Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

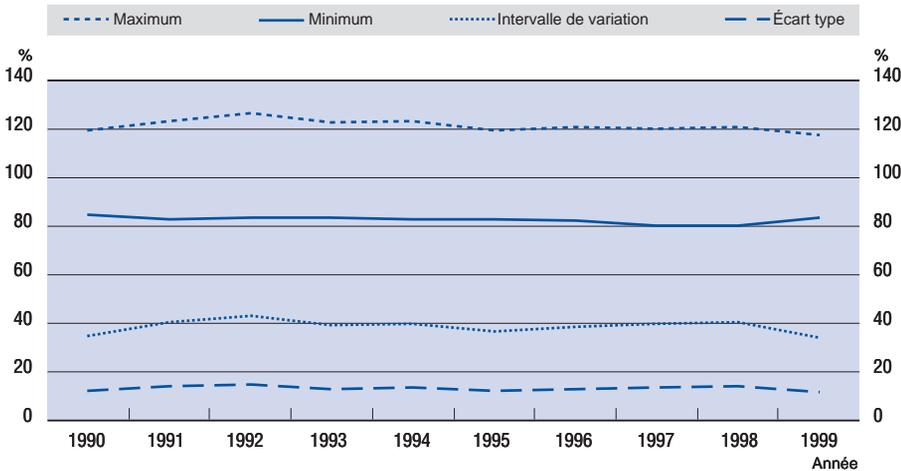
ont progressé plus vite que les cantons ruraux éloignés (Valais, par exemple). Les cantons intermédiaires qui, en Suisse coïncident souvent avec les vieilles zones industrielles, ont regagné le terrain perdu pendant le milieu des années 1970 et ont connu une croissance plus rapide que la moyenne nationale pendant les années 1990. Là encore, les cantons intermédiaires situés à proximité des grandes agglomérations (comme ceux de Schwyz ou Nidwald, sources de déplacements pendulaires vers Zurich) se sont développés plus vite que les cantons intermédiaires éloignés ou isolés (comme celui du Tessin). Bien que le revenu par habitant reste nettement plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales et intermédiaires, cette différence a légèrement diminué, en termes relatifs, au cours des dernières décennies. On n'observe donc pas, en Suisse, une disparité nette et croissante entre les zones urbaines et rurales.

### **Charge fiscale**

Le système fiscal suisse se caractérise par de grandes différences dans les taux d'imposition appliqués par les cantons et même les communes. Cela tient à la fois aux différences observées au niveau du PIB par habitant, qui ont été décrites plus haut, et à la décentralisation du système fiscal et notamment aux pouvoirs étendus dont jouissent les administrations cantonales et municipales pour la fixation de leur assiette et de leurs taux d'imposition. Ce n'est que récemment qu'une harmonisation « formelle » des assiettes et des déductions fiscales a été adoptée. Pour mesurer les disparités effectives entre les charges fiscales, on utilise l'indice global du poids de l'impôt qui englobe une série d'impôts perçus au niveau infra-national tels essentiellement l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune ainsi que des impôts sur la consommation moins importants, perçus au niveau des cantons, et les impôts sur les sociétés (frappant les bénéficiaires et le capital). Pour évaluer les disparités globales entre les charges fiscales au niveau des cantons, on se fonde à nouveau sur l'intervalle de variation total et restreint ainsi que le sur coefficient de variation.

Les disparités concernant la charge fiscale locale sont constantes à long terme (figure 1.5). L'intervalle de variation augmente fortement pendant la deuxième moitié des années 1980 puisqu'il passe de 63 en 1985 à 100.9 en 1988 mais il diminue constamment par la suite, tombant à 66.6 en 1999, ce qui correspond à peu près à sa valeur de 1983. Il est intéressant de noter, en ce qui concerne l'intervalle restreint, qu'il a été relativement stable tout en augmentant légèrement, sauf entre 1987 et 1992 où il s'est fortement élargi, passant de 40.2 à 47.9. Cela dénote le fort impact des cantons à taux d'imposition élevés comme ceux du Jura, du Valais, de Neuchâtel, d'Uri ou de Fribourg – qui montrent en même temps une faible capacité financière – et le canton de Zoug, qui a le plus faible indice de charge fiscale, celui-ci étant même tombé de 70.7 à 58.7 entre 1983 et 1999. On constate, en observant l'écart type – ou le coefficient de

Figure 1.5. Évolution des disparités entre les charges fiscales cantonales



Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

variation, puisque la moyenne est fixée à 100 – que, mise à part une période de plus grande inégalité entre 1987 et 1992, ses valeurs de 1983 et 1999 sont presque identiques avec des coefficients de 16.7 et 16.8, respectivement. Les disparités semblent être restées stables au cours des dix dernières années au niveau des grandes régions. Dans l'ensemble, les disparités entre les charges fiscales sont apparemment restées assez constantes pendant très longtemps.

Les disparités entre les charges fiscales cantonales ne reflètent pas totalement les différences entre les charges fiscales locales en Suisse. L'intervalle de variation se situe entre 1 et 4 au niveau des communes. Il ne faut toutefois pas perdre de vue, lorsque l'on considère les disparités fiscales locales, qu'il existe, en Suisse, un impôt fédéral sur le revenu qui, par définition, est le même sur l'ensemble du territoire. Il peut donc avoir un effet modérateur sur ces disparités, d'autant plus que sa part dans l'imposition totale du revenu et de la fortune est passée d'environ 21 à 30 % depuis 1980. Globalement, les disparités totales entre les charges fiscales ont probablement légèrement diminué mais elles continuent d'avoir tendance à influencer sur le choix du lieu de résidence des contribuables. L'amélioration des infrastructures des transports a, en outre, accru la mobilité géographique et, donc, les possibilités de concurrence fiscale entre les cantons. Les disparités et la concurrence fiscales entre les juridictions sont, de ce fait, devenues un sujet de préoccupation majeure dans la politique suisse.

**Les disparités dans une perspective internationale**

Il ressort des données comparatives de l'ensemble des pays de l'OCDE que la Suisse fait partie, pratiquement pour tous les indicateurs, du groupe de pays présentant les plus faibles disparités et la plus faible concentration régionale (tableau 1.4). Le coefficient de variation du PIB régional par habitant est de 14 %, ce qui la place dans le groupe des pays à faibles disparités, derrière la Suède, les Pays-Bas et la Grèce et bien en dessous de la moyenne (non pondérée) de l'OCDE. De tous les pays fédéraux qui, en général, ont de plus faibles disparités

**Tableau 1.4. Concentration régionale du PIB<sup>1</sup> dans les pays de l'OCDE**

	Part de la première région <sup>2</sup>	Part des 5 premières régions <sup>3</sup>	Coefficient de variation du PIB par tête <sup>1</sup>
			1997 <sup>4</sup>
Hongrie	42.2	60.9	35.9
Irlande	39.0	64.1	23.8
Grèce	37.4	60.9	12.9
Finlande	37.3	60.2	22.6
Danemark	32.8	51.8	27.3
Japon	30.8	49.4	30.0
Portugal	30.4	59.0	32.2
Norvège	30.0	53.1	33.0
France	29.5	39.5	45.2
Autriche	29.1	51.8	30.6
Suède	25.2	63.0	10.9
Australie	25.0	65.7	18.6
Mexique	23.1	50.9	56.0
Pays-Bas	22.3	55.3	11.3
République tchèque	22.1	44.1	33.0
<b>Suisse</b>	<b>21.0</b>	<b>58.7</b>	<b>14.0</b>
Italie	20.0	57.0	26.6
Belgique	20.0	46.6	23.1
Pologne	19.7	43.6	23.6
Canada	18.5	45.1	14.1
Royaume-Uni	17.2	26.1	45.9
Espagne	16.9	43.9	22.3
États-Unis	10.2	26.6	20.0
Allemagne	9.0	35.0	26.3
OCDE	25.4	50.2	31.0

1. Pour l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Suisse, le revenu total des ménages inclut le revenu résultant des transferts sociaux.

2. Pour quelques pays, les régions énumérées dans l'Annexe ont été groupées en régions métropolitaines fonctionnelles pour déterminer la part du PIB global (ou du revenu global des ménages) qui provient de la plus grande région.

3. Uniquement les trois premières régions pour la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et la Suisse.

4. Données de 1995 pour le Japon, le Mexique et la Norvège et de 1996 pour l'Allemagne, l'Australie et le Canada.

Source : OCDE (2001g).

régionales que les pays unitaires, la Suisse est celui qui enregistre les plus faibles disparités<sup>6</sup> entre ses entités infra-nationales. La plus grande région représente 21 % du PIB national total, ce qui place la Suisse en dessous de la moyenne de l'OCDE. Ces statistiques font apparaître le caractère territorialement décentralisé de la Confédération suisse puisqu'elles ne révèlent aucun centre de gravité. Le fait que la capitale politique (Berne) est distincte de la capitale économique (Zurich) peut expliquer en partie les moindres disparités et la faible concentration économique régionale.

### Migrations internes

Les migrations internes (c'est-à-dire les mouvements de population entre les différentes régions et les variations démographiques qui en résultent) ont été assez importantes, en Suisse, par rapport aux autres pays, même entre les diverses régions linguistiques (Rees et Kupiszewski, 1999). Elles ont toutefois diminué depuis les années 1970 (tableau 1.5) et elles se sont quasiment stabilisées dans presque toutes les régions pendant les années 1980. Les tendances migratoires ont toutefois varié au fil des années et l'on peut distinguer quatre périodes dans leur évolution : la période 1965-1970, pendant laquelle les migrations se sont faites au profit des zones urbaines et au détriment des zones rurales ; la période 1975-1980, au cours de laquelle les mouvements de population ont eu lieu à partir des zones rurales et aussi des anciennes régions industrielles du Jura et du centre du pays, migrations qui se sont depuis ralenties dans l'ensemble ; la période 1985-1990, pendant laquelle les migrations internes ont presque atteint un niveau d'équilibre et où les tendances migratoires se sont inversées ; et la période 1995-1999 qui a vu le centre du pays l'emporter sur les régions urbaines de Zurich, de Genève et du nord-ouest. A l'heure actuelle, l'influence des migrations internes sur l'évolution démographique des grandes régions est presque négligeable.

Tableau 1.5. **Solde migratoire au niveau des grandes régions, 1965-1995**  
(En % de la population résidente)

	1965/1970	1975/1980	1985/1990	1995/1999
Région lémanique	1.24	1.13	0.18	-0.19
Espace Mittelland	-0.68	-0.75	0.21	0.10
Suisse du Nord-Ouest	0.12	-0.34	0.14	-0.28
Zurich	1.63	1.25	-0.15	-0.18
Suisse orientale	-2.16	-1.18	-0.37	-0.14
Suisse centrale	-1.28	-0.75	-0.12	0.80
Tessin	1.72	1.06	-0.26	0.55

Source : Office fédéral de la statistique (diverses années).

La faiblesse relative des migrations internes entre les diverses régions contraste avec les différences persistantes observées au niveau de la valeur ajoutée et du salaire horaire, le montant de ce dernier se situant, suivant les régions, entre CHF 25 et CHF 33 en 1995. Les différences économiques entre les régions, et notamment entre celles du centre et celles de la périphérie ou entre les zones urbaines et les zones rurales, n'ont pas provoqué d'importants flux migratoires internes vers les grandes agglomérations ; la démographie ne suit pas le modèle économique centre-périphérie. Cela vient probablement du fait que les déplacements pendulaires se substituent aux migrations en raison de l'exiguïté du pays, de la qualité des infrastructures et des facilités d'accès. Le solde migratoire net dissimule aussi des effets sélectifs : ce sont surtout les jeunes, les étrangers et les personnes dotées d'un bon niveau d'éducation qui ont tendance à migrer vers les zones urbaines alors que les familles et les retraités migrent généralement vers les régions rurales. Ces mouvements peuvent s'équilibrer. La faiblesse des migrations peut aussi tenir à une multitude d'obstacles, tels que le plurilinguisme du pays qui rend les migrations plus coûteuses. Elle constitue toutefois un problème politique du fait qu'elle empêche d'une certaine façon et ralentit l'évolution structurelle d'un marché du travail déjà de dimensions restreintes. L'ouverture de ce marché, qui doit avoir lieu en 2002 après agrément des accords sectoriels conclus entre l'UE et la Suisse, stimulera probablement les migrations interrégionales au sein de la Confédération.

### **Atouts et défis des régions**

Les performances économiques et sociales des régions sont liées à leurs différents potentiels et au fait qu'elles ont ou n'ont pas su les exploiter avec succès. L'identification des potentiels de croissance inexploités constitue donc la première étape du développement régional. Les atouts et les handicaps territoriaux en tant que facteurs des performances socioéconomiques sont analysés dans cette section en considérant différents aspects : la situation géographique, la structure territoriale et démographique, la répartition géographique de la population, le capital humain, la structure industrielle et l'aptitude à échanger de l'information et à communiquer. Les types de régions (à prédominance urbaine, intermédiaires et à prédominance rurale) sont examinés par rapport aux régions équivalentes d'autres pays de l'OCDE.

### **Caractéristiques géographiques**

#### *« Centralité »*

La Suisse occupe une position centrale en Europe. Elle est située à proximité de la zone la plus riche de l'UE, à savoir le triangle compris entre le Yorkshire au

Royaume-Uni, la Franche-comté en France et Hambourg en Allemagne. Cette zone qui a le plus fort degré de concentration d'activité économique en Europe, couvre 14 % de la superficie de celle-ci, abrite un tiers de sa population et contribue à 47 % de son PIB (Commission européenne, 2001). Aucun point de la frontière suisse ne se trouve à plus de 100 kilomètres d'une grande ville des pays voisins (Italie, France, Allemagne et Autriche). Les régions qui entourent la Suisse bénéficient presque toutes de niveaux élevés de « centralité » européenne, et la Suisse tire avantage de la position centrale qu'elle occupe en Europe et de la proximité de ses voisins. Du fait toutefois de cette « centralité » et de sa grande accessibilité, elle est également soumise aux pressions environnementales qui pèsent sur les pays voisins telles que les encombrements de la circulation.

#### Utilisation des sols

Le territoire suisse se caractérise par sa petite taille (41 400 km<sup>2</sup>) et sa structure. Malgré la faiblesse de la superficie, la gestion territoriale et le développement des infrastructures ne sont pas aisés en raison des montagnes et des larges étendues d'eau qui constituent les principales zones touristiques du pays (tableau 1.6). La moitié environ du territoire suisse correspond à des régions de montagne, ce qui est supérieur à la moyenne de l'UE et légèrement inférieur à la

Tableau 1.6. **Structure territoriale de la Suisse : comparaison internationale**  
(%)

	Superficie 1 000 km <sup>2</sup>	Terres arables et terres cultivées en permanence	Prairies permanentes	Forêts et autres espaces boisés	Autres espaces	Régions de montagne
<b>Suisse</b>	<b>41</b>	<b>11.8</b>	<b>28.2</b>	<b>31.6</b>	<b>28.4</b>	<b>55.0</b>
Autriche	84	17.9	23.5	47.6	11.0	56.8
France	549	34.6	22.3	31.4	11.7	17.7
Allemagne	357	34.5	15.1	30.1	20.3	1.8
Italie	301	37.2	15.5	23.3	24.1	31.5
République slovaque		33.3	17.5	41.5	7.7	–
Japon	378	11.4	1.7	66.8	20.1	59.3
Corée	99	19.5	0.9	65.2	14.4	–
Norvège	324	2.9	0.4	39.2	57.4	–
Finlande	338	8.1	22.3	75.5	16.1	–
Grèce	132	30.4	40.5	22.8	6.3	60.9
OCDE	34 728	13.3	25.5	33.8	27.4	–
UE-15		27.6	18.6	37.9	15.9	19.5
Monde		11.6	26.1	32.0	30.3	

Note : UE : régions de montagne comprise dans la surface agricole utile ; Suisse : régions LIM ; Japon : villages agricoles spéciaux de montagne.

Source : OCDE (1999b).

situation observée en Autriche ou au Japon. Du fait de ces contraintes topographiques, la Suisse dispose de relativement peu de terres arables, les prairies occupant deux à trois fois plus de surface que les terres agricoles et les zones boisées qui ne couvrent qu'un tiers du territoire. Les questions liées à une utilisation et à une gestion efficace des sols revêtent donc une importance capitale pour la Suisse.

La structure territoriale de la Suisse est plus diversifiée que celle de n'importe quel autre pays européen. La topographie impose de forts contrastes sur un territoire de dimensions restreintes : ses principaux écosystèmes sont des forêts, des prairies, des systèmes montagneux alpins, des eaux intérieures et des terres humides. Du fait de sa localisation, de sa géomorphologie et de la diversité de son climat, de sa végétation et de son écosystème, la Suisse abrite une faune et flore riches d'une grande biodiversité. Les cantons présentent des différences importantes au niveau de leur taille et des modes d'utilisation des sols. Alors que des cantons comme ceux de Bâle-Ville et Genève sont très urbanisés, plus de la moitié de la surface est couverte de terres agricoles dans cinq cantons (Fribourg, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Thurgovie et Lucerne) et de terres non cultivables dans deux autres (Valais et Uri). Cette diversité territoriale peut être un atout pour un pays mais la répartition des responsabilités et des ressources entre des cantons hétérogènes peut devenir une question épineuse pour les pouvoirs publics surtout lorsqu'elle est liée à une fragmentation des institutions.

### *Infrastructures de transport*

En dépit des contraintes topographiques, les infrastructures existantes sur toute l'étendue des zones urbaines et rurales sont très développées par rapport à celles d'autres pays et elles bénéficient d'investissements supérieurs à la moyenne observée dans la zone de l'OCDE (Conférence Européenne des Ministres des Transports, 1999). Les infrastructures de transport sont si bien développées que même les régions très écartées sont faciles à atteindre. Les trois aéroports internationaux de la Suisse (Genève, Bâle et Zurich) – bien que de dimensions réduites par rapport à ceux des quatre pays voisins – sont faciles d'accès depuis l'étranger. Ces infrastructures de transport bien développées peuvent toutefois poser des problèmes environnementaux du fait qu'elles soumettent toutes les régions à un surcroît de pressions environnementales, surtout dans le cas des transports individuels. Le coût relativement élevé des transports en Suisse (tableau 1.7) est un autre facteur qui pourrait avoir des effets négatifs sur les transports intérieurs ainsi que sur l'accessibilité internationale. Davantage devra être fait, sous la forme, par exemple, d'une plus grande déréglementation du secteur ferroviaire, pour remédier à cette situation et permettre de renforcer l'avantage comparatif que constitue la bonne accessibilité. Enfin, le fort accent

Tableau 1.7. **Niveaux des prix des transports et des communications dans quelques pays, 1996**  
(Union européenne = 1)

	Suisse	Allemagne	France	Italie	Autriche
Transports, communications	1.23	1.04	1.06	0.88	1.17

Source : Office fédéral des transports (2001).

mis sur l'investissement dans les transports à l'intérieur des zones rurales s'est traduit par une certaine insuffisance des infrastructures dans les zones urbaines (Blöchliger *et al.*, 2000).

### Structure démographique et répartition géographique de la population

En Suisse, 60 % des 7.2 millions d'habitants que compte au total le pays vivent sur 20 % de la superficie du territoire national dans un arc de cercle de zones métropolitaines comprises entre le Jura et les Alpes, s'étendant entre les villes de Genève et de Lausanne à l'ouest en passant par Berne et jusqu'aux grandes villes du nord, soit Bâle et l'agglomération de Zurich. Plus de la moitié du territoire suisse est classée comme *région intermédiaire* (régions IN) et un tiers comme *région à prédominance urbaine* (régions PU) tandis que les régions à *prédominance rurale* (régions PR) occupent moins d'un tiers du territoire (tableau 1.8)<sup>7</sup>. Cela peut s'expliquer par le fait que les régions urbaines et rurales sont très proches les

Tableau 1.8. **Population par type de région dans les pays de l'OCDE**

	Superficie			Population		
	Régions à prédominance urbaine	Régions intermédiaires	Régions à prédominance rurale	Régions à prédominance urbaine	Régions intermédiaires	Régions à prédominance rurale
<b>Suisse</b>	<b>16.2</b>	<b>53.6</b>	<b>30.2</b>	<b>43.6</b>	<b>50.0</b>	<b>6.4</b>
Autriche	1.4	20.2	78.5	23.0	30.8	46.2
France	4.5	34.4	61.1	28.6	41.4	30.0
Allemagne	39.7	31.4	28.9	63.6	23.8	12.6
Italie	22.3	50.4	27.4	49.4	41.0	9.6
Danemark	1.4	30.8	67.7	22.0	38.0	39.0
Pays-Bas	59.7	40.3	–	85.2	14.8	–
Belgique	57.2	28.2	14.5	79.9	17.7	2.4
Norvège	0.1	15.6	84.2	11.3	39.1	49.6
République slovaque	3.3	78.3	18.4	11.5	76.2	12.3
Japon	7.7	33.1	59.2	43.7	34.3	21.9
Corée	15.5	48.7	35.8	67.1	23.7	9.2

Source : Secrétariat de l'OCDE.

unes des autres et que le réseau des villes est très imbriqué dans les zones rurales. D'après les classifications susmentionnées, plus de 90 % de la population suisse vit dans des régions PU ou IN, ce qui constitue un pourcentage plus élevé que celui observé dans la plupart des pays de l'OCDE. Très peu de personnes vivent dans les zones écartées et la Suisse peut, à vrai dire, être considérée comme un pays très urbanisé.

### Structure industrielle

Grâce à la vigueur de son secteur de tourisme et de son secteur financier, la Suisse dispose de l'une des industries de services les plus développées de la zone de l'OCDE. L'activité tertiaire employant en Suisse 66 % de la population active, sa part dans l'emploi est la plus élevée en comparaison avec celle des pays voisins, tandis que la part dans l'emploi des industries manufacturières est la plus faible (tableau 1.9). L'activité bancaire, l'assurance, les transports et les communications figurent parmi les principales branches du secteur des services en Suisse. Le secteur agricole régresse dans l'ensemble des régions, y compris dans les zones rurales.

L'industrie suisse est essentiellement constituée de petites entreprises. Sur les quelque 300 000 entreprises privées que compte le pays, 99.7 % sont des PME<sup>8</sup> dont 88 % des micro-entreprises<sup>9</sup>. Ces petites entreprises constituent le principal pilier de l'économie nationale puisqu'elles représentent 75 % de l'emploi (31.2 % dans le cas des micro entreprises et 40 % dans celui des PME). Cette situation est, dans l'ensemble, voisine de celle observée dans les pays de l'UE mais, par rapport aux pays voisins, la part des PME dans l'emploi est relativement plus importante en Suisse qu'en Allemagne (57.7 %), en Autriche (64.5 %) et en France (65.9 %). Les grandes entreprises dominent surtout, en Suisse,

Tableau 1.9. **Structure industrielle de la Suisse : comparaison internationale**

	PIB par tête en USD 1999	Part en pourcentage du PIB 1998			Part en pourcentage de l'emploi 2000			Part des PME dans l'emploi 1995
		I	II	III	I	II	III	
<b>Suisse</b>	<b>27 902</b>	<b>3</b>	<b>33.5</b>	<b>63.5</b>	<b>4.7</b>	<b>24.8</b>	<b>70.5</b>	<b>71.5</b>
Autriche	24 746	2.3	31.3	66.3	6.1	30	63.9	64.5
France	21 988	3.2	24.5	72.3	4.2	26.3	69.5	65.9
Allemagne	23 669	1.2	30.9	67.9	2.6	33.5	63.8	57.7
Italie	22 140	2.7	31.1	66.3	5.2	31.8	63	79.9
Norvège	28 133	2.4	32.4	65.2	4.3	21.8	74	–
Japon	24 628	1.7	34.5	63.8	5	31.2	63.7	–
Corée	–	4.9	43.4	51.7	–	–	–	–
UE	22 191	4.3	31.2	72.9	4.3	29	66.8	65.7

Source : Secrétariat de l'OCDE.

l'industrie chimique, les télécommunications, le secteur bancaire, le secteur de la finance et les transports alors que les petites entreprises prédominent dans le secteur des services (92.1 % de micro-entreprises) et les industries manufacturières (80.3 % de micro entreprises). Une entreprise suisse type est une micro entreprise orientée vers les services (sept entreprises sur dix), ces établissements jouant un rôle déterminant dans les performances économiques du pays. Le développement du potentiel des micro entreprises doit être considéré comme un objectif de la politique territoriale.

### Structure industrielle par régions et cantons

Le secteur des services ne s'est pas développé de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (tableau 1.10). Il représente 75 % de l'emploi dans la région de Zurich et 56 % dans l'est du pays alors que l'industrie varie entre 34 % dans cette dernière région et 20 % dans les régions de Zurich et Genève-Lausanne. Le secteur agricole ne dépasse jamais 9 % et les cantons ruraux ont perdu leur dynamisme économique en partie à cause du déclin de l'agriculture. La spécialisation tertiaire dans certaines zones rurales est due à l'importance du tourisme ; environ un onzième de la population active concourt directement ou indirectement aux activités liées au tourisme. Le secteur de la

Tableau 1.10. **Parts des cantons dans l'emploi, 1998**

Cantons	PR	PU	IN
Parts des régions dans l'emploi total	12.9	46.0	41.1
Part des recettes nationales aux prix des facteurs (1999)	7.2	51.1	41.7
Parts dans l'emploi par type de secteur			
I	9.3	3.2	9.1
II	24.6	26.6	29.7
III	66.1	70.2	61.3
Parts dans l'emploi par type d'activité			
Industries manufacturières	20.5	20.1	22.2
Commerce/réparations/hôtellerie	29.2	22.7	23.9
Transports/communications	6.3	7.4	6.2
Finance/banque/assurance	3.0	7.2	6.1
Immobilier/TI	6.1	11.7	8.5
Construction	12.2	7.4	8.9
Administration publique	4.1	3.3	4.8
Éducation	4.8	6.0	6.3
Services sanitaires et sociaux	10.1	10.1	11.3
Autres services	3.8	4.1	4.1

Note : PR : Prédominance Rurale ; PU : Prédominance Urbaine ; IN : Intermédiaire.

Source : Secrétariat de l'OCDE, basé sur l'Office fédéral de la statistique (2001).

construction contribue, en moyenne, à 12.7 % de l'emploi, ce qui suggère l'existence d'une économie locale fortement tributaire des travaux publics. La part dans l'emploi des administrations publiques est aussi relativement importante dans certaines zones rurales et intermédiaires par rapport à la moyenne nationale (3.4 %).

Les grandes entreprises sont surtout implantées dans les régions à prédominance urbaine. La région de Zurich abrite un quart des plus grandes entreprises du pays. De ce fait, la part des PME dans l'emploi est relativement moins importante dans les agglomérations que dans les cantons moins urbanisés : centre du pays (80 %) ; Tessin (85 %) ; Zurich (60 %) ; et Bâle-Ville (42 %). Pourtant les micro entreprises prédominent dans les cantons urbains puisqu'elles représentent 92.1 % des entreprises du secteur des services. Les mesures prises pour revitaliser les agglomérations devraient donc viser à la fois les grandes entreprises et les PME.

### *Structure du commerce extérieur*

Le commerce extérieur joue un rôle essentiel dans l'économie suisse puisque le volume des exportations et des importations par habitant est l'un des plus élevés au monde. Les échanges commerciaux avec les pays voisins ont représenté 90 % des importations de la Suisse et 79 % de ses exportations en 1999. Les données sur la destination des exportations ventilées par rapport à la localisation intérieure des entreprises exportatrices suisses montrent que les exportateurs concentrent surtout leurs activités sur les marchés des pays voisins qui partagent la même langue (tableau 1.11). Les entreprises des régions germanophones commercent en effet davantage avec l'Allemagne ou l'Autriche (33 %) qu'avec des entreprises d'autres pays alors que les régions francophones et italophones commercent surtout avec des partenaires français (19.3 %) et italiens (21.1 %). Cela contraste avec les statistiques globales qui montrent que l'Allemagne absorbe au total 23 % des exportations de la Suisse, la France 9 % et l'Italie 8 %. L'attitude des entreprises suisses face à l'obstacle linguistique constitue un certain handicap territorial pour le pays, surtout sous l'angle de l'intégration intérieure. Elle peut aussi se traduire par une inégalité dans les taux de croissance internes du fait que chaque région est tributaire du taux de croissance du pays voisin parlant la même langue qu'elle.

Tableau 1.11. **Échanges avec les pays voisins**  
(En pourcentage)

	Allemagne/Autriche	France	Italie
Régions germanophones	32.9	11.3	7.2
Régions francophones	19.3	15.1	9.6
Régions italophones	19.8	11.0	21.1

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Bien que la Suisse ait la réputation d'être surtout un pays exportateur, seulement une entreprise sur neuf est exportatrice (33 000 sur 300 000 établissements). Environ 8 000 de ces entreprises peuvent être considérées comme orientées vers les exportations du fait que les ventes à l'étranger représentent les deux tiers au moins de leur chiffre d'affaires total. Les trois quarts des 8 000 entreprises exportatrices sont des micro entreprises. Il convient aussi de noter que 86 % des PME suisses n'ont pas l'intention d'exporter et 79 % n'ont pas l'intention d'importer.

Les deux tiers des cantons suisses sont des cantons frontaliers. Avec le développement du commerce et des échanges internationaux, sous l'effet de la mondialisation, et de la demande de régions situées le long des frontières, une situation frontalière peut devenir un atout local. De nombreux cantons frontaliers sont des cantons de montagne, ce qui n'est généralement pas considéré comme propice au développement des échanges mais les régions situées de l'autre côté de la frontière de la Suisse sont aussi des territoires montagneux et partagent donc les mêmes avantages et désavantages territoriaux. La possibilité d'exploiter ces atouts pour favoriser la croissance est tributaire non seulement de la localisation, des infrastructures physiques et des ressources humaines mais aussi de la capacité à développer un environnement stimulant et à fournir les aides nécessaires. Comme les cantons intérieurs, la plupart des cantons frontaliers sont des cantons non urbains sauf celui de Lucerne.

### *Tourisme*

La Suisse accueille chaque année plus de 30 millions de visiteurs étrangers. La plupart des personnes qui visitent la Suisse et les pays voisins sont originaires de l'UE mais ceux qui se rendent en Suisse viennent d'un plus grand nombre de pays (83.9 % viennent de l'UE) que ceux qui vont en Italie, en France ou en Autriche (qui viennent de l'UE dans 93.8 %, 90.7 % et 88.7 % des cas, respectivement) (tableau I.12). Ces variations tiennent en partie au fait que de nombreuses organisations internationales ont leur siège en Suisse et qu'un grand nombre de conférences internationales y est organisé.

### ***Dynamique territoriale à venir***

Les avantages comparatifs peuvent se modifier rapidement du fait que les atouts et les handicaps des régions sont déterminés en partie par les demandes extérieures et l'évolution socio-économique. Parmi les principaux facteurs qui peuvent contribuer aux conditions préalables du potentiel de croissance future d'une région figurent l'évolution territoriale physique qui résulte notamment de l'utilisation des terres, du développement des infrastructures, des tendances démographiques et de la restructuration des industries.

Tableau I.12. **Tourisme, visiteurs étrangers, 1999**

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie
	En millions				
Nombre de visiteurs étrangers	31	17	73	17	59
	En %				
Touristes européens	84.0	91.0	89.0	73.0	94.0
Provenant de :					
Suisse	–	4.0	4.9	5.8	19.6
Autriche	1.3	–	0.5	4.3	10.7
France	5.5	2.6	–	5.0	17.0
Allemagne	43.2	56.4	20.8	–	22.8
Italie	4.3	5.5	8.6	6.1	–

*Note :* Les définitions des visiteurs étrangers ou des touristes varient d'un pays à l'autre : Suisse : nuitées de touristes non résidents dans tous les types d'établissements d'hébergement des touristes ; Autriche : touristes non résidents séjournant dans tous les types d'établissements d'hébergement des touristes ; France : arrivées internationales de touristes ; Allemagne : touristes non résidents séjournant dans tous les types d'établissements d'hébergement des touristes ; Italie : arrivées internationales de visiteurs aux frontières nationales par pays de nationalité.

*Source :* Organisation mondiale du tourisme (2001).

### *Projection sur l'évolution démographique*

D'après les projections sur l'évolution démographique, la population suisse devrait augmenter de 0.5 % à 0.6 % par an jusqu'en 2004 pour diminuer en 2005 (Conseil de l'Europe, 1998). Au cours des prochaines décennies les performances économiques et les vagues successives d'émigration et d'immigration peuvent se traduire soit par un accroissement démographique aboutissant à une population totale de 8.4 millions ou soit par une diminution de la population et un nombre d'habitants inférieur à 6 millions en 2050. Actuellement, l'immigration contribue aux deux tiers de l'évolution démographique du pays, l'accroissement naturel de la population y contribuant pour un tiers. Dans l'ensemble, l'évolution démographique aura un impact beaucoup plus faible sur la Suisse qu'au cours du siècle écoulé où elle s'est traduite par un doublement de la population. Toutefois, la poursuite de la concentration et de la polarisation démographique risque de modifier notablement l'équilibre territorial du pays. Le taux de croissance annuel des agglomérations et des villes isolées atteint en moyenne 0.4 % mais il peut varier : pendant les années 1990, il a été supérieur à 1 % dans les villes des régions entourant Zurich alors que des zones rurales comme le Jura ont vu leur population diminuer.

### *Évolution de la structure territoriale physique*

Aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles la Suisse a connu une transformation considérable de son territoire sous l'effet de l'urbanisation et du développement des transports.

L'évolution de l'utilisation des sols sera déterminée à l'avenir par deux principaux facteurs : l'urbanisation des zones situées au-delà des zones de construction actuelles et l'abandon des terres agricoles isolées. Entre 1979/1985 et 1992/1997, les zones urbanisées ont augmenté de 13.2 % et les zones construites de 16.5 %. Les zones agricoles ont diminué de 2.8 % et cette tendance va se poursuivre. L'un des principaux objectifs que les zones rurales doivent remplir est la mise en œuvre d'une politique visant à préserver, développer et promouvoir le cadre de vie rural. La revitalisation des anciens sites industriels est encouragée surtout à proximité des centres urbains ; dans les zones urbaines, plus de 300 sites industriels de plus d'un hectare sont aujourd'hui inutilisés ou laissés à l'abandon. La restructuration industrielle et la rénovation urbaine entraîneront de nouveaux changements dans les paysages urbains et une plus grande concentration démographique dans les agglomérations affectera la structure des grandes villes.

### *Développement des infrastructures de transport*

La Suisse joue un rôle essentiel pour les flux de transport à travers l'Europe et en particulier le long de l'axe nord-sud. Outre la construction de deux nouveaux tunnels (Gothard et Lötschberg), les grands projets envisagés pour les infrastructures de transport incluent l'amélioration des liaisons ferroviaires avec la France (TGV Strasbourg-Paris) et l'Allemagne (ICE Frankfurt-Karlsruhe-Bâle). Les liaisons ferroviaires avec l'Italie (Lugano-Milan) devraient aussi être améliorées dans un avenir plus lointain, ce qui devrait permettre de raccourcir de deux heures le trajet Zurich-Milan. Tous ces projets créeront de nouvelles possibilités de déplacements pendulaires et de nouvelles relations interrégionales en améliorant l'accessibilité et les liens physiques entre les régions suisses et le reste de l'Europe. Certains projets ne sont toutefois pas très avancés, comme l'amélioration des liaisons ferroviaires entre Genève et Paris ou entre Zurich et Munich. Les investissements dans les infrastructures physiques pourraient, en outre, ne pas être suffisants ; aussi est-il nécessaire d'augmenter la vitesse du transport des marchandises par voie ferrée sur les infrastructures existantes. Pour substituer le rail à la route, comme le souhaitent les autorités suisses, il faudra que la compétitivité des chemins de fer, qui sont encore fortement réglementés, s'améliore considérablement.

### *Évolution des structures industrielles*

La mutation structurelle récente a touché les régions suisses différemment du fait que les secteurs économiques les plus prometteurs comme ceux ayant les moins bonnes perspectives de développement sont inégalement répartis sur le territoire national. Les différences en matière de croissance économique entre les centres urbains et les zones rurales sont persistantes. Dans les régions où l'agriculture joue un rôle dominant, le niveau des revenus et le nombre des exploitations

risquent de diminuer encore, surtout dans les zones dépendant de l'agriculture et certains cantons montagneux ou ruraux tributaires du tourisme. On constate que l'emploi décline dans les services à valeur ajoutée dans les cantons plus périphériques et tributaires du tourisme à la fin des années 1990. La concurrence a mis en évidence les faiblesses structurelles des petits secteurs commerciaux et industriels dans différentes régions. Les secteurs des services dans les zones rurales risquent aussi de perdre des emplois surtout s'il est mis fin aux activités des branches les moins rentables des sociétés de service, comme les banques. L'avenir des zones rurales est de plus en plus déterminé par les villes de taille moyenne et les grandes villes avoisinantes qui leur fournissent des emplois et des services. C'est, en revanche, dans les zones urbanisées du « Mittelland » que les possibilités de création d'emplois sont les meilleures. Comme pendant les années 1990, les grandes zones métropolitaines seront le moteur de la croissance économique du fait que s'y concentrent les technologies de l'information et des communications ainsi que les compétences nécessaires aux secteurs et aux emplois de l'économie du savoir.

#### *Intégration européenne*

L'établissement de liens plus étroits entre la Suisse et l'UE aura des effets positifs et négatifs sur le territoire suisse. L'UE s'attend à ce que les activités économiques en Europe restent concentrées dans des pôles de croissance de relativement faible dimension (Commission européenne, 2001). Cela corrobore les tendances de la polarisation démographique et économique de la Suisse. A long terme, l'évolution de l'Europe centrale et orientale ainsi que les élargissements futurs de l'Union européenne auront des répercussions sur la configuration spatiale actuelle de l'UE et sur la « centralité » de la Suisse en Europe, cette « centralité » pouvant se déplacer vers l'est. Ces changements influenceront sur l'importance relative des principaux pôles d'attraction : Berlin prend, par exemple, certainement de l'importance par rapport à Paris. La ville de Zurich n'entrant pas, par sa taille, dans la même catégorie que les agglomérations de Paris, Londres ou Berlin, l'évolution de son rôle en tant que pôle d'attraction dépendra beaucoup plus de son positionnement par rapport à d'autres pôles d'attraction comme Munich, Vienne ou Milan.

#### **Conclusions**

Il ressort d'une comparaison internationale et d'une analyse de l'évolution dans le temps que les disparités infra-nationales sont faibles et que les juridictions suisses ne sont pas en train de diverger. Seuls quelques petits cantons s'écartent de manière positive ou négative de la moyenne nationale pour un nombre limité d'indicateurs. La cohésion nationale, mesurée à l'aide d'indicateurs économiques, a donc été maintenue pendant les années 1990. Quelques sujets

d'inquiétude demeurent toutefois : les faibles disparités ont progressivement fait place à une configuration plus vaste et moins subtile qui révèle que la vie sociale et économique est de plus en plus organisée au sein de zones fonctionnelles plus étendues. La fragmentation territoriale a abouti à une inadéquation croissante entre les zones politiques et fonctionnelles. Les avantages territoriaux ont été transférés des zones rurales vers les zones urbaines. Une polarisation croissante entre les parties germanophones et le reste du pays est observable alors que l'écart entre les zones urbaines et rurales ne s'est pas creusé. La convergence des disparités vers des blocs territoriaux plus vastes qui coïncident avec les lignes de partage historiques, telles que celles qui séparent les diverses communautés linguistiques ou les zones rurales des zones urbaines, doit être attentivement observée à l'avenir. Sous la pression de l'intégration européenne, de la mondialisation et d'une économie qui se polarise géographiquement, les atouts et les handicaps territoriaux des régions suisses doivent donc être réévalués.

## Notes

1. Actuellement et comme la plupart des pays européens, la Suisse ne dispose d'aucune statistique régionale sur le PIB car cela nécessiterait une matrice input-output complète régionalisée pour toutes les entreprises et dans toutes les régions. On se sert, à la place, des données de la structure industrielle de chaque région (connue grâce aux données sur l'emploi) que l'on transforme en statistiques régionalisées à l'aide de la productivité nationale moyenne de chaque secteur en posant comme principe que tous les secteurs ont la même productivité (ou valeur ajoutée) dans toutes les régions.
2. Le PIB sous-jacent par habitant est corrigé à l'aide des données nationales relatives aux PPA. Ces données surestiment légèrement les différences existant dans les régions frontalières du fait que les habitants exploitent ces différences et contribuent ainsi à les réduire en faisant, par exemple, la navette entre elles ou en franchissant la frontière pour faire leurs achats.
3. Les taux de chômage ont toujours été faibles en Suisse par rapport au reste de l'Europe même après le début des années 1990 où ils ont commencé à augmenter. En 1995, le taux de chômage helvétique (4.1 %) n'atteignait même pas la moitié de celui observé en moyenne dans l'Union européenne (10.7 %). Seuls le Luxembourg (2.8 %) et l'Autriche (3.9 %) enregistraient de plus faibles taux (*Perspectives de l'emploi*, OCDE).
4. Le revenu national sur la base des coûts des facteurs est calculé à partir des salaires versés, du revenu des entrepreneurs indépendants, du revenu non salarial des ménages, des loyers immobiliers, de l'épargne des sociétés et de l'épargne publique, de l'impôt sur le revenu des sociétés ainsi que des revenus revenant à l'État autres que ceux du travail.
5. Cantons urbains : Zurich, Zoug, Soleure, Bâle, Argovie, Neuchâtel et Genève. Cantons intermédiaires : Fribourg, Berne, Lucerne, Schaffhouse, Appenzell RE, Nidwald, Saint-Gall, Schwyz, Thurgovie, Tessin et Lausanne. Cantons ruraux : Grisons, Uri, Appenzell RI, Obwald, Glaris, Valais et Jura.
6. Une réserve doit toutefois être formulée pour la comparaison des disparités entre des pays comprenant un nombre différent de régions ou des régions de taille différente. Un plus grand nombre de régions se traduit en général par un plus fort coefficient de variation. De ce fait, des pays comme les États-Unis ou l'Allemagne, qui comprennent beaucoup plus d'unités infranationales, ont tendance à accuser de plus grandes disparités, toutes choses égales par ailleurs. Si les unités infranationales des grands pays étaient regroupées de manière à ce que leur nombre soit égal à celui des régions des petits pays, les disparités observées dans les grands pays seraient probablement plus faibles.

7. Huit cantons sont classés dans la catégorie des régions à prédominance urbaine, onze dans celle des régions intermédiaires et sept dans celle des régions à prédominance rurale.
8. Une PME est définie comme une entreprise comptant moins de 250 employés à plein-temps.
9. Une micro-entreprise est une entreprise qui compte moins de 10 employés à plein-temps.

## Fédéralisme budgétaire et péréquation financière

Le fédéralisme budgétaire suisse est marqué par les vastes compétences dont jouissent les cantons et les communes sur les plans institutionnel et fiscal. Les prérogatives qu'accorde la Constitution à ces entités font de la Suisse l'un des pays les plus décentralisés de la zone OCDE. Du fait qu'ils assument de larges responsabilités et qu'ils sont habilités à lever des impôts, les cantons sont en mesure de déterminer et de suivre leurs propres trajectoires de développement. Les cantons, et les communes jusqu'à un certain point, peuvent en effet avoir leur propre régime fiscal (c'est-à-dire qu'ils peuvent fixer leurs taux et, dans une certaine mesure, leurs assiettes fiscales), ce qui a provoqué une concurrence fiscale entre eux. La coopération verticale entre les diverses administrations, jointe à un système élaboré de transferts financiers, fait contrepoids à cet environnement concurrentiel et a empêché que les disparités ne deviennent excessives. Dans certains domaines d'activité, les cantons et surtout les communes participent à des partenariats fonctionnels pour offrir des services publics dans des zones géographiques plus étendues. De nombreuses politiques sectorielles nationales ont un large impact régional en essayant de garantir des normes minimales d'offre de services sur l'ensemble du territoire national.

L'équilibre subtil du fédéralisme suisse montre toutefois des signes de faiblesse. Le partage croissant des responsabilités entre la Confédération et les cantons ainsi que les procédures strictement hiérarchiques ont réduit l'autonomie infra-nationale et les responsabilités au sein de l'action publique. Le système des transferts financiers est surdimensionné, pesant et opaque ; il se traduit par un gaspillage pur et simple de ressources sans réduire de manière efficace les disparités et les effets de débordement territoriaux. Les espaces habitables dépassent les limites du cadre politique, ce qui crée un décalage croissant entre l'organisation politique et l'organisation fonctionnelle du pays, qui n'est compensé qu'avec réticence par une coopération horizontale. Depuis le milieu des années 1990, les administrations fédérales et cantonales ont donc entrepris diverses réformes des institutions publiques territoriales en vue de rétablir un fédéralisme « authentique » et d'adapter une société fragmentée aux défis que pose un monde géographiquement interdépendant. Le présent chapitre expose les caractéristiques

téristiques principales des relations existant actuellement entre les administrations, décrit et évalue les réformes en cours ainsi que les propositions de réforme et montre la nécessité de nouvelles réformes dans la gestion gouvernementale des domaines d'action à dimension territoriale.

## Répartition des ressources et des responsabilités

### *Contexte institutionnel*

La Confédération suisse associe une forte décentralisation à un large recours à la démocratie directe. Les institutions fédérales ont été façonnées par la Constitution de 1848, qui a repris la structure du fédéralisme américain, c'est-à-dire que le bicaméralisme et les entités infra-nationales exercent une influence notable sur la prise de décision au niveau fédéral. Le rôle de ces entités est établi de plusieurs façons. Premièrement, l'Article 3 de la Constitution suisse stipule que toutes les compétences émanent des cantons, à l'exception de celles que la Constitution assigne à la Confédération. Deuxièmement, le bicaméralisme garantit une représentation adéquate des petites entités puisque chaque canton est représenté par deux sénateurs au Sénat (*Ständerat/Conseil des États*). Troisièmement, les modifications apportées à la Constitution doivent être approuvées par la majorité de la population *et* des cantons. Tout amendement constitutionnel ou toute nouvelle loi doit être soumis au vote du peuple. Les citoyens peuvent demander une modification de la Constitution si une initiative populaire recueille plus de 100 000 voix et ils peuvent s'opposer à un amendement parlementaire de la législation si un référendum recueille plus de 50 000 voix. Ces instruments existent aussi au niveau cantonal et dans les grandes communes. Grâce à la fois à la décentralisation et à la démocratie directe, les citoyens peuvent exercer un degré d'influence sur les décisions gouvernementales qui n'a pratiquement pas d'équivalent dans les autres pays de l'OCDE.

Le pays est divisé en 26 cantons, 185 districts et environ 3 000 communes. Tous les cantons jouissent du statut républicain d'État et sont dotés d'une Constitution. Ils bénéficient d'une grande autonomie par rapport aux entités régionales d'autres pays. A l'exception du Tribunal fédéral, la justice est placée sous la responsabilité des cantons. Les districts sont des unités purement administratives qui agissent au nom des cantons dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'administration fiscale. Les 3 000 communes constituent les plus petites unités politiques. Elles relèvent entièrement de l'autorité cantonale. Il n'y a pas de loi fédérale relative aux communes et la Confédération ne peut pas intervenir directement au niveau communal. L'autonomie accordée aux communes varie considérablement d'un canton à l'autre ; elle est généralement plus importante dans la partie orientale et les régions germanophones du pays. Dans certains cantons, des districts scolaires spéciaux ou des autorités ecclésiastiques locales assument leurs propres responsabilités et disposent de leurs propres ressources fiscales, indépendamment des communes.

Tableau 2.1. Différences de taille et de population dans les États fédéraux de l'OCDE

	Autorités territoriales	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (2000)
Australie	8 états	36.8	33.2
Autriche	9 Bundesländer	82.9	12.3
Canada	12 provinces	573.5	350.2
Allemagne	16 Länder	27.5	26.9
Mexique	32 estados	164.8	30.9
États-Unis	51 états	545.7	62.4
<b>SUISSE</b>	<b>16 régions</b>	<b>17.2</b>	<b>11.0</b>
	<b>26 cantons</b>	<b>192.0</b>	<b>80.4</b>

Source : Secrétariat de l'OCDE.

La structure interne de la Suisse varie considérablement en superficie et population (tableau 2.1) avec un coefficient de variation supérieur à celui rencontré dans les autres pays à l'exception du Canada, qui est un pays beaucoup plus vaste. La différence entre le plus grand et le plus petit canton est de 1 à 85 pour la population et de 1 à 192 pour la superficie. Ces différences n'empêchent pas les cantons et les communes de jouir du même statut juridique de sorte que le fédéralisme n'est pas « asymétrique ». Les changements territoriaux sont rares. En dehors de la création du canton du Jura en 1978 et de petits ajustements apportés en 1994 et 1996, la situation territoriale au niveau des cantons est stable depuis 150 ans. Il en va de même pour les communes dont le nombre a diminué d'à peine 10 % depuis 1848. La division politico-territoriale de la Suisse reflète encore aujourd'hui essentiellement la réalité socio-économique du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La seule réaction politique à l'exiguïté territoriale a consisté en un accroissement du nombre des associations intercommunales et inter-cantoniales. Il n'existe pas de dispositif fédéral favorisant la réorganisation territoriale ou une collaboration entre les juridictions en dehors de la loi sur l'aide à l'investissement dans les régions rurales (LIM). La faible superficie des cantons et des communes, jointe à leur niveau élevé d'autonomie fiscale, s'est trouvée à l'origine de disparités et de déséquilibres spécifiques qui, dans d'autres fédérations, sont atténuées par la taille même des entités infra-nationales.

### Répartition des responsabilités

La répartition des responsabilités, des pouvoirs et des fonctions est en grande partie déterminée par la Constitution fédérale. Si l'on suppose que les dépenses reflètent habituellement la répartition des responsabilités, leur examen par domaine d'action et niveau d'administration (tableau 2.2) peut donner une idée exacte de la façon dont les fonctions sont réparties. Bien que les ratios de dépenses sous-estiment quelque peu le pouvoir de réglementation de la

Tableau 2.2. Dépenses publiques par poste et niveau d'administration, 1990-1999

Poste	% des dépenses totales	1990			% des dépenses totales	1999		
		% des dépenses par niveau d'administration				% des dépenses par niveau d'administration		
		Confédération	Cantons	Communes		Confédération	Cantons	Communes
Administration	7.6	17.5	34.7	47.8	7.4	23.1	32.7	44.2
Justice, police	4.7	9.1	64.2	26.7	4.4	11.5	68.5	19.9
Défense	9.6	91.8	3.5	4.7	6.2	94.0	3.1	2.9
Affaires étrangères	2.3	100.0	0.0	0.0	2.2	100.0	0.0	0.0
Éducation	24.2	15.1	52.4	32.6	25.2	15.8	50.3	33.9
Loisirs, activités culturelles	4.3	8.2	30.7	61.1	3.9	14.9	32.6	52.5
Santé	7.3	2.4	84.2	13.3	7.1	0.5	83.7	15.9
Services sociaux	18.2	55.0	28.7	16.3	24.0	58.6	26.0	15.4
Services de transport	12.7	52.5	23.0	24.5	13.0	59.3	19.5	21.2
Environnement	3.3	22.5	33.7	43.8	2.5	36.8	32.4	30.8
Économie publique	5.8	85.7	19.1	-4.8	4.0	133.7	-20.0	-13.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>39.5</b>	<b>36.5</b>	<b>24.0</b>	<b>100.0</b>	<b>42.9</b>	<b>34.4</b>	<b>22.8</b>

Note : Le total des dépenses publiques s'est élevé à CHF 83.1 milliards en 1990, CHF 119.4 milliards en 1999.

Source : Administration fédérale des finances (1990 et 1999).

Confédération, ils reflètent assez fidèlement la répartition des responsabilités. Le tableau 2.2 montre l'étendue des responsabilités des entités infra-nationales suisses. Les cantons et les communes jouissent de pouvoirs étendus sur le plan de la réglementation et des dépenses, surtout dans le domaine de l'éducation et de la santé. Les trois niveaux d'administration partagent la responsabilité du développement économique alors que l'amélioration du bien-être social est essentiellement une tâche communale avec une forte intervention des cantons par l'intermédiaire des systèmes de péréquation verticale et horizontale.

L'ampleur de la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration est exceptionnelle. En dehors de quelques responsabilités d'importance secondaire qui sont exclusivement assumées au niveau fédéral, la plupart des responsabilités sont partagées entre deux voire trois niveaux d'administration. Au cours des dernières décennies, les échelons supérieurs de l'administration ont de plus en plus participé aux activités des échelons inférieurs sans toutefois en assumer entièrement la responsabilité. L'accroissement du partage des responsabilités, qui a été observé entre 1988 et 1998, est allé de pair avec une augmentation des transferts financiers verticaux. Cet enchevêtrement des niveaux d'administration sur les plans organisationnel et financier tient en partie à la très grande disparité de situation entre les cantons en termes de population, de superficie et de capacité financière, qui a été mentionnée plus haut. Le

recours à un fédéralisme asymétrique (c'est-à-dire fondé sur une répartition différenciée des tâches en fonction de la superficie ou du pouvoir économique) n'ayant jamais été considéré comme une option possible, la Confédération a souvent assumé certaines responsabilités sur la base des besoins des cantons les plus faibles. Les cantons plus forts, qui sont en mesure d'assumer eux-mêmes les responsabilités, ont dû en déléguer certaines à la Confédération pour s'aligner sur les cantons plus faibles. Bien qu'il ne s'agisse pas de centralisation à proprement parler, la Confédération a attribué des transferts liés à une utilisation déterminée tout en conservant un droit de regard sur leur emploi par les cantons. Les cantons sont ainsi devenus de simples agents d'exécution de la Confédération dans certains domaines d'activité (Dafflon, 1999).

### Répartition des prélèvements fiscaux

La Constitution fédérale accorde aux trois niveaux de l'administration, c'est-à-dire à la Confédération, aux cantons et aux communes, le droit de lever des impôts. D'une manière générale, la Confédération prélève les impôts (indirects) à la consommation alors que les cantons et les communes s'appuient davantage sur les impôts (directs) sur le revenu et la fortune (tableau 2.3). Les cantons jouissent d'une souveraineté fiscale dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la Confédération. L'assiette fiscale varie selon le niveau de l'administration qui prélève l'impôt et le partage des recettes fiscales entre les administrations est négligeable, à

Tableau 2.3. **Recettes fiscales par niveau d'administration et type d'impôt, 1998**  
(Pourcentage des recettes fiscales totales)

Type d'impôt	Total	Confédération	Cantons	Communes
	Pourcentage du total des recettes fiscales			
<b>Fiscalité directe</b>				
Impôt sur le revenu des personnes physiques	43.0	16.4	44.2	39.4
Impôt sur la fortune des personnes juridiques	4.1		53.9	46.1
Impôt sur les sociétés	12.1	41.0	37.4	23.9
Impôt perçu à la source	6.3	100.0		
Autres impôts (impôts fonciers, droits de succession, impôts sur les donations, etc.)	4.5	1.0	64.0	35.0
<b>Fiscalité indirecte</b>				
Taxe sur la valeur ajoutée	15.6	100.0		
Taxe sur les huiles minérales	5.5	100.0		
Droits de timbre	3.8	100.0		
Taxe sur les véhicules automobiles	2.2	15.4	84.6	
Autres impôts indirects	3.9	96.0	2.2	1.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>46.8</b>	<b>30.1</b>	<b>23.1</b>

Note : Le total des recettes fiscales s'est élevé à CHF 85.2 milliards en 1998.

Source : Administration fédérale des finances (1999).

l'exception notable des recettes provenant de l'impôt fédéral sur le revenu. Les recettes tirées de cet impôt et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont en effet partagées entre la Confédération (70 %) et les cantons (30 %), la part cantonale servant en partie à financer la péréquation financière entre les cantons. L'assiette fiscale et les taux de la TVA et de l'impôt fédéral sur le revenu sont fixés par la Constitution ; toute modification du taux d'imposition exige une modification de la Constitution et la Confédération ne peut lever d'autres impôts que ceux prévus par la Constitution. Les communes ne disposent que d'un pouvoir d'imposition dérivé et elles obtiennent l'essentiel de leurs recettes fiscales en fixant leur taux d'imposition sur la base des prélèvements cantonaux (« marge » ou « portage »). Par rapport à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2000b), les niveaux infra-nationaux de l'administration en Suisse s'appuient fortement sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur la fortune.

Les recettes fiscales ont fortement augmenté entre 1980 et 1999, surtout celles perçues par la Confédération qui ont progressé de 169 % par rapport à leur niveau des années 1980. Celles des cantons et des communes ont augmenté respectivement de 132 % et 125 %. Les recettes fiscales ont plus que doublé en près de vingt ans et cette tendance devrait se poursuivre à court terme. L'évolution structurelle des recettes fiscales globales a été stable en dépit des fortes augmentations continues observées à chaque niveau d'administration. La Confédération a toujours été l'autorité publique recevant la plus grande part des recettes fiscales (40 % à 47 %), les cantons en obtenant 30 % à 34 % et les communes les 23 % à 26 % restants. Malgré cette stabilité, les cantons et les communes ressentent le poids croissant de la Confédération puisque la part des recettes fiscales que celle-ci absorbe augmente régulièrement depuis 1993.

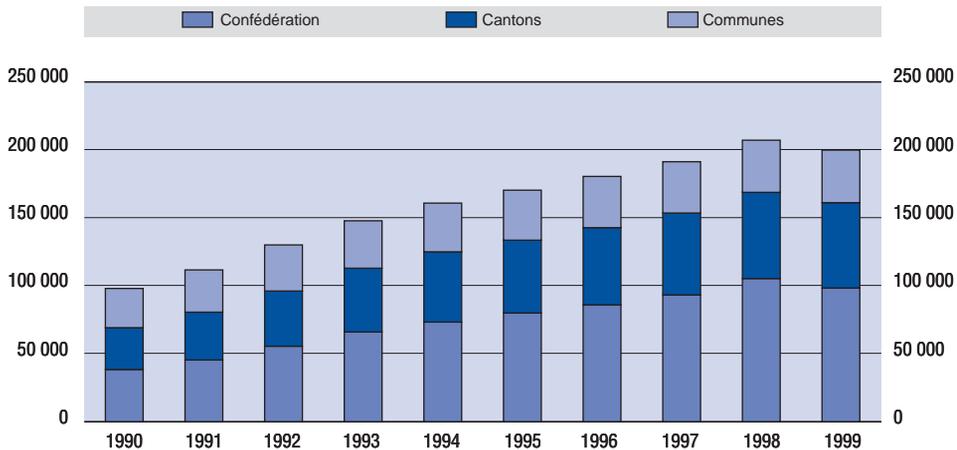
Après avoir évalué et comparé l'autonomie fiscale des administrations infra-nationales dans tous les pays de l'OCDE, le Secrétariat de l'OCDE a conclu que ce sont celles de la Suisse qui jouissent des pouvoirs fiscaux les plus étendus (OCDE, 2000c). L'une de ses conclusions majeures a été que le pouvoir fiscal ne dépend pas seulement de la part des recettes fiscales qui reste au niveau local, mais aussi du contrôle local exercé sur l'assiette fiscale. L'autonomie fiscale comprend donc deux variables : la part obtenue des recettes fiscales totales et le pouvoir discrétionnaire exercé sur la base d'imposition. La loi fédérale suisse sur l'harmonisation des impôts, entrée en vigueur en 1993, énonce les principes officiels que la législation fiscale doit respecter dans les cantons, mais ni les taux ni les barèmes d'imposition ne sont harmonisés entre les cantons. Les communes restent autorisées à fixer leurs taux d'imposition sous la forme d'une surtaxe ou d'un supplément aux impôts cantonaux. Les communes contrôlent la plupart des services d'utilité publique et jouissent également d'une large liberté de manœuvre pour la fixation des droits et redevances d'utilisation. En résumé, les administrations infra-nationales suisses peuvent prendre un large appui sur le système

d'imposition pour stimuler l'économie ; les cantons et les communes ont une grande influence sur le comportement des entreprises et des résidents actuels et potentiels et se faire concurrence pour les recettes fiscales.

### **Dettes locale**

La dette a nettement augmenté pour les échelons administratifs supérieurs (figure 2.1) entre 1990 et 1998. En 1990, la dette fédérale représentait 12.2 % du PIB, ce qui ne dépassait que légèrement le niveau de l'endettement des cantons (9.6 %) et des communes (9.1 %). A la différence de la dette infra-nationale, la dette fédérale est montée en flèche et a atteint 27.7 % du PIB en 1998. Le ratio de la dette fédérale par rapport à la dette totale, qui était de 39 % en 1990, s'élevait à 51 % en 1998. Les paiements d'intérêts représentaient 7.9 % des dépenses brutes au niveau fédéral en 1998 alors qu'ils n'en représentaient que 5.9 % et 6.5 % au niveau respectif des cantons et des communes. L'accroissement de la dette à l'échelon fédéral résulte en grande partie d'une augmentation des déficits à ce niveau ; les cantons et les communes enregistrant pour leur part de moindres pourcentages de déficit. La répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux de l'administration n'ayant guère changé pendant cette période, l'évolution des déficits et de l'endettement est majeure partie imputable aux dépenses.

Figure 2.1. **Accroissement de la dette par niveau d'administration**  
En millions de CHF



Source : Administration fédérale des finances (1999).

L'augmentation des dépenses liées surtout à la politique sociale a pesé plus fortement sur la Confédération que sur les niveaux inférieurs d'administration pendant la crise économique des années 1990. Les cantons et les communes bénéficient aujourd'hui dans l'ensemble d'une situation financière plus saine que la Confédération.

## **Concurrence fiscale au niveau infra-national**

### ***Considérations théoriques***

Les théories concernant la concurrence fiscale (ou plus précisément la concurrence budgétaire, puisque sont concernées non seulement les recettes mais aussi les dépenses) sont loin d'être probantes. Les modèles et les théories ainsi que les études empiriques aboutissent à des conclusions sur le caractère favorable ou préjudiciable<sup>1</sup> de la concurrence fiscale qui sont sujettes à controverse. Les résultats des modèles relatifs à la concurrence fiscale dépendent, dans une large mesure, des hypothèses qui sont retenues au départ. Les premiers travaux ont été favorables à la concurrence fiscale. Selon l'argumentation de Tiebout (1956), l'autonomie fiscale est une condition préalable nécessaire à une répartition optimale des biens d'intérêt public. Les citoyens choisissent leur lieu de résidence en fonction de la combinaison de charge fiscale et d'offre de biens collectifs qu'ils préfèrent, ce qui se traduit par une satisfaction optimale des préférences individuelles. Les modèles de Tiebout et les modifications qui leur ont été apportées par la suite supposent que la concurrence entre administrations indépendantes est comparable à la concurrence qui s'exerce dans le secteur privé et qu'elle renforce donc l'efficacité. Or, les efforts entrepris pour attirer les contribuables mobiles par de faibles niveaux d'imposition peuvent se solder par des niveaux de dépenses publiques inférieurs à ceux qui égalisent les avantages marginaux aux coûts marginaux, et la concurrence fiscale pourrait se solder par une détérioration de la situation pour tous. La plupart des critiques formulées contre les modèles du type de celui de Tiebout reposent toutefois elles-mêmes sur des hypothèses qui sont souvent loin d'être réalistes.

La concurrence fiscale exercée pour attirer les contribuables mobiles crée des risques pour les systèmes de protection sociale décentralisés. Lorsqu'une entité opte pour un niveau élevé de services sociaux, elle doit appliquer de plus hauts niveaux d'imposition pour le financer. Ceci attire des bénéficiaires mais fait fuir les contribuables, ce qui a pour effet de réduire la base d'imposition et d'augmenter les dépenses publiques nécessaires. Du fait de la mobilité spatiale, il est donc difficile de maintenir l'aide aux ménages en difficulté au niveau infra-national. D'une manière plus générale, la concurrence fiscale peut avoir de graves effets négatifs sur les programmes régionaux de redistribution. Il ressort d'études reposant sur des données américaines que la simple crainte de la mobilité des ména-

---

62

ges à faibles revenus peut se traduire chez les administrations infra-nationales par une réticence à fournir des services sociaux supérieurs à la moyenne (Brown et Oates, 1987). Il semble donc qu'il incombe essentiellement à l'administration centrale de venir en aide aux personnes démunies. D'autres auteurs sont toutefois moins pessimistes à l'égard des systèmes décentralisés d'aide sociale (Perrotti, 2001).

La concurrence fiscale et la diversité des taux d'imposition peuvent aussi avoir un impact sur les disparités régionales. Les décisions des entreprises et des particuliers quant à leur lieu de résidence dépendent de nombreux facteurs tels que les économies résultant de la proximité d'autres entreprises, d'un marché du travail important ou de services publics de haute qualité. Si ces économies d'échelle liées à l'urbanisation existent, les localités centrales offrent des avantages que l'on ne trouve pas dans des endroits plus périphériques. L'un des principaux moyens dont ces derniers disposent pour attirer les entreprises et faire concurrence aux localités centrales est le niveau d'imposition : ils peuvent en effet appliquer des taux d'imposition plus faibles que les centres qui doivent financer de nombreux services publics. En empêchant la concurrence fiscale et en harmonisant les taux d'imposition, on risque donc de nuire aux zones non centrales, rurales et isolées puisqu'on les priverait de l'un des principaux moyens dont elles disposent pour résister aux pressions exercées par les grandes agglomérations. Si l'on accepte ce modèle concernant les centres et les périphéries ainsi que ses implications pour les taux d'imposition (Baldwin et Krugman, 2000), on peut penser que la concurrence fiscale est susceptible d'empêcher la polarisation, c'est-à-dire la concentration économique et sociale dans un petit nombre de grandes agglomérations et qu'elle constitue donc un moyen non négligeable de lutter contre les disparités territoriales et la concentration régionale.

Le fait qu'on juge la concurrence fiscale favorable ou préjudiciable à l'efficacité et à l'équité dépend de la façon dont on perçoit le fonctionnement de l'État et du secteur public. Selon une approche classique des finances publiques, les décideurs publics essaient d'optimiser le bien-être général. Pour les tenants de cette opinion, la liberté d'action locale sur le plan fiscal et la concurrence fiscale qui en résulte sont préjudiciables parce qu'elles entraînent des externalités fiscales entre entités infra-nationales, une distorsion des choix des entreprises et des particuliers quant à leur lieu d'installation, une injustice fiscale et un nivellement par le bas des normes sociales ou environnementales. En revanche, selon une approche davantage axée sur le choix public et partant du principe que le secteur public est par nature trop expansible et inefficace, la concurrence fiscale est jugée favorable à l'efficacité et susceptible de maintenir le « Léviathan » à des niveaux socialement acceptables. D'après ce point de vue, l'harmonisation fiscale a des conséquences analogues aux ententes dans le secteur privé, c'est-à-dire qu'elle a pour effet d'augmenter les taux d'imposition et d'entraîner une relation moins

bénéfique entre la fiscalité et les biens collectifs locaux. L'extension des droits locaux d'imposition et de leur application serait un moyen de maintenir de faibles niveaux d'imposition et l'efficacité de leur utilisation. En fait, la réponse à la question des effets de la concurrence fiscale n'est pas simple et tout dépend du cadre institutionnel dans lequel celle-ci intervient.

### ***Le cas de la Suisse***

La Suisse, les États-Unis et le Canada figurent parmi les quelques pays dont les administrations infra-nationales jouissent d'une autonomie fiscale suffisante pour se faire concurrence sur le plan fiscal. La faible superficie de la Suisse et de ses unités infra-fédérales permettent un degré élevé de mobilité des facteurs qui exacerbe cette concurrence. Les particuliers et les entreprises peuvent facilement se déplacer vers les endroits où la pression fiscale est moindre. Les infrastructures de transport bien développées de la Suisse, qui favorisent la mobilité de la main-d'œuvre et les déplacements pendulaires, ont probablement intensifié la pression concurrentielle au cours des dernières décennies. Les études montrent que la concurrence fiscale est plus forte au niveau communal qu'au niveau cantonal du fait que les coûts de transaction sont plus faibles entre administrations voisines (Feld et Kirchgässner, 2001). Il a été constaté que l'imposition des sociétés et du revenu des personnes physiques est un facteur important pour comprendre la répartition régionale des entreprises et les différences régionales en matière d'emploi (Feld et Kirchgässner, 2001). Le pourcentage des contribuables disposant d'un revenu imposable de plus de CHF 100 000 atteint 9.4 % dans le canton offrant la fiscalité la plus favorable contre 2.5 % dans celui où s'exerce la plus lourde charge fiscale, et il s'élève en moyenne à 5.5 % pour l'ensemble du pays. Les taux d'imposition semblent donc effectivement influencer le choix du lieu de résidence des entreprises et des particuliers bien qu'il n'existe pas de forte corrélation, positive ou négative, entre les taux d'imposition et les recettes fiscales par habitant (OCDE, 1999a).

Les disparités observées au niveau du poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques semblent être restées relativement stables dans le temps et la pression fiscale des cantons ne s'est guère modifiée au fil des ans, ce qui donne à penser qu'un « équilibre fiscal » influant sur le choix du lieu de résidence a peut-être été atteint. On peut avancer deux explications. La première est que les taux d'imposition appliqués et les services publics offerts correspondent aux préférences de la population qui n'est de ce fait pas incitée à se déplacer de même que les cantons n'ont aucune raison de modifier leur régime fiscal. La seconde est que d'autres facteurs que les différences de taux d'imposition influencent les décisions concernant le lieu de résidence, ce qui compense peut-être en partie la concurrence s'exerçant au niveau des taux d'imposition et juggle l'effet auto-entretenu d'une augmentation de la charge fiscale et d'une diminution

des recettes fiscales par habitant. Des études plus anciennes (Frey, 1981) ont constaté que les différences de taux d'imposition n'avaient pas d'effet notable sur les migrations inter-cantoniales, ce qui a été confirmé par Hilber (2000) qui a conclu que les écarts de taux d'imposition sont capitalisés, par exemple au travers de différences au niveau des valeurs foncières, qui réduisent l'incitation à se déplacer pour des raisons fiscales. Dans l'ensemble, un nivellement par le bas des dépenses sociales n'a pas été observé puisque la part de ces dépenses dans le total des dépenses publiques est passée de 15.5 % en 1990 à 20.6 % en 1998 et la redistribution du revenu au niveau infra-national a augmenté durant la même période (Feld et Kirchgässner, 2001). Le système décentralisé d'aide sociale ne s'est donc pas effondré.

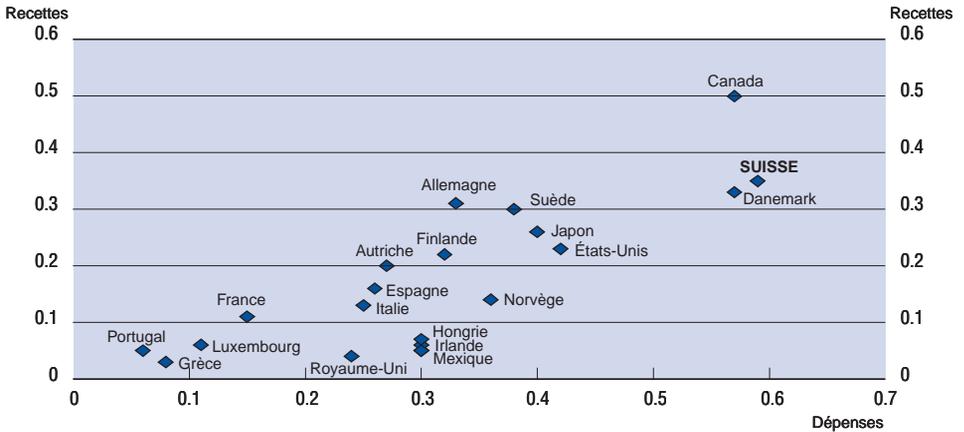
La concurrence fiscale semble donc avoir un effet favorable sur l'offre de services publics et la santé fiscale des entités infra-nationales. Deux de ses aspects retiennent toutefois l'attention. Premièrement, les cantons se déchargent de plus en plus sur d'autres cantons de la responsabilité de fournir certains services publics, ce qui crée des externalités fiscales. Ce sont surtout les cantons urbains centraux qui doivent soutenir les cantons adjacents et par conséquent augmenter leurs taux d'imposition pour financer ces charges supplémentaires. Cette question est abordée par les « nouvelles réformes de la péréquation financière » qui sont en cours d'élaboration. Deuxièmement, les régimes fiscaux cantonaux, soutenus par la Confédération dans les régions pouvant bénéficier d'une assistance régionale, offrent des allègements et des régimes spéciaux au cas par cas, par exemple à travers l'octroi aux nouvelles sociétés d'une exonération totale ou partielle de l'impôt sur les bénéfices et le capital pendant une période maximale de dix ans. Ces concessions peuvent altérer la structure des entreprises et fausser leurs décisions relatives aux sites d'implantation. Bien que les effets des exonérations fiscales n'aient pas été systématiquement observés ou évalués, il ressort des observations ponctuelles effectuées au niveau fédéral que ces mesures n'influent guère sur les décisions des entreprises quant à leur lieu d'implantation. Les concessions fiscales discrétionnaires devraient donc être remplacées par des concessions fiscales réglementées, bien que toutes les concessions devraient disparaître à long terme.

## **Péréquation financière**

### ***Déficit budgétaire et transferts financiers entre niveaux d'administration***

Le déficit budgétaire, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses des administrations infra-nationales et leurs recettes, est assez important en Suisse par rapport à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE et notamment les pays avoisinants d'Europe occidentale (figure 2.2). Alors que ces administrations ont contribué à 75 % du total des dépenses publiques du pays en 1998, elles n'ont reçu que

Figure 2.2. Décentralisation fiscale et écart fiscal dans les pays de l'OCDE, 1999



Source : OCDE (2001d).

56 % du total des recettes fiscales, ce qui s'est traduit par un découvert de 19 points de pourcentage. Ce déficit a légèrement augmenté au cours de la dernière décennie et malgré l'autonomie fiscale considérable dont ils jouissent, les cantons sont fortement tributaires des transferts fédéraux, ce qui constitue un exemple parmi d'autres de l'enchevêtrement croissant des responsabilités et des fonctions entre les cantons et la Confédération.

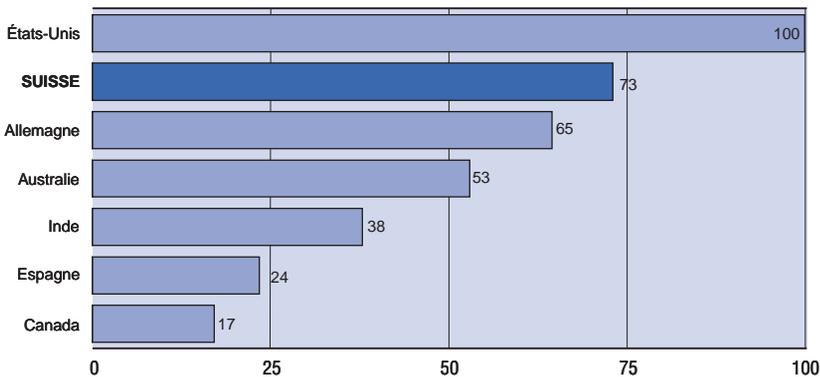
Avec ses dépenses de plus de CHF 46 milliards en 1997, le budget fédéral est en fait un budget de transfert. Les deux tiers environ du total des dépenses fédérales correspondent à des transferts dont un tiers (34.1 %) est destiné aux cantons. Le montant des transferts est passé de CHF 4 à plus de CHF 27 milliards entre 1970 et 1997, c'est-à-dire qu'il a progressé de 676 % pendant cette période ou de 7.3 % par an alors que le PIB ou les dépenses de l'administration fédérale n'ont augmenté que de 4.8 % et 5.5 % par an respectivement. Inversement, les transferts fédéraux constituent, en moyenne, environ 23 % du total des recettes des cantons soit la moitié à peu près de leurs recettes fiscales et ces pourcentages atteignent, respectivement 52 % et 152 % dans le cas des cantons les plus pauvres. De par sa taille et son importance, le système de transferts fédéraux influence sur la santé budgétaire, l'autonomie en matière de dépenses, la structure économique et la charge de travail administratif des cantons. Les transferts entre les cantons et les communes sont moins importants (13 % environ des dépenses communales), ce qui montre que la répartition des responsabilités est nettement mieux définie aux niveaux inférieurs de l'administration.

### Transferts liés et rôle d'organisme public joué par les cantons

La question considérée ici n'est pas tant celle de l'ampleur du système de transferts que celle de la liberté laissée aux entités bénéficiaires d'utiliser les fonds transférés comme elles l'entendent. Les transferts peuvent être conditionnels, c'est-à-dire être préalablement affectés à un emploi déterminé, ou inconditionnels et laisser au bénéficiaire la possibilité de décider comment les utiliser mais il existe différents degrés d'« affectation préalable ». L'autonomie financière de l'entité bénéficiaire diminue à mesure que le pourcentage des transferts préalablement affectés augmente. En Suisse, la part des transferts liés dans le total des transferts est relativement importante puisqu'elle dépasse 70 % (figure 2.3). La plupart des transferts sont étroitement liés à une certaine utilisation et reposent sur des projets d'activité présentés par les cantons à l'administration fédérale. L'affectation préalable des fonds et la possibilité dont jouit l'administration fédérale d'accepter ou non de financer un projet lui confère un pouvoir discrétionnaire dans de nombreux domaines d'action qui relèvent officiellement de la compétence des cantons. Les transferts entre les échelons de l'administration reflètent l'importance du partage de la prise des décisions dans le fédéralisme suisse et le contrôle étroit exercé par la Confédération sur les cantons.

L'importance des transferts conditionnels illustre le rôle « d'organismes publics » que les cantons et les communes sont de plus en plus amenés à jouer (Dafflon, 1999). Au cours des vingt dernières années, l'administration fédérale s'est contentée de publier des lois-cadres dont la mise en œuvre a été confiée

Figure 2.3. **Parts des transferts conditionnels**  
(En pourcentage du total des transferts)



Source : Statistique Canada (2001).

aux cantons. Ce « fédéralisme d'exécution » est très patent dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé pour lesquels la Confédération effectue des transferts liés et laisse la responsabilité presque exclusive de la mise en œuvre aux cantons. Même si les dépenses fédérales directes ne constituent qu'un faible pourcentage des dépenses totales dans les domaines d'action respectifs (1 % dans le cas de la santé), les dépenses cantonales et communales n'en sont pas moins fortement influencées par la législation fédérale. L'opposition au fédéralisme d'exécution et au rôle d'organisme public assigné aux cantons et aux communes a donc été l'un des éléments moteurs du projet de « Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) ».

### ***Réduction des différences de capacités financières***

Jusqu'à la fin des années 1950, la Suisse ne disposait pas d'un système visant expressément à réduire les différences de capacité financière entre les cantons. Ni les transferts verticaux effectués par la Confédération au profit des cantons, ni l'attribution à ces derniers des recettes de l'impôt fédéral sur le revenu ne tenaient compte des différences de revenu régional et de capacité financière. Seules les politiques sectorielles fédérales, comme l'octroi d'une aide à l'agriculture ou aux infrastructures publiques, permettaient de réduire implicitement les disparités territoriales. La loi relative à la péréquation financière a constitué, en 1959, la première tentative de réduction systématique des disparités et de définition des principes de la collaboration financière entre la Confédération et les cantons. Elle a introduit et défini la notion de « capacité financière » qui repose essentiellement sur une série d'indices comprenant la capacité à lever des impôts et des facteurs structurels qui définissent le coût de certains services publics. Ainsi, cette notion est devenue l'indicateur crucial pour mesurer et égaliser les disparités territoriales. La loi prévoyait quatre façons d'assurer la péréquation financière :

- des transferts conditionnels de la Confédération aux cantons en fonction de leur capacité financière ;
- un partage des recettes de l'impôt fédéral sur le revenu dont une partie (17 %) est reversée aux cantons sur une base inversement proportionnelle à leur capacité financière ;
- un partage des droits perçus sur les carburants et des bénéfices de la Banque nationale suisse ;
- un partage des contributions cantonales aux dépenses fédérales pour la sécurité sociale, sur une base inversement proportionnelle à leur capacité financière.

Les transferts conditionnels sont devenus le principal moyen de réduction des disparités et de collaboration financière entre la Confédération et les cantons.

La plupart des transferts sont liés aux dépenses cantonales, c'est-à-dire que plus un canton consacre de fonds à un projet, plus la contribution qu'il reçoit de la Confédération est importante. Tous les transferts sont inversement proportionnels à la capacité financière des cantons, ce qui signifie que ceux qui ont une moindre capacité financière bénéficient d'un taux de contribution plus élevé. Le taux de contribution fédérale comprend donc deux éléments : une « contribution de base » qui représente entre 10 % et 60 % des dépenses cantonales, et la « majoration financière » qui varie entre 0 % et 35 %, suivant la capacité financière des cantons. La contribution fédérale peut donc représenter jusqu'à 95 % des dépenses liées à un projet particulier. En dehors de quelques modifications, ce système de péréquation financière reposant sur le partage des recettes fiscales et les transferts conditionnels est toujours en vigueur actuellement.

### Évaluation

L'analyse économique d'un système de transferts entre les différents niveaux de l'administration permet d'évaluer l'effet qu'il exerce sur l'efficacité économique et l'équité territoriale. Pour favoriser l'efficacité, le système de transferts doit être transparent, logique et limité aux domaines d'action dans lesquels sont observés d'importants effets de débordement territorial. Il ne doit ni réduire l'autonomie des cantons, ni fausser leur économie, ni compromettre la discipline financière. Pour assurer l'équité territoriale, le système de transferts doit pouvoir réduire les différences de capacité financière de manière efficace. Les théories sur le financement des fédérations attirent l'attention sur le fait que dans l'ensemble, deux systèmes (au moins) de transferts financiers rigoureusement distincts sont nécessaires : l'un distribuant les subventions reflétant les responsabilités partagées, et l'autre répartissant les ressources de manière plus égale dans l'ensemble du pays en fonction des capacités financières (encadré 2.1).

Plusieurs publications spécialisées et gouvernementales ont mis en lumière les faiblesses du système actuel de transfert et de péréquation (Frey *et al.*, 1994 ; Conseil fédéral, 2001). Elles sont parvenues à la conclusion que le système n'était ni équitable ni efficace. Alors que les transferts ont augmenté de 7.3 % par an au cours des trente dernières années, ils n'ont même pas réduit les disparités financières de 5 %. Cela n'est guère surprenant. Les dépenses cantonales consacrées aux services publics augmentant avec la capacité financière (élasticité-revenu positive), un système de transfert dont les taux de compensation sont proportionnels aux dépenses favorisera davantage les cantons riches que les cantons pauvres. Cet inconvénient peut même être accentué par le fait que les institutions subventionnées, comme les universités, ne se trouvent pas dans les cantons pauvres. La relation inverse entre la capacité financière et le taux de compensation (la « marge visant à compenser la faiblesse de la capacité financière ») neutralise à peine l'effet pervers de la contribution de base. Un taux de compensation plus

### Encadré 2.1. Pourquoi des transferts entre niveaux d'administration ?

Suivant la structure budgétaire et l'organisation institutionnelle et territoriale d'un pays, les transferts entre niveaux d'administrations visent essentiellement trois objectifs :

- combler le déficit budgétaire engendré par la différence entre les dépenses minimales requises et les recettes fiscales propres ;
- réduire les disparités existantes entre les capacités financières des administrations infra-nationales ;
- remédier aux effets de débordement territorial dans le domaine, par exemple, de la détérioration de l'environnement, du réseau routier ou de l'enseignement supérieur.

Pour atteindre ces trois objectifs, trois systèmes de transfert différents assortis de procédures distinctes sont nécessaires. Le déficit budgétaire doit être comblé à l'aide d'accords sur le partage des recettes fiscales ou à l'aide de transferts inconditionnels. Les disparités entre capacités financières appellent des transferts inconditionnels effectués par l'administration centrale ou entre les entités infra-nationales, tandis que les débordements territoriaux requièrent des transferts conditionnels spécifiques entre entités infra-nationales ou entre l'administration centrale et les administrations infra-nationales.

élevé devrait faire baisser les niveaux d'imposition et donc stimuler les dépenses dans les cantons pauvres, mais l'élasticité des prix par rapport au niveau de la fiscalité étant faible pour les services publics, la « marge compensatoire » ne contribue guère à réduire l'inégalité dans les prestations de ces services<sup>2</sup>.

De même, le système de transfert laisse beaucoup à désirer sur le plan de l'efficacité. Les transferts verticaux risquent de créer des distorsions dans le comportement des cantons bénéficiaires et de favoriser une augmentation des dépenses au niveau infra-national (Hines et Thaler, 1995 ; Schaltegger, 2001). En étant proportionnels aux dépenses faisant l'objet de taux de contribution élevés, les transferts nuisent à la discipline budgétaire des cantons. En effet, du fait que plus un canton dépense et plus les transferts dont il bénéficie sont importants, il est incité à maximiser ses dépenses dans les domaines subventionnés. Les montants transférés étant surtout dépensés dans l'économie locale, un canton peut même accroître ses recettes fiscales en augmentant les dépenses subventionnées<sup>3</sup>. Étant donné que la plupart des transferts soutiennent les dépenses d'équipement et non les dépenses courantes, les cantons ont tendance à négliger l'entretien des installations au profit de la réalisation de nouveaux

investissements (subventionnés). La plupart des transferts reposent en outre sur des propositions de projet soumises par les cantons, ce qui donne à la Confédération un pouvoir de décision considérable sur ce qui doit être financé. Qui plus est, les transferts sont liés à des projets très spécifiques, ce qui réduit la marge de manœuvre disponible au niveau de la mise en œuvre, et le nombre élevé des subventions (on en compte plus de 350) rend leur gestion politique presque impossible. La charge de travail administratif globale pour la Confédération et les cantons peut atteindre jusqu'à 9 % du montant d'une subvention (Frey *et al.*, 1994).

La plupart des fonctionnaires reconnaissent que le système des transferts est devenu un dispositif baroque dont les rouages ne peuvent être surveillés par les spécialistes financiers, et à plus forte raison, par les hommes politiques et le grand public. Il s'agit d'un dispositif difficile à gérer qui comporte en outre de nombreux effets secondaires indésirables. La Confédération semble aussi mécontente des résultats que les cantons. Les milieux officiels reconnaissent ouvertement que le système doit faire l'objet d'une réforme approfondie. Au milieu des années 1990, la Confédération et les cantons ont uni leurs efforts pour lancer un projet de réforme qui s'est rapidement transformé en une tentative importante de rétablissement du fédéralisme en Suisse.

## Le projet de « nouvelle péréquation financière »

### *Aperçu général*

Depuis le début des années 1990, la Confédération a lancé avec les cantons une réflexion approfondie sur les possibilités de réforme du système de subventions et de péréquation. Après d'importants travaux préliminaires, un groupe réunissant des représentants du Département fédéral des finances et de la Conférence des gouvernements cantonaux a présenté un projet en 1999. La « nouvelle répartition des finances et des tâches » (« *Neue Finanz- und Aufgabenverteilung* ») s'est rapidement transformée en une réforme générale du fédéralisme en Suisse, essayant de ranimer la philosophie d'un État fédéral. A l'automne 2001, le gouvernement a publié la proposition officielle qui doit être soumise au Parlement. Si cette proposition est approuvée par le Parlement et par un référendum populaire en 2002, elle impliquera une réforme de la répartition des tâches, du système des transferts et de la péréquation territoriale (encadré 2.2). La réforme doit être mise en œuvre en 2006.

Le projet de NPF est supposé rendre le système fédéral plus précis et renforcer l'autonomie des cantons ainsi que l'équité entre eux. Le « désenchevêtrement » des responsabilités permettra à la Confédération de concentrer ses efforts sur les mesures d'intérêt national et de confier les autres responsabilités aux cantons. Pour toutes les tâches communes, de nouveaux

## Encadré 2.2. Le projet de nouvelle péréquation financière

Le projet de nouvelle péréquation financière (NPF) est un projet élaboré conjointement par le gouvernement fédéral et les cantons en vue de remplacer le système actuel de relations financières, organisationnelles et administratives entre la Confédération et les cantons. Il vise principalement à rétablir le principe de la subsidiarité et à rendre la péréquation financière plus efficace. Il comprend cinq volets majeurs :

- *Désenchevêtrement des tâches* : une vingtaine environ des quarante tâches partagées passera sous la responsabilité exclusive des cantons ou de la Confédération. Cette nouvelle répartition des tâches devrait réduire les transferts d'environ 40 % ou de quelque CHF 5 milliards.
- *Nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons* : les tâches qui continueront d'être partagées le seront sur une nouvelle base. La Confédération se concentrera sur la planification stratégique, tandis que la responsabilité opérationnelle sera confiée aux cantons. La Confédération et les cantons fixeront conjointement les objectifs et le cadre budgétaire. Des contrats de programme et des négociations remplaceront les structures hiérarchiques. Les transferts seront effectués sous la forme de budgets globaux établis sur la base de coûts types.
- *Péréquation financière horizontale et verticale* : la Confédération introduira deux nouveaux instruments de péréquation financière d'un montant total d'environ CHF 2.4 milliards. La péréquation horizontale vise à réduire les disparités entre les cantons à faible et à forte capacité financière. Les disparités au niveau de la capacité financière seront réduites d'environ 20 %. La péréquation verticale soutiendra accessoirement les cantons qui restent au-dessous du seuil de 85 % de l'indice national moyen des ressources. Les deux types de transfert seront inconditionnels.
- *Compensation de charges spécifiques* : la Confédération créera deux fonds destinés à dédommager les cantons qui doivent supporter des coûts supérieurs à la moyenne pour fournir des services publics. L'un compensera les handicaps topographiques (cantons dont une grande partie du territoire est située en montagne et qui doivent, de ce fait, supporter des dépenses d'infrastructure élevées par habitant), tandis que l'autre compensera les charges socio-démographiques (cantons très urbanisés devant assumer des dépenses d'aide sociale élevées par habitant). Chacun de ces fonds versera environ CHF 275 millions.
- *Collaboration horizontale* : la collaboration entre les cantons sera renforcée. La Confédération pourra s'appuyer sur un texte de loi pour obliger les cantons à partager le coût des services publics se caractérisant par un puissant effet de débordement territorial, comme les hôpitaux, les écoles ou les institutions culturelles, en vue d'harmoniser les bénéficiaires et les contribuables. Aucune incitation financière n'est prévue pour la collaboration entre les cantons.

### Encadré 2.2. **Le projet de nouvelle péréquation financière** (suite)

La NPF proposée sera financièrement neutre, c'est-à-dire que ni la Confédération ni les cantons devront supporter un surcoût. Toutes les ressources obtenues résulteront de la suppression de l'ancien système de transferts. Des paramètres clés, tels que la taille des différents fonds, le « coefficient de répartition » pour la péréquation horizontale ou la capacité financière minimum garantie, feront l'objet d'un débat parlementaire. La réforme nécessitera l'introduction de sept nouveaux articles dans la Constitution et la modification d'une vingtaine d'autres concernant principalement les changements institutionnels et financiers apportés aux politiques sectorielles. Le système d'imposition ne doit pas être modifié. Les différentes étapes de la proposition devraient être soumises au Parlement et au référendum populaire entre 2002 et 2006.

modes de gestion des affaires publiques, tels que des contrats de programme ou des budgets globaux pluriannuels, devraient améliorer l'efficacité et la transparence des services publics. Le « désenchevêtrement » est également censé réduire le déficit budgétaire et l'augmentation de 30 à 50 % des subventions inconditionnelles améliorera la flexibilité des budgets cantonaux. L'introduction des fonds de péréquation horizontale et verticale permettra probablement de réduire les disparités territoriales de façon plus efficace que les subventions affectées actuelles et les deux fonds visant à compenser les handicaps topographiques et socio-démographiques permettront aux cantons de supporter des coûts supérieurs à la moyenne pour certains services publics. La discipline budgétaire des cantons sera en même temps améliorée, du fait que les transferts ne seront plus liés aux dépenses mais fondés sur des coûts types ou des contrats de programme. La collaboration inter-cantonale, imposée par une législation fédérale, devrait renforcer l'équivalence fiscale, c'est-à-dire permettre une répartition plus juste des coûts entre les contribuables et les bénéficiaires des services publics cantonaux. Les autorités suisses estiment les gains d'efficacité à environ 20 % des transferts actuels ou à CHF 2 milliards par an (Administration fédérale des finances, 1996).

### **Problèmes à résoudre**

Le projet pose toutefois un certain nombre de problèmes qui doivent être résolus. Premièrement, bien que la réforme vise à assurer une neutralité financière entre la Confédération et les cantons, certains cantons seront inévitable-

ment gagnants et d'autres perdants. Quelques-uns ont déjà fait savoir qu'ils s'opposent au projet. Pendant l'été 2001, le gouvernement fédéral a promptement suggéré la création d'un autre « fonds de secours » pour atténuer les effets indésirables de la réforme sur la répartition des revenus. L'introduction de ce fonds pourrait rendre le projet plus acceptable, mais le Parlement devrait limiter son existence dans le temps et prévoir sa suppression progressive à mesure que les cantons s'adapteront au nouveau cadre financier.

Deuxièmement, avec l'introduction des fonds horizontaux et verticaux, la redistribution entre les cantons deviendra un moyen d'action très puissant à la différence de ce qui se passe aujourd'hui. L'ajustement du pourcentage des transferts de redistribution, qui est comparable à une modification des taux d'imposition, aura des effets notables sur les ressources des cantons. Il pourrait être utile d'inscrire dans la Constitution les principaux taux, tels que le « coefficient de répartition » utilisé pour la péréquation horizontale ou la capacité financière minimum prévue pour les cantons, afin d'assurer une viabilité financière durable à l'ensemble de ces derniers. Les taux et les barèmes des principaux impôts étant inscrits dans la Constitution, asseoir la péréquation financière sur des piliers numériques serait conforme à la logique constitutionnelle suisse.

Troisièmement, la composante « collaboration inter-cantonale » permet à la Confédération d'obliger les cantons à partager la charge des services publics et à remédier aux débordements territoriaux. Si l'idée de base est bonne, les moyens d'action retenus ne sont peut-être pas tout à fait appropriés. Le projet ne prévoit actuellement que l'exercice d'une coercition qui pourrait être source de litiges entre les cantons et avoir pour effet que la collaboration soit davantage discutée devant les tribunaux que négociée par les milieux politiques. L'administration fédérale pourrait trouver utile de recourir à des instruments financiers reposant davantage sur des mesures d'incitation pour favoriser cette coopération. Elle pourrait, par exemple, envisager de majorer les subventions versées aux cantons qui collaborent et partagent le coût et la charge de travail liés à la fourniture de certains services publics. De toute façon, la Confédération devrait fournir un soutien juridique, partager l'information et harmoniser les relations.

### ***Comparaison internationale des systèmes de péréquation financière***

L'OCDE a entrepris une comparaison des systèmes de péréquation financière de plusieurs pays pour évaluer les procédures et les résultats de la redistribution territoriale effectuée par le biais du système fiscal. Il ressort d'une comparaison entre le système suisse actuel, le projet de NPF et les systèmes d'autres pays que la Suisse est en train de se rapprocher des procédures et des normes adoptées par d'autres fédérations comme le Canada et l'Allemagne (tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Comparaison internationale des systèmes de péréquation financière, 1999**

	Système actuel de la Suisse	Projet de NPF de la Suisse	Allemagne	Canada	États-Unis
Structure et instruments	Partage de l'impôt sur le revenu et affectation des transferts en raison inverse de la capacité financière	Péréquation horizontale entre les cantons, transfert vertical pour garantir une capacité financière minimale	Partage des impôts en raison inverse de la capacité financière, péréquation horizontale entre les Länder, transferts verticaux pour garantir une capacité financière minimale	Transfert vertical pour garantir une capacité financière minimale (moyenne des cinq Provinces les plus pauvres)	Transferts verticaux en relation inverse des indices de la pauvreté ou du PIB par habitant
Montant total des transferts	CHF 2 milliards	CHF 3 milliards	DM 60 milliards	CAD 11 milliards	USD 221 milliards
Capacité minimale/ maximale d'imposition avant la péréquation ; moyenne = 100	58/187	58/187	69/126	62/161	71/141
Capacité minimale/ maximale d'imposition après la péréquation	70/162	88/150	99,5/106	96/161	71/141

Note : Pour la Suisse, le Secrétariat de l'OCDE a calculé un indice hypothétique de la capacité d'imposition après la péréquation. « Vertical » signifie de la fédération aux États, « horizontal » signifie entre États.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

En introduisant une capacité financière minimale garantie par la Constitution pour tous les cantons, la Suisse adoptera des règles comparables à celles d'autres fédérations. Les mécanismes de péréquation présenteront à la fois des aspects du système allemand (péréquation horizontale) et du système canadien (péréquation verticale). Comme c'est le cas pour la plupart des autres fédérations les subventions affectées n'entreront pas dans le cadre de la péréquation. Le partage des recettes fiscales et la péréquation financière seront complètement séparés, c'est-à-dire que le partage des recettes fiscales (comme les recettes de l'impôt fédéral sur le revenu) ne servira plus les besoins de la péréquation, ce qui confirmera la forte autonomie financière des entités infra-nationales suisses. Les disparités entre les cantons suisses sont actuellement plus importantes que celles observées dans les fédérations analysées, ce qui peut tenir à la fois à la fragmentation et à l'inadéquation du système de péréquation. Les différences de capacité financière resteront plus importantes que dans les autres fédérations même après la réforme. Si la NPF est adoptée, le volume des transferts se situera entre ceux de l'Allemagne et du Canada. Alors que le système actuel de péréquation est très peu efficace en termes de réduction des disparités par montant investi, la NPF permettra une très nette amélioration sur ce plan.

### **Contrats entre la Confédération et les cantons**

Depuis quelques années, l'administration fédérale s'efforce de modifier le cadre des relations entre la Confédération et les cantons et elle a introduit des mécanismes reposant sur des contrats dans la prise de décisions conjointe. Elle essaie donc de remédier aux faiblesses actuelles des relations hiérarchiques traditionnelles et notamment à leurs effets négatifs sur l'efficacité et l'autonomie des cantons. Des contrats conclus entre les niveaux d'administration pour la prestation de plusieurs services publics remplacent progressivement les structures hiérarchiques. Elles sont axées sur les résultats obtenus et les services fournis plutôt que sur les dépenses encourues. L'administration fédérale et les cantons s'entendent, de leur propre initiative, sur des projets et des objectifs spécifiques pour des services publics donnés. Les cantons peuvent ensuite choisir librement les procédures qui conviennent. La conclusion de contrats entraîne une modification de la gestion et de la prestation des services publics. Les prescriptions détaillées au niveau fédéral et les chevauchements d'activités qui en résultaient font place à une meilleure répartition des tâches entre la fixation des objectifs stratégiques et la gestion opérationnelle. La souplesse des procédures permet aux cantons et aux tierces parties de s'adapter aux préférences et aux idiosyncrasies locales. Les contrats sont établis pour un nombre limité d'années à l'issue desquelles les résultats obtenus sont comparés aux objectifs initialement fixés.

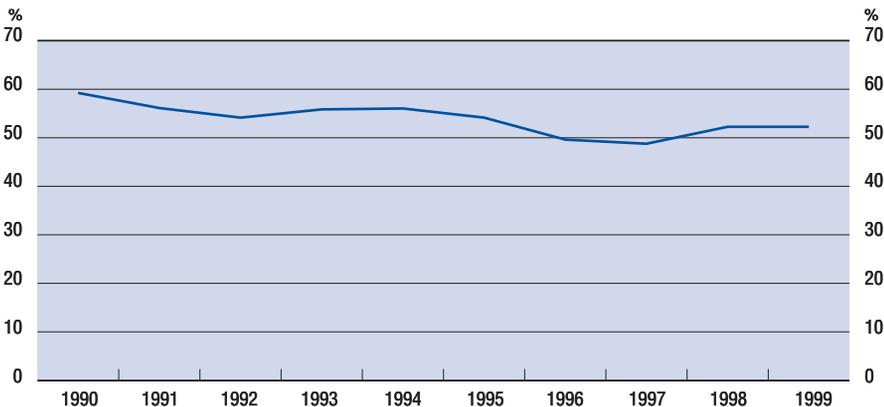
### ***Les contrats de programme liés aux transports publics régionaux***

Les modifications apportées en 1996 à la loi sur les chemins de fer ont profondément modifié les procédures de financement des transports publics régionaux

naux entre les différents niveaux de l'administration. Elle ont introduit des relations contractuelles entre la Confédération et les cantons, et la sous-traitance de la prestation des services de transport sur la base d'appels d'offres. Ce système a remplacé l'ancienne procédure en vertu de laquelle les déficits étaient presque automatiquement couverts par les cantons et la Confédération. Aujourd'hui, les sociétés de transport élaborent une offre globale qu'elles soumettent aux cantons concernés. Les cantons peuvent aussi organiser des appels d'offres pour les différentes lignes. Une fois qu'une offre a été acceptée par un canton, elle est soumise à la Confédération qui peut demander des ajustements en négociant avec le canton et la société de transport concernée. Si la Confédération accepte l'offre de cette dernière, qui peut être une société publique ou privée, elle conclut avec elle, ainsi qu'avec le canton, des contrats de subvention des services de transport. La subvention est liée aux coûts et elle tient compte de plusieurs indices de qualité et de la demande de transport (c'est-à-dire le nombre d'usagers). Elle peut ne pas être renégociée pendant la durée de validité du contrat, le risque entrepreneurial étant assumé par la société de transport. Les cantons peuvent choisir entre différents modes de transport comme les chemins de fer, les autobus ou les funiculaires et téléphériques, et il ont de fait récemment décidé de remplacer les services ferroviaires par des autobus dans plusieurs cas.

Ces nouveaux modes de gestion ont permis d'améliorer l'efficacité des services de transport publics régionaux (figure 2.4). Le recouvrement des coûts a

Figure 2.4. **Recouvrement des coûts dans les transports publics régionaux**  
Recettes en % des dépenses



Source : Secrétariat de l'OCDE, basé sur les données de l'Office fédéral des transports (2001).

constamment diminué entre 1990 et 1997 passant de 59.21 % en 1990 à 48.75 % en 1997, puis il a augmenté pour atteindre 52.27 % en 1999. Ce changement tient peut-être à la modification de la législation qui a réduit les incertitudes et les dépenses. Un certain nombre d'indices tendent également à suggérer<sup>4</sup> que les subventions par voyageur-kilomètre pourraient être réduites. La politique actuelle montre les effets bénéfiques de l'association de normes minimales définies au niveau politique et d'une offre de services obéissant aux lois du marché dans un environnement concurrentiel où les principes fondamentaux sont fixés dans le cadre de négociations entre les deux niveaux d'administration. Certains gains possibles en efficacité ne sont toutefois pas encore totalement exploités. Ils pourraient être renforcés même si une concurrence est introduite entre les sociétés de chemins de fer ou si le mécanisme de subvention est modifié pour permettre aux cantons de choisir davantage entre les différents modes de transport que sont les chemins de fer, les autobus et les funiculaires et téléphériques.

### ***Les contrats de programme liés à la gestion des forêts***

En 1998, l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a introduit un projet pilote de contrats de programme dans le domaine de la gestion forestière. Ceux-ci reposent sur un accord pluriannuel entre la Confédération et les cantons concernés. Ils couvrent des services tels que la production de bois de haute qualité, la protection contre les catastrophes naturelles ou la préservation de la bio-diversité. Si la Confédération et les cantons fixent conjointement les objectifs et les indicateurs, c'est à chaque canton qu'il incombe ensuite de mettre en œuvre le programme, c'est-à-dire d'élaborer, d'appliquer, de gérer et de contrôler les différentes mesures. La participation financière de la Confédération revêt la forme du versement global préalablement fixé. Les résultats du programme sont surveillés par la Confédération. Si les cantons atteignent les objectifs à moindres frais, ils peuvent garder en totalité la contribution fédérale, mais s'ils n'atteignent pas les objectifs, ils doivent poursuivre leurs efforts par eux-mêmes.

Les premiers résultats des nouveaux mécanismes de négociation ont encouragé la Confédération et les cantons à prolonger le programme pilote. Les cantons ont vu leur autonomie augmenter et ils disposent d'une plus grande liberté de manœuvre pour gérer la mise en œuvre des programmes forestiers. Quelques-uns d'entre eux ont externalisé certains services et des subventions forfaitaires ont incité de petits propriétaires de forêts à participer davantage aux efforts de réduction des coûts. Si la qualité de la gestion forestière semble s'être améliorée, la charge de travail administratif pour les différents niveaux d'administration n'a pas encore diminué. Deux principaux problèmes ont été détectés pendant la phase pilote. *Premièrement*, une définition exploitable des « objectifs stratégiques » et de la « gestion opérationnelle », c'est-à-dire une répartition claire des tâches entre la

Confédération et les cantons, fait toujours défaut. *Deuxièmement*, le pouvoir de négociation de la Confédération, c'est-à-dire le pouvoir de modifier les propositions et même d'interrompre les discussions, peut se heurter au principe de l'égalité de traitement. La liberté d'action dont la Confédération jouit à l'égard des cantons, jointe à l'inégalité des compétences pour la négociation existant au niveau cantonal, pourrait progressivement conduire à un traitement inégal des cantons malgré l'uniformité des conditions cadres prévues. La Confédération devrait donc élaborer avec soin des règles uniformes, surtout en ce qui concerne les normes de qualité et de tarification.

### **Évaluation**

Le recours aux contrats est censé améliorer la qualité et réduire le coût des services publics subventionnés par la Confédération tout en maintenant l'égalité d'accès et des normes minimales définies au niveau politique sur l'ensemble du territoire. Les premières évaluations effectuées par les agents des administrations fédérales et cantonales ont confirmé que des services publics définis au niveau politique pouvaient être fournis en ayant recours à des instruments fondés sur le jeu du marché et permettant donc d'associer l'efficacité à l'équité. Les contrats apportent davantage de souplesse, de spécialisation et d'efficacité dans les relations entre la Confédération et les cantons ainsi que dans l'offre de services publics locaux. D'après certains fonctionnaires, les contrats ont particulièrement stimulé l'apprentissage et le transfert de connaissances. Pendant les négociations, les deux niveaux d'administration ainsi que les partenaires privés échangent des informations et des connaissances. En exploitant les leçons tirées des précédentes négociations, l'administration fédérale peut s'appuyer sur les meilleurs résultats et les meilleures pratiques. Les administrations cantonales, quant à elles, sont davantage disposées à partager leurs expériences puisque cela accroît leur pouvoir de négociation. Le recours aux contrats favorise aussi la créativité. Il pourrait être utile d'appliquer ces nouveaux mécanismes dans d'autres domaines tels que les services postaux, les radios locales ou les télécommunications.

Les avantages et les inconvénients des relations contractuelles par rapport aux relations hiérarchiques devraient faire l'objet d'un examen attentif à l'avenir. Les contrats impliquent une certaine liberté puisque les partenaires peuvent choisir entre différentes options, y compris celle de dire « non ». Le contexte monopolistique des relations entre les niveaux d'administration rend difficile la recherche d'autres options. Les cantons ne disposent souvent pas encore des compétences de gestion et d'administration nécessaires pour gérer des projets complexes. Le caractère arbitraire des contrats et les différences de pouvoir de négociation existant entre les cantons, qui se traduisent par des contrats différents pour des projets identiques à tous autres égards, peuvent aboutir à une asymétrie verticale. Enfin, des relations contractuelles étendues peuvent donner lieu à de nouveaux manques

d'efficacité. Des négociateurs cantonaux apparemment moins chanceux se sont déjà plaints des « contrats avantageux » que d'autres cantons ont réussi à obtenir. Une fois généralisé, le recours aux contrats risque d'aboutir à la recherche d'avantages individuels, les cantons chercheront à établir des relations privilégiées avec la Confédération essayant d'obtenir des contrats avantageux aux dépens du grand public. Ces questions devront être considérées et évaluées avec soin afin de profiter des avantages du nouveau système tout en évitant ses inconvénients.

### **Régions fonctionnelles et collaboration horizontale**

Depuis la création de la Confédération suisse en 1848, la taille et la forme des entités infra-nationales n'ont guère été modifiées. Le nombre des communes a diminué de moins de 10 % et avec la création du canton du Jura en 1978, le nombre des cantons a même augmenté. La vie socio-économique s'est toutefois organisée, au cours des 150 dernières années, à l'intérieur de zones fonctionnelles de plus en plus grandes, soutenues par le développement d'infrastructures de transport favorisant la mobilité géographique. Cette discordance entre l'organisation politico-institutionnelle et l'organisation fonctionnelle du pays a conduit les cantons et les communes à intensifier leur coopération dans le but d'harmoniser la prise de décision politique. Le point de départ de la collaboration horizontale a été l'idée selon laquelle il faudrait avoir raison de la structure institutionnelle du pays pour assurer la meilleure offre de services possible. La coopération horizontale, l'harmonisation de l'action, le partage des coûts et la fourniture conjointe de services publics sont des aspects courants de l'élaboration des politiques dans la Suisse d'aujourd'hui. La question de la coopération horizontale a connu un regain d'intérêt au niveau cantonal au cours des dix dernières années, mais les désaccords croissants observés entre les cantons ou les communes sur certains points montrent que cette collaboration est difficile.

### **Domaines de coopération horizontale et formes de collaboration**

Les communes suisses collaborent sous des dizaines de formes qui ignorent les frontières politiques. Les domaines de collaboration incluent principalement les services d'utilité publique tels que le traitement de l'eau, l'alimentation en eau et l'élimination des déchets. La collaboration est organisée dans le cadre d'associations spécialisées (*syndicats* en français, *Zweckverbände* en allemand) composées le plus souvent des communes participantes. Une autre solution, surtout retenue pour l'aide sociale, est la régionalisation qui se traduit par un groupement des communes en vue d'améliorer les services fournis. Ces associations spécialisées sont très fréquentes dans la politique suisse : on en dénombre plus de 170 dans le canton de Zurich, le plus peuplé. Elles n'ont généralement qu'un objet et ne couvrent que la zone à laquelle elles fournissent un service spécifique

de sorte que les zones fonctionnelles diffèrent d'un service à l'autre. Si l'on représentait ces associations sur une carte, on observerait l'existence d'un réseau coloré d'associations se chevauchant dans n'importe quelle zone géographique et reflétant diverses extensions territoriales pour les différents services publics. Chaque commune est libre de participer à une telle association ou de fournir indépendamment les services publics. La décision d'adhérer à une association est généralement prise sur la base d'une analyse coûts-bénéfices et des possibilités d'économies d'échelle et de réductions ultérieures des coûts.

Du fait qu'ils sont plus grands, les cantons ont commencé à collaborer plus tardivement. L'augmentation de la zone géographique optimale pour certains services publics et des débordements territoriaux ont forcé les cantons à conclure des accords horizontaux, surtout dans le domaine de l'éducation et de la santé. L'accord sur les sept établissements d'enseignement supérieur (*Fachhochschulen/Hautes Écoles Spécialisées*) (chapitre 5) est un exemple très récent. Les cantons ont également uni leurs efforts pour offrir des hôpitaux spécialisés. Devant l'augmentation de la mobilité géographique et des flux de migrations pendulaires à travers les limites cantonales, les cantons et les communes ont créé conjointement des associations de transport public qui couvrent des régions entières sujettes à ces déplacements (encadré 2.3). Les solutions institutionnelles et organisationnelles retenues pour la collaboration sont variables. Dans certains cas, les cantons établissent leurs propres institutions pour lesquelles d'autres cantons versent un dédommagement. Dans d'autres, les cantons créent ensemble une institution commune. La collaboration est particulièrement forte dans le nord-ouest du pays où une seule zone métropolitaine couvre les limites de six cantons.

En dehors de la fourniture de services publics, les cantons collaborent aussi de plus en plus pour l'harmonisation de certaines politiques. Dans le cadre du projet intitulé Espace Mittelland, huit cantons visent à harmoniser leurs politiques dans les domaines de la promotion économique, de l'éducation, des transports, des infrastructures, de la santé et de l'environnement. Les administrations cantonales sont en train d'élaborer des programmes d'action qui seront présentés en 2002. Un renforcement de la collaboration entre les différents niveaux de l'administration se manifestent également dans le centre du pays où des cantons ont créé un secrétariat commun en vue d'élaborer des projets communs. Les cantons collaborent généralement sur la base de projets et suivant leurs intérêts particuliers, ce qui se traduit par une coopération à géométrie variable plus ou moins intense et couvrant des zones géographiques variées. Le canton de Vaud, le plus grand canton de la Suisse francophone, a conclu quelque 160 accords de collaboration (*concordats*) avec d'autres cantons, mais il est difficile d'établir le nombre total des accords conclus dans l'ensemble du pays. Il est parfois avancé que l'intensification de la collaboration horizontale a souvent empêché la centralisation.

### Encadré 2.3. Les associations de transport public dans les zones fonctionnelles

Les grandes zones métropolitaines en Suisse (Zurich, Bâle, Genève, Berne) s'étendent au-delà des limites communales et cantonales et la zone fonctionnelle de déplacements pendulaires ne correspond pas au centre administratif. Pendant les années 1980, la population a demandé avec de plus en plus d'insistance la création d'un réseau de transport public cohérent et facile à utiliser, permettant de répondre aux besoins des pendulaires et de réduire l'impact sur l'environnement du recours excessif aux voitures particulières. Aucune entité politique ne pouvant assumer la responsabilité d'un tel réseau, celui-ci a dû être organisé sur une base fonctionnelle transcendant les frontières politiques. La plupart des associations suisses de transport urbain, qui ont été créées pendant les années 1990, sont l'aboutissement d'efforts parfois difficiles de collaboration horizontale entrepris par les communes, les cantons et les sociétés de transport en vue de transformer une idée valable en un réseau de transport exploitable et financièrement viable.

Le *Tarifverbund Nordwestschweiz* (Communauté tarifaire du nord-ouest de la Suisse), créée en 1987 dans la conurbation de Bâle, est l'association de transport la plus ancienne et la plus complexe sur le plan institutionnel. Elle couvre aujourd'hui environ 160 communes, quatre cantons, six sociétés d'autobus et deux compagnies de chemin de fer ainsi que deux pays étrangers, l'Allemagne et la France, en vertu d'accords internationaux. Les principales caractéristiques de cette association sont les suivantes :

- Les communes sont libres d'y participer. Les cantons remboursent aux communes participantes entre 40 % et 50 % de leur part du déficit, ce qui les incite à adhérer à l'association. De nombreuses communes, surtout celles qui se trouvent à l'extérieur de la zone fonctionnelle, n'y participent toutefois pas.
- L'association fixe les tarifs et définit l'offre de transport. La prestation du service lui-même est sous-traitée à l'issue d'un appel d'offres ou de négociations menées entre les entités publiques et les sociétés de transport. La société d'autobus ou la compagnie de chemins de fer privée ainsi que les chemins de fer fédéraux restent indépendants.
- L'usager ne doit acheter qu'un seul billet même s'il utilise les services de plusieurs sociétés ou plusieurs moyens de transport. Les tarifs sont fixés par zones.
- Les communes partagent le déficit global en fonction du nombre d'usagers qu'elles abritent et du nombre de kilomètres parcourus sur leur territoire. Les cantons et, pour quelques services, la Confédération versent de faibles subventions.

L'association est essentiellement le résultat d'une volonté commune de la ville centrale et des communes environnantes de fournir aux pendulaires un système de transport rapide et peu coûteux. Le soutien financier des niveaux supérieurs de l'administration (cantons ou même administration fédérale) s'est toutefois révélé être un important facteur de cohésion pour l'association qui se heurte actuellement à des difficultés financières et à un déficit d'infrastructures. Les cantons et les communes demandent donc des ressources supplémentaires, et en 2001, l'administration fédérale a proposé une aide à l'investissement dans les transports urbains.

### ***Étendue et limites de la coopération horizontale***

La collaboration horizontale est favorisée par deux facteurs fortement liés entre eux : premièrement, les économies d'échelle, c'est-à-dire que les cantons étendent le périmètre d'un certain service public pour réduire son coût ou améliorer sa qualité, et deuxièmement, la compensation des débordements territoriaux<sup>5</sup> et le réajustement de l'équivalence ou de l'équité fiscale, c'est-à-dire les efforts pour faire en sorte que les contribuables, les bénéficiaires et les décideurs soient traités de façon équitable et empêcher l'utilisation indue des services publics locaux par des résidents d'autres régions. La coopération horizontale s'effectue sur une base volontaire et les collectivités n'y participent que si elles en tirent un net avantage. C'est pourquoi elle est essentiellement limitée aux économies d'échelle et elle devient difficile lorsque l'équité fiscale et les débordements territoriaux entrent en jeu. La faible superficie des cantons suisses entraîne d'innombrables débordements territoriaux et leur internalisation risque d'échouer en cas d'intérêt dissymétrique, c'est-à-dire lorsqu'un canton serait favorisé et un autre défavorisé par la compensation d'un débordement territorial. L'importance des coûts de transaction et les ambitions politiques peuvent en outre empêcher la conclusion d'un accord entre différents niveaux d'administration, même lorsque celui-ci pourrait être bénéfique pour tous les participants. Le fait que les collectivités hésitent souvent à coopérer ou qu'elles refusent catégoriquement cette possibilité montre clairement qu'il est difficile de fournir des services publics par-delà les frontières politiques.

Un problème spécifique concerne la responsabilité démocratique. La collaboration horizontale se traduit généralement par un transfert de responsabilité d'une administration vers un nouvel organisme inter-administratif ou vers une autorité spéciale. La population ne contrôle plus directement la prestation des services, puisque de nouveaux échelons administratifs la séparent des responsables de l'exécution finale des différentes tâches. Étant donné que les délégués de nombreux organismes inter-administratifs ne sont pas élus par la population, les politiciens et la bureaucratie ont tendance à prendre le pas sur les attentes de la population et à rendre moins de comptes à cette dernière. Avec le temps, un enchevêtrement opaque d'organismes spéciaux ayant des fondements juridiques variés et couvrant des zones géographiques différentes laisse la population peu apte à influencer sur les services publics locaux et régionaux.

### ***Le rôle de l'administration fédérale***

Les niveaux fédéral et cantonaux de l'administration reconnaissent l'importance de la collaboration horizontale et ont contribué au projet de NPF. Si cette dernière voit le jour, les règles des partenariats seront fixées. Les cantons seront essentiellement libres d'organiser une collaboration là où ils le jugent approprié.

Le projet de NPF a défini un contrat type contenant des normes minimales pour la transparence des coûts, les droits et les obligations des partenaires et la responsabilité démocratique globale. L'administration fédérale pourra obliger les cantons à participer à une collaboration horizontale dans plusieurs domaines énumérés dans la loi. Cette disposition risque toutefois de susciter des différends juridiques qui jetteront une ombre sur la philosophie des partenariats horizontaux et elle présente un risque inhérent du fait que les cantons pourraient être tentés d'augmenter leurs dépenses avant de demander un dédommagement. La contrainte est donc considérée comme l'ultime recours pour l'administration fédérale et plusieurs mécanismes compensatoires, tels que la protection juridique des cantons concernés, des mécanismes de médiation et d'arbitrage seront prévus. Bien que l'usage de la contrainte par l'administration fédérale soit quelque peu incompatible avec l'idée de partenariat, il est supposé être nécessaire pour rétablir l'équivalence fiscale entre les cantons.

Les réformes des subventions et des transferts fédéraux stimuleront probablement, de façon indirecte, les partenariats horizontaux entre les cantons et les communes. Jusqu'à présent, les transferts fédéraux ont reposé sur des subventions destinées à compenser les dépenses. Cela n'incite pas les cantons à créer des institutions communes puisque toute réduction des dépenses entraîne une diminution des transferts fédéraux, surtout lorsque les taux de compensation offerts par la Confédération sont élevés. Les transferts fondés sur des coûts types, qui sont envisagés dans le cadre de la NPF, inciteront davantage les cantons à collaborer puisque ceux qui collaboreront pourront bénéficier intégralement de toute réduction de coût résultant d'efforts communs. La décentralisation pousse également les administrations infranationales à coopérer. Dans le canton de Lucerne, de nouveaux services publics vont être prochainement confiés aux communes. Cela a déjà incité les communes à collaborer plus étroitement et à mettre en place des organismes communs pour la protection contre les incendies et l'administration fiscale, domaines dans lesquels d'importantes économies peuvent être réalisées. Le principe d'une collaboration pour des raisons fonctionnelles a suscité des idées encore plus audacieuses sur l'organisation institutionnelle des pays décentralisés (encadré 2.4).

Le recours en Suisse à des incitations financières supplémentaires pour stimuler la collaboration horizontale reste peu fréquent, ce qui a parfois empêché la mise en place de partenariats horizontaux performants. En vue d'encourager la collaboration horizontale et de restaurer l'équivalence fiscale, la Confédération pourrait trouver utile de créer de nouveaux fonds pour venir en aide aux cantons qui souhaitent coopérer mais hésitent à le faire. Un fonds pourrait ainsi être constitué pour la conclusion, entre plusieurs cantons, de pactes de développement et de contrats de programme assortis d'objectifs et d'obligations de

#### Encadré 2.4. **Entités fonctionnelles se chevauchant et se faisant concurrence : une conception entièrement nouvelle de l'organisation territoriale**

Le fédéralisme fonctionnel a donné naissance à des idées plus audacieuses sur l'organisation politique et territoriale d'un pays. Le concept d'entités fonctionnelles se chevauchant et se faisant concurrence (ou FOCJ en anglais, acronyme de « *Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions* ») prévoit l'entrée en scène d'organismes politiques de taille appropriée pour les tâches à accomplir dans le domaine, par exemple, de l'éducation, des transports publics, du traitement des eaux usées, du ramassage des ordures ou de la sécurité publique. L'étendue géographique de ces entités est déterminée par les données physiques actuelles et futures de la prestation d'un service plutôt que par des limites historiques fixées plus ou moins au hasard.

Les FOCJ se caractérisent par les quatre particularités suivantes :

1. Elles sont déterminées par l'objectif à atteindre ou la fonction à assumer. Leur taille doit être adaptée à leur mission.
2. Elles se chevauchent, c'est-à-dire qu'à chaque fonction correspond un territoire géographique approprié.
3. Elles se font concurrence pour attirer les municipalités et la population et elles font elles-mêmes l'objet d'une concurrence politique démocratique. Les référendums populaires et, peut-être, des réunions de citoyens peuvent être utilisés à cette fin en dehors des institutions politiques représentatives habituelles.
4. Elles sont habilitées à lever des impôts pour financer les dépenses nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

La population peut les créer sur son propre souhait, de même qu'elle peut les surveiller et les contrôler. Le concept s'appuie sur des idées résultant de choix publics, l'économie constitutionnelle et divers éléments de la théorie économique du fédéralisme. Il diffère du fédéralisme actuel de l'Union européenne et de divers concepts liés aux réformes en particulier tels que le principe de subsidiarité. Des institutions analogues à ces entités fonctionnelles ont donné de bons résultats au niveau local dans l'histoire européenne et jouent un rôle important aux États-Unis et en Suisse (Frey et Eichenberger, 1999).

résultat fixés d'un commun accord pour la collaboration horizontale. Il compléterait la coercition prévue par la NPF. Bien qu'assez étrangères au fédéralisme suisse, les incitations financières pourraient permettre de faire tomber les obstacles à la collaboration horizontale. Le fonds créé pourrait cibler des projets et des programmes de développement dépassant les frontières politiques sur lesquels les cantons ne seraient pas en mesure d'obtenir un consensus s'ils étaient livrés à eux-mêmes. Avec le temps, ce fonds financerait des projets de taille et de portée géographique variées, ouvrant ainsi la voie à de nouveaux partenariats inter-cantonaux.

## Fusions entre collectivités

Les fusions d'entités jusque-là politiquement indépendantes représentent une forme radicale de partenariat horizontal. Les fusions communales et cantonales sont actuellement examinées comme une option envisageable à la place de la collaboration horizontale pour résoudre les problèmes de discordance entre les institutions et les fonctions au niveau territorial ou obtenir une masse critique. Les fusions de communes ont été fréquentes pendant les années 1930, surtout lorsque des zones suburbaines pauvres ont fusionné avec des quartiers urbains plus riches, mais elles sont rares depuis. Bien que les fusions aient leurs partisans aujourd'hui, elles se heurtent également à une forte résistance dans les zones urbaines comme dans les zones rurales.

### *Fusions récentes, en cours et envisagées*

Les fusions de collectivités doivent être considérées dans le contexte du fédéralisme suisse où les communes et les cantons ne renoncent pas facilement à leur indépendance. De nombreuses initiatives proviennent ainsi de la base. Les initiatives de fusion au niveau régional ou cantonal sont rares. Une initiative populaire en vue d'une fusion est en cours dans les cantons de Genève et de Vaud. Elle a pour objet d'autoriser expressément d'autres cantons à s'associer à eux. Elle fera l'objet d'un scrutin en 2002. D'autres projets de fusion de cantons n'ont pas abouti, en particulier les tentatives visant à regrouper les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Des raisons économiques, politiques et culturelles seraient à l'origine de cet échec. De même, l'autonomie fiscale étendue des cantons réduit sérieusement l'attrait de fusions volontaires du fait que le partage des recettes fiscales et des dépenses, dans le cadre d'une nouvelle entité plus vaste, risque presque inévitablement de créer des gagnants et des perdants.

Les fusions sont plus fréquentes et manifestement plus urgentes, au niveau des communes et certains cantons les encouragent activement. Le canton de Fribourg, qui compte certaines des plus petites communes du pays, envisage des fusions de communes depuis les années 1960. N'ayant pas réussi à imposer les fusions par la contrainte, il a eu recours à des mesures d'incitation. Depuis 1967, quelque 90 communes ont fusionné ; le coût de ces fusions a été supporté à la fois par le canton (70 %) et les communes (30 %). Le canton de Thurgovie est en train d'élaborer un projet de réorganisation de ses communes qui vise à supprimer les districts spéciaux qui se chevauchent actuellement (*Munizipal-* et *Ortsgemeinde*) et à les remplacer par une municipalité politique polyvalente, ce qui impliquera de nombreuses fusions. Les fusions ont en partie été réalisées sous la contrainte ; l'une des communes récalcitrantes a perdu son procès à la Cour fédérale de justice. Le canton de Lucerne aimerait faire sanctionner par un vote constitutionnel la réforme de ses communes. L'administration cantonale délèguera davantage de responsabilités aux municipalités ce qui, espère-t-on, devrait inciter les communes à fusionner. Dans le canton du Tessin, c'est un arrêt du Tribunal fédéral qui a permis la fusion de trois communes indépendantes.

### **Objet et limites des fusions entre collectivités**

Les raisons qui justifient la fusion d'entités politiques sont à peu près les mêmes que celles qui justifient la collaboration fonctionnelle. L'idée est essentiellement de faire coïncider la structure institutionnelle avec les zones fonctionnelles de manière à faciliter la prestation de services pour l'ensemble de la zone fonctionnelle, à réduire les coûts grâce à des économies d'échelle, à obtenir une masse critique pour la concurrence avec d'autres entités, et les administrations existant en double ou surdimensionnées peuvent être réduites. Les fusions peuvent aussi permettre de remédier aux disparités existant au sein des régions sur le plan des recettes fiscales et de la fourniture de biens publics, donc de rétablir l'équivalence fiscale. Dans certains cas, les fusions peuvent renforcer les niveaux inférieurs d'administration en réduisant la nécessité, pour les niveaux supérieurs, de prendre en charge la prestation de services pour des unités trop petites et sur-imposées. Elles peuvent donc contribuer à lutter contre une centralisation excessive. Elles peuvent également se justifier si plusieurs services publics différents couvrent la même zone fonctionnelle.

Toutefois, les fusions n'apportent pas nécessairement les avantages attendus. Pour environ 80 % des services publics locaux, les économies d'échelle ne semblent pas significatives, c'est-à-dire que l'élargissement des zones qu'ils couvrent ne se traduit pas nécessairement par une réduction du coût ou une amélioration de la qualité (Bish, 2001). Ce point de vue est corroboré dans une certaine mesure par une analyse des dépenses de l'ensemble des communes suisses, qui fait apparaître une augmentation des coûts par habitant pour toutes les communes au delà de 10 000 habitants (Administration fédérale des finances, diverses années). Le coût ou la qualité de nombreux services publics dépend en outre de particularités physiques et territoriales telles que la densité démographique ou l'implantation de l'habitat, qui ne peuvent être modifiées par une redéfinition des limites territoriales<sup>6</sup>. Les périmètres optimaux varient énormément entre les services publics (et il en va de même pour les marchés privés) de sorte qu'une seule division « optimale » des zones n'est pas envisageable. Cela vaut également pour l'équité fiscale puisque la situation géographique des bénéficiaires, des contribuables et des décideurs varie en fonction des services fournis. En pratique, les prestataires privés et publics de services en Suisse suivent des douzaines de lignes de démarcation différentes qui se chevauchent. La forme devant suivre la fonction, aucune redéfinition des limites territoriales ne permettra d'établir la zone « appropriée » pour la prestation de services.

De même, la légitimité politique doit être soigneusement prise en considération dans le cas des fusions. Les unités territoriales locales et régionales créent une identité culturelle qui constitue un aspect essentiel de la société civile. De petites administrations locales, « proches » des citoyens, sont plus démocratiques et plus réceptives que de grandes entités administratives. Les chances que

les citoyens contrôlent, influencent et façonnent les processus et les résultats politiques sont plus grandes dans les petites unités locales. En outre, celles-ci se caractérisent généralement par une population plus homogène et un plus large consensus social que les plus grandes unités. Dans le contexte de la diversité culturelle existant en Suisse, la décentralisation et la petite taille des unités politiques contribuent à résoudre les problèmes des minorités et à résorber les conflits internes. Les fusions entraîneraient une plus grande divergence des préférences politiques, rendraient plus complexe la prise de décisions au sein des collectivités et pourraient intensifier les problèmes des minorités, non perceptibles jusqu'alors. Les intérêts des unités territoriales adjacentes divergeant souvent, les fusions auraient simplement pour effet de transférer les risques de conflit du niveau « inter-collectivité » au niveau « intra-collectivité ». L'organisation économique et sociale d'un territoire est en constante évolution. La stratégie du gouvernement fédéral à l'égard des fusions et de la réorganisation territoriale devrait donc encourager une coopération flexible et polycentrique au niveau des grandes régions, plutôt que mettre trop fortement l'accent sur les regroupements.

### **Collaboration transfrontalière**

La collaboration transfrontalière est une forme particulière de partenariat horizontal. Les régions suisses coopèrent davantage avec les régions situées de l'autre côté de la frontière et la Confédération participe activement aux projets INTERREG (régions internationales). Le pays a pris conscience qu'il n'est pas une île, que 18 cantons ont une frontière commune avec un pays tiers et que la majorité de la population vit à une distance des frontières qui permet les déplacements pendulaires avec l'étranger. L'augmentation récente du nombre d'initiatives de coopération transfrontalière soulève la question d'un nouveau niveau de gestion des affaires publiques. Un terrain d'action pour des acteurs transnationaux commence à apparaître, ce qui ouvre de nouvelles possibilités de stratégie spatiale pour les administrations locales. Une exploitation dynamique des zones frontières est toutefois freinée par la responsabilisation insuffisante des institutions au niveau régional. Entre de nouvelles stratégies pour les régions périphériques et la rigidité des institutions, la coopération transfrontalière a remporté des succès mais a aussi rencontré des difficultés. L'exemple de la *Regio Insubrica*, à la frontière avec l'Italie, peut servir à illustrer ce qui arrive lorsque les stratégies dynamiques de coopération transfrontalière se heurtent à la faisabilité effective des projets.

### **La *Regio Insubrica***

Les initiatives de partenariats transfrontaliers sont généralement prises au niveau local. Le désir de favoriser l'apparition d'une zone économique « cohérente » des deux côtés des frontières nationales, joint au souci de maximiser les avantages mutuels, est souvent le point de départ d'une coopération transfrontalière

horizontale. La *Regio Insubrica*, créée en 1995, couvre trois provinces italiennes (Verbano-Cusio Ossola, Varèse, Côme) et le canton suisse du Tessin (encadré 2.5). C'est une association de droit privé, constituée en vertu de la Convention Cadre du Conseil européen sur la coopération transfrontalière, conclue le 21 mai 1980 (l'« Accord de Madrid »). Ce statut ne lui confère aucune compétence juridique. Elle est uniquement habilitée à examiner et à présenter des projets à l'autorité compétente dans chaque pays. Son premier objectif est de « favoriser la coopération transfrontalière et la prise de conscience de l'appartenance à un territoire partageant la même identité sociale et culturelle » (Regio Insubrica, 2001). Cet objectif est commun à la plupart des initiatives de coopération transfrontalière et il peut être atteint en développant des partenariats horizontaux et verticaux avec des acteurs et des institutions appartenant à différents niveaux d'administration. Les postes clés de la *Regio Insubrica* sont occupés par les présidents des provinces ou des maires.

La *Regio Insubrica* sert surtout de cadre de discussion. Plusieurs groupes de travail *ad hoc* examinent les domaines dans lesquels une coopération transfrontalière est nécessaire. Les domaines de la protection de l'environnement, du tourisme, des migrations transfrontalières de travailleurs, de l'éducation et des transports retiennent particulièrement l'attention. Parmi les projets en cours figurent la purification du lac Majeur et du lac de Lugano et une meilleure intégration des programmes de formation professionnelle dans les deux pays grâce à l'association des instituts professionnels des deux côtés de la frontière. L'un des projets majeurs concerne la coopération dans le domaine des transports avec l'Alptransit (train rapide de marchandises reliant Lugano, Côme et Chiasso) et la ligne ferroviaire Stabio-Arcisate (axe essentiel pour les 30 000 travailleurs transfrontaliers). Des échanges entre les écoles élémentaires ont été organisés pour permettre aux

#### Encadré 2.5. Particularités géographiques de la *Regio Insubrica*

La *Regio Insubrica* couvre trois provinces italiennes (Verbano-Cusio Ossola, Varèse, Côme) et le canton suisse du Tessin. La frontière nationale traverse un territoire homogène sur le plan culturel et géographique. Il s'agit d'une région périphérique pour les deux pays, mais aussi d'un pôle de communication essentiel entre l'Europe du nord et l'Europe du sud. La région est elle-même très accessible. Les réseaux routier et ferroviaire sont particulièrement denses, ce qui favorise d'importants flux transfrontaliers de personnes. Lugano, une ville importante située au centre de la *Regio Insubrica*, est accessible en moins d'une heure et demie à plus de 5.8 millions de personnes.

enfants des deux pays de mieux se connaître. La *Regio Insubrica* a contribué de manière très active à l'organisation de parrainages afin de favoriser l'organisation d'évènements culturels et sportifs au niveau local. Le secteur privé participe aux activités par le biais de tables rondes organisées par les chambres de commerce des quatre membres de la *Regio Insubrica*, divers syndicats et de nombreuses associations économiques incluant des fondations et des banques.

La Commission européenne peut accorder une aide financière à la coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne. L'initiative communautaire INTERREG a été adoptée par la Commission européenne en 1990, reconduite en 1994 et 2001 avec les initiatives INTERREG II et III (encadré 2.6) et étendue aux pays non membres. Les pays participant à l'initiative sollicitent eux-mêmes le financement, ce qui implique que les fonds sont gérés par les autorités nationales et non par des organismes transfrontaliers. Des projets spécifiques de la *Regio*

#### Encadré 2.6. Programme INTERREG pour l'Italie et la Suisse

En septembre 2001, la Commission européenne a adopté un programme de coopération transfrontalière entre l'Italie et la Suisse, qui doit être financé par l'initiative INTERREG III. Ses principaux objectifs sont le développement durable des économies des deux pays et la préservation du patrimoine naturel et culturel. Le montant total disponible d'ici 2006 s'élève à EUR 74.4 millions, dont environ EUR 25.6 millions seront financés par l'UE. Les EUR 48.8 millions restants seront financés sur les budgets nationaux et régionaux et par le secteur privé. La mise en œuvre du programme est axée autour de trois priorités, en plus de l'assistance technique :

- *Développement et coopération économiques.* La première priorité est d'assurer le développement équilibré et durable de l'économie de la zone transfrontalière notamment en soutenant le développement conjoint des zones rurales, des systèmes de production et du tourisme (contribution communautaire : EUR 13.5 millions).
- *Environnement.* Du fait de la situation particulière de cette région sur le plan environnemental, la deuxième priorité concerne la coopération dans le domaine de la gestion du territoire et de la préservation du patrimoine naturel et culturel (contribution communautaire : EUR 9 millions).
- *Coopération dans les domaines culturel et social.* La troisième priorité est de favoriser la coopération dans les domaines culturel, social et institutionnel. La participation de la population à la communication et son identification à la région sont l'objectif majeur des activités (contribution communautaire : EUR 2.7 millions).

*Insubrica* qui nécessitent un investissement important peuvent bénéficier d'un financement INTERREG. Par exemple, un projet visant à améliorer la promotion du tourisme a bénéficié d'un financement INTERREG III pour la création d'un site Web faisant valoir la *Regio Insubrica* et l'ouverture d'un office du tourisme. La *Regio Insubrica* dispose de son propre budget (environ CHF 250 000 par an) financé à hauteur de 55 % par les cotisations des membres et de 45 % par les membres associés (47 communes, quatre chambres de commerce, des syndicats et des associations économiques).

### **Difficultés rencontrées par les initiatives de coopération transfrontalière**

La plupart des tentatives de coopération transfrontalière se heurtent surtout aux disparités institutionnelles. Elles doivent s'adapter au fait que les structures de gestion des affaires publiques ne sont pas les mêmes des deux côtés de la frontière. Ces disparités revêtent, par exemple, la forme d'une plus grande centralisation en Italie qu'en Suisse, d'objectifs différents de l'action publique et d'une divergence des normes appliquées dans les deux pays pour les transports et la protection de l'environnement, par exemple. Contrastant avec le manque fréquent de correspondance entre les institutions, la structure flexible de la coopération transfrontalière (groupes *ad hoc* se réunissant périodiquement dans le cas de la *Regio Insubrica*) permet une très grande marge d'action. Un changement de gouvernement peut aussi poser problème en compromettant les chances d'achèvement de projets de longue haleine.

Les organisations de coopération transfrontalière n'ont ni le pouvoir, ni les moyens de mettre en œuvre des projets transfrontaliers. N'étant pas institutionnelles et servant principalement de cadres de discussion pour des projets possibles, elles sont fortement tributaires de la qualité des relations transfrontalières et de la bonne volonté des pays participants. Le partage d'informations exactes et d'actualité est un aspect essentiel d'un partenariat transfrontalier efficace. La souplesse de la coopération transfrontalière peut être un avantage lorsqu'elle permet une communication non bureaucratique, mais un inconvénient lorsqu'elle implique une trop grande imprévisibilité. La coopération transfrontalière peut donner une nouvelle impulsion aux régions frontalières dans le cadre plus large de l'Union européenne (UE) et des pays qui l'entourent. Elle constitue très souvent un moyen de revitaliser des régions périphériques qui se trouvent dans des zones frontalières. Elle se heurte à plusieurs difficultés structurelles, qu'elle concerne des entités géographiques ayant peu de liens culturels communs (sud-est de l'Angleterre et nord de la France, par exemple) ou des régions plus similaires (frontière entre l'Italie et la Suisse). Son succès dépend, dans une large mesure, d'une harmonisation du processus de décision au niveau national dans les deux pays concernés. On espère que les traités bilatéraux entre la Suisse et l'UE apporteront un nouveau souffle à de nombreuses activités de coopération transfrontalière, faciliteront les échanges et renforceront la collaboration fonctionnelle.

## Conclusions

La Suisse doit relever le défi d'adapter son fédéralisme et les relations entre ses différents niveaux d'administration aux besoins d'un environnement mondialisé. Cela exige à la fois une plus grande autonomie pour les unités politiques infranationales, une plus grande souplesse dans les relations entre les niveaux d'administration et une plus grande coopération au sein de chacun d'eux, ou entre eux, lorsque les mesures les concernent tous. Cela nécessite aussi un système de péréquation financière plus robuste pour protéger les unités territoriales contre des chocs économiques de plus en plus asymétriques. Les réformes en cours pour la NPF sont une étape déterminante pour la modernisation des institutions suisses. Elles permettront aux cantons d'assumer à nouveau la responsabilité des questions qui les concernent et de jouir d'une plus grande liberté d'action à l'égard de leurs ressources financières. La Confédération pourra réduire les tâches administratives inutiles et se concentrer davantage sur les grandes questions d'intérêt national. Les relations verticales seront de nature contractuelle et une péréquation financière globale des ressources financières permettra aux cantons de garantir des normes minimales de services publics dans toutes les parties du pays.

Il faudrait accorder une attention particulière au renforcement de la collaboration horizontale entre les cantons. L'expérience suisse montre qu'un modèle unique de division territoriale n'est pas applicable à tout un pays. Les zones fonctionnelles se chevauchant de diverses façons, toute réorganisation territoriale créera nécessairement de nouveaux décalages entre l'organisation fonctionnelle et l'organisation politique. Une grande souplesse sera nécessaire dans la gestion des affaires publiques pour résoudre le problème posé par un accroissement des interconnexions et des chevauchements fonctionnels. Il faudrait s'intéresser davantage au rôle joué par les administrations publiques lorsqu'elles fournissent des services publics, plutôt qu'à la taille et à la structure des entités en soi. Cela doit inciter à considérer les fusions de collectivités avec circonspection. La démarche des partenariats horizontaux selon laquelle « la forme suit la fonction » semble plus prometteuse, puisqu'elle est dans l'ensemble plus efficace et plus démocratique. Les marchés privés sont géographiquement flexibles et il devrait en aller de même pour l'organisation territoriale. Une fois que des réformes comme la NPF auront été introduites, l'administration fédérale devra faire porter ses efforts sur les partenariats horizontaux, en fournissant les informations, le soutien juridique et les incitations financières nécessaires, de manière à faire face à l'évolution constante de la configuration spatiale de l'organisation économique et sociale.

## Notes

1. Les mots « favorable » ou « préjudiciable » recouvrent, dans ce contexte, plusieurs notions telles que l'efficacité, l'équité sociale ou régionale ou encore le renforcement de la croissance.
2. Les systèmes de transfert du Canada et des États-Unis, qui reposent aussi sur une compensation des dépenses, aboutissent au même résultat (Baker et Payne, 1999).
3. Prenons l'exemple de la construction de routes locales, pour laquelle les cantons bénéficient d'un taux de contribution pouvant atteindre jusqu'à 85 %, ce qui leur laisse assumer une fraction minime des dépenses totales d'investissement. La plus grosse partie des transferts fédéraux et cantonaux bénéficie aux entreprises locales de construction qui paient des impôts aux cantons. Si le taux de contribution cantonale n'est que légèrement inférieur aux taux d'imposition cantonal, le canton peut obtenir davantage de recettes fiscales en augmentant ses dépenses routières (subventionnées par la Confédération). Les effets multiplicateurs sur l'emploi et les revenus renforcent cet effet.
4. La modification du système de subvention s'est accompagnée d'une modification de la comptabilité financière, ce qui rend difficiles les comparaisons entre les situations antérieure et postérieure aux réformes.
5. On observe des débordements territoriaux (ou des externalités territoriales) lorsque les services publics fournis par une collectivité sont utilisés par les citoyens d'autres collectivités. Le débordement territorial le plus controversé est celui pour lequel des services et des équipements publics sont utilisés par les citoyens d'autres collectivités sans compensation (impôts, prix, redevances d'utilisation, etc.).
6. La fusion de deux communes ne réduit pas fondamentalement le coût de la construction ou de l'entretien d'une route intercommunale en zone de montagne.

## Stratégies et politiques de développement territorial

Jusque dans les années 1970, la Suisse n'avait pas de stratégies et de politiques territoriales explicites. Il incombait implicitement aux politiques sectorielles comme celles concernant l'agriculture, l'investissement public (routes) ou les services subventionnés assurés par des monopoles fédéraux (chemins de fer ou services postaux) d'influer sur l'évolution territoriale. Ce n'est qu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970 que la politique régionale et l'aménagement du territoire ont été introduits séparément grâce à des amendements constitutionnels. L'aménagement du territoire était supposé, au départ, permettre d'organiser les zones urbaines et de protéger les zones rurales de l'étalement des villes alors que la politique régionale visait à soutenir les infrastructures des régions de montagne isolées. Avec le temps, les objectifs de l'aménagement du territoire ont été orientés vers la coordination territoriale du développement des infrastructures alors que la politique régionale a été globalement dirigée vers les régions économiquement défavorisées. Le champ d'action des politiques territoriales a, de nouveau, été modifié lorsque la problématique s'est posée davantage en termes de concurrence que de réduction des disparités entre les régions. L'aménagement du territoire et la politique régionale ont alors été plus étroitement coordonnés pour atteindre l'objectif d'une organisation territoriale équilibrée.

Les politiques territoriales devront relever un défi majeur au cours des prochaines années. La déréglementation de services publics comme les chemins de fer, les télécommunications, l'électricité et les services postaux, qui devrait se traduire par d'importantes améliorations pour l'ensemble du pays, réduit la possibilité, pour la Confédération, d'adapter les politiques sectorielles à des moyens territoriaux spécifiques. L'agriculture, qui reste la principale politique sectorielle pour les zones rurales, fait l'objet d'une profonde réforme qui, si elle est mise en œuvre comme il convient, mettra davantage l'accent sur le marché et l'environnement et ne fera plus de l'agriculture la bénéficiaire d'un soutien ciblé pour les régions rurales. La réforme de la péréquation financière, ou Nouvelle Péréquation Financière (NPF), est supposée se substituer aux politiques territoriales pour la réduction des disparités. De nouveaux problèmes et de nouvelles approches sont apparus, comme l'augmentation des déséquilibres observés au sein des zones

métropolitaines, et la recherche de stratégies de développement durable dans les zones rurales, notamment les régions alpines. Enfin, l'ouverture progressive de la Suisse vers l'Europe, qui devient une réalité avec les accords sectoriels, aura des effets directs sur l'organisation du territoire ainsi que sur les politiques territoriales. Ce chapitre examine les politiques territoriales fédérales actuelles, évalue leur impact sur le territoire, considère leur compatibilité avec les règles fixées au niveau européen et étudie le rôle qu'elles devront jouer à l'avenir pour assurer un développement cohérent et équilibré du territoire suisse.

## **Aménagement du territoire et stratégie territoriale**

### ***Aperçu général***

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été introduite en 1979. Son principal objectif était de séparer les zones construites des zones non bâties et de limiter l'expansion tentaculaire des villes dans les rares zones ouvertes. L'aménagement du territoire était désormais guidé par le principe de la « concentration décentralisée », c'est-à-dire par l'idée d'un système d'organisation territoriale permettant de répartir la population et les activités économiques de manière plus équilibrée à travers l'ensemble du territoire tout en concentrant le développement dans les zones de peuplement afin de séparer nettement ces dernières des terrains ouverts et de préserver les espaces verts. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire a été chargé de la politique fédérale d'aménagement du territoire et a pris la responsabilité de la coordination et de l'agrément de l'aménagement du territoire au niveau des cantons et de la définition des objectifs de la planification municipale et régionale. L'aménagement du territoire portait au départ uniquement sur l'utilisation physique des sols mais son objectif est devenu rapidement plus global pour inclure tous les aspects qui ont un impact territorial. Il couvre maintenant certains aspects de la protection de l'environnement, les infrastructures, le développement du tourisme, l'utilisation des sols et il peut donc être aujourd'hui défini comme une approche transversale.

Le système suisse d'aménagement du territoire a été établi en vertu d'une seule loi dans un cadre hiérarchique à trois niveaux. L'aménagement du territoire est au premier chef de la responsabilité des cantons, la Confédération n'ayant guère le pouvoir d'imposer ses objectifs au niveau infra-national. L'administration fédérale entreprend les études de base et fixe les cadres et les principes que les cantons respectent dans la formulation de leurs plans. L'administration fédérale assume aussi la responsabilité de l'établissement de plans sectoriels et de la coordination des politiques sectorielles (tableau 3.1). Plusieurs politiques sectorielles, surtout celles qui s'accompagnent d'investissements dans les infrastructures, concernent l'aménagement du territoire bien que des plans sectoriels soient encore en cours d'élaboration au niveau fédéral. Aucune loi ne concerne spécifiquement la

Tableau 3.1. Plans sectoriels liés au développement territorial

Intitulé	Organisme fédéral responsable	État d'avancement	Processus de formulation			Remarques
			Coopération avec les cantons	Participation du public	Résolution du Conseil fédéral	
Plan sectoriel des surfaces d'assolement (FFF)	ARE, OFAG	Achevé	Achevée	Achevée	8.4.1992	Évaluation en cours, adaptations possibles
Conception du paysage suisse	OFEFP	Achevé	Achevée	Achevée	19.12.1997	
Plan sectoriel « Alp Transit »	OFT	Achevé	Achevée	Achevée	15.3.1999	
Plan sectoriel des infrastructures de transport ferroviaire	OFT	Prévu	A partir de 2000	En cours	En cours	Suite de « Alp Transit »
Plan sectoriel des transports routiers	OFROU	Prévu	A partir de 2000	En cours	En cours	Enquête sur la méthodologie menée pendant l'hiver 2000-2001
Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique Partie i-III B	OFAC	Achevé	Achevée	Achevée	18.10.2000	
Partie III C, 1 <sup>re</sup> étape		En cours d'élaboration	2000-2001	2001	2001	
Partie III C, 2 <sup>e</sup> étape		Prévue	A partir de 2001	2001-2002	2002	
Plan sectoriel des lignes de transport d'énergie	OFEN	En cours d'élaboration (groupe de résolution des conflits féd./cant./org.)	Depuis 1998	Début 2000	Printemps 2001	
Plan sectoriel des places d'armes et de tir	OFEFT	Achevé	Achevée	Achevée	19.8.1998	
Adaptation 1999		Achevée	Achevée	Achevée	15.9.1999	
Adaptation 2000		Achevée	Achevée	Achevée	31.5.2000	

Tableau 3.1. Plans sectoriels liés au développement territorial (suite)

Intitulé	Organisme fédéral responsable	État d'avancement	Processus de formulation			Remarques
			Coopération avec les cantons	Participation du public	Résolution du Conseil fédéral	
Plan sectoriel militaire incluant des aérodromes militaires	SG DDPS OFEFA	En cours d'élaboration	Première audience printemps 2000	Été 2000	Printemps 2001	Suite du plan sectoriel des places d'armes et de tir
Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)	OFSPPO	Achevée	Achevée	Achevée	23.10.1996	
Plan sectoriel Expo	DETEC	Achevé	En cours	Achevée	1.7.1998	
Plan sectoriel des voies navigables	OFEF	Suspendu	En cours	En cours	En cours	

Source : Secrétariat de l'OCDE, basée sur les données de l'Office de l'aménagement du territoire.

planification des zones rurales mais la loi sur l'aménagement du territoire fixe des règles visant à contrôler la construction en dehors des zones bâties (tableau 3.2).

La loi sur l'aménagement du territoire prévoit deux niveaux de planification à l'échelon infra-national : le plan structurel cantonal qui définit les principes de l'aménagement du territoire d'un canton et le plan communal d'utilisation des sols pour le zonage. Les plans structurels cantonaux sont contraignants pour les autorités administratives et les plans d'utilisation des sols le sont pour les propriétaires terriens et les autorités administratives. Le plan structurel cantonal (*Plan directeur*), qui est revu tous les dix ans, définit les objectifs et les stratégies de l'aménagement du territoire. Il coordonne aussi les plans d'urbanisation ainsi que le développement des transports et des infrastructures. Il est formulée avec une cartographie à l'échelle de 1 : 50 000. Les cantons doivent tenir compte des plans fédéraux et le Conseil fédéral approuve les plans cantonaux après avoir examiné la situation nationale et celle des régions environnantes. Ce processus permet de résoudre les conflits d'intérêts potentiels entre les autorités fédérales et cantonales. Au niveau des communes, les plans municipaux d'utilisation des sols définissent les zones constructibles, les terres agricoles et les terres à préserver. Actuellement presque toutes les municipalités, à l'exception de très petits villages, ont formulé des plans de zonage fondés sur la législation fédérale.

Tableau 3.2. **Lois relatives à l'utilisation des sols**

Type d'utilisation des sols	Lois fédérales	Lois cantonales
Loi-cadre sur l'utilisation des sols	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (loi-cadre)	
Zone de construction (zone urbaine)	Il n'existe aucune réglementation détaillée sur l'aménagement urbain ou le code de construction.	Chaque canton a ses propres lois concernant l'aménagement urbain, les codes de construction, etc.
Zone agricole	Loi fédérale sur l'agriculture	Il n'existe aucune loi ou réglementation cantonale générale.
Zones boisées	Loi fédérale sur les forêts de 1991	
Zone de protection de l'environnement	Loi fédérale sur la préservation de la nature et du paysage	Les cantons établissent aussi des zones de conservation de la nature.

Source : OCDE/SDT.

### *Nature du système suisse de planification*

La loi suisse sur l'aménagement du territoire est une loi-cadre intégrée qui couvre tous les types de territoire. C'est un instrument d'aménagement urbain qui vise aussi l'aménagement harmonieux de l'espace dans l'ensemble du pays bien que ses moyens d'action s'appliquent principalement aux zones urbaines. Ceci peut s'expliquer par la répartition géographique implicite des responsabilités entre les autorités chargées de la politique régionale (régions de montagne), de la politique agricole (régions agricoles) et de l'aménagement du territoire (zones urbaines). Le déclin significatif de l'agriculture a posé le problème de l'utilisation des zones agricoles à d'autres fins. En 1996, les autorités fédérales ont défini avec plus de précision une série d'exceptions concernant l'utilisation non agricole de bâtiments existants. Bien que la loi fixe le cadre de base de la politique d'utilisation des sols en distinguant trois zones territoriales et en répartissant les responsabilités, elle ne prévoit pas d'instruments spécifiques pour le développement rural, contrairement aux lois relatives au développement régional. En outre, elle ne tient pas suffisamment compte des changements importants qui se sont produits dans l'utilisation des sols, après les années 1980, compte tenu du recul de l'agriculture. L'absence d'instruments ciblés d'aménagement de l'espace dans les zones rurales freinera leur développement économique ou se traduira par un plus grand étalement des zones urbaines.

Les plans structurels cantonaux incluent des stratégies plus ambitieuses. La loi fédérale prescrit que les plans cantonaux doivent établir la façon dont les activités

ayant des effets territoriaux doivent être coordonnées. Tous les projets concernant les infrastructures peuvent donc être incorporés dans ces plans. Récemment, certains cantons ont renforcé avec succès les liens existant avec les plans financiers et les instruments de la politique régionale. A la lumière de l'expérience des vingt dernières années, les plans cantonaux sont maintenant progressivement utilisés à des fins qui dépassent le cadre strict de l'aménagement du territoire. Les cantons ont pu, au fil du temps, déterminer comment et dans quelle mesure les plans cantonaux peuvent être utilisés comme des instruments d'harmonisation du développement territorial. Il pourrait être utile que l'administration fédérale attribue les subventions ayant des implications territoriales en tenant compte davantage des plans cantonaux. Jusqu'à présent, les autorités fédérales n'ont pas refusé d'accorder des subventions et des aides non remboursables sous prétexte qu'elles étaient incompatibles avec les plans cantonaux. Il pourrait aussi être utile de mieux intégrer les investissements non physiques, comme la politique économique régionale, avec les projets de développement des infrastructures.

En résumé, le système suisse d'aménagement du territoire repose sur une seule loi mais fait appel à un éventail de plans. Les autorités fédérales définissent les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire ; la stratégie économique n'entre toutefois pas dans leur domaine de compétence. Les plans cantonaux sont plus prospectifs et ils peuvent inclure des stratégies de développement régional ayant des implications financières. Les plans des communes, par contre, sont uniquement des plans d'utilisation des sols établis pour le zonage. Face aux tendances à la décentralisation et à la mondialisation, il manquait une stratégie territoriale sur laquelle fonder des discussions visant à assurer un processus de décision souple pour les régions dans le cadre d'une coopération interrégionale. La formulation de principes conceptuels au niveau national et une planification plus stratégique, ont donc constitué une étape importante qui s'est traduite, en 1996, par la publication des « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ».

### *Les Grandes lignes de 1996*

En 1996, les autorités fédérales ont publié les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse qui ont défini, pour la première fois, les principes directeurs de la politique fédérale en matière d'organisation territoriale. Elles ont été suivies par le « Programme de réalisation 2000-2003 relatif à l'organisation du territoire », qui expose les mesures que les autorités sectorielles doivent prendre. Les Grandes lignes sont de portée générale et de nature conceptuelle. Elles soulignent aussi les effets du renforcement des liens entre la Suisse et l'Europe. Elles visent principalement à exposer une stratégie territoriale à long terme pour la Suisse et à définir les principaux obstacles qui se dressent sur la voie d'une utilisation efficace des sols et d'un développement équilibré de toutes les parties du pays.

*Zones urbaines.* Les Grandes lignes de l'organisation du territoire proposent de rénover les centres urbains et insistent sur une utilisation plus rationnelle des sols en empêchant une urbanisation désordonnée et en établissant des réseaux entre les zones urbaines et rurales pour un partage efficace des tâches avec les petites et moyennes villes environnantes. L'administration fédérale est peu intervenue, jusqu'à présent, dans les questions urbaines bien que la crainte d'une extension à l'ensemble du pays des problèmes liés aux agglomérations suscite de plus en plus d'inquiétude. Elle est en train d'élaborer des stratégies pour les agglomérations urbaines qui suivent les Grandes lignes de 1996, donnant lieu, à la fin de l'année 2001, à la publication du rapport « Politique des agglomérations de la Confédération ». Le rapport préliminaire propose, pour les agglomérations, des mesures de nature très diverse relevant, entre autres, de la politique des transports et des politiques territoriale, sociale et environnementale ainsi que des dispositions institutionnelles permettant une coordination des actions entre les communes. Les besoins financiers totaux sont estimés entre CHF 5 milliards et CHF 7 milliards sur une période de dix ans et ils pourraient être financés à hauteur de CHF 3 milliards par l'administration fédérale grâce à une majoration de la taxe perçue sur les huiles minérales. Le rapport préliminaire propose aussi le « projet d'agglomération », plan indiquant les implications financières de différents projets, qui servira de base à l'octroi des subventions. Ces propositions visent à développer les fonctions de l'aménagement du territoire pour que celui-ci ne soit pas uniquement un instrument de la planification de l'utilisation des sols mais qu'il inclue des mesures plus intégrées. Les Grandes lignes de 1996 étaient principalement axées sur les problèmes d'environnement et de circulation alors que les réformes proposées par le rapport mettent davantage l'accent sur des mesures plus intégrées impliquant des dispositions institutionnelles pour résoudre en profondeur les problèmes des agglomérations qui ne peuvent être résolus par la planification de l'utilisation des sols (voir chapitre 4).

*Zones rurales.* Les Grandes lignes assignent des rôles pour quatre types de régions (tableau 3.3). L'accent est nettement mis ici, sur le développement durable et, en particulier, sur l'harmonisation des activités agricoles et économiques et sur la préservation des paysages naturels. Les Grandes lignes de 1996 précisaient le rôle que les régions rurales doivent jouer dans la conservation des paysages et insistaient sur l'importance de limiter davantage l'étalement des villes. Les régions rurales suisses, qui se trouvent à proximité de centres urbains, sont de plus en plus soumises aux pressions de la sur-urbanisation. De plus, en Suisse, 25 % des bâtiments (surtout destinés à une utilisation agricole) se trouvent en dehors des zones de construction, dans les zones rurales. Ces bâtiments ne pouvaient, initialement, être utilisés qu'à des fins agricoles mais, suite au déclin de l'agriculture et de la population dans les zones rurales, un nombre croissant

Tableau 3.3. **Stratégies définies pour les diverses régions rurales sur la base des « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse »**

Zones rurales	Caractéristiques	Objectifs
Mittelland	Concentration du commerce et de l'industrie dans les zones rurales facilement accessibles par le rail. Région affectée par l'étalement des villes et l'agriculture intensive.	Optimiser le potentiel de croissance des villages en tant qu'habitats ruraux. Maintenir la qualité de la vie. Empêcher la dispersion de l'urbanisation et l'étalement des villes.
Jura	Petites et moyennes industries et commerce et paysages ruraux attrayants.	Limiter le développement. Exploiter l'atout de la beauté des paysages pour le tourisme et les loisirs liés à la nature.
Pré-alpes	Région agricole soumise aux pressions du développement de l'industrie, de l'habitat et du tourisme en raison de sa proximité des agglomérations.	Préserver la diversité biologique. Offrir des installations pour les loisirs axés sur la nature. Améliorer les infrastructures des centres régionaux. Améliorer les infrastructures des transports publics et des télécommunications.
Alpes	Très grande diversité de la nature, patrimoine culturel et paysages traditionnels. Tourisme d'hiver très développé. Grande différence entre les zones touristiques et les autres petits villages.	Améliorer les conditions de vie dans les villages de montage en centralisant les systèmes d'approvisionnement et en regroupant les petits villages. Préserver l'agriculture et les paysages de montagne. Limiter l'extension anarchique des stations touristiques et réduire le poids de la circulation liée au tourisme.

Source : Office fédéral de l'aménagement du territoire (1998).

d'entre eux est converti pour d'autres utilisations, telles que des résidences secondaires ou des activités touristiques, commerciales et d'industrie légère liées à l'agriculture. De ce fait, 30 % des résidences secondaires se trouvent maintenant en dehors des zones de construction. Bien que la principale fonction des autorités chargées de l'aménagement du territoire ait été d'empêcher une urbanisation excessive, elles ont introduit après 1996 une série d'exceptions autorisant, dans le cadre d'une réglementation stricte, l'utilisation à des fins non agricoles des bâtiments agricoles abandonnés. Toutefois, en dehors de ces réglementations qui ont tendance à limiter le développement économique des zones rurales, il n'existe pas de moyens d'action permettant à la fois de développer ces zones et de les protéger.

*Intégration européenne.* N'étant pas membre de l'UE, la Suisse n'est pas incluse dans le « Schéma de développement de l'espace communautaire » (SDEC). Elle a néanmoins formulé des commentaires sur la première version du schéma au cours de son processus d'élaboration. Les trois principaux objectifs du SDEC prévoient notamment : « un développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne », « une parité d'accès aux infrastructures et au savoir » et « une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel ». Les pays de l'UE et la Suisse partagent ces idées. Suivant le principe du développement d'un réseau polycentrique de zones urbaines et rurales formulée par le SDEC, les Grandes lignes de l'organisation du territoire proposent de lier les villes suisses à des villes situées de l'autre côté de la frontière et de les intégrer dans le réseau européen. Cela veut dire que les villes et les régions suisses devront être intégrées dans un plus vaste réseau d'activités économiques, d'aides mutuelles et de partage des charges entre les régions grâce à une coopération transfrontalière et à l'établissement de réseaux à plusieurs niveaux. Comme un réseau de régions présentant peu d'atouts locaux ou une faible spécificité a peu de chances de contribuer au développement régional, chaque région doit être encouragée à renforcer ses avantages spécifiques.

### ***Approche de l'aménagement du territoire dans d'autres pays***

#### *Niveau national*

De nombreux pays membres de l'OCDE, y compris ceux qui sont voisins de la Suisse (Allemagne, Autriche et France) ont essayé d'intégrer des objectifs sociaux, économiques et environnementaux dans la planification de l'utilisation des sols au niveau national et/ou régional (tableau 3.4). En ce qui concerne la stratégie d'aménagement du territoire au niveau national, tous les pays voisins de la Suisse, sauf l'Italie, ont établi des plans nationaux ou des lignes directrices. Si les fonctions de ces documents pratiques varient, les objectifs fondamentaux de l'action des pouvoirs publics sont essentiellement définis suivant les mêmes principes.

En Allemagne, la responsabilité de l'aménagement du territoire incombe principalement aux *Länder*. L'échelon fédéral fixe un cadre et définit les principes mais celui-ci est toujours obligé de tenir compte de la planification régionale et même de la planification locale. Les autorités régionales et locales doivent formuler et élaborer leurs politiques et leur planification dans le cadre de la Loi sur l'Aménagement du territoire ou *Raumordnungsgesetz* (ROG). L'Article 1 de cette loi définit clairement cette double approche qualifiée de « principe du contre-courant » (*Gegenstromprinzip*) qui se caractérise par une obligation mutuelle de respecter et d'intégrer les politiques des autres niveaux d'administration bien que l'on ne puisse à proprement parler d'approche de partenariat dans le cas du

Tableau 3.4. **Plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire en Suisse et dans les pays voisins**

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie
Ministère responsable	Office fédéral du développement territorial (OFDT)	Chancellerie fédérale	Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement est chargé de l'aménagement urbain tandis que la DATAR est responsable de l'aménagement du territoire.	Ministère fédéral de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'aménagement urbain	Direction des politiques de développement et de cohésion du ministère de l'Économie et des Finances
Fondement juridique	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979	La législation relative à l'aménagement du territoire n'est pas établie au niveau fédéral mais au niveau des <i>Länder</i> .	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT). Loi sur la réforme de la planification de 1982	<i>Raumordnungsgesetz</i> , ROG (loi fédérale sur l'aménagement du territoire), de 1965, modifiée en 1997.	Il n'existe pas de loi au niveau national sur l'aménagement du territoire couvrant tous les types de sols.
Responsabilités du gouvernement national	Entreprendre les études de base. Établir le cadre conceptuel et les plans sectoriels. Coordination horizontale et verticale. Approuver les plans directeurs des cantons.	Prendre les mesures de planification et élaborer les plans sectoriels. Planification sectorielle Coordination verticale et horizontale. La Constitution ne confère aucune responsabilité au gouvernement fédéral dans le domaine de l'aménagement du territoire.	Déterminer la portée, l'objectif, la dotation budgétaire, etc. Établir les plans sectoriels. Depuis 1982, la responsabilité de l'aménagement du territoire est partagée par les autorités nationales, régionales et locales.	Définir le cadre de l'aménagement du territoire. Publier un rapport sur l'aménagement du territoire. Établir une procédure d'examen pour les projets d'aménagement du territoire et les plans sectoriels. Coordination horizontale et verticale. Fixer les principes directeurs.	Coordination horizontale et verticale. Établir des stratégies pour certaines régions en difficulté.

Tableau 3.4. **Plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire en Suisse et dans les pays voisins** (suite)

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie
Stratégies nationales pour l'aménagement du territoire	En 1996, le gouvernement fédéral a publié « Les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ».	L'OROK a publié, en 1981, le « Concept autrichien du développement » et, en 1991, une série de lignes directrices pour l'administration, sans incidence légale.	Le schéma national de développement économique et social a été aboli. Schémas directeurs d'infrastructure.	« Les grandes lignes de la planification régionale » en 1993. « Le cadre d'action de la planification régionale » en 1995. « Rapport sur l'aménagement du territoire fédéral » en 2000.	Aucune stratégie territoriale n'est définie à l'échelon national.
Plans stratégiques au niveau infra-national	Les cantons établissent leurs plans directeurs (Plans de développement des infrastructures et de l'utilisation des sols).	La responsabilité de l'aménagement du territoire incombe aux <i>Länder</i> . Chacun d'eux établit la législation de l'aménagement du territoire, un programme de développement, des programmes régionaux, etc. Les plans régionaux sont formulés pour des zones limitées.	Établir le plan régional. Élaborer les contrats de plan État-région (CPER).  Aménagement régional en Ile-de-France, dans les DOM-TOM et en Corse.	La responsabilité de l'aménagement du territoire incombe principalement aux <i>Länder</i> qui sont chargés d'élaborer : la loi sur l'aménagement du territoire dans le cadre de la ROG, les plans et les programmes d'aménagement. De nombreux <i>Länder</i> sont subdivisés en régions, qui établissent des plans régionaux groupant tous les plans et programmes sectoriels.	De nombreuses provinces ont introduit une législation relative à l'aménagement urbain pendant les années 1970. Les provinces établissent aussi des plans sectoriels, des plans pour l'environnement et des plans de bassin. Un plan de coordination territorial a été introduit au niveau provincial pendant les années 1990.

Tableau 3.4. **Plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire en Suisse et dans les pays voisins** (suite)

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie
Planification au niveau des communes	Les communes établissent des plans d'utilisation du sol.	Les communes sont légalement responsables de la formulation du plan d'occupation des sols pour l'ensemble de leur territoire.	Participer aux contrats de plan. Établir le plan-cadre et le plan d'occupation des sols (POS).	Établir le plan F (plan préparatoire pour l'utilisation des sols dans l'ensemble des régions) et plan B (plan contraignant d'utilisation du sol dans les zones de construction).	Les communes établissent les plans qui réglementent l'utilisation des sols.
Organisme interministériel	Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire ( <i>Raumordnungskonferenzen des Bundes</i> )	La Conférence autrichienne pour la planification régionale (OROK) réunissant le « <i>Bund</i> », les <i>Länder</i> et les autorités concernées élabore les principes de l'aménagement du territoire et formule des recommandations	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) FNADT	La conférence permanente des ministres du gouvernement fédéral et des <i>Länder</i> chargés de l'aménagement du territoire ont adopté les « Grandes lignes de l'aménagement du territoire » en 1992.	<i>Conferenza di servizi</i>
Instances de délibération/ Groupes d'experts	Le Conseil de l'organisation du territoire		Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, CNADT	Conseil de l'aménagement du territoire	

Source : Secrétariat de l'OCDE.

système allemand. L'Autriche, par contre, met principalement l'accent sur l'élaboration d'un consensus. Elle ne dispose pas d'un ministère spécial pour l'aménagement du territoire et le chancelier fédéral est chargé de la collaboration horizontale et verticale. Un organisme de coordination quasi gouvernemental, la Conférence autrichienne sur le développement territorial (OROK), joue toutefois un rôle important. Il sert de cadre à la coordination entre les ministères, les régions (*Länder*) et d'autres partenaires. Bien que nombre des propositions n'aient pas encore été concrétisées, il semble que cette approche informelle et non contraignante, qui cadre bien avec un système fédéral, peut contribuer à élargir le champ d'action de l'aménagement du territoire. La conception autrichienne met l'accent sur les disparités régionales et le développement économique, deux aspects qui peuvent être directement abordés par la politique régionale.

Contrairement aux deux pays fédéraux, l'Allemagne et l'Autriche, le développement territorial en France a été essentiellement considéré comme étant du ressort de l'État central et il a été surtout axé sur la répartition géographique des activités économiques. La politique française du développement territorial s'est donc concentrée sur la politique régionale plutôt que sur l'aménagement de l'espace. Même après la suppression du plan national de développement économique, l'État central a continué de fixer l'étendue et les objectifs du développement territorial, les montants financiers en jeu ainsi que la nature et la teneur des contrats de plan. Ces contrats, qui ont été initialement introduits pour mettre en œuvre le plan national de développement économique, constituent aujourd'hui un instrument important pour le développement régional. Les objectifs territoriaux nationaux ont évolué au fil des ans et les lois de 1995 et 1999 présentent de nettes différences dans les priorités fixées : alors que la loi de 1995 favorisait les zones rurales, celle de 1999 est davantage orientée vers l'efficacité économique. En France, où l'écart entre la région dominante entourant la capitale et les autres régions est plus prononcé qu'ailleurs, la décentralisation géographique est un autre facteur qui influe sur la réalisation des objectifs du développement territorial du pays.

La façon dont les pays membres de l'OCDE conçoivent le développement territorial a tendance à converger comme l'indiquent les mots clés figurant dans les différents documents : développement durable, efficacité économique et réduction des disparités. Les objectifs territoriaux nationaux sont souvent définis en termes génériques et vagues, sans fixer de priorités explicites pour les régions. Dans les pays fédéraux surtout, les moyens d'action à l'échelon national sont essentiellement non contraignants et constituent une simple manifestation de la stratégie nationale. La fixation de ces objectifs généraux peut entraîner un débat national et aboutir à la réalisation d'un consensus général sur les priorités concernant les objectifs d'équité et d'efficacité, l'évolution des zones urbaines et rurales et les questions d'environnement et de développement. Il existe divers moyens

institutionnels pour élaborer les stratégies territoriales nationales : ce peut être un cadre, une politique, un plan, un programme ou des lignes directrices résultant plus ou moins expressément du processus interministériel et de la coordination avec les entités infra-nationales. Toutefois, dans le cadre de systèmes décentralisés (comme l'illustre le cas de l'Autriche) des instruments non contraignants peuvent parfois contribuer plus efficacement à l'harmonisation de l'action publique que des instruments légalement contraignants.

### *Niveau infra-national*

Une utilisation efficace de la planification au niveau infra-national constitue un aspect essentiel de toute action en faveur du développement territorial. Dans la plupart des cas, la planification au premier échelon infra-national couvre non seulement l'utilisation des sols mais vise aussi à atteindre les objectifs du développement régional. Divers types de plans peuvent exister à un niveau compris entre l'aménagement du territoire à l'échelon national et la planification de l'utilisation des sols à l'échelon communal, comme les plans structurels cantonaux. La planification stratégique au niveau infra-national est un instrument utile pour le développement territorial intégré du fait que, à eux seuls, la politique réglementaire de zonage et le développement géographique n'offrent pas des perspectives d'avenir pour les régions. Il peut être difficile pour les autorités nationales de l'aménagement du territoire d'inciter leurs collègues, au niveau infra-national, à formuler des plans stratégiques à objectifs multiples pour leur région en sus de la planification de l'utilisation des sols au niveau communal car les problèmes et les avantages de la planification régionale sont moins apparents. Les autorités fédérales suisses ont néanmoins encouragé avec succès tous les cantons à formuler des plans structurels et à les renforcer. Il serait utile que davantage de liens institutionnels entre les mesures fédérales d'incitation et les plans cantonaux soient établis afin que les acteurs locaux puissent utiliser ces plans comme base réelle d'un développement territorial incluant le développement économique régional.

### ***Aménagement du territoire et utilisation des sols en Suisse***

La politique suisse d'aménagement du territoire repose en grande partie, implicitement ou explicitement, sur la notion de coûts externes de l'utilisation des sols. Du fait de la faiblesse de la superficie du pays et de sa relative forte densité de population, cette politique met fortement l'accent sur une utilisation efficace de la quantité limitée de terres et sur la réduction des coûts externes. Cela se reflète dans l'idée dominante de la séparation des zones bâties et non bâties qui vise à préserver les espaces libres dans un pays où ceux-ci sont relativement rares. La philosophie de la préservation des espaces verts couvre différents types de zones, comme celles situées près des grandes agglomérations qui

doivent être protégées contre une urbanisation effrénée ou les zones isolées qui doivent être protégées contre la construction anarchique de résidences secondaires. La politique suisse d'aménagement du territoire est donc en grande partie un exercice d'équilibre entre la nécessité, pour les régions, d'exploiter leurs terres pour leur développement économique, celle de préserver les espaces libres en tant que biens publics pour l'ensemble de la société et celle de réduire au minimum les coûts externes de l'utilisation des sols.

La politique suisse d'aménagement du territoire s'intéresse particulièrement à deux aspects des coûts externes (Office fédéral de l'aménagement du territoire, 2001). *Premièrement*, de très nombreuses données empiriques tendent à prouver que l'étalement des villes augmente le coût par habitant des infrastructures telles que l'eau, l'électricité ou l'élimination des déchets. Nombre de ces coûts n'étant pas couverts par des redevances séparées mais par des contributions fiscales, l'étalement des villes crée diverses externalités pour le grand public. L'attrait d'une implantation concentrée de l'habitat augmenterait si les entreprises et les ménages tenaient compte du coût total des infrastructures. *Deuxièmement*, les coûts externes des transports et de l'implantation de l'habitat sont étroitement liés et s'influencent mutuellement. Les moyens de transport individuel induisent davantage d'externalités négatives (pollution, etc.) et entraînent en même temps une dispersion de l'habitat alors que les transports publics tendent à atténuer ces tendances. Les systèmes de transport peuvent être considérés comme des « planificateurs dissimulés de l'utilisation des sols » et la politique d'aménagement du territoire peut fortement contribuer à lier la politique en matière d'infrastructures de transport aux objectifs généraux de l'organisation territoriale (OCDE, 2001h). De fait, la politique d'aménagement du territoire en Suisse est assez bien reliée à la politique des transports mais elle ne dispose pas encore des moyens d'action nécessaires pour s'attaquer aux coûts externes du transport individuel, ce qui la rend aussi moins apte à s'attaquer efficacement à l'expansion tentaculaire des villes.

Enfin, la fragmentation politique du territoire suisse constitue un défi important pour l'aménagement du territoire. De nombreux cantons sont relativement petits par rapport à la taille souhaitable pour les régions faisant l'objet d'une planification et les frontières politiques traversent des régions fonctionnelles homogènes. Du fait que les cantons élaborent généralement les plans de développement spatial sur la base de leurs propres besoins (par exemple, attirer des entreprises pour augmenter leurs recettes fiscales), ils ne tiennent pas compte en pratique des débordements territoriaux, ce qui se traduit souvent par une planification incohérente et une répartition géographique non rationnelle des activités économiques à l'intérieur d'une région fonctionnelle. Par exemple, des cantons ou des communes peuvent décider de construire, dans des sites entièrement nouveaux, des galeries marchandes dont les effets externes négatifs (augmen-

tation de la pollution ou de l'intensité de la circulation) se font sentir dans une autre collectivité, faussant ainsi la configuration spatiale de l'activité des entreprises. La politique fédérale d'aménagement du territoire n'a guère les moyens d'organiser les activités économiques de chaque côté des frontières cantonales et elle incite peu les cantons à le faire de leur plein gré. Il en va de même au niveau des communes où les zones de construction sont souvent mal coordonnées entre les collectivités.

### ***L'aménagement du territoire dans le cadre d'une nouvelle approche territoriale***

Avec les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, la Confédération a formulé, pour la première fois, un projet national pour le développement des diverses parties du territoire. Ces Grandes lignes indiquent les principaux problèmes auxquels elles doivent faire face ainsi que les principales stratégies qui pourraient être adoptées pour les résoudre. Ce qu'il faut maintenant, c'est une manifestation concrète de ces conceptions de l'aménagement du territoire et une série d'instruments permettant de lier le projet fédéral à la mise en œuvre des politiques au niveau des cantons et des communes. Il faudra, en particulier, renforcer les liens avec l'UE. Pour rapprocher la Suisse de l'UE, il faut adopter des instruments permettant spécifiquement d'harmoniser l'aménagement de l'espace en Europe et en Suisse. Cela nécessite, entre autres, une évaluation des besoins de nouvelles infrastructures physiques pour assurer, par exemple, le transport des pendulaires frontaliers. Une analyse des atouts et des handicaps territoriaux et une évaluation précise des effets économiques et environnementaux de l'intégration européenne sur la Suisse seraient aussi utiles.

## **Politique régionale**

### ***Aperçu général***

La Suisse n'avait pas de politique régionale explicite jusqu'au début des années 1970 bien que la Constitution fédérale contienne depuis longtemps un engagement à respecter le principe d'équité et à soutenir les « *régions économiquement menacées* ». La réduction des disparités était traditionnellement assurée à l'aide de la péréquation financière et, indirectement, par le soutien apporté à l'agriculture dans les zones rurales. La Confédération a publié le « Plan général pour le développement économique des régions de montagne » au début des années 1970 ; l'expression « *régions défavorisées* » était à l'époque synonyme de « *régions de montagne* ». Le gouvernement a jugé nécessaire de doter les régions moins favorisées d'infrastructures pour attirer les entreprises et provoquer un effet d'entraînement. En 1974, cette philosophie d'inspiration keynésienne a été condensée dans la Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de

montagne. Plusieurs autres mesures ont été adoptées au cours des années suivantes en vue, principalement, de soutenir les zones en proie à des difficultés économiques ou certains secteurs de l'économie. Les méthodes d'action des années 1970 et 1980 ont été qualifiées de « politiques régionales menées sur une petite échelle » du fait que leur unité d'analyse et leur domaine d'action se situaient au-dessous du niveau des cantons.

Aujourd'hui, la politique régionale couvre une grande variété de lois et d'approches (tableau 3.5). Elle repose principalement sur la Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM), adoptée en 1974, qui prévoyait l'octroi de prêts pour l'investissement dans les infrastructures des régions de montagne. À côté de cette mesure de soutien au développement des infrastructures, une aide était aussi accordée aux entreprises de ces régions sous la forme de garanties de prêts et de bonifications d'intérêts aux PME (*Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten*) et de prêts, garanties et bonifications d'intérêts aux hôtels et installations des stations climatiques ou thermales (*Förderung des Hotel- und Kurortskredites*). Ces deux dernières lois étaient de portée assez limitée. Une nouvelle aide régionale a été introduite à la fin des années 1970 pour remédier aux faiblesses structurelles mises en lumière pendant la récession de 1975-1976, surtout dans le Jura. En vertu du décret fédéral instituant le *Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen* (BWE), une aide a été accordée sous la forme de garanties, bonifications d'intérêts et allègements fiscaux aux nouvelles entreprises des régions en proie à des difficultés économiques. Pendant les années 1990, ont été introduites des lois davantage orientées vers l'innovation (programmes *Regio Plus* et *InnoTour*). Enfin, les autorités chargées de la politique régionale ont aussi été à l'origine de la coopération transfrontalière mise en œuvre dans le cadre du Programme INTERREG. Aucune de ces lois ne couvre la même zone.

### **Régions de montagne**

La Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM) couvre environ les deux tiers des terres suisses et un quart environ de sa population. Les conditions d'application de ses dispositions étaient initialement déterminées par le dépeuplement, les disparités de revenus, la topographie et la taille des peuplements. Quelque 54 zones situées dans vingt cantons ont été désignées comme « régions de montagne ». La loi ne s'applique pas aux zones rurales situées dans la plaine centrale ou à proximité de centres urbains. Cette répartition géographique des responsabilités entre la politique agricole et la politique régionale est une particularité importante du système suisse. La politique à l'égard des régions de montagne se caractérise par son orientation générale vers le développement économique régional et le ciblage de l'investissement. Chaque des zones désignées (canton ou groupe de communes) doit mettre au point

Tableau 3.5. Mesures d'aide régionale en Suisse

Loi	Buts visés	Champ d'application territorial	Mesures	Portée géographique	Durée	Remarques	Ressources financières
LIM <sup>1</sup>	Création de régions ; Développement de l'infrastructure.	Régions de montagne et le Jura, les 54 régions LIM.	Prêts.	Réduite.	En vigueur depuis 1974 ; modifiée le 1.1.1998.	Soutien financier d'organisations régionales ; appui de projets d'infrastructure.	Coûts fédéraux jusqu'en 1995 ; 2 milliards ; volume des investissements générés : 13 milliards.
AF en faveur des zones économiques en redéploiement <sup>2</sup>	Promotion des PME individuelles.	Certaines régions de Suisse.	Garanties, contributions aux frais financiers, allègement fiscal nouveauté : aide financière.	Réduite.	Limitée à cinq ans ; en vigueur depuis le 1.7.1996.	Programme de stimulation qui sera probablement prolongé jusqu'en 2006 ; programme complémentaire (BB) pour les régions en proie à des difficultés économiques.	Coûts fédéraux depuis 1979 : 80 millions ; volume des investissements générés : 4.5 milliards.
Regio Plus <sup>3</sup>	Projets de type coopératif et de nature organisationnelle, conceptuelle, ou institutionnelle favorisant l'évolution structurelle.	Régions de montagne et régions rurales.	Aide financière.	Réduite.	Limitée à dix ans ; en vigueur depuis le 1.8.1997.	Programme de stimulation.	Coûts total du programme ; 70 millions.

Tableau 3.5. Mesures d'aide régionale en Suisse (suite)

Loi	Buts visés	Champ d'application territorial	Mesures	Portée géographique	Durée	Remarques	Ressources financières
LCC <sup>4</sup>	Promotion des PME individuelles dans le domaine des arts et métiers.	Régions de montagne.	Garanties ; contributions aux frais financiers.	Réduite.	En vigueur depuis 1976 sous une forme modifiée.		Depuis 1977, les garanties accordées et les contributions aux frais financiers se sont élevées, respectivement, à 378 millions et environ 10 millions.
LCH <sup>5</sup>	Promotion des PME individuelles dans le domaine de l'hôtellerie et des stations de villégiature.	Régions de montagne, régions touristiques, stations balnéaires.	Garanties ; contributions aux frais financiers, prêts.	Réduite.	En vigueur depuis 1976.		1980-1998, montant des prêts : 324 millions, montant des garanties : 489 millions.
InnoTour <sup>6</sup>	Projets de type coopératif et de nature organisationnelle, conceptuelle, ou institutionnelle ; Innovation dans le domaine du tourisme.	Toute la Suisse.	Aide financière.	Réduite.	Limitée à cinq ans ; en vigueur depuis le 1.2.1998.	Programme de stimulation.	Coût total du programme : 18 millions.

Tableau 3.5. Mesures d'aide régionale en Suisse (suite)

Loi	Buts visés	Champ d'application territorial	Mesures	Portée géographique	Durée	Remarques	Ressources financières
INTERREG III <sup>7</sup>	Projets de type coopératif et de nature organisationnelle, conceptuelle, ou institutionnelle ; Promotion de la coopération transfrontalière.	Depuis peu, toute la Suisse.	Aide financière.	Vaste : régions frontalières ; cantons et groupes de cantons.	Limitée au 31.12.2006 ; en vigueur depuis le 1.3.2000.	Coopération transfrontalière et interrégionale. Suite d'INTERREG I et II.	Coût total du programme : 39 millions.

## Notes :

1. LIM : Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne.
2. AF en faveur des zones économiques en redéploiement : Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement.
3. Regio Plus : Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural.
4. LCC : Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne.
5. LCH : Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature.
6. InnoTour : Arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.
7. INTERREG III : Loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale.

Source : Secrétariat de l'OCDE, basée sur le secrétariat d'État à l'Économie.

une formule de développement régional et un plan de développement pluriannuel décrivant les possibilités de développement, les objectifs visés ainsi que les mesures et les projets proposés (Articles 16 et 17) ; ces idées doivent ensuite être approuvées par les administrations cantonale et fédérale. Une nouvelle disposition visant à établir des secrétariats régionaux a été introduite dans la loi pour permettre le développement et la mise en œuvre des projets. L'administration fédérale accorde des subventions pour financer les activités de ces secrétariats, en dehors des prêts à l'investissement.

Il ressort des chiffres officiels que depuis l'adoption de la loi, il y a plus de 25 ans, quelque CHF 2.6 milliards ont été consacrés au financement de 7 435 projets, ce qui veut dire qu'en moyenne près de 300 projets ont vu le jour chaque année et que chacun d'eux a bénéficié d'une aide de CHF 350 000. Cela constitue, toutefois, une aide moins importante que celle accordée à d'autres secteurs. L'aide consentie dans les zones désignées s'élève, en moyenne, à CHF 35 par habitant, ce qui est peu pour un dispositif axé sur les infrastructures. Compte tenu du budget limité de chaque région de montagne, la LIM a fourni un apport de ressources financières relativement faible mais néanmoins important qui a aidé des entités locales du secteur privé comme du secteur public à financer non seulement des infrastructures de base mais aussi des équipements nécessaires au développement économique, comme des installations touristiques. Une partie importante des prêts a été consacrée à l'eau, au gaz et aux installations des stations climatiques ou thermales (27.1 %), aux sports et aux loisirs (15.9 %) et aux transports et aux communications (14.2 %). Les prêts accordés au titre de la LIM ont été largement utilisés, conjointement avec d'autres aides financières de l'administration fédérale, pour réaliser de gros projets d'investissement complexes.

La LIM présente plusieurs avantages par rapport à d'autres mesures d'incitation. *Premièrement*, elle accorde une plus grande possibilité de choix quant à l'utilisation des fonds que les subventions aux infrastructures accordées dans le cadre des politiques sectorielles. *Deuxièmement*, l'aide consentie peut être attribuée à des acteurs du secteur privé ou du secteur public. *Troisièmement*, les prêts devant être remboursés, leurs bénéficiaires ont tendance à examiner plus attentivement le coût et les avantages de chaque projet. L'aide accordée au titre de la LIM a permis aux régions de montagne de rattraper le reste du pays et les disparités existant au niveau des infrastructures ont été en grande partie éliminées dans les zones les plus reculées. Enfin, en créant 54 zones qui s'étendent au-delà des frontières municipales, la LIM a permis aux petites communes d'œuvrer au-delà des limites de leur unité administrative et d'établir, avec succès, l'habitude du travail en réseau et d'une coopération entre les communes. Les régions rurales semblent être plus avancées, à cet égard, que les régions urbaines. Alors que la population des régions de montagne diminuait avant l'adoption de la LIM, elle a augmenté

de 1.7 % et l'emploi a progressé de 5.3 % entre 1975 et 1985. Entre 1981 et 1987, l'expansion démographique a été supérieure à la moyenne nationale dans ces régions, bien que cela ne soit pas exclusivement imputable à la LIM.

### **Réorientation de la politique régionale**

La politique régionale suisse a été revue en 1996 sous l'effet des pressions exercées en faveur d'un réexamen de la politique fédérale et de réformes structurelles. Le thème central de la « Nouvelle orientation de la politique régionale » (NOREP), n'a plus été la réduction des disparités mais l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité. Les objectifs de la LIM ont été redéfinis suite à la réforme. Alors qu'en 1974 la loi visait à améliorer les conditions de vie dans les régions de montagne, son objectif a été étendu et diversifié en 1996. Elle cherchait désormais à créer des conditions favorables au développement économique et à intensifier la concurrence dans les régions de montagne, à faciliter l'exploration des possibilités régionales, à contribuer au maintien d'un territoire décentralisé et à préserver les particularités socioculturelles et la diversité du pays, à assurer le développement durable des régions de montagne, à intensifier la coopération entre les communes, les régions et les sous-régions, et à contribuer à la réduction des disparités socio-économiques. Avec cette longue liste d'objectifs, qui continue d'inclure la réduction des disparités, le risque d'une dispersion de l'action entreprise au titre de la LIM s'est toutefois encore accru.

Par suite de cette réorientation, de nouveaux instruments ont été ajoutés à l'aide aux infrastructures tels que le programme *RegioPlus*, qui prévoit l'octroi d'une aide d'« amorçage » en faveur d'idées et de concepts « novateurs et impliquant une coopération ». L'administration fédérale accorde des subventions directes aux organismes régionaux publics et privés en vue de faciliter la formulation de projets, la coordination, les études de faisabilité et les relations publiques (c'est-à-dire des dépenses ne portant pas sur des éléments matériels). Ces aides sont accordées pour un maximum de cinq ans. Depuis 1996, 68 projets sur 102 présentés ont été approuvés et ont été financés à hauteur de CHF 23.4 millions alors que leur coût total s'élevait à CHF 65.3 millions. Jusqu'à présent, 90 % des nouveaux projets concernaient le tourisme bien que quelques projets ambitieux visaient à développer une industrie liée aux technologies de l'information dans les régions rurales.

La NOREP n'a supprimé aucune aide existante mais a davantage mis l'accent sur les objectifs d'efficience<sup>1</sup>. De nouveaux dispositifs, tels que les programmes *RegioPlus* et *InnoTour* ont été introduits pour fournir une aide financière aux projets favorisant l'innovation et la coopération. De nombreuses lois adoptées dans le cadre de la politique régionale continuent toutefois de couvrir des zones qui sont, d'une façon ou d'une autre, « défavorisées sur le plan économique », ce qui veut

dire que les objectifs restent fondamentalement « axés sur les disparités ». La réorientation de la politique régionale qui a résulté de la NOREP n'a donc pas encore touché les moyens d'action. Nombre d'entre eux, tels que les subventions à l'investissement ou les allègements fiscaux, restent dans l'esprit de l'aide régionale traditionnelle et ne constituent pas une forme de soutien novatrice de la compétitivité. La politique régionale est opaque et plusieurs de ses instruments semblent périmés. Les objectifs stratégiques et les instruments de l'action des pouvoirs publics devraient faire l'objet d'une plus nette réorientation pour que la politique régionale se distingue des politiques sectorielles et des mécanismes financiers et fiscaux prévus par la NFE.

### **Politique régionale d'autres pays de l'OCDE**

#### *Objectifs de l'action des pouvoirs publics*

La politique régionale a fait son apparition, dans la plupart des pays de l'OCDE, pendant les années 1950 et 1960 pour remédier au retard pris par les zones industrielles, rurales, périphériques ou montagneuses. Comme en Suisse, elle visait à réduire les disparités géographiques. Ces objectifs traditionnels ont été progressivement abandonnés au cours des 15 à 20 dernières années et la politique régionale cherche maintenant de plus en plus à tirer le meilleur parti possible de la contribution des ressources régionales à la croissance économique nationale. On peut soutenir que l'évolution observée pendant les 15 dernières années s'inscrit dans un processus de transition vers un nouveau type de politique régionale. Celle-ci est aujourd'hui censée répondre au besoin permanent et largement partagé de restructuration régionale, d'amélioration de la compétitivité et de la productivité, d'innovation constante et d'internationalisation. Cela est particulièrement vrai pour les petits pays de l'UE dans lesquels les différences régionales sont relativement faibles et pour lesquels la compétitivité internationale de l'économie nationale a été une préoccupation majeure de l'action publique au cours des dernières années, l'égalisation des régions étant subordonnée aux objectifs d'efficience et à la nécessité d'une croissance économique continue.

Les objectifs d'équité sont toutefois loin d'avoir disparu de la politique régionale. Ceux de la Norvège par exemple vise à « *maintenir le schéma de peuplement existant et à assurer des conditions de vie égales sur l'ensemble du territoire* ». La Finlande fait d'un développement régional équilibré, à côté d'un développement indépendant des régions et de la création d'emplois, l'un des trois principaux objectifs de son action gouvernementale tandis qu'en Suède la politique régionale a visé à assurer l'égalité des régions « *sur les plans économique, écologique, industriel et social* ». La loi-cadre française de 1995 pour le développement régional précisait que, tout en devant contribuer plus généralement à l'unité et à la solidarité nationale, le développement régional visait à assurer un développement national équilibré. En Allemagne, l'« *égalité des*

*conditions de vie et de travail dans l'ensemble du pays* » fait partie intégrante de la Loi fondamentale de la République fédérale. Au Japon, plusieurs moyens d'action sur le plan régional, tels que les investissements stratégiques, ont été mis au point dans le cadre de l'objectif territorial fondamental d'un développement territorial harmonisé. La Corée, dans laquelle les disparités régionales continuent de constituer une préoccupation politique majeure, a aussi essayé d'introduire des investissements stratégiques en faveur de l'innovation régionale.

### Moyens d'action

On distingue, dans les pays d'Europe occidentale, six types de mesures d'incitation au profit des régions : les subventions d'équipement, les bonifications d'intérêts ou les subventions liées aux prêts, les allègements fiscaux, les déductions pour amortissement, les subventions liées à la main-d'œuvre et les concessions pour les transports (tableau 3.6). Contrairement à ce qui se passe en Suisse, les subventions d'équipement sont au cœur de presque tous les ensembles de mesures d'incitation en faveur des régions. Dans certains pays, elles constituent même l'essentiel du dispositif prévu pour soutenir les régions. Les bonifications

Tableau 3.6. Mesures d'incitation en faveur des régions en Europe occidentale

	Subvention d'équipement	Bonification d'intérêt	Allègement fiscal	Amortissement autorisé	Aide à l'emploi	Aide aux transports	Plafond communautaire de l'aide <sup>1</sup> , %
Autriche	●				●		40
Belgique	●	●			●		25
Danemark	●						25
Finlande	●		●			●	35
France	●		●		●		30
Allemagne	●	●					35
Grèce	●	●	●	●			75
Irlande	●				●		75
Italie	●		●				50
Luxembourg	●						25
Pays-Bas	●						25
Norvège	●	●			●		30
Portugal	●	●					75
Espagne	●						60
Suède	●				●	●	35
<b>Suisse</b>		●	●				<b>Non disponible</b>
Royaume-Uni	●	●			●		47

1. Les plafonds indiqués sont des maxima qui ne s'appliquent qu'à certaines zones spécifiquement désignées. Aucune aide régionale n'est actuellement fournie.

Source : Yuill, D., Bachtler, J. et Wishlade, F. (1999).

d'intérêts ou les allègements fiscaux ne sont appliqués que dans quatre pays, en dehors de la Suisse, et ils occupent une place relativement secondaire dans les trains de mesures d'aide.

Les types de soutien actuellement utilisés dans l'UE reflètent une évolution vers des instruments plus simples et plus directs. On a assisté à une rationalisation des gros budgets consacrés aux mesures d'incitation en faveur des régions, avec la suppression effective des formes automatiques d'aide régionale. Les mesures actuelles d'incitation sont gérées de façon beaucoup plus sélective. Les responsables administratifs de la politique régionale exercent un plus grand pouvoir discrétionnaire dans l'octroi d'une aide aux entreprises et ils subordonnent celui-ci à la création de nombres spécifiques d'emplois ou de certains niveaux d'investissement. La concentration sur les subventions d'équipement s'explique, en partie, par la visibilité et la transparence de ce type d'aide et par sa facilité de gestion. La réorientation de la politique régionale reflète aussi l'influence de la politique communautaire de la concurrence. La Direction générale de la concurrence de l'UE a examiné attentivement l'aide accordée aux régions au cours des dernières années et elle a systématiquement contrôlé les types de mesures d'incitation utilisées par les pays de l'UE en imposant la suppression des aides automatiques de grande ampleur et des aides de fonctionnement. Très peu d'États membres peuvent à présent apporter un soutien financier aux opérations courantes des entreprises. Les allègements fiscaux accordés en Italie, en Suède, en Finlande et en Norvège ont été contestés par l'UE ou doivent être progressivement supprimés. Enfin, l'UE fixe des plafonds, qu'elle revoit périodiquement, pour les aides accordées à des entreprises particulières dans chaque catégorie de régions spécifiquement désignées.

### *Régions assistées*

La couverture géographique de l'aide régionale varie considérablement entre les pays (tableau 3.7). On peut généralement comparer les pays d'Europe occidentale sur la base de l'importance de la population qui est couverte par l'aide accordée aux régions assistées. On peut ainsi faire une nette distinction entre les pays traditionnellement moins développés (Irlande, Italie, Portugal, Grèce et Espagne) et les autres pays qui appartiennent essentiellement au nord de l'Europe. Dans le premier groupe de pays, les régions qui abritent plus de la moitié de la population nationale peuvent généralement bénéficier d'une aide régionale et toute la population peut être couverte par ce type d'aide dans des pays comme l'Irlande et la Grèce. Par contre, dans presque tous les autres pays (y compris la Suisse), les régions spécifiquement désignées comme des régions à problèmes abritent moins des deux cinquièmes de la population nationale. L'Allemagne et l'Autriche emploient deux cartes pour la politique régionale : l'une pour le développement industriel et l'autre pour le tourisme. La Finlande et la

Tableau 3.7. **Étendue géographique des régions à problèmes en Europe occidentale**  
(Sur la base du pourcentage de la population des zones spécifiquement désignées<sup>1</sup>)

	Appellation des zones	1980	1998
Autriche	Zones aidées	–	35.2
Belgique	Zones de développement	39.5	35.0
Danemark	Régions de développement	27.0	20.2 <sup>2</sup>
Finlande	Zones de développement	–	41.6
France	Zones PDR/PAT	38.2	40.9
Allemagne	Zones GA	36.0	38.0
Grèce	Régions B-D	65.0	58.0 (100) <sup>1</sup>
Irlande	Zones spécifiquement désignées	28.0	28.0 (100) <sup>1</sup>
Italie	Zones couvertes par la loi 488	35.6	48.8
Luxembourg	Zones spécifiquement désignées	100.0	42.5
Pays-Bas	Zones IPR	27.4	15.6
Norvège	Zones aidées	–	26.0
Portugal	Régions spécifiquement désignées	–	49.0 (100) <sup>1</sup>
Espagne	Zones de développement	–	60.7
Suède	Zones aidées	28.6	13.5
<b>Suisse</b>	<b>Zones IHG</b>	<b>25.0</b>	<b>25.0</b>
Royaume-Uni	Zones assistées	45.5	36.8

1. La zone spécifiquement désignée est moins grande que la zone « éligible » (100 %) en vertu des règles de la politique communautaire de la concurrence.

2. Données incomplètes pour 1980. Aucune aide régionale n'est actuellement fournie.

Source : Yuill, D., Bachtler, J. et Wishlade, F. (1999).

Suède ont eu des zones de développement économique qui couvraient une grande partie du pays ainsi que des zones spécialisées et ciblées de « mutation structurelle ». La France, le Royaume-Uni, le Japon et la Corée ont eu, comme la Suisse, plusieurs cartes différentes pour diverses mesures applicables sur la base de critères différents. Les pays ne procèdent pas non plus tous de la même façon pour désigner les régions assistées. Certains d'entre eux (comme l'Allemagne) revoient régulièrement la liste de ces régions. Dans d'autres, comme la Grèce ou l'Espagne, les contours des régions à problèmes sont redéfinis moins fréquemment et dans le cadre de systèmes de désignation moins explicites.

Les « problèmes régionaux » transparaissent dans un grand nombre d'indicateurs que l'on peut regrouper dans six catégories : le chômage, le revenu par habitant, la structure industrielle, les perspectives économiques, les indicateurs démographiques et les critères géographiques. Dans un large éventail de pays, et en particulier dans les plus développés d'entre eux, les taux de chômage sont considérés comme le principal indicateur de l'existence d'un problème régional. La France, l'Allemagne, les pays du Benelux, le Royaume-Uni et les pays nordiques mettent tous un accent considérable sur le chômage dans leurs systèmes de désignation des régions assistées. Bien qu'il soit beaucoup utilisé

par la Commission européenne, le PIB par habitant pose des problèmes du fait que, dans certains pays, il n'existe pas de statistiques appropriées au niveau régional alors que, dans d'autres, les mesures du PIB par habitant n'enregistrent pas d'importantes variations régionales. Comme la Suisse, les pays nordiques, le Japon et la Corée mettent l'accent sur la situation géographique par rapport aux marchés ainsi que sur la topographie. En France, une importance considérable est accordée aux critères géographiques (régions de montagne et zones rurales) ainsi qu'aux niveaux d'urbanisation. En Allemagne, il est tenu compte d'un indicateur complexe des infrastructures existantes ; au Portugal, le « degré d'accessibilité » de chaque région est pris en considération et, au Royaume-Uni, le caractère excentré et les niveaux de densité démographique des régions entrent en ligne de compte. Les pays nordiques utilisent aussi des critères démographiques tels notamment que le dépeuplement ou la densité de la population pour désigner les régions assistées. Le Japon et la Corée mettent aussi l'accent sur les caractéristiques géographiques des régions comme leur caractère insulaire ou montagneux ainsi que sur des indicateurs démographiques et économiques.

### *Dépenses*

La Suisse semble consacrer des sommes relativement faibles à l'aide régionale. Elle dépense environ CHF 35 (EUR 22) par habitant pour les besoins de la politique régionale. Les données disponibles ne permettent pas une comparaison entre les pays de l'OCDE. En revanche, on observe que parmi les pays de l'UE, le montant des subventions (au titre de l'aide régionale) par habitant de la population régionale est le plus élevé en Allemagne, en Irlande, en Italie et au Luxembourg où l'aide régionale par habitant est comprise entre EUR 100 et EUR 180 par an (en 1996, dernière année pour laquelle des données sont disponibles). Dans un deuxième groupe de pays comprenant la Suède, le Royaume-Uni et la Norvège, les dépenses par habitant et par an s'élevaient à un montant compris entre EUR 50 et EUR 90 alors que dans les autres pays de l'UE, le niveau des dépenses était très faible et se situait entre EUR 10 et EUR 30 par personne et par an. Si l'on exclut la LIM (qui est axée sur les infrastructures), les dépenses consacrées par la Suisse à l'aide régionale se situeraient dans la fourchette la plus basse des niveaux de dépenses des pays de l'UE. On observe, en outre, des tendances différentes dans l'évolution des dépenses consacrées à l'aide régionale. Les montants alloués aux mesures d'incitation ont enregistré une tendance durable à la baisse au cours de dix dernières années dans la plupart des pays développés après l'abaissement des plafonds de l'aide et l'abandon des aides automatiques. Ils ont eu, par contre, tendance à fluctuer pendant la dernière décennie dans la plupart des pays dits « de cohésion » tels que l'Allemagne et l'Italie, en évoluant dans l'ensemble à la hausse.

### *Aspects européens*

Bien qu'il ne soit pas actuellement prévu que la Suisse adhère à l'UE, il n'est pas inutile d'examiner dans quelle mesure la politique régionale suisse peut être considérée comme compatible avec la base législative et les principes de fonctionnement des conceptions communautaires de la politique régionale. Quatre aspects méritent de retenir l'attention dans ce contexte.

*Accès à l'aide de l'UE.* Il est peu probable qu'une région suisse puisse bénéficier d'une aide importante de l'UE consentie dans le cadre des Fonds structurels. Sur le plan des critères quantitatifs d'évaluation, les niveaux du PIB par habitant sont nettement supérieurs au seuil de l'Objectif 1 (75 % du PIB de l'UE par habitant) et les taux de chômage bien inférieurs à la moyenne de l'UE. Certaines régions touristiques, montagnaises ou périphériques pourraient peut-être prétendre à une aide accordée au titre de l'Objectif 2 mais celle-ci serait minime. En outre, l'élargissement de l'UE entraînera une forte réorientation des ressources vers les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Une aide pourrait néanmoins être accordée au titre des initiatives communautaires, telles que les programmes URBAN et LEADER, qui constitueront la principale forme de soutien consenti, par l'UE, à la politique régionale des pays riches après 2006. Ces initiatives sont essentiellement des programmes de développement local qui mettent l'accent sur le développement économique des collectivités locales et l'exclusion sociale. Des villes comme Zurich et des zones de montagne isolées comme les Grisons et les anciennes zones industrielles du Jura présentent des similitudes avec les zones des pays de l'UE qui pourraient bénéficier d'une aide.

*Politique de la concurrence.* La politique de la concurrence constitue un aspect réglementaire essentiel du cadre de la politique régionale au sein de l'UE. La Direction générale chargée de la concurrence a de plus en plus contrôlé, au titre des règles communautaires relatives à l'aide publique, le soutien apporté aux régions par les États membres au cours des vingt dernières années, ce qui a influé sur l'étendue géographique des régions assistées, les méthodes de désignation de ces régions, les plafonds fixés pour les systèmes d'aide régionale, la transparence de l'aide accordée et la différenciation des taux d'attribution de l'aide. Les dispositifs d'aide régionale de la Suisse ne poseraient probablement, dans l'ensemble, que peu de problèmes par rapport à la politique de la concurrence de l'UE du fait que les moyens d'action qu'ils prévoient sont assez semblables à ceux de l'UE. Leur couverture géographique n'est pas excessive et les pourcentages d'aide accordés sont comparables aux maxima observés dans les pays riches de l'UE. L'aide régionale consentie n'est pas importante en valeur principalement du fait que les systèmes suisses d'aide ne prévoient guère de subventions d'équipement. Un problème plus difficile concernant la concurrence fiscale et l'« aide spéciale » pourrait toutefois se poser à propos de la politique de la concurrence. Les autorités infra-nationales

suisses, soutenues par la Confédération, peuvent accorder une aide intermittente spéciale sous la forme de terrains à des prix avantageux, d'allègements fiscaux ou d'autres formes de soutien individualisé. L'UE a consacré beaucoup d'efforts au repérage et au contrôle de ces formes d'assistance. Bien qu'elle ne soit pas habilitée à harmoniser les niveaux d'imposition et qu'il soit difficile de déterminer à partir de quel moment des taux d'imposition sont assimilables à des subventions, les allègements fiscaux et les bonifications d'intérêt discrétionnaires pourraient être étroitement surveillés par l'UE et poser des problèmes pour la politique régionale suisse.

*Partenariats.* Les principes de la politique régionale de l'UE, notamment la programmation et le partenariat, sont déjà partiellement appliqués en Suisse. L'approche de la LIM, qui exige la création de formules de développement régional et de programmes de développement, est comparable à celle des Fonds structurels qui imposent une planification du développement régional (en fait l'approche de la LIM est antérieure à la réforme des Fonds structurels de 1988). Les secrétariats pour le développement régional, créés dans le cadre de la LIM, présentent peut-être des points communs avec les secrétariats des programmes et les instances chargées de gérer et de mettre en œuvre les programmes des Fonds structurels. Le principe du partenariat est aussi prévu, en Suisse, au niveau local, dans le cadre de la LIM et, au niveau régional, dans le cadre du programme *RegioPlus* même s'il présente peut-être un caractère moins formel que ce n'est le cas, en pratique, au sein de l'UE. Il est en outre difficile de déterminer aujourd'hui avec précision dans quelle mesure les partenaires économiques et sociaux, le secteur associatif et les organismes de protection de l'environnement participent, en Suisse, aux programmes de développement économique.

*Décentralisation.* Il est important de considérer le « transfert de la responsabilité de l'action publique » dans les deux directions, dans tout examen des relations entre les politiques régionales de la Suisse et de l'UE. La politique régionale suisse est riche d'enseignements pour l'UE sur plusieurs points essentiels tels notamment que l'approche très décentralisée du développement économique local et l'importance de l'autonomie accordée aux collectivités infra-nationales. Bien que les politiques régionales de l'UE deviennent plus décentralisées, les collectivités locales ne sont pas prêtes de participer à la conception ou à la mise en œuvre des politiques régionales. L'UE pourrait certainement tirer des enseignements de l'expérience suisse en encourageant davantage la réalisation d'études et l'échange d'observations pratiques. Il faudrait, d'une façon plus générale, mettre l'accent sur le fait que le mode de décision ascendant de la Suisse est en accord avec l'état actuel des réflexions sur ce qui fait l'efficacité d'une politique territoriale. Ces aspects du fédéralisme suisse sont effectivement considérés de manière positive par d'autres pays qui s'efforcent progressivement, et parfois avec peine, de déléguer davantage de responsabilités dans le domaine du développement économique aux échelons inférieurs de leur administration.

## Effets territoriaux des politiques sectorielles

### *Généralités*

Les politiques sectorielles peuvent avoir des répercussions sur le territoire de plusieurs façons : directement, par l'intermédiaire des modifications spatiales qu'elles imposent et à travers les transferts fiscaux. Elles transforment l'apparence physique du territoire pour atteindre certains objectifs comme la désignation de zones pour la protection de la nature ou la construction d'infrastructures. Elles ont aussi des effets économiques en transférant d'importantes quantités de ressources nationales aux régions. Quel que soit leur objectif initial, les transferts budgétaires sectoriels modifient les disparités régionales en choisissant certaines régions ou entités comme bénéficiaires. Enfin, les politiques sectorielles influent sur les atouts et les handicaps territoriaux. Certaines d'entre elles ont des effets stratégiques en augmentant les capacités économiques de régions particulières ou la soutenabilité du développement. Bien que la Suisse n'ait pas à proprement parler de politique industrielle fédérale (mesures en faveur de pôles de croissance, soutien des industries stratégiques, etc.), certaines mesures sectorielles sont orientées, comme la politique régionale actuelle, vers l'innovation régionale et le développement durable.

Les réformes de la réglementation ont considérablement modifié le secteur des services d'utilité publique et les politiques sectorielles. La tendance à la libéralisation des services d'utilité publique (eau ou électricité) et d'autres services publics (transports publics ou services postaux) a atteint la Suisse, bien qu'avec un certain retard par rapport à l'UE. La libéralisation des marchés s'est indéniablement traduite, en Suisse, par une amélioration de la qualité des services et/ou une baisse des prix et, dans l'ensemble, par des effets économiques positifs mais elle pourrait avoir des effets négatifs sur la fourniture de services publics dans certaines régions isolées et entraîner des suppressions d'emplois. Les réformes de la réglementation ont donc indubitablement des effets territoriaux. Les pouvoirs publics, en particulier la Confédération, contrôleront moins les effets territoriaux de la prestation de services publics, ces services devenant de plus en plus détachés des considérations politiques. Tout en poursuivant résolument la politique de déréglementation, le gouvernement devrait chercher à trouver de nouveaux moyens d'action lui permettant d'associer une prestation efficace à l'accès de toutes les parties du pays à des services publics minimum (services universels).

### *Effets géographiques des politiques sectorielles*

Un large éventail de politiques sectorielles a modelé et transformé le paysage territorial de la Suisse en accumulant des effets sur la configuration géographique du pays bien avant l'apparition de la politique d'aménagement du

territoire pendant les années 1970. Les avantages et les désavantages comparatifs régionaux décrits dans le chapitre 1 résultent, en partie, de ces initiatives.

### Politique des transports

Le développement des transports a radicalement transformé le territoire suisse. Le réseau routier s'est accru d'environ 160 km par an pendant les années 1970 et de 960 km pendant les années 1980 (tableau 3.8). La Suisse a été en tête des pays européens pour l'investissement dans les infrastructures de transport terrestre en pourcentage du PIB, entre 1987 et 1995 (Conférence Européenne des Ministres des Transports, 1999). Ces investissements ont augmenté les avantages comparatifs des régions en améliorant progressivement leur accessibilité. Les infrastructures de transport occupaient 2.1 % du territoire suisse en 1998. Le développement des transports a toutefois aussi accéléré l'urbanisation et l'étalement des villes et entraîné une détérioration de l'environnement. Le recours à une tarification routière différenciée et aux taxes écologiques n'étant pas généralisé en dehors de la taxe sur les poids lourds introduite en 2000, les politiques des transports et d'aménagement du territoire ne disposent pas de solides moyens d'action pour s'attaquer à la pollution et à l'étalement des villes. L'abandon progressif, observé depuis peu, de la construction de routes au profit de celle de voies ferrées a réorienté le développement territorial non seulement de la Suisse mais aussi de l'Europe, indirectement. La Suisse semble être un précurseur dans ce domaine : l'un des objectifs prioritaires de la politique commune des transports de l'UE est actuellement de revitaliser les chemins de fer et d'augmenter le pourcentage du fret transporté par le rail, qui n'était que de 14 % en 1996.

Les coûts externes des transports routiers suscitant de plus en plus d'interrogations, la politique suisse a été réorientée et elle a été plus étroitement liée à l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral a décidé, dès les années 1980, de

Tableau 3.8. **Investissements consacrés aux routes et aux chemins de fer en Suisse**  
En millions de CHF

	1960		1980		1998	
	Millions de CHF	%	Millions de CHF	%	Millions de CHF	%
Investissements routiers <sup>1</sup>	490	78	2 576	83	3 815	61
Investissements ferroviaires <sup>2</sup>	140	22	519	17	2 408	39

1. Y compris les travaux de rénovation et d'entretien.

2. Y compris les travaux d'amélioration et d'entretien.

Source : Office fédéral des transports (2001).

ne pas étendre le réseau routier national au-delà du niveau déjà prévu. L'année 1994 a constitué un tournant important pour la politique suisse des transports puisque la population s'est prononcée en faveur de l'Initiative alpine visant à protéger l'environnement alpin. L'amendement constitutionnel qui en a résulté stipule que tout le fret transitant par les Alpes devra être transporté non plus par la route mais par le rail en 2005. En 2000, a été introduite la taxe au kilomètre frappant les poids lourds, qui repose sur le principe du « pollueur payeur ». Elle est proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus par un véhicule suisse ou étranger sur le territoire de la Confédération. La forte augmentation du coût du transport routier qui en résultera devrait favoriser le recours au rail. Les recettes provenant de cette taxe serviront, pour les deux tiers, à financer les projets de tunnels ferroviaires transalpins et d'autres investissements dans les infrastructures de transport public et elles seront aussi en partie transférées aux cantons. Ces mesures auront, certes, des répercussions sur les transports dans l'ensemble du pays mais leurs effets territoriaux sur les différentes régions restent encore à déterminer.

La politique des transports était assez morcelée et de nature sectorielle jusque dans les années 1990 puis, en 1999, ses objectifs généraux ont été définis comme suit : protection du milieu naturel sur la base du principe de précaution et du principe du pollueur payeur ; efficacité économique grâce au recours à des méthodes modernes de prestation des services, à l'application des règles du marché et à la fourniture contractuelle des services ; solidarité sociale en rendant accessible l'ensemble du territoire et en fournissant des services modernes à toutes les couches de la population et toutes les parties du pays. Cela a été suivi d'une réforme de l'administration fédérale qui a eu pour effet de réunir les autorités des transports et de l'environnement au sein d'une même organisation, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. La taxe sur les poids lourds a aussi constitué une initiative importante pour la réalisation des objectifs économiques et environnementaux mais d'autres mesures permettant de rendre les transports compatibles avec l'environnement devront être prises en vue d'harmoniser davantage la politique des transports avec les objectifs du développement territorial, social et environnemental.

### *Politique agricole*

La politique agricole a influé sur la configuration géographique du territoire de plusieurs façons. Elle a surtout contribué à ralentir l'exode rural et le recul des terres cultivées bien que la superficie totale des terres agricoles ait diminué et que le nombre d'exploitations ait fléchi au rythme de 1 % à 2 % par an depuis le milieu des années 1990. Les autorités agricoles ont aussi soutenu le développement des infrastructures (chemins vicinaux, irrigation, etc.) et l'amélioration des terres agricoles. Le pourcentage des ressources allouées à l'amélioration des infrastructures est relativement faible par rapport à celui consacré à d'autres

dépenses en matière agricole mais des sommes importantes ont tout de même été investies dans des zones rurales ayant une assez faible capacité financière (tableau 3.9). Les effets territoriaux du développement des infrastructures agricoles sur les zones rurales sont importants puisque 87.2 % des sommes qui lui ont été consacrées ont été investis dans des zones vallonnées et montagneuses.

La politique agricole suisse se caractérisait traditionnellement par l'importance accordée à l'auto-suffisance et au soutien des prix qui a entraîné une surproduction et des atteintes à l'environnement. Alors qu'elle était assez semblable à celle de l'UE, la politique agricole suisse a changé d'objectif depuis le milieu des années 1990 et elle s'oriente progressivement vers la soutenabilité. La nouvelle loi de 1999 a deux principaux objectifs : la viabilité écologique et le libre fonctionnement des marchés de produits agricoles. Elle s'appuie principalement sur la séparation des politiques des prix et des revenus et l'introduction de paiements directs pour les prestations écologiques. Plusieurs types de paiements directs aux agriculteurs ont été introduits en 1993 et 1997. L'importance accordée aux prestations écologiques compensera les effets négatifs sur l'environnement et contribuera à préserver les paysages. En 1998, 84 % des terres agricoles étaient cultivées en respectant les normes écologiques et biologiques, ce qui était le plus fort pourcentage observé en Europe. Bien que l'agriculture soit encore fortement subventionnée, ce qui fait peser des pressions considérables sur le budget fédéral, les nouveaux moyens d'action sont plus conformes aux règles de l'OMC et sont davantage orientés vers les services et les aménités liées à l'environnement.

#### *Politique de l'environnement et protection des aménités*

La politique de l'environnement a réduit et empêché les effets environnementaux négatifs sur le territoire grâce à la désignation de zones de protection, à des règlements en faveur de l'environnement et à des investissements dans les infrastructures de gestion de l'environnement. La Suisse a énormément investi dans la lutte contre la pollution. Au cours des vingt dernières années, environ CHF 40 millions ont été investis dans les infrastructures pour les eaux usées qui assurent la bonne qualité physique et chimique de nombreux cours d'eau.

Tableau 3.9. **Dépenses consacrées à l'agriculture en Suisse en CHF**

	1992	1998	2000	2003
Soutien du marché	1 626	1 152		787
Païements directs	870	2 216		2 419
Amélioration des infrastructures	148	118	340	272
Total	2 644	3 396		3 787

Source : Office fédéral de l'agriculture (2001).

Aujourd'hui, 94 % de la population est reliée à des stations d'épuration des eaux usées et 90 % des déchets sont incinérés dans des installations appropriées. La mise en décharge a été totalement interdite en 2000. Il a été de nouveau tenté de faire payer la collecte, la récupération et l'élimination des déchets au nom du principe du « pollueur-payeur ». Le coût élevé de la maintenance des installations de protection de l'environnement fait toutefois problème. Nombre de ces activités étant considérées comme des biens publics locaux ou régionaux dont la responsabilité incombe aux communes ou aux cantons, la Confédération va progressivement retirer son soutien financier.

La protection du cadre naturel constitue un domaine d'action particulièrement sensible. En Suisse, quelque 18 % du territoire font partie de zones protégées, délimitées dans le cadre fédéral de la protection de la nature et des paysages. L'étendue des zones protégées en Suisse est supérieure à la moyenne de l'OCDE (12.6 % de la superficie), inférieure à celle observée en Autriche (29.2 %) et en Allemagne (26.9 %) mais supérieure au niveau qu'elle atteint en France (10.1 %) et en Italie (7.3 %) (OCDE, 1999b). Les inventaires fédéraux, fondés sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LFNP), sont le principal moyen d'action utilisé pour assurer la préservation de la nature et des paysages. Ils sont contraignants pour les autorités fédérales mais non pour les entités infra-nationales, ce qui veut dire que la protection de nombreux sites n'est pas totalement assurée. Les niveaux de protection varient entre les cantons mais ils sont, dans l'ensemble, relativement faibles. Le montant total des subventions fédérales accordées pour la protection de la nature et des paysages est, en outre, assez modeste (CHF 43 millions en 2000 et il diminue). Le niveau relativement faible de l'aide a des conséquences écologiques et économiques dans les zones rurales. Des zones attrayantes, comme celles dont la nature est vulnérable ou dont les paysages sont protégés, sont menacées par l'urbanisation, et les collectivités locales ne sont pas toujours favorables à leur protection. Lorsqu'elles le sont, cela implique souvent qu'elles renoncent à des ressources financières et à des possibilités de développement. Elles sont fréquemment partagées entre le développement, qui génère des recettes locales, et la protection du cadre environnemental et paysager, qui n'en génère pas. Les zones touristiques qui génèrent des recettes en exploitant leurs atouts n'échappent pas non plus à ce dilemme puisqu'elles courent toujours le risque d'une surexploitation.

### ***Politiques sectorielles et réduction des disparités***

La Confédération exerce une influence considérable sur la répartition géographique des disparités et leur évolution par le biais de transferts sectoriels au niveau territorial. Avec un niveau de dépenses supérieur à CHF 46 milliards, le budget fédéral est effectivement un budget de transfert. Les deux tiers environ des dépenses fédérales (CHF 28 milliards) correspondent à des transferts à des

Tableau 3.10. **Montant des principales aides et subventions sectorielles liées à la mise en valeur du territoire, 1990-2000**

	1990	1995	1999	2000
	Milliards CHF			
Aides et subventions	16.8	22.7	26.5	28.1
	%			
Transport	26.3	25.6	22.3	21.1
<i>dont</i> : routes	13.3	12.2	10.7	10.1
Agriculture	14.7	14.7	15.0	12.5
<i>dont</i> : paiements directs	4.6	8.0	9.0	7.9
Éducation	7.8	8.0	6.6	11.4
Environnement	2.4	2.0	2.4	2.2
Mise en valeur du territoire	0.4	0.3	1.0	0.6

*Note* : Les transferts financiers incluent ici non seulement les transferts effectués au profit des administrations locales mais aussi ceux destinés au secteur privé qui ne sont pas toujours alloués sur la base de critères géographiques.

*Source* : Administration fédérale des finances (2000).

tiers. La répartition des transferts entre les différentes politiques sectorielles est stable, dans l'ensemble, en dehors de l'augmentation récente des transferts en faveur de l'éducation (tableau 3.10). Les transports, pour la construction de routes en particulier, et les paiements directs à l'agriculture sont les deux principaux bénéficiaires des transferts sectoriels puisqu'ils absorbent, respectivement, 21.1 % et 12.5 % de leur total. Les aides et subventions en faveur de l'enseignement et de la recherche fondamentale ont augmenté en 2000 et elles représentent 11.4 % des sommes transférées. Les dépenses consacrées à l'environnement et à la mise en valeur du territoire qui incluent, entre autres, les aides à la planification des cantons, aux secrétariats régionaux ou à la protection des aménagements, sont nettement inférieures au montant de ces transferts sectoriels. Comparé aux principales subventions, le montant des prêts accordés au titre de la LIM est également négligeable puisqu'il représente environ 0.3 % du total des subventions.

Les subventions sectorielles représentent 14.1 % des budgets cantonaux (tableau 3.11) mais la place qu'elles occupent dans le budget d'un canton est variable : elle est plus importante dans les cantons à prédominance rurale que dans les cantons intermédiaires et, dans les cantons à prédominance urbaine, elle est inférieure de moitié au niveau qu'elle atteint dans les cantons à prédominance rurale bien qu'en termes absolus le montant que reçoivent certains cantons urbains soit important. Les subventions sectorielles en faveur de l'agriculture et des routes nationales représentent, au total, plus de la moitié de l'ensemble des

Tableau 3.11. Transferts sectoriels par type de canton

	Subventions en % du total des dépenses fédérales	% du total des subventions					
		Agriculture	Routes nationales	Autres routes	Protection sociale	Éducation	Pour comparaison : montant des prêts LIM
Cantons à prédominance rurale	23.7	32.5	23.8	10.6	13.0	2.1	1.8
Cantons intermédiaires	16.2	29.4	17.2	7.7	21.6	6.5	0.9
Cantons à prédominance urbaine	11.1	15.9	24.4	6.1	20.8	11.2	0.2
Moyenne de tous les cantons	14.1	26.1	21.2	8.0	19.0	6.8	–

Note : Les chiffres incluent les subventions versées aux cantons mais non les aides accordées au secteur privé.  
Source : Administration fédérale des finances (2000).

subventions accordées aux cantons à prédominance rurale alors qu'une part plus importante des subventions est consacrée à l'action sociale et à l'éducation dans les cantons à prédominance urbaine. Les principales subventions sectorielles – en particulier, celles destinées à l'agriculture et aux routes locales – sont donc essentiellement liées à des considérations d'équité et visent à assurer l'équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales.

Les effets économiques cumulés de l'ensemble des transferts sont difficiles à évaluer. Les critères d'accès aux mesures sectorielles peuvent se chevaucher. Dans certains cas, le cumul de différentes aides sectorielles peut être à l'origine d'un sur-investissement et d'un comportement opportuniste de la part de leur bénéficiaire qui aurait procédé de toute façon à l'investissement (effet d'aubaine). La réforme budgétaire liée à la NPF réduira le sur-investissement dû aux politiques sectorielles puisqu'elle aura pour effet de séparer les transferts de la péréquation financière et donc d'augmenter considérablement les aides non assorties de conditions particulières au détriment des aides affectées à un emploi déterminé. Les cantons pourront alors utiliser suivant leurs propres priorités les subventions qui étaient, jusque-là, définies par secteur. En dehors de la réduction des sur-investissements, la mise en œuvre de la NPF permettra aussi à la Confédération de procéder à une réorientation stratégique : elle pourra de plus en plus utiliser les politiques sectorielles et les transferts qui leur sont associés pour répondre aux priorités nationales et atteindre des objectifs stratégiques, comme le développement durable, au lieu des objectifs d'équité et d'équilibre entre les régions.

### ***Atouts territoriaux et développement durable***

Il n'existe pas, en Suisse, de réelle politique économique globale en faveur du développement régional. Les politiques de développement sont essentiellement du ressort des cantons mais la Confédération exerce une influence considérable sur certains territoires par le biais des politiques sectorielles. Les transports, l'agriculture et la politique de l'environnement sont présentés et analysés, dans la section suivante, sous l'angle de leur contribution au développement économique durable. L'éducation, l'innovation et le transfert de connaissances (la « région apprenante ») sont examinés dans le chapitre 5.

#### *Politique des transports*

La politique des transports fournit des moyens d'action pour le développement territorial des cantons. Le secteur des transports a d'importants effets économiques et contribue à réduire les disparités. Les effets économiques de l'investissement dans les transports se manifestent en premier lieu par l'intermédiaire de la construction des infrastructures régionales. Malgré les réductions budgétaires des années 1990, les travaux publics restent, avec la construction de logements, l'une des deux principales activités du secteur de la construction. Le pourcentage des personnes employées par ce secteur dépasse la moyenne nationale dans les cantons à prédominance rurale. Cela se traduit par l'existence, dans certaines régions, d'un secteur de la construction surdimensionné qui ne pourra peut-être pas être économiquement viable à long terme. Les effets économiques de la construction des deux nouveaux tunnels se feront sentir dans les régions voisines. Dans les agglomérations urbaines, l'amélioration du réseau de transports peut favoriser la revitalisation du centre-ville et la croissance économique régionale. Il faudrait soigneusement évaluer et incorporer dans la stratégie territoriale d'une région les répercussions économiques du développement des transports afin que celui-ci puisse être effectivement lié aux autres politiques.

#### *Politique à l'égard de l'environnement et des aménités*

La politique à l'égard de l'environnement et des peut constituer un atout, surtout pour les régions rurales, si elle permet d'exploiter les aménités présentes sur leur territoire. Les aménités étant essentiellement des biens publics, elles doivent être spécialement soutenues par le secteur public. L'investissement consacré à leur protection est actuellement assez faible. La Confédération ne dispose pas vraiment du pouvoir réglementaire nécessaire pour créer des parcs nationaux ou soutenir leur création. Plusieurs initiatives ont été lancées, dans le cadre du programme *RegioPlus*, en vue de développer des parcs naturels pour les activités sportives et le tourisme « doux » mais les moyens financiers disponibles sont limités. Le tourisme constituant une source importante de revenu pour les

régions rurales mais pouvant aussi mettre en danger les zones fragiles, ce type d'initiatives pourrait compenser les projets de développement du tourisme traditionnel. Une mesure intéressante est la création du Fonds suisse pour les paysages qui a été spécialement conçu pour protéger et développer les aménités aménagées par l'homme dans les zones rurales et mettre en œuvre des projets touristiques écologiquement viables. Étant donné les emplois et les recettes que les projets viables pourraient manifestement générer, ce Fonds pourrait jouer un rôle déterminant dans les efforts entrepris en vue d'assurer le développement équilibré des zones rurales. D'une manière générale, l'administration fédérale devrait élaborer, avec les régions, une stratégie de développement durable des aménités des zones rurales et fournir les moyens financiers nécessaires à la protection des aménités tout en procédant à leur évaluation<sup>2</sup>.

### *Politique agricole*

Les réformes de la politique agricole suisse rapprocheront le soutien à l'agriculture des règles du marché et de la viabilité écologique. Bien que l'aide à l'agriculture suisse soit plus importante que celle accordée dans les pays de l'UE (70 % contre 40 % du revenu des producteurs), sa structure et ses instruments seront plus conformes aux exigences des accords commerciaux internationaux. Les nouveaux moyens d'action offrent des possibilités aux régions rurales et plus particulièrement à celles qui disposent de nombreux atouts dont le potentiel n'a pas encore été totalement exploité. Il faudrait, toutefois, pour que l'objectif de « multifonctionnalité » souvent énoncé soit atteint, que l'aide à l'agriculture réduise plus nettement la place accordée au soutien des revenus au profit d'incitations à la production de biens environnementaux et autres biens publics. Le gouvernement devrait même envisager de faire bénéficier des mesures de soutien à l'agriculture tout producteur fournissant des services liés à la terre sous la forme, par exemple, de la protection du paysage ou de la préservation d'aménités. Cela pourrait être le point de départ d'une tendance générale au soutien des régions rurales et permettrait non seulement à d'autres que les agriculteurs de produire des mises en valeur environnementales en zones rurales mais aussi aux régions rurales de jouir d'une plus grande autonomie pour l'utilisation et la répartition des ressources financières.

### **Effets territoriaux de la réforme de la réglementation**

En 1993, peu après avoir rejeté la participation à l'accord sur l'espace économique européen, la Suisse a lancé une initiative intégrée de réforme structurelle. Le programme de revitalisation proposait un large éventail de réformes de la réglementation couvrant les services d'utilité publique et l'agriculture. Afin de suivre les tendances d'évolution observées au sein de l'UE, la Suisse est en train d'ouvrir

progressivement son marché pour presque tous les services d'utilité publique. Les réformes de la réglementation se traduiront dans l'ensemble par une plus grande efficacité économique mais elles pourront avoir des effets de répartition asymétrique au niveau national (Thierstein et Abegg, 2000). Les effets positifs de la réforme en termes d'efficacité et d'économies budgétaires devraient, toutefois, l'emporter sur les effets territoriaux négatifs. Ils permettront de dédommager toute région éventuellement touchée par des effets négatifs.

La déréglementation effectuée pendant les années 1990 a englobé différents secteurs. En 1997, le monopole suisse des postes et télécommunications (PTT) a été divisé en deux entités, la Poste suisse et Swisscom. En 1998, la société Swisscom a été partiellement privatisée et libérée de la tutelle gouvernementale. Les prix sont tombés à des niveaux inférieurs aux prix moyens des pays de l'OCDE sous l'effet du libre accès aux marchés du câble et de la téléphonie mobile instituée à partir de l'année 2000 qui s'est traduite par l'apparition de plus d'une centaine d'opérateurs privés. Cela vaut pour toutes les régions de la Suisse, y compris les plus reculées. Swisscom continue toutefois de dominer le marché du téléphone local et, de ce fait, le prix de l'accès à Internet est élevé en Suisse. Contrairement aux changements dynamiques qui ont été observés sur le marché des télécommunications, la réforme des services postaux est lente. La Poste, qui est contrôlée à 100 % par l'État, doit toujours assurer un service universel. Bien que certains services, comme la livraison de colis et le courrier express, fassent déjà l'objet d'une intense concurrence, les services postaux ordinaires continuent d'être assurés par le monopole de la Poste et le marché a été moins ouvert qu'au sein de l'UE. Une proposition visant à réorganiser les services postaux et à réduire le nombre des bureaux de poste qui s'élève à 3 600 a été formulée mais elle s'est heurtée à une forte résistance de la part notamment des régions reculées.

Les chemins de fer continuent d'être fortement subventionnés par les gouvernements fédéral et cantonaux et d'être peu exposés à la concurrence. En 1998, la nouvelle loi fédérale sur les chemins de fer et une autre législation sur leur restructuration ont été adoptées par le Parlement et sont entrées en vigueur en 1999. L'accès de tiers au réseau est autorisé pour le transport de fret mais non pour le transport régulier de voyageurs. Le secteur suisse de l'électricité n'a pas encore été libéré bien que la loi sur le marché de l'électricité (LME), demandant une ouverture progressive du marché, ait été adoptée en 2000 (à la suite de la directive de l'UE de 1997). La population devrait être invitée à se prononcer sur cette question à l'automne 2002. La déréglementation du marché de l'électricité aura d'importants effets territoriaux en Suisse où l'hydroélectricité représente environ 60 % de la production annuelle totale d'électricité. Les gains potentiels d'efficacité devraient être très élevés et le gouvernement fédéral devrait s'efforcer activement d'obtenir l'approbation de la déréglementation en 2002. Les per-

tes éventuellement subies par les régions de montagne du fait de la baisse des redevances de l'électricité pourraient être neutralisées par des fonds spéciaux compensant, dans une certaine mesure et pour une période limitée, la différence entre les recettes présentes et futures tirées de la taxation de la production et du transport d'électricité.

### **Éléments de la réforme de la politique territoriale**

Les politiques territoriales ont été réorientées, au cours de la dernière décennie, vers les trois principaux objectifs d'équité, d'efficacité économique et de préservation de l'environnement. Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996 indiquent une approche de l'organisation territoriale permettant d'atteindre ces objectifs stratégiques. Des mesures visant à améliorer l'efficacité économique et la qualité de l'environnement ont été prises pendant les années 1990 : déréglementation du secteur des services publics devant conduire à une amélioration des services et à une baisse des prix et introduction de taxes fondées sur les principes de l'« utilisateur-payeur » et du « pollueur-payeur » dans le secteur des transports. La réforme budgétaire de la NPF s'attachera à l'objectif de l'équité territoriale. Une réforme budgétaire efficace permettant à toutes les régions de disposer de suffisamment de ressources pour suivre leurs propres trajectoires de développement augmenterait l'autonomie locale et rendrait superflues de nombreuses interventions directes. La réforme de la NFE offre donc opportunément l'occasion de repenser et de redéfinir diverses politiques fédérales. Les propositions d'action suivantes reposent sur l'hypothèse de l'adoption de la réforme du système de péréquation financière.

#### ***Favoriser une utilisation efficace des sols***

Étant donné l'importance que la Suisse attache aux espaces libres et à la préservation des zones non bâties, la politique fédérale de mise en valeur du territoire devrait favoriser une utilisation et une gestion efficace des sols. La stratégie territoriale globale devrait donc viser à réduire les coûts externes de l'utilisation des sols. Les activités économiques devraient être concentrées sur les terrains déjà bâtis et transformés et les instruments de planification devraient être adaptés en conséquence. De plus, les modalités d'utilisation des sols et le niveau des coûts externes sont fortement tributaires des activités et des politiques ayant un fort impact sur l'aménagement du territoire, à savoir celles qui sont liées au transport des personnes et des marchandises. La politique d'aménagement du territoire et la politique des transports devraient donc être coordonnées et des moyens d'action fondés sur le jeu du marché (péages routiers ou autres dispositifs de régulation de la demande) être mis au point pour promouvoir des modes de transport favorisant une concentration de l'implantation de l'habitat. Enfin, la fragmentation politique des zones fonc-

tionnelles exige une plus forte coordination horizontale de la planification de la mise en valeur du territoire des cantons. La Confédération devrait donc aider ces derniers à développer une configuration géographique plus cohérente sur l'ensemble de leur territoire.

### ***Redéfinir la couverture territoriale et les moyens d'action de la politique régionale***

Bien que les objectifs de la politique régionale aient été redéfinis en 1996 dans le cadre de la nouvelle orientation de la politique régionale (NOREP), les moyens d'action sont dans l'ensemble restés les mêmes et la politique régionale est devenue encore plus opaque. Avec l'adoption possible de la NPF, les objectifs d'équité pourront être totalement abandonnés au profit des objectifs d'efficacité. Ceux-ci impliqueraient tout d'abord que l'ensemble du territoire national soit couvert, y compris les zones rurales autres que les régions de montagne et, en particulier, les zones urbaines qui se heurtent actuellement à de gros problèmes. La réorientation s'étend aussi aux instruments de l'aide régionale. L'aide actuellement accordée à certaines entreprises sous la forme d'allègements fiscaux, de bonifications d'intérêts et de prêts subventionnés devrait être remplacée par un soutien plus indirect dont toutes les entreprises et tous les acteurs d'une région donnée pourraient bénéficier. Le type d'action fédérale prévu par le programme *RegioPlus*, qui met l'accent sur une collaboration horizontale entre les collectivités, semble constituer un bon exemple de la façon dont la politique régionale suisse pourrait être formulée.

### ***Mettre davantage l'accent sur le développement durable dans les zones rurales***

La réforme de la politique territoriale devrait inclure des réformes qui reposent sur les atouts non agricoles des zones rurales et qui permettent d'exploiter ces derniers de façon durable. Le soutien actuellement apporté aux aménités des zones rurales par l'administration fédérale est relativement faible. Ces aménités constituant un bien public, les régions peuvent être responsables de leur entretien et de leur préservation sans pouvoir bénéficier des recettes qu'elles génèrent. La Confédération devrait donc accorder la priorité à l'élaboration d'une stratégie à l'égard des aménités rurales et à la mise au point des moyens d'action nécessaires. Différentes formules, telles que la création et le soutien financier de parcs nationaux, une coopération avec les cantons en faveur de parcs naturels régionaux, la promotion d'appellations locales protégées ou la mise en place de marchés d'aménités ont été mises à l'essai avec succès dans d'autres pays. Une attention particulière devrait être accordée aux zones de montagne. La Convention alpine, qui a été signée par tous les pays alpins et qui cherche à établir un équilibre entre le développement économique et la protection des régions alpines, pourrait être le premier « projet pilote » pour une nouvelle approche territoriale globale, orientée vers le développement durable des zones rurales.

### ***Introduire des normes minimales pour les services publics***

La déréglementation des services publics, tels que les transports publics, les services postaux, les télécommunications ou l'électricité, se traduit par une amélioration de la qualité des services et par une baisse de leurs prix. Ces gains d'efficacité permettront à l'administration fédérale de dédommager les régions sur lesquelles les réformes ont éventuellement un effet négatif. L'administration fédérale devrait agir de deux façons. Premièrement, elle pourrait empêcher une réduction éventuelle du niveau des services en définissant clairement des normes minimales pour les services publics cruciaux et en les appliquant sur l'ensemble du territoire national, comme c'est déjà le cas pour les transports publics. Tous les services publics devraient aussi faire l'objet d'adjudications. Ces services définis au niveau politique pourraient ensuite être confiés aux cantons dans le cadre des « contrats de programme » prévus par la NPF. Cela permettrait de rendre transparentes les subventions accordées aux services publics universels. Deuxièmement, les pertes d'opportunités d'emplois et les restructurations nécessaires des économies locales devraient être compensées par des transferts financiers comme le NPF ou des fonds globaux spécialement créés pour les régions touchées. Ces ressources devraient être mises gratuitement à la disposition des régions.

### **Notes**

1. Par exemple, les critères retenus pour la désignation des zones pouvant bénéficier de l'AF en faveur des zones économiques en redéploiement n'ont plus été l'existence de monostructures industrielles mais le développement de l'emploi et du marché du travail.
2. Pour plus de détails sur les problèmes concernant la protection des aménités et le développement rural axé sur celles-ci, voir OCDE (2000a).

## Zones métropolitaines

### Introduction

Les zones métropolitaines jouent un rôle essentiel dans le développement économique et territorial de la Suisse. Aujourd'hui, plus des deux tiers de la population suisse vivent dans des zones urbaines ou urbanisées, ce qui fait de la Suisse l'un des pays les plus urbanisés de la zone de l'OCDE. Les villes ont depuis longtemps franchi leurs limites géographiques et s'étendent maintenant sur un grand nombre de collectivités indépendantes. Les changements structurels ont déplacé le centre de gravité du développement économique vers les grandes zones urbanisées, où les taux de croissance économique sont supérieurs à la moyenne nationale. Les perspectives de développement de l'économie suisse dépendent donc de plus en plus de zones métropolitaines fonctionnellement efficaces. Le processus d'urbanisation à long terme a toutefois généré des tensions et des déséquilibres internes. La croissance des agglomérations et le déplacement vers les banlieues des habitants à la recherche d'endroits moins pollués et de logements plus appropriés, ont entraîné une séparation fonctionnelle entre le lieu de travail et le lieu de résidence. Du fait que ce sont surtout les personnes appartenant aux tranches de revenus moyens et élevés qui se sont déplacées vers les banlieues, la séparation fonctionnelle a été suivie par une ségrégation sociale. Aujourd'hui, le niveau de vie augmente dans les banlieues alors que le centre des villes doit faire face, entre autres problèmes, à une diminution des recettes fiscales et une augmentation des dépenses des services sociaux, du chômage, de la pollution, de la toxicomanie et autres problèmes.

La séparation fonctionnelle et la ségrégation sociale sont des tendances communes à de nombreuses zones métropolitaines des pays de l'OCDE. Ce qui rend le cas suisse un peu particulier c'est que la forte décentralisation institutionnelle et budgétaire du pays est à l'origine d'un cercle vicieux. Le système fiscal étant fortement axé sur le lieu de résidence, les classes moyennes à supérieures privent le centre des villes de recettes fiscales en allant vivre dans les banlieues. En même temps, l'aide et la protection sociales étant essentiellement municipales, la plus grande concentration dans le centre des villes de la population tribu-

taire de l'assistance sociale augmente les dépenses que les villes doivent assumer. Devant l'accroissement de leur déficit budgétaire, les administrations locales augmentent les impôts ou réduisent les services publics bénéficiant aux classes moyennes, ce qui a pour effet d'accentuer encore l'exode de la population aisée. Ces déséquilibres internes qui s'alimentent d'eux-mêmes ont non seulement des effets négatifs sur les conditions de vie des résidents de la ville et les milieux d'affaires mais ils gênent aussi de diverses façons le fonctionnement de l'ensemble de la zone métropolitaine. La gestion des zones métropolitaines dans un cadre éclaté sera le thème central de ce chapitre qui définit certaines des forces agissant sur les structures territoriales et sociales des zones métropolitaines, décrit les problèmes internes propres aux agglomérations et présente certains éléments d'une politique future pour les agglomérations.

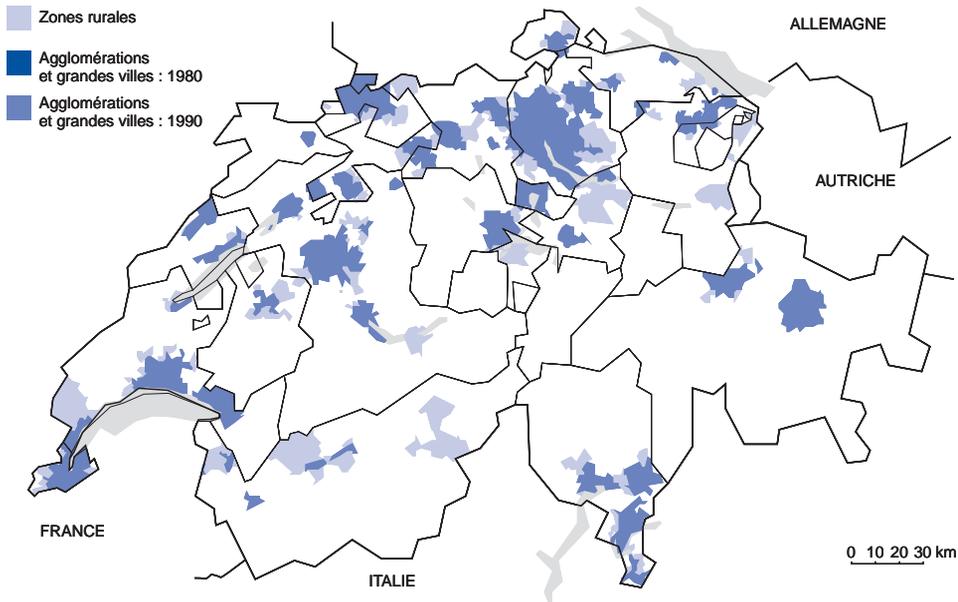
## **Séparation fonctionnelle et ségrégation sociale dans les zones métropolitaines**

### ***Croissance et suburbanisation***

Les zones urbaines suisses se sont développées au cours des trente dernières années au-delà des limites traditionnelles des villes. Elles gagnent aujourd'hui les abords des agglomérations adjacentes couvrant au moins deux cantons et, dans le cas des agglomérations de Bâle et de Genève, elles franchissent aussi les frontières nationales (figure 4.1). L'extension des villes dans les zones rurales résulte d'une tendance de longue période à l'urbanisation, en raison des avantages perçus dans cette évolution, surtout dans les grandes villes de Zurich, Bâle et Genève qui ont attiré un nombre croissant de secteurs d'activité spécialisés. Certaines des plus grandes agglomérations ont même fusionné pour former de plus grandes zones métropolitaines, reconnues pour la première fois en 1990 comme des ensembles composés de plusieurs agglomérations étroitement liées entre elles : Zurich, Berne, Bâle, Genève-Lausanne et le Tessin. La zone métropolitaine de Zurich, qui se compose de plusieurs agglomérations, abrite plus d'un million de personnes, soit un sixième de la population suisse. Cette situation confirme la dichotomie générale entre le centre et la périphérie qui a évolué au cours des dernières décennies en Suisse (Office fédéral de la Statistique, 1997). Alors que le canton de Zurich, par exemple, a enregistré un taux de croissance annuel du PIB par habitant de 2 % entre 1995 et 2000, l'économie nationale n'a progressé pendant cette période qu'au rythme de 1.1 %.

En 1990, 68.9 % de la population vivaient dans des agglomérations urbaines, définies sur la base de leur interconnexion spatiale, de la taille de leur population et de la configuration des déplacements pendulaires. Cela fait de la Suisse l'un des pays les plus urbanisés de l'OCDE, comme on l'a vu dans le chapitre 1. L'apparition de grandes zones métropolitaines a encore compliqué davantage la structure des agglomérations. La forte dichotomie existant entre le centre-ville

Figure 4.1. **La croissance des zones métropolitaines en Suisse**  
(1980-1990)



Source : Office fédéral de la statistique (1997).

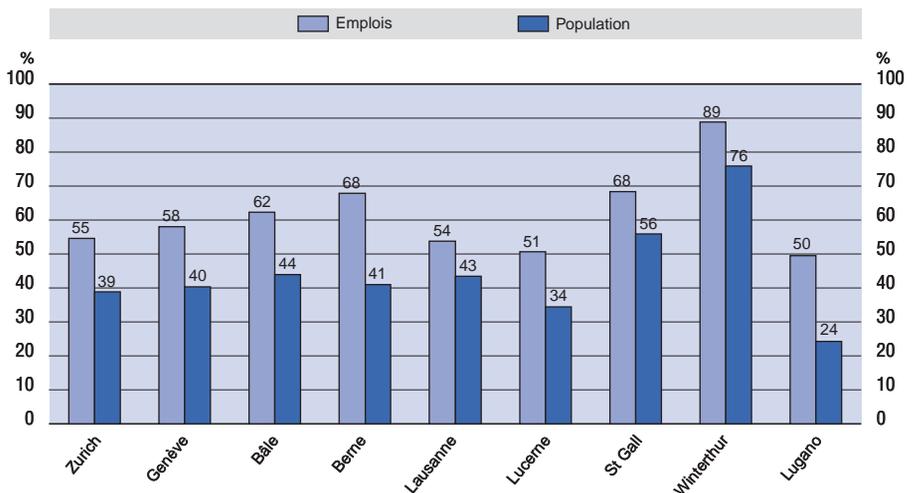
abritant le quartier des affaires et l'agglomération englobant les zones d'habitation a fait place à une structure plus composite dans laquelle les gens vivent et travaillent. Des petites zones satellites au sein des agglomérations deviennent de plus en plus souvent des lieux de travail, ce qui réduit la forte dichotomie qui existait jusque-là ; certains de ces petits centres urbains jouent aussi aujourd'hui le rôle de centres d'activités. La structure urbaine de la Suisse peut donc être décrite comme un ensemble hiérarchique très urbanisé de grandes, moyennes et petites villes dont les fonctions se complètent. Ce tissu urbain est composé, pour l'essentiel, de petites et moyennes agglomérations. La hiérarchie des zones urbaines reflète plus ou moins la taille de leur population.

L'expansion des agglomérations et leur extension vers les zones rurales s'est accompagnée d'une ségrégation fonctionnelle et sociale. L'expression « séparation fonctionnelle » désigne la séparation entre le lieu de résidence et le lieu de travail et, en particulier, le dépeuplement des villes au profit des banlieues. Les économies d'échelle dues à l'urbanisation se sont traduites par une

concentration de l'activité commerciale dans les centres-villes parallèlement à une expansion des zones d'habitation dans les banlieues. Depuis les années 1960, les grandes villes suisses se sont dépeuplées bien que la taille globale des agglomérations ait augmenté. Aujourd'hui, les centres urbains enregistrent un ratio « lieu de résidence/lieu de travail » beaucoup plus élevé que les municipalités environnantes (figure 4.2). Les statistiques récentes montrent également que même la croissance de l'emploi est plus forte dans certaines banlieues que dans les centres urbains, ce qui veut dire que les emplois ont eux aussi commencé à se déplacer vers l'extérieur. Le développement des banlieues et la séparation fonctionnelle augmentent les pressions pesant sur les zones rurales, imposent une lourde charge aux réseaux de transport public et privé et dégradent la qualité de l'environnement, ce qui va à l'encontre des objectifs du développement territorial qui ont été énoncés.

La séparation fonctionnelle va de pair avec une ségrégation sociale, c'est-à-dire une différenciation géographique entre les catégories de revenu. Les zones suburbaines offrent des logements et un environnement de relativement meilleure qualité que les centres urbains. Les personnes appartenant aux

Figure 4.2. **Emploi et population dans les zones métropolitaines, 1990**  
Part des centres urbains dans l'emploi et la population des agglomérations



tranches de revenus moyens et élevés ont quitté les centres urbains pour profiter de l'espace et de la qualité de l'environnement offerts par les banlieues. Étant donné le faible éloignement de celles-ci, il est possible d'y habiter et d'utiliser les facilités des centres urbains. Les banlieues abritent aujourd'hui un pourcentage disproportionné de personnes à revenus élevés tandis que les centres urbains restent habités par les couches de population moins privilégiées qui n'ont guère la possibilité de s'installer en banlieue. Ces habitants moins privilégiés sont aussi attirés par les centres urbains pour plusieurs raisons telles que l'anonymat, le plus grand nombre de centres d'aide sociale disponible et le fait qu'il est plus facile d'y remplir les conditions requises pour les prestations sociales que dans les plus petites municipalités. Une forte proportion des pauvres, des stagiaires et apprentis, des chômeurs, des étrangers et des personnes seules vit aujourd'hui dans les centres-villes qui abritent, de ce fait, un pourcentage disproportionné de personnes tributaires d'une forme d'aide sociale. La ségrégation sociale est donc devenue un problème géographique.

### ***Décentralisation et gestion urbaine***

La séparation fonctionnelle et la ségrégation sociale ne sont pas des problèmes particuliers aux villes suisses. La suburbanisation de la population des grandes villes est un phénomène largement répandu que l'on observe dans de nombreux pays. Le choix du lieu d'installation des ménages et des entreprises est influencé par le niveau des impôts locaux par rapport à l'ensemble des services publics qui peuvent être obtenus en un lieu donné. La configuration géographique se caractérisant par un centre d'activité entouré de zones résidentielles, tient à la rareté relative des terrains dans les villes ainsi qu'à la préférence de la population pour un certain cadre de vie, deux facteurs qui ne sont pas préjudiciables en soi aux zones métropolitaines. Certains aspects du système politique et fiscal suisse exacerbent toutefois la ségrégation fonctionnelle et sociale.

Les entités infra-nationales suisses dépendent fortement de l'imposition sur le revenu reposant sur le lieu de résidence et elles attirent leurs habitants en dosant judicieusement les taux d'imposition et la qualité des services offerts. Le fait que des personnes décident de s'installer en banlieue réduit la base fiscale des villes. En même temps, les villes doivent faire face à une montée en flèche des dépenses d'aide sociale, surtout en période de crise économique, puisqu'il leur incombe de soutenir les couches moins privilégiées de la population. Pour équilibrer les dépenses et les recettes municipales, elles doivent relever les taux d'imposition ou réduire la qualité des services publics, deux mesures qui peuvent favoriser de nouveaux départs vers les banlieues. La réglementation relative à l'utilisation des sols qui, en Suisse, est presque exclusivement du ressort des communes, favorise encore davantage la ségrégation sociale. La préférence accordée aux logements individuels au détriment des immeubles à plusieurs étages

limite l'accès à la propriété et/ou à la location des personnes n'atteignant qu'un certain niveau de revenu. Cela a également pour effet de maintenir les pauvres dans les centres-villes où ils peuvent avoir accès à des appartements moins coûteux. Les déplacements pendulaires sont subventionnés directement ou indirectement : les tarifs des transports publics sont réglementés et maintenus à un niveau ne permettant pas le recouvrement intégral des coûts tandis qu'en dépit des taxes spéciales sur le carburant et les véhicules dont il fait l'objet, le transport individuel a un coût externe pour l'environnement. Le faible prix des transports, qui en résulte, augmente encore l'attrait de l'exode urbain. Enfin, la détérioration de l'environnement sous la forme de la pollution atmosphérique et acoustique dans les zones proches des centres-villes est le dernier facteur qui incite à vivre dans des endroits toujours plus éloignés.

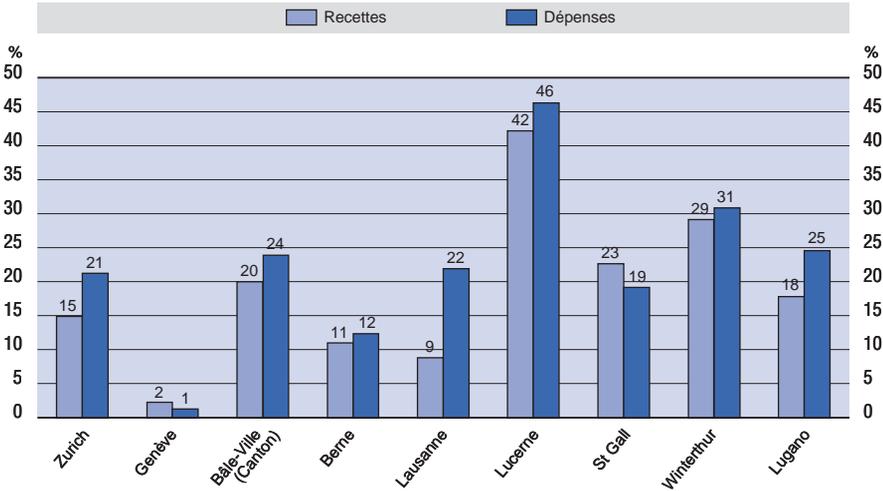
Les processus qui viennent d'être décrits s'alimentent souvent d'eux-mêmes, c'est-à-dire qu'ils ont tendance à renforcer constamment la séparation fonctionnelle et la ségrégation sociale et les problèmes qui leur sont liés. Les difficultés rencontrées dans les centres urbains touchent, en outre, maintenant certaines municipalités suburbaines, ce qui rend encore plus difficile de trouver des mesures cohérentes pour y remédier. L'approche adoptée doit donc être pluridimensionnelle puisqu'elle doit briser plusieurs cercles vicieux. Elle doit intégrer la politique fiscale, environnementale et sociale et la politique des transports dans les conceptions bien adaptées de l'organisation du territoire des zones métropolitaines, telles que formulées dans le rapport « Politique des agglomérations » de 2001.

### **Finances publiques des zones métropolitaines**

La situation financière des centres urbains fait apparaître un net écart entre les recettes et les dépenses (figure 4.3). Dans plus de la moitié d'entre eux, les dépenses ont augmenté plus vite que les recettes. Les centres urbains ont donc dû supporter des déficits croissants atteignant, dans certains cas, plus de 15 % du budget annuel, pendant les années 1990. A la fin de 1999 (dernières données disponibles), la situation budgétaire des grandes villes était nettement différente de celle de l'ensemble des communes qui ont effectivement retrouvé un budget équilibré à la fin des années 1990. De fortes contraintes budgétaires ont obligé la plupart des villes à réduire leur budget et certaines d'entre elles à augmenter leurs impôts, surtout au milieu des années 1990. Les réductions de services publics et les augmentations d'impôts ont accentué l'écart existant entre les zones suburbaines et les centres urbains au niveau du rapport coûts-bénéfices. La section suivante examine de façon plus approfondie la santé financière des villes et s'efforce de montrer que, même si une partie du déficit est peut-être imputable à un manque d'efficacité, certains facteurs échappent au contrôle des villes.

Figure 4.3. **Évolution des recettes et des dépenses dans quelques centres urbains, 1985-1995**

(Valeurs réelles, indice 1982 = 100)



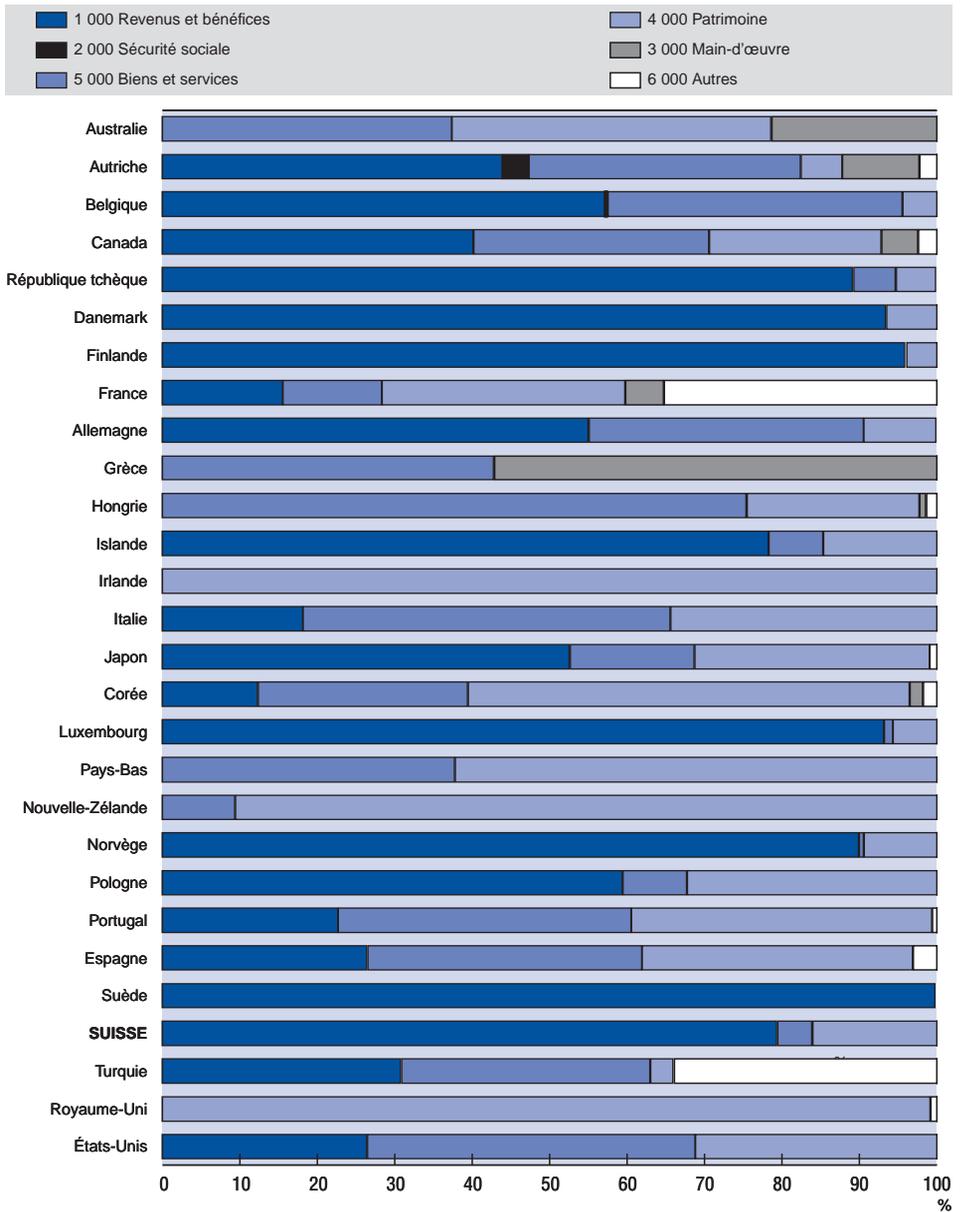
Source : Secrétariat d'État à l'Économie (1999).

Ces facteurs peuvent compromettre les perspectives à long terme du développement urbain même en période de reprise économique.

### **Érosion de l'assiette fiscale**

Les recettes fiscales des administrations locales suisses proviennent à hauteur de près de 80 % de l'impôt sur le revenu et sur le patrimoine des personnes physiques et d'environ 10 % de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Cela contraste avec la structure fiscale de la majorité des administrations locales d'autres pays (figure 4.4). Bien que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ait une large assiette dont la taille augmente avec le développement économique et qu'il crée peu de distorsions entre les activités économiques, l'attribution de ses recettes au niveau infra-national va quelque peu à l'encontre des recommandations des spécialistes des finances publiques. Les ménages à haut revenu et le capital sont considérés comme mobiles, surtout au sein d'une zone métropolitaine et à l'intérieur d'un rayon permettant les déplacements pendulaires. Cette mobilité potentielle donne à penser que l'importance

Figure 4.4. Recettes fiscales des administrations infra-nationales dans les pays de l'OCDE



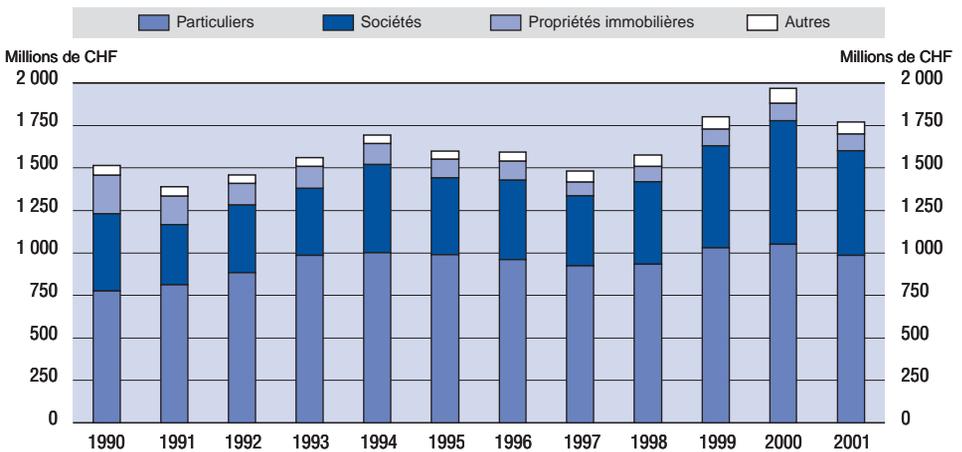
des recettes fiscales collectées par les administrations locales en Suisse et la forte dépendance à l'égard d'impôts sur des ressources mobiles peut rendre les centres urbains particulièrement vulnérables à la concurrence fiscale des banlieues. L'exode urbain et la perte des recettes des impôts acquittés par les tranches de revenus moyens et élevés ont contraint les centres urbains à augmenter leurs taux d'imposition pour ne pas voir leurs recettes fiscales chuter de façon trop spectaculaire. Cela signifie, toutefois, que leurs taux d'imposition sont nettement supérieurs à la moyenne cantonale et à la moyenne enregistrée dans les cantons environnants. Les taux d'imposition de la ville de Zurich, par exemple, sont les plus élevés de l'ensemble du canton et ils dépassent d'environ 30 % les taux d'imposition du reste du canton de Zurich.

Bien que l'exode urbain et la séparation fonctionnelle, c'est-à-dire la séparation entre le lieu de travail et le lieu de résidence, ne soient pas préjudiciables en eux-mêmes à la santé budgétaire des villes, le système suisse d'imposition présente plusieurs autres particularités qui la compromettent à long terme. Les impôts cantonaux et communaux sur le revenu et le patrimoine des personnes physiques reposent exclusivement sur le lieu de résidence, ce qui veut dire que la base fiscale se déplace vers les banlieues sous l'effet de l'exode urbain. Certains cantons qui englobent une grande ville, ont envisagé, comme celui de Berne, d'introduire des impôts sur les salaires versés ou sur les déplacements pendulaires ou, comme celui de Genève, d'imposer les non-résidents pour contrer les effets territoriaux du système d'imposition. Le Tribunal fédéral a toutefois exclu à plusieurs reprises toute imposition des non-résidents, ce qui a mis un terme à toute tentative de partage des recettes fiscales au sein des zones métropolitaines. Le système d'imposition empêche les centres urbains de bénéficier d'une partie des recettes fiscales des zones environnantes ou de faire payer les pendulaires et les autres bénéficiaires de leurs services pour l'utilisation de leurs infrastructures. Le principe de l'imposition au lieu de résidence sur lequel repose le système suisse est aussi à l'origine des systèmes actuels de péréquation financière des cantons qui séparent entièrement la péréquation du système d'imposition.

Bien que supérieure à la moyenne enregistrée dans l'ensemble de la zone de l'OCDE et dans ses pays membres européens, l'impôt foncier en Suisse contribue relativement peu au total des recettes fiscales des cantons et des communes. Alors que ses recettes reviennent intégralement aux administrations infra-nationales (la Confédération ne perçoit aucun impôt foncier), quelques cantons et communes, comme le canton de Zurich et ses municipalités, n'ont pas recours à cette catégorie d'impôts et se privent donc totalement des recettes qu'ils pourraient tirer d'une ressource non mobile. De nombreux centres urbains ne peuvent donc recourir à l'impôt foncier dans leurs quartiers d'affaires et bénéficier de la valeur relativement élevée des biens fonciers sur leur territoire.

Les communes et les cantons perçoivent aussi des impôts sur les bénéfices et le capital des entreprises résidentes. Les entreprises étant plus nombreuses dans les centres urbains que dans les banlieues, leur imposition pourrait compenser la perte de recettes tirées de l'impôt sur le revenu et le patrimoine des personnes physiques. De fait, il ressort de la structure fiscale des grandes villes que l'imposition des sociétés y représente un pourcentage clairement plus élevé que dans les autres municipalités (30 % du total des taxes perçues par les grandes villes contre une moyenne nationale de 13 %)<sup>1</sup>. Une forte dépendance à l'égard de l'imposition des sociétés constitue toutefois une arme à double tranchant pour les centres urbains. Premièrement, les bénéfices des sociétés suivant plus étroitement les fluctuations économiques, les recettes tirées des impôts sur les sociétés sont plus instables (figure 4.5) que celles procurées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Entre 1990 et 2000, le coefficient de variation des recettes a été de 9 % pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de 22 % pour l'impôt sur les sociétés dans la ville de Zurich. Celle-ci a perdu environ 17 % de ses recettes provenant de l'impôt sur les sociétés en trois ans seulement au cours de la deuxième moitié des années 1990. Cette forte dépendance à l'égard des cycles économiques rend difficile la planification financière. L'instabilité de la base fiscale exacerbe les variations pro-cycliques du budget et du développement urbain.

Figure 4.5. Structure des recettes fiscales de la ville de Zurich, 1990-1999



Deuxièmement, le poids relatif de l'assiette fiscale des sociétés diminue par rapport aux autres bases d'imposition. Alors que, d'après les données, l'importance de l'imposition des sociétés a été stable dans les pays membres de l'OCDE entre 1990 et 1997, la part des impôts perçus sur les sociétés au niveau infranational dans le total des recettes fiscales est tombée de 11 % à 9.5 % dans les cantons et les communes suisses (OCDE, 2000b). Plusieurs cantons ont procédé, au cours des années 1990, à des réformes fiscales incluant souvent une réduction des taux d'imposition des sociétés. Ils ont de plus en plus recours, aujourd'hui, à des allègements et dégrèvements fiscaux, ce qui indique qu'ils se font de plus en plus concurrence pour attirer les entreprises par un régime fiscal favorable et a pour effet de réduire encore la base fiscale. La perte relative des recettes issues de l'impôt sur les sociétés est surtout préoccupante pour les cantons urbanisés et les centres urbains (les impôts municipaux venant s'ajouter aux impôts cantonaux) du fait qu'ils sont tous deux davantage tributaires de l'imposition des sociétés. La tendance récente à l'apparition de nouveaux pôles d'emploi et de croissance en dehors des anciens centres-villes a encore ralenti le processus de redressement des recettes fiscales des centres urbains.

Le système fiscal décentralisé de la Suisse a toutefois des effets favorables pour les villes. Cela encourage nettement la rénovation urbaine et la création de zones résidentielles de haute qualité pour apporter de nouvelles réponses à la crise urbaine et attirer les tranches de revenus moyens et élevés. La conversion d'anciennes zones industrielles en zones d'habitation ou la construction de plus grands appartements ont été principalement motivées par le désir de faire revenir les contribuables. L'incitation à rénover les villes est assez forte au niveau local du fait que celles-ci ont tout à gagner de l'arrivée de nouveaux habitants en raison du régime fiscal et que le soutien apporté à la rénovation urbaine au niveau cantonal ou fédéral est limité. Pendant la deuxième moitié des années 1990, les administrations urbaines ont dû adapter leurs plans d'utilisation des sols et transformer d'anciennes zones industrielles abandonnées en des zones résidentielles offrant à la fois des activités commerciales et culturelles<sup>2</sup>. Certaines d'entre elles sont devenues de hauts lieux culturels entourés de nouvelles zones résidentielles qui attirent aussi de nombreux non-résidents et visiteurs étrangers. La forte incitation politique à faire revenir les habitants et les entreprises dans les villes a non seulement des effets favorables sur les recettes fiscales des centres urbains mais elle fait aussi contrepoids à l'exode urbain et à l'étalement des villes.

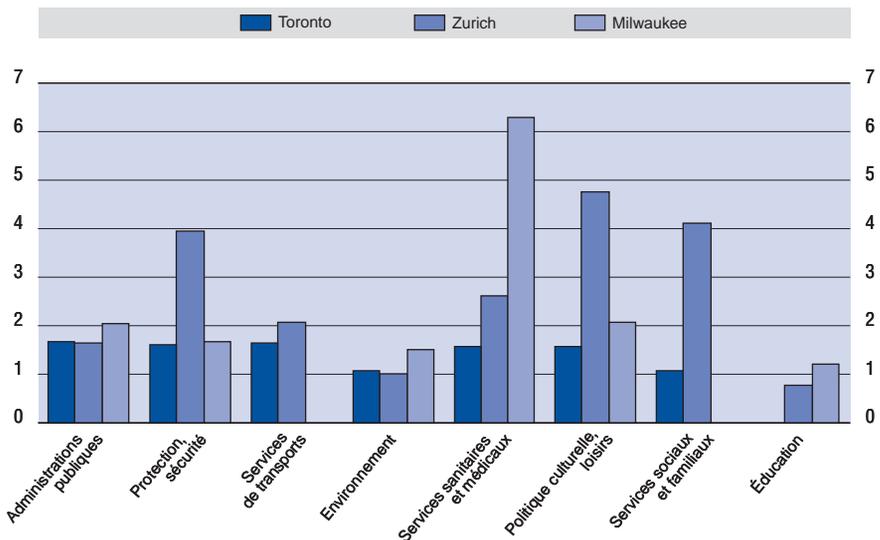
### ***Coût des services publics***

Les grandes villes enregistrent des niveaux de dépenses totales par habitant supérieurs à ceux des communes moyennes en Suisse (Office fédéral des statistiques, diverses années). Cela est particulièrement vrai lorsque l'on compare les centres urbains à leurs zones péri-urbaines. Le canton de Zurich a analysé les

disparités entre les niveaux de dépenses au sein de la zone métropolitaine et il en a conclu que pour l'ensemble des services communaux, le ratio de dépenses est d'environ 1 à 1.8 en faveur des communes suburbaines. Il peut même dépasser 1 à 10 pour certains services comme ceux chargés de l'application de la législation, de l'enseignement supérieur et de certains aspects de l'action sociale.

Les disparités entre les niveaux de dépense au sein des zones métropolitaines ne sont pas une particularité suisse et sont observables dans des pays ayant une structure institutionnelle comparable. Une comparaison entre les trois zones métropolitaines de Zurich (Suisse), Toronto (Canada) et Milwaukee (États-Unis) fait apparaître des écarts entre les niveaux de dépenses par habitant se situant aux alentours de 1 à 2 pour l'ensemble des dépenses (figure 4.6). Bien que les ratios diffèrent d'un pays à l'autre, ils peuvent être particulièrement élevés pour les services de police, les services de contrôle et les services de soins de santé. Le ratio est de 1 à 4 pour l'action sociale, ce qui montre l'effet de la décentralisation de la responsabilité de l'aide sociale en Suisse. Le niveau plus élevé des

Figure 4.6. **Différences des dépenses entre les centres-villes et les banlieues**  
Taux de dépenses par habitant pour certains services publics



Note : Comparaison des taux de dépenses publiques par résident dans les villes et les banlieues.  
Source : Secrétariat de l'OCDE, basé sur des statistiques fournies par les trois villes.

dépenses peut tenir à une gestion inefficace ou au manque de rentabilité des structures administratives. La municipalité urbaine peut aussi avoir opté pour un niveau de qualité supérieur à celui choisi par les communes de banlieue pour certains services publics. Toutefois, le manque d'efficacité et les différences de qualité ne peuvent expliquer l'importance des disparités observées pour les dépenses consacrées à certains services.

Aucune étude empirique globale visant à évaluer les différences entre les coûts de prestation des services municipaux n'a encore été officiellement publiée en Suisse bien que le canton de Zurich ait toutefois essayé d'évaluer les coûts « réels » de ses communes dans le cadre de la réforme du système cantonal de péréquation financière<sup>3</sup>. Il est donc difficile de tirer des conclusions générales sur le degré auquel les coûts sont effectivement à l'origine des différences entre les niveaux de dépenses ou sur la question de savoir si ces disparités tiennent à des différences de qualité de service ou simplement à un gaspillage financier. Des études empiriques et un échange d'informations entre les villes seraient très utiles pour renforcer la position politique des villes et des agglomérations à l'égard des cantons et de la Confédération (voir aussi encadré 4.1).

### **Problèmes sociaux des zones métropolitaines**

La Suisse est l'un des pays les plus riches de la zone de l'OCDE puisque son produit intérieur brut la place au troisième rang des pays membres (OCDE, 2000b). En plus, ses taux de pauvreté sont relativement faibles par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE mais ils ont légèrement augmenté au cours de la dernière décennie. Parmi les principaux groupes touchés par la crise économique des années 1990 figuraient les personnes vivant seules et les familles monoparentales, les jeunes, les immigrants et les chômeurs de longue durée. Bien que le retour de la croissance se soit traduit par une diminution du nombre des chômeurs, on ne peut pas dire que le nombre des demandeurs d'aide sociale ait diminué pour autant. De nombreux groupes défavorisés se concentrent dans les zones urbaines et en particulier dans les grandes villes de chaque canton. Les villes de Genève, Bâle, Berne et surtout Zurich sont souvent considérées comme celles qui abritent le plus grand nombre de personnes connaissant des difficultés sociales mais d'autres villes, plus petites, sont confrontées aux mêmes problèmes, bien qu'à un moindre degré. En somme, bien que la Suisse ne dispose pas de statistiques sociales harmonisées<sup>4</sup>, les données disponibles font apparaître que la pauvreté et d'autres problèmes sociaux présentent une nette dimension territoriale.

#### Encadré 4.1. **Cadre institutionnel de la gestion urbaine en Suisse et aux États-Unis**

La situation des zones métropolitaines suisses est assez comparable à celle des États-Unis puisque l'échelon municipal agit, dans les deux pays, dans un cadre fédéral similaire. Comme les communes suisses et à la différence de ce qui se passe dans la plupart des autres pays du monde, les administrations locales sont chargées, aux États-Unis, de fournir une vaste gamme de services sur la base d'un système fiscal également décentralisé. Elles doivent en même temps relever le défi d'un environnement très fragmenté. La zone métropolitaine de Chicago comprend, par exemple, 262 administrations municipales distinctes. Les centres urbains doivent faire face à des problèmes caractéristiques des zones métropolitaines ou même de portée nationale comme la concentration des populations défavorisées ou la toxicomanie. En même temps, les habitants et les entreprises peuvent s'installer facilement dans les communes suburbaines qui offrent des conditions fiscales plus favorables. De ce fait, les habitants des centres urbains américains sont confrontés à des taux d'imposition supérieurs à la moyenne et à des services publics de qualité inférieure à la moyenne, ce qui renforce encore le processus d'exode urbain. Comme les cantons suisses, les États américains ont dû prendre en charge certains services publics que les villes criblées de dettes ne pouvaient plus assumer, notamment au niveau de l'enseignement supérieur et de la justice.

Il existe des différences dans l'approche institutionnelle et politique entre les deux pays, certaines au détriment et d'autres favorables aux villes suisses. Alors que les communes suisses s'appuient principalement sur des impôts sur le revenu et sur le patrimoine axés sur le lieu de résidence, les villes américaines ont davantage recours aux impôts fonciers qui atténuent quelque peu l'effet de l'exode urbain. L'aide sociale incombe principalement aux États fédérés aux États-Unis et elle est financée en partie par des subventions fédérales (qui ont toutefois rapidement diminué au cours des années 1990 sous l'effet des réformes des prestations sociales) alors que dans la plupart des cantons suisses les communes sont responsables de l'aide sociale. La coopération entre les communes et les États américains est encore moins fréquente qu'entre les échelons équivalents de l'administration suisse (Reschovsky, 2001). A la différence de la Confédération et de la plupart des cantons suisses, ni l'État fédéral ni les États fédérés américains n'ont introduit un système général de collecte des impôts ou de péréquation des coûts qui pourrait soulager les villes de leurs difficultés spécifiques. La politique suisse à l'égard de la toxicomanie est moins répressive que les politiques assez punitives des États-Unis, ce qui évite l'apparition de zones très sinistrées allant de pair avec le développement d'un marché noir de la drogue. Bien que le cadre institutionnel des deux pays soit analogue, les nombreuses différences existant entre eux sur le plan de la superficie du territoire, de la structure économique et sociale et des méthodes d'action ne permettent pas de discerner des tendances d'évolution pour les villes suisses sur la base de l'expérience des États-Unis.

## Dépenses d'aide sociale

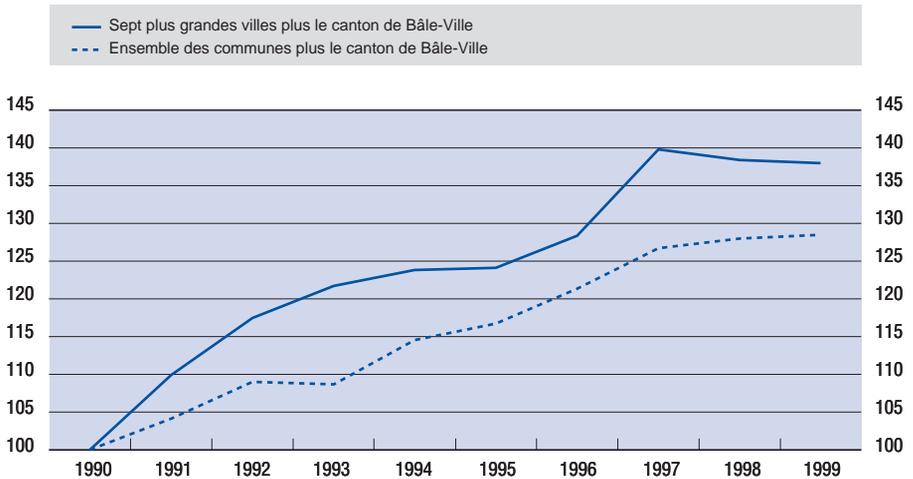
Les responsabilités en matière d'aide et de sécurité sociale sont confiées à divers échelons de l'administration. Alors que la sécurité sociale est du ressort de l'administration fédérale, la responsabilité de l'aide sociale incombe aux communes et aux cantons. La sécurité sociale correspond au système de couverture universelle qui est régi par la législation fédérale. Les différentes assurances obligatoires couvrent l'invalidité, la vieillesse, le chômage et la maladie<sup>5</sup>. Certains cantons versent des allocations supplémentaires généralement aux bénéficiaires de la retraite ou de pensions d'invalidité dont le revenu est inférieur à un niveau acceptable. Les programmes d'aide sociale<sup>6</sup> sont, quant à eux, gérés par les cantons qui fixent les taux de paiement. La plupart des cantons suivant les recommandations de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), les prestations sont dans l'ensemble assez homogènes sur tout le territoire<sup>7</sup>. Une allocation forfaitaire de base est fixée pour chaque catégorie à laquelle s'ajoute un paiement différencié en fonction des variations régionales du niveau de vie. Bien que les cantons restent exclusivement responsables de la politique d'aide sociale, la plupart d'entre eux en ont confié la responsabilité financière à leurs communes. C'est généralement le cas pour la plupart des cantons germanophones dans lesquels les communes jouent un rôle important dans le financement et la gestion des programmes. Le système est plus complexe, en réalité, du fait que les cantons et la Confédération participent aussi au financement et, parfois, à la gestion de certains programmes destinés à des groupes cibles comme les sans-abri, les immigrants à problème, les toxicomanes et les réfugiés.

### *Les dépenses d'aide sociale dans les villes*

La responsabilité financière de l'aide sociale fait peser de lourdes contraintes sur les communes et, en particulier, sur les grandes villes. Pour des raisons structurelles qui tiennent notamment au fait qu'elles abritent un plus fort pourcentage de pauvres et d'immigrants, les villes comptent davantage de demandeurs d'aide sociale. Les dépenses sociales ont augmenté beaucoup plus vite dans les grandes villes que dans le reste du pays au cours de la dernière décennie (figure 4.7). Dans certaines villes, elles représentent 30 % du budget municipal contre 12 % dans une commune moyenne.

La concentration de la pauvreté et le niveau plus élevé des dépenses d'aide sociale observés dans les grandes villes peuvent tenir aux facteurs institutionnels qui régissent l'aide sociale en Suisse. En dépit de la décision rendue par le Tribunal fédéral, l'aide sociale n'est pas un droit constitutionnel en Suisse<sup>8</sup> et il n'existe donc pas, au niveau fédéral, un cadre juridique unique. Il en va de même pour les cantons. Bien qu'il existe des recommandations comparables à celles de la CSIAS

Figure 4.7. **Croissance des dépenses sociales dans les grandes villes, 1990-1999**  
Évolution par type de municipalité, 1990 = 100



Source : Administration fédérale des finances (diverses années).

qui sont fixées au niveau inter-cantonal, celles-ci n'ont pas été concrétisées en garanties légales pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Cela a conféré un certain caractère arbitraire à l'aide sociale puisque les administrations sont libres, somme toute, d'accepter ou de refuser les demandes d'aide, de négocier avec chaque demandeur et de trouver, au niveau des cantons et des communes, des solutions qui sont avantageuses pour la collectivité plutôt que pour les demandeurs d'aide. Les administrations locales cherchent souvent à se renvoyer mutuellement la charge de l'aide sociale. Ce système décentralisé et légèrement opaque se traduit principalement par une inégalité de traitement sur l'ensemble du territoire et, pour les demandeurs d'aide, par la recherche plus ou moins active des prestations les plus généreuses. Cela fait émerger le « tourisme social » qui est une forme de migration interne provoquée par des facteurs sociaux.

Dans ces conditions, les villes deviennent particulièrement vulnérables. Premièrement, les grandes villes fournissent davantage de services sociaux et appliquent des contrôles moins stricts. Elles attirent, comme un aimant, les demandeurs sociaux d'autres régions, ce qui se traduit, pour les employés des services sociaux, par une charge de travail plus importante qui n'est pas justifiée par l'écart des taux de chômage avec d'autres cantons. Dans le cas de Zurich, par exemple, les demandeurs qui viennent d'autres cantons sont trois fois plus nom-

breux que ceux qui quittent la ville pour d'autres cantons. Environ 30 % de ceux qui demandent à bénéficier de l'aide sociale vivent dans le centre-ville depuis un an au plus. Deuxièmement, les grandes villes permettent un plus grand anonymat. Les demandeurs d'aide sociale, qui ne sont pas sûrs que la confidentialité des informations les concernant sera respectée dans les petites communes, migrent vers les grandes villes. Troisièmement, les versements d'aide sociale sont considérés comme un emprunt, ce qui veut dire qu'ils doivent être remboursés. Cette disposition n'est pas appliquée rigoureusement dans tous les cantons du fait que les grandes communes la trouvent trop coûteuse à gérer. Quatrièmement, l'approbation du versement des prestations est une décision qui est prise au cas par cas. Ce processus, qui vise à assurer la légitimité démocratique et à empêcher la fraude, a tendance à favoriser les demandeurs résidant dans les grandes villes.

D'une manière générale, alors que la politique sociale suisse est régie par un cadre intercantonal global, il existe de très nombreuses subventions cantonales spéciales qui sont souvent appliquées en vertu de règlements locaux. C'est le cas, par exemple, du système de prestations locales ou cantonales qui dépendent du revenu ou de la richesse des demandeurs. Ces prestations varient considérablement d'un canton ou d'une commune à l'autre. Les personnes qui sont prêtes à se déplacer peuvent bénéficier de dispositions très différentes suivant les endroits. On peut dire qu'alors que la sécurité sociale se caractérise par un certain nombre de facteurs qui conduisent à un partage équilibré des charges entre les unités territoriales, l'aide sociale crée une dynamique territoriale qui joue contre la santé financière à long terme des zones urbaines.

### *Péréquation des dépenses sociales*

Les charges financières qui pèsent sur les municipalités et sur les villes, en particulier, ont amené les communes et les cantons à chercher de nouvelles formes de partage des coûts. L'Office fédéral des assurances sociales distingue trois catégories de cantons : les cantons où l'aide sociale est très centralisée et où le canton est fortement impliqué dans le financement et l'organisation de l'aide sociale (Genève, Bâle-Ville, Tessin) ; les cantons qui, tout en gardant des pouvoirs assez étendus sur l'aide sociale et y contribuent fortement à son financement, en délèguent entièrement, en pratique, la responsabilité aux communes (Berne, Jura, Grisons, Vaud) et les cantons dans lesquels l'aide sociale est très décentralisée et où l'autorité cantonale ne couvre que peu d'aspects, notamment la surveillance et les relations avec les autres cantons (est et centre de la Suisse et Zurich). Ces distinctions ont des conséquences évidentes pour la répartition des dépenses financières entre les communes d'un canton.

Les cantons ont suivi diverses options pour partager les dépenses sociales avec leurs communes. Dans le canton de Berne, quelque 400 municipalités

coopèrent sur les questions sociales. Le coût de la plupart des prestations, y compris les allocations familiales, l'aide au logement et la prise en charge des handicapés, est partagé entre le canton et les communes au moyen d'un système de péréquation des charges qui dépend en partie de la capacité financière des communes. Dans le canton des Grisons, un système mis en place en 1995 associe une péréquation verticale et une péréquation horizontale et permet ainsi d'alléger les charges de Coire, la ville principale. Un tiers des dépenses est assumé par les communes et 40 % par le canton. Dans le canton de Genève, la ville de Genève gère ses propres services et les petites communes prennent leurs propres dispositions. Il existe un certain niveau de centralisation mais, en même temps, les initiatives sociales sont déléguées aux institutions locales. Une approche légèrement différente a été adoptée dans le canton de Vaud où un quatrième échelon administratif a été mis en place spécialement pour gérer l'aide sociale. Les coûts du centre régional sont répartis entre les communes en fonction de leur base d'imposition. L'approche régionale reste toutefois limitée en Suisse.

Dans l'ensemble, la structure de la politique sociale suisse repose sur le principe de la subsidiarité. Ce système est plus souple pour répondre aux besoins locaux et la responsabilité financière au niveau local peut fortement contribuer à empêcher une augmentation des dépenses sociales mais cela peut créer des problèmes surtout dans les grandes villes où les ressources financières ne sont souvent pas à la hauteur des responsabilités.

### ***Autres problèmes sociaux des zones métropolitaines***

#### *Immigrants*

La Suisse a attiré un flux important et régulier d'immigrants. En 2000 19.3 % de la population suisse était de nationalité étrangère. La plupart des immigrants se concentrent dans les grandes villes : les étrangers représentent 35 %, 28 % et 15 % de la population totale des villes de Genève, Zurich et Berne, respectivement. La concentration des immigrants dans les zones urbaines est due, en partie, à la politique nationale qui oblige les étrangers à vivre dans la commune dans laquelle ils travaillent. Les immigrants sont plus vulnérables au chômage, à la pauvreté et aux autres maux sociaux que les ressortissants suisses. Leurs difficultés tiennent principalement à leur faible niveau d'éducation et aux problèmes linguistiques. Depuis l'introduction de la loi sur l'intégration des étrangers, l'administration fédérale finance des cours de langue pour les adultes et les enfants. En 2001, elle a débloqué CHF 10 millions pour financer des projets prévus par la loi. La plupart des cantons et des grandes villes ont toutefois défini leur propre politique d'intégration des étrangers qui crée, pour eux, une charge disproportionnée.

### *Réfugiés et demandeurs d'asile*

Les centres urbains doivent aussi faire face à un afflux constant de réfugiés et de demandeurs d'asile, la Suisse recevant quelque 25 000 demandes par an. Ce chiffre est monté à 50 000 pendant la guerre du Kosovo. C'est la Confédération qui définit et finance la politique à l'égard des réfugiés mais c'est aux cantons et aux communes qu'il incombe d'appliquer les programmes et de fournir les services prévus. La Confédération se charge aussi de la mise en œuvre et du financement des programmes de retour des immigrants, comme celui qui a été mis en place pour les réfugiés du Kosovo. Bien que l'Office fédéral des réfugiés cherche à mettre en œuvre une politique permettant de répartir également les réfugiés sur l'ensemble du territoire, nombre d'entre eux finissent par se retrouver dans les grandes villes où ils espèrent trouver du travail. Suivant leur situation, ils peuvent espérer obtenir un permis de travail dans un délai de trois à six mois après leur arrivée<sup>9</sup> mais beaucoup d'entre eux demandent à bénéficier de l'aide sociale. Bien que le coût qui en résulte soit en général intégralement remboursé par la Confédération, les cantons ou les municipalités financent d'autres services en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile tels que l'éducation des enfants, les frais juridiques et les dépenses hospitalières.

### *Toxicomanes*

La politique en matière de lutte contre la toxicomanie illustre particulièrement bien les tensions existant entre les échelons de l'administration pour le partage et le financement des responsabilités et la façon dont les charges financières se concentrent actuellement sur les villes. Certaines d'entre elles, comme Zurich, sont particulièrement attirantes pour les toxicomanes. Bien que la ville de Zurich demande à la municipalité d'origine des non-résidents de rembourser le coût de l'aide sociale qu'elle accorde à ces derniers, la ville doit supporter de nombreuses dépenses liées au marché de la drogue. Alors qu'une politique de lutte contre la toxicomanie est appliquée au niveau national, la Confédération n'assume qu'un faible pourcentage des coûts de la toxicomanie (encadré 4.2). Elle n'en prend à sa charge que 20 %, le reste étant payé par les cantons, qui souvent se déchargent de cette responsabilité sur les villes. Une nouvelle procédure a été introduite pour l'attribution des fonds fédéraux aux institutions et le montant du financement dépendra maintenant de la performance de celles-ci.

Dans l'ensemble, le partage des responsabilités pour la prise en charge des toxicomanes s'établit comme suit : les institutions d'aide aux toxicomanes sont financées et gérées par les villes avec, parfois, des subventions cantonales ou fédérales. Des programmes de recherche considérés comme présentant un intérêt national sont cofinancés par la Confédération qui, par exemple, a financé les deux tiers des travaux de recherche initiale d'un programme fournissant de l'héroïne sur ordonnance. Ce programme a abouti par la suite au traitement régulier

#### Encadré 4.2. La politique suisse en matière de drogue

Ce sont les villes suisses – autorités publiques et acteurs de terrain – qui ont demandé, les premières, qu'une nouvelle stratégie soit appliquée entre les administrations face au problème de la drogue. C'est ainsi que Berne, Zurich, Bâle, Genève et d'autres villes ont adopté une stratégie visant à maintenir le contact avec les toxicomanes. L'administration fédérale a confirmé cette nouvelle orientation dès 1991. C'est elle qui établit la politique nationale en matière de drogue et qui soutient les initiatives lancées par les cantons, les communes et les institutions privées. Elle fournit à ses partenaires des informations générales et scientifiques et elle favorise la coordination et l'harmonisation de toute politique ou mesure mise en place par les cantons. Si elle fixe les grandes lignes de la politique à l'égard des stupéfiants, la mise en œuvre de celle-ci incombe surtout aux cantons, travaillant en étroite coopération avec les communes et les institutions.

La Suisse applique, en matière de lutte contre la drogue, une politique assez libérale qui comprend quatre volets : prévention de la consommation de stupéfiants par les jeunes ; thérapie pour les toxicomanes qui cherchent à se désintoxiquer ; réduction des risques pour préserver la santé des toxicomanes même s'ils continuent à se droguer ; et durcissement de l'action en matière de lutte contre la drogue en augmentant le nombre des poursuites engagées contre la fabrication, le trafic et la consommation de stupéfiants. On peut dire que les Suisses ont adopté une approche différenciée et équilibrée en mettant moins l'accent sur la répression mais davantage sur l'aspect sanitaire. En même temps, les ressources consacrées à l'action contre les bénéficiaires du trafic de stupéfiants ont été considérablement augmentées. Le coût de la politique à quatre volets, décrite plus haut, s'élève à CHF 1 milliard par an. Ces mesures ont légèrement réduit les pressions pesant sur les villes mais celles-ci n'en demeurent pas moins confrontées à un problème qui est essentiellement de nature nationale.

Source : Office fédéral de la santé publique (2000).

des toxicomanes, entièrement financé par les cantons et les communes, une partie des coûts étant supportée par les caisses d'assurance maladie. Les centres et institutions destinés aux toxicomanes sont financés par les cantons alors que l'aide sociale est fournie par les autorités locales (dans quelques cas, avec un apport des cantons, selon les municipalités). L'administration fédérale supporte les coûts des soins de santé par l'intermédiaire de l'Office fédéral des assurances sociales. La toxicomanie est un problème local aux yeux de la plupart des observateurs alors qu'il s'agit en fait d'un problème national qui doit donc faire l'objet de mesures plus énergiques de la part de la Confédération.

## Travailleurs pauvres

Bien que l'économie suisse ait pratiquement renoué avec le plein emploi après 1997, le pays doit faire face à l'apparition des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire de personnes qui, bien que salariées, doivent bénéficier d'une aide sociale. D'après l'Office fédéral de la statistique, presque 250 000 personnes étaient dans ce cas en 1999, ce qui représentait 7.5 % de la population active âgée de 20 à 59 ans, contre 5 % en 1995. Les ménages des zones urbaines, en particulier les familles monoparentales et les jeunes, sont les plus durement touchés<sup>10</sup>. Certains cantons essaient de résoudre ce problème en développant leurs propres solutions. Le canton du Tessin, par exemple, cherche à réduire le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale en étendant aux ménages avec enfants le système actuel des prestations complémentaires liées à l'assurance vieillesse et invalidité<sup>11</sup>. Cela a permis de réduire de 3.3 % le pourcentage de familles pauvres (Bauer, 2000). Le modèle du Tessin a été considéré comme un succès et la Confédération envisage de l'appliquer à l'ensemble du pays. L'avantage du système est qu'il considère la prestation comme un droit, ce qui est moins dévalorisant et moins tributaire de l'appréciation des bureaux d'aide sociale. Les cantons considèrent en même temps ce système comme plus équitable puisque les prestations sont payées par la Confédération.

De nouveaux moyens de venir en aide aux travailleurs pauvres devraient aussi être considérés. Plusieurs pays européens ainsi que les États-Unis ont introduit des compléments de revenu pour les bas salaires. L'idée sur laquelle ils reposent est simple : les familles dont le revenu reste en dessous du seuil de pauvreté reçoivent une subvention salariale ou un crédit d'impôt, si au moins un de leur membre travaille. Cette subvention correspond à un certain pourcentage du revenu salarial, ce qui incite à obtenir un emploi, et elle est calculée sur la base du revenu familial. Les États-Unis ont eu recours à cette mesure surtout dans le but de réduire la pauvreté des familles avec enfants. Les crédits d'impôt sur le revenu du travail pourraient donc constituer un aspect d'une politique nationale de la famille. Ils pourraient aussi compléter et alléger les instruments actuels de la politique sociale, tels que l'aide sociale ou le système de sécurité sociale et pourraient, à long terme, remplacer les mesures sectorielles, comme le logement social, la fourniture de logements à bas prix cédant progressivement la place à une aide individuelle directe.

## Quartiers en difficulté

Si les disparités sociales au sein des zones métropolitaines sont moins marquées en Suisse que dans d'autres pays de l'OCDE, certains quartiers centraux ou périphériques abritent malgré tout une forte proportion de groupes défavorisés et montrent des signes de déclin. L'action menée en faveur de ces quartiers est surtout axée sur le logement. L'administration fédérale se contente, dans ce domaine, d'accorder des subventions et de suggérer des orientations et elle ne

prend pas position à l'égard des mesures à prendre ou des zones à cibler. Certaines municipalités ont adopté, dans le passé, d'ambitieuses politiques de rénovation des centres urbains. La ville de Zurich a défini deux principaux axes d'urbanisation sur lesquelles elle porte ses efforts : Zurich-ouest et Zurich-nord, deux anciennes zones industrielles. Bien que ces initiatives aient, en général, attiré de nouvelles couches de population et amélioré la qualité de l'environnement urbain, elles pourraient conduire à long terme à un processus de gentrification des quartiers concernés en amenant les groupes de résidents plus vulnérables à se déplacer vers d'autres parties de la ville ou sa périphérie. La politique du logement actuellement mise en œuvre par le canton de Genève met davantage l'accent sur la mixité sociale. Les terrains manquant, il est envisagé de modifier le statut d'une zone de 600 000 mètres carrés occupée par des logements individuels et de créer l'espace nécessaire à la construction d'immeubles d'appartements.

### **Débordements territoriaux et transgression du principe de l'équivalence fiscale**

La séparation fonctionnelle au sein des zones métropolitaines est à l'origine d'un autre phénomène qui fait peser des pressions sur les villes. Les habitants des banlieues continuent d'utiliser les services et les équipements des centres urbains sans fournir les ressources nécessaires à leur financement du fait qu'ils vivent ailleurs. L'augmentation des déplacements pendulaires pose, en outre, des problèmes pour l'environnement et obligent à mettre en place de nouvelles infrastructures de transport qui sont en partie financées par les zones métropolitaines. La séparation entre le lieu de résidence et celui de l'utilisation des services publics est donc à l'origine d'effets de débordements territoriaux et d'une transgression du principe de l'équivalence fiscale, c'est-à-dire d'une différenciation entre ceux qui organisent les services publics locaux, ceux qui en bénéficient et ceux qui paient les impôts nécessaires<sup>12</sup>. La transgression du principe de l'équivalence fiscale est accentuée par la petite taille des structures des communes et des cantons suisses et par le grand nombre de lignes de démarcation qui séparent des collectivités indépendantes. Les débordements territoriaux imposent une charge spécifique aux grandes villes.

### ***Équipements des centres urbains***

Le rapport de l'administration fédérale sur les centres urbains énumère un certain nombre de domaines dans lesquels on observe des débordements territoriaux et un manque d'équivalence fiscale (Secrétariat d'État à l'Économie, 1999). Ils incluent les services culturels, récréatifs et sportifs (déficitaires) qui sont utilisés surtout par les habitants de l'agglomération au sens large. Les théâtres et les music-halls des cantons urbains de Bâle-Ville et de Genève en sont de très bons

exemples. Les municipalités urbaines cofinancent et fournissent des établissements d'enseignement tels que des collèges techniques qui bénéficient à beaucoup d'autres que leurs seuls administrés. Dans le domaine de la santé, les grandes villes de la plupart des cantons sont responsables des hôpitaux régionaux, des maisons de retraite, des soins de santé non hospitaliers et des autres services sanitaires. Les transports publics sont utilisés par la population urbaine ainsi que par les habitants des banlieues mais ils sont financés de façon disproportionnée par les villes. Le réseau routier municipal est, comme on l'a déjà dit, surtout utilisé par les habitants des banlieues. Dans certains cas, le débordement territorial, qui peut être attribué aux non-résidents, est supposé atteindre 60 % des dépenses urbaines pour certains équipements.

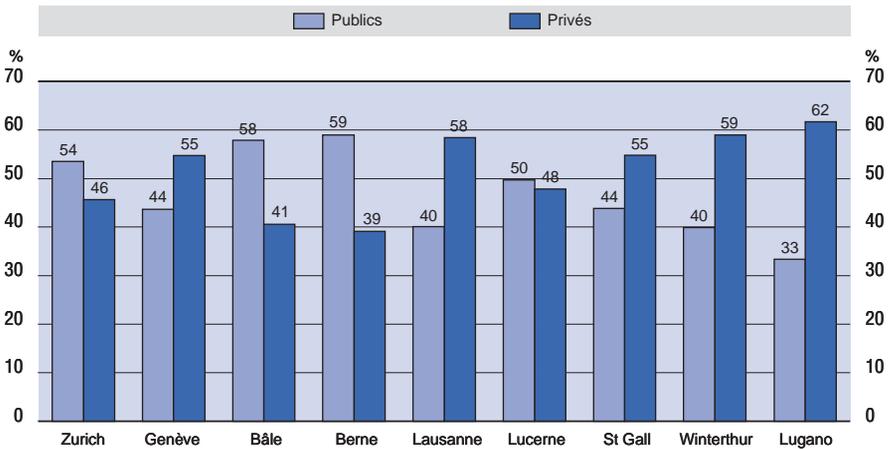
La prestation de certains services est même décidée par des législations cantonales ou fédérales et constitue une mission confiée aux municipalités sans contribuer à son financement. En outre, les accords de partage des coûts conclus entre les cantons excluent souvent expressément le recouvrement de l'intégralité des coûts pour la juridiction prestataire, ce qui la laisse donc avec un bloc de dépenses non remboursées<sup>13</sup>. Enfin, la plupart des villes hésitent à appliquer aux utilisateurs des tarifs leur permettant de couvrir intégralement leurs coûts ou à faire payer un prix différent aux non-résidents pour certains de leurs services. La différenciation des prix sur la base du lieu de résidence est une pratique ayant une certaine forme d'esprit mercantile, mais en n'y recourant pas, les villes se privent d'un moyen de couvrir le déficit de leurs services centraux.

### **Transport et environnement**

La séparation fonctionnelle s'est traduite par un vaste flux de déplacements pendulaires en direction et à partir des centres urbains. L'étalement des villes a fait de la voiture le moyen de transport dominant pour les déplacements quotidiens, ce qui favorise encore la dispersion de l'implantation de l'habitat (figure 4.8). Les seules exceptions sont les agglomérations de Zurich, Bâle, Berne et Lucerne où les transports publics jouissent d'un traitement préférentiel. Par contre, les moyens de transport individuel sont les plus utilisés dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants dans lesquelles plus de 70 % des pendulaires se déplacent en voiture. L'augmentation du trafic se traduit par des embouteillages qui conduisent à demander de nouvelles routes qui, à leur tour, réduisent le coût et la durée des trajets, ce qui augmente l'attrait des banlieues et entraîne une encore plus grande dispersion de l'habitat. Le transport individuel crée donc un cercle vicieux pour le volume du trafic et l'étalement des villes dans les campagnes. Les déplacements pendulaires et l'organisation territoriale se renforcent mutuellement dans une certaine mesure, les responsables suisses de l'aménagement du territoire qualifient souvent la politique des transports et les infrastructures de transport de « planificateurs occultes de l'utilisation des sols ».

Figure 4.8. **Moyens de transport utilisés pour les déplacements pendulaires vers les centres urbains**

En % du volume total des transports



Source : Secrétariat d'État à l'Économie (1999).

L'utilisation de la voiture a un effet préjudiciable sur les finances municipales ainsi que sur l'environnement. Premièrement, les dépenses des routes par habitant sont plus élevées dans les grandes villes que dans les petites agglomérations<sup>14</sup>. Ces dépenses sont liées en grande partie aux déplacements pendulaires venant des zones périphériques. Il ressort de calculs effectués pour le canton et la ville de Bâle ainsi que pour la ville de Berne qu'entre 20 % et 50 % du coût de la construction et de l'entretien des routes est lié aux déplacements pendulaires (Blöchli *et al.*, 2000). Comme les habitants des villes possèdent moins de voitures et effectuent moins de déplacements pendulaires que les résidents des banlieues, leur utilisation des routes de banlieues ne compense pas les coûts encourus par le centre urbain. Le débordement territorial est légèrement moins important pour les transports publics du fait que les municipalités centrales et les cantons coopèrent sur une base contractuelle avec les municipalités environnantes. Toutefois, certains de ces contrats entre les différentes municipalités et le partage des charges qui en résulte ne garantissent pas un partage équilibré des dépenses<sup>15</sup>. A la différence de ce qui se passe dans les zones rurales, la Confédération ne verse pratiquement pas de subvention aux zones urbaines pour les transports publics.

Deuxièmement, l'augmentation des mouvements pendulaires a détérioré la qualité de l'environnement dans les centres urbains, surtout au niveau des pollutions atmosphériques et des désagréments acoustiques auxquelles le transport individuel contribue fortement. Cela fait peser une charge considérable sur la population urbaine. Dans une majorité de grands centres urbains, les normes légales fixées pour la qualité de l'environnement ne sont pas respectées bien que la situation se soit améliorée entre 1990 et 2000 grâce notamment à l'introduction rapide des pots catalytiques. Là encore, les grandes zones métropolitaines suisses sont plus touchées que le reste du pays. La moins bonne qualité de l'environnement dans les quartiers centraux des agglomérations incite les gens à les quitter, ce qui déclenche à nouveau un cercle vicieux d'étalement des villes, d'augmentation du coût des infrastructures de transport et de détérioration de l'environnement pour la population du centre. Pour modérer l'étalement des villes et la détérioration de l'environnement, de nouvelles infrastructures de transport public doivent être construites et financées, à nouveau surtout aux dépens des villes et des cantons plus urbanisés.

### **Priorités d'une future politique des grandes agglomérations**

Jusqu'au milieu des années 1990, la Suisse n'avait pas élaboré de stratégie spécifique à l'égard des zones urbaines et métropolitaines. La notion de « politique urbaine » était même inconnue. Les zones pouvant bénéficier d'une aide régionale étaient surtout rurales. La seule exception concernait les zones en difficultés économiques qui incluaient quelques zones urbaines mais qui correspondaient surtout aux vieilles régions industrielles soutenues en vertu des dispositions de la loi sur les régions défavorisées. Les politiques sectorielles ne tenaient compte des zones métropolitaines que de façon marginale en prévoyant, par exemple, de faibles subventions fédérales pour la promotion des transports publics régionaux dans les zones urbaines. L'étalement des villes a été à l'origine de la loi de 1977 sur l'aménagement du territoire mais les cantons restant principalement responsables de la planification de l'utilisation des sols, ils ont limité l'influence exercée par l'administration fédérale sur l'aménagement urbain. En résumé, les zones métropolitaines ne faisaient pas partie des grands dossiers de la Confédération. C'est la crise économique générale de la première moitié des années 1990 qui a déclenché une action politique au niveau fédéral en révélant les difficultés financières des villes.

L'amendement apporté à la Constitution en 2001 a ouvert la voie aux politiques urbaines. Le nouvel Article 50 affirmant que la Confédération « *prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines* » a élargi le champ d'action de la Confédération à l'égard des agglomérations. A l'issue de travaux préliminaires sur les zones métropolitaines, le gouvernement a défini quatre priorités pour une future stratégie urbaine : une meilleure prise en compte des aggro-

mérations dans l'élaboration des politiques sectorielles fédérales ; une plus grande coopération verticale entre les trois échelons administratifs partageant des responsabilités pour la fourniture de services publics ; une plus grande coopération horizontale pour la fourniture de services dans l'ensemble des zones métropolitaines et ; l'intégration des villes suisses dans le réseau des villes européennes. En 2001, la « Commission Tripartite » réunissant les trois échelons administratifs (fédéral, cantonal et municipal) a été mise en place pour favoriser la coopération verticale dans les domaines d'action intéressant les zones métropolitaines. Étant donné l'importance de ces dernières pour le développement économique, la Confédération doit soutenir leurs efforts de coordination territoriale des activités sectorielles notamment en ce qui concerne la politique des transports, et porter un vif intérêt aux plates-formes permettant aux différents partenaires de l'aménagement urbain de se réunir.

### ***Inclusion des villes dans le projet de nouvelle péréquation financière***

A condition qu'il soit approuvé et mis progressivement en œuvre au cours des prochaines années, le programme gouvernemental de nouvelle péréquation financière (NPF) (chapitre 3) contient plusieurs propositions d'intérêt pour les villes. Premièrement, l'introduction d'un fonds reflétant les « charges socio-démographiques » permettra de reconnaître que les cantons peuvent être contraints de supporter des coûts qui échappent à leur contrôle. Ce fonds pourra permettre de venir en aide aux cantons dont la population tributaire des services publics dans le domaine, par exemple, de l'aide sociale ou de l'éducation, représente un pourcentage disproportionné au-dessus de la moyenne. La péréquation des coûts opérée grâce à ce fonds bénéficiera donc aux cantons qui comptent une forte population urbaine. Deuxièmement, la coopération horizontale entre les cantons dans les zones urbanisées reposera sur une base juridique claire et la Confédération disposera d'un instrument de pilotage. L'objectif est de faire en sorte que les cantons soient dédommagés, comme il convient, de la fourniture de services publics qui bénéficient à des personnes ne résidant pas sur leur territoire et de mettre un terme aux consommations sans contrepartie entre les régions. Il pourrait être cependant utile d'introduire des incitations financières à la place des mesures coercitives actuellement proposées. Ces incitations pourraient récompenser les cantons qui se lancent dans des projets inter-cantonaux.

D'une manière générale, la position des grandes villes devrait être renforcée dans le projet de NPF. Le système prévu concerne les relations entre la Confédération et les cantons et ne tient pas compte de l'échelon municipal. Il est impossible d'obliger les cantons à soutenir leurs villes à l'aide des ressources supplémentaires fournies par la NPF. Celle-ci s'insère donc dans la stricte structure fédérale du pays, ce qui désavantage toutefois les communes qui dépendent de leur canton pour la redistribution des fonds. La NPF risque aussi

d'entraîner une inégalité de traitement entre les villes constituant un canton urbain, qui bénéficieront totalement des fonds de la NPF, et les villes situées dans un plus grand canton rural, qui dépendront du bon vouloir de l'administration cantonale. La Confédération devrait déterminer s'il convient de prévoir des conditions supplémentaires au fonds « socio-démographique ». Cela pourrait permettre d'éviter des tensions entre les cantons et leurs grandes villes. Les cantons pourraient être invités à transférer une partie des ressources aux villes ou à mettre en place des systèmes de péréquation reconnaissant explicitement les besoins de celles-ci.

### ***Renforcement de la collaboration horizontale au sein des zones métropolitaines***

Une intensification de la coopération au sein des zones métropolitaines pourrait permettre de rétablir l'équivalence fiscale, d'assurer plus efficacement les services publics sur une grande échelle et d'intégrer les externalités de l'ensemble de ces zones. Quelques rares cantons et communes ont déjà établi une collaboration horizontale. Toutefois, les conflits d'intérêts existant entre les centres urbains et leurs banlieues excluent souvent des partenariats purement volontaires. Il ressort de l'expérience d'autres pays qu'il est peu probable de voir s'établir une coopération volontaire au sein des zones métropolitaines, et en particulier, des arrangements avantageux pour les centres urbains, en l'absence d'incitations gouvernementales spéciales (Chernick et Reschovsky, 1997). L'administration fédérale pourrait donc trouver utile d'utiliser un cadre juridique spécial ou de recourir à des moyens financiers pour créer des partenariats à l'échelon des zones métropolitaines. Un exemple de « bonne pratique » qui pourrait être utilisé est celui de la législation du canton de Fribourg en vertu de laquelle des compétences et des ressources ont été assignées à un nouvel organisme urbain. Les partenariats au sein des zones métropolitaines devraient être de nature fonctionnelle, c'est-à-dire être limités à un seul ou à quelques services publics du fait que tous les services ne couvrent généralement pas la même zone. Les associations concernant les transports métropolitains publics et privés pourraient particulièrement bénéficier d'une aide fédérale.

La coopération horizontale apporte des solutions adaptées aux problèmes des zones métropolitaines et une réponse appropriée pour le rétablissement de l'équivalence fiscale. C'est une solution plus douce et plus flexible qu'une intervention fédérale directe ou des fusions de communes. L'administration fédérale pourrait recourir à une politique de la carotte et du bâton pour favoriser la collaboration horizontale. Le bâton pourrait revêtir la forme d'une « législation fédérale relative aux partenariats horizontaux » ou de l'obligation faite aux cantons ou aux communes de créer des associations métropolitaines ou d'y adhérer tandis que la carotte pourrait être une modulation des transferts entre les échelons de l'administration en fonction de l'empressement des communes des zones métro-

politaines à coopérer, ou des incitations financières en faveur d'une collaboration au sein des zones métropolitaines entre les cantons, entre les communes et entre les cantons et leurs villes.

### ***Développement des infrastructures de transport public et introduction de mécanismes de péage***

L'expansion des zones métropolitaines est étroitement liée à celle des réseaux de transport. L'administration fédérale devrait donc évaluer soigneusement de nouvelles propositions visant à adapter les infrastructures de transport aux besoins des zones métropolitaines tout en évitant un plus grand étalement des villes. Bien que, dans l'ensemble, les systèmes de transport fonctionnent de manière satisfaisante dans les grandes agglomérations suisses, ils devraient atteindre leurs limites physiques au cours des prochaines années. La création de nouvelles infrastructures dans les zones urbaines est donc devenue un sujet de préoccupation majeure pour la politique des transports. Une stratégie fédérale en faveur d'infrastructures de transport plus durables devrait comporter deux aspects. *Premièrement*, des moyens supplémentaires devraient être alloués à des projets spécifiques de transport public dans les zones urbaines. La proposition de financement de nouvelles infrastructures de transport, formulée en 2001 par un groupe d'experts gouvernementaux, pourrait indiquer la voie à suivre. *Deuxièmement*, l'administration fédérale devrait autoriser, à l'aide d'un amendement constitutionnel, le recours aux péages et à d'autres redevances d'utilisation. Cela pourrait permettre aux zones métropolitaines d'augmenter leurs recettes et favoriser une gestion plus ciblée de la circulation et une coordination avec l'aménagement de l'espace. De plus, en recourant davantage au principe du bénéficiaire-payeur<sup>16</sup> qu'au financement à l'aide de taxes, la tarification routière serait plus efficace et plus équitable puisque les fonds seraient collectés là où ils seraient investis. Là encore, les associations de transport pourraient être responsables des systèmes de transport public et privé et de l'utilisation des recettes tirées des péages dans l'ensemble de la zone.

### ***Redéfinition de la politique sociale***

Une diversité de problèmes sociaux se concentre de plus en plus dans les grandes villes suisses. De nombreux aspects de la pauvreté sont aujourd'hui urbains plutôt que ruraux. Le coût social qui en résulte pour les villes se traduit par un niveau élevé de dépenses sociales. Les villes doivent souvent prendre en charge des politiques qui sont plutôt de caractère national. Le fait que les communes soient responsables de la protection sociale contredit quelque peu les recommandations concernant le fédéralisme budgétaire. Cela risque à long terme d'accroître les disparités fiscales entre les villes et les autres zones ou de déclen-

cher une course vers le bas dans le sens d'une « chasse au pauvre ». La responsabilité financière est souvent transférée d'un système à un autre et d'un échelon de l'administration à un autre. La première recommandation serait de définir une stratégie sociale globale et de s'orienter vers l'adoption d'une série de normes communes au niveau national, établie en collaboration avec les parties concernées.

Une plus forte implication au niveau fédéral pourrait présenter plusieurs aspects. A long terme, un amendement constitutionnel concernant les minima de subsistance pourrait être introduit, suivi par une loi-cadre régissant les droits minimaux en matière d'aide sociale. Celle-ci pourrait suivre les décisions déjà prises par le Tribunal fédéral. A court et à moyen terme, l'accent devrait être mis, en particulier, sur une meilleure coordination entre la sécurité sociale, l'aide sociale et la politique de la famille. Une plus grande participation de l'administration fédérale aux prestations sociales empêcherait les demandeurs de s'installer dans les centres urbains uniquement pour des raisons financières. Des subventions salariales établies à l'échelon fédéral pourraient remplacer une partie des instruments actuels, ce qui réduirait les dépenses encourues, dans les zones urbaines, au titre de la sécurité sociale nationale et de l'aide sociale. Certaines initiatives locales urbaines permettent de prendre en considération un large éventail de situations et de mobiliser d'importants réseaux d'acteurs sociaux. Sur ce point, la Suisse pourrait s'inspirer de l'exemple du Canada, un autre pays fédéraliste, dans lequel les trois échelons de l'administration ont formé un partenariat, souvent conjointement avec le secteur privé et des ONG. Enfin, un échange d'informations sur les bonnes pratiques, à tous les échelons de l'administration, devrait être davantage encouragé.

### **Renforcement de l'influence de la « Commission tripartite »**

Il est essentiel de disposer d'une tribune pour le débat institutionnel entre les autorités fédérales et les villes. Avec l'établissement de la Commission tripartite, les différents échelons de l'administration suisse ont déjà apporté une contribution importante à une meilleure coordination des politiques et de leurs effets dans les zones métropolitaines. Pour la première fois, le fédéralisme strictement horizontal de la Suisse a fait place à un partenariat entre les trois niveaux d'administration. Compte tenu des nombreuses responsabilités partagées et du fort impact souvent asymétrique que les politiques fédérales ont sur les zones métropolitaines, un plus grand poids devrait être accordé à un lieu de rencontre permanent permettant de partager et d'échanger des points de vue. La Commission tripartite existant déjà, elle devrait se voir attribuer, en priorité, le rôle de plate-forme pour la coordination des politiques urbaines. Elle pourrait, d'une part, être un lieu de rencontre pour les différents échelons de l'administration et, d'autre part, aider la Confédération à coordonner les diverses initiatives et mesures qui ont des incidences sur les zones métropolitaines, à la manière d'un organe de consultation inter-administratif institutionnalisé. Une Com-

mission tripartite renforcée permettra à la Confédération de coordonner les politiques verticalement entre les divers échelons de l'administration tandis que la Conférence de l'Organisation du Territoire (COT) et le Conseil de l'Organisation du Territoire (COTER) continueront de coordonner les politiques horizontalement, entre les différents ministères.

## Conclusions

Les zones métropolitaines suisses font partie des plus riches de la zone de l'OCDE et elles bénéficient d'une croissance économique supérieure à la moyenne nationale. Elles ne manquent pas de ressources financières dans l'ensemble mais elles souffrent d'un déséquilibre interne entre zones géographiques spécifiques. Certaines des disparités financières trouvent leur origine au niveau national, d'autres au niveau de la zone métropolitaine et d'autres encore au niveau des communes et du centre urbain. L'administration fédérale doit donc suivre une approche très réfléchie à l'égard des zones métropolitaines. Dans certains cas, elle pourrait venir en aide aux communes et aux cantons surtaxés dans certains domaines comme celui de la politique sociale par exemple. Dans d'autres, elle devrait élaborer une stratégie permettant une répartition plus égale des ressources au sein des zones métropolitaines plutôt que d'accorder une aide financière, comme elle le fait, par exemple, pour les transports. Dans d'autres cas encore, les villes et les cantons urbanisés devraient élaborer leurs propres stratégies de développement au sein de leur région. Les collectivités métropolitaines quelles qu'elles soient, y compris les centres-villes, doivent donner aux entreprises et aux résidents de bonnes raisons de rester en mettant en œuvre des politiques appropriées et une gestion urbaine efficace.

Les principaux enjeux d'une politique fédérale à l'égard des zones métropolitaines sont donc davantage d'ordre institutionnel que de nature financière. Ils sont surtout liés à un renforcement de l'appui apporté à la collaboration au sein de ces zones sous la forme d'un soutien aux partenariats ayant pour objectif d'assurer la prestation de services publics dans l'ensemble de l'agglomération, à l'aide d'incitations juridiques et financières appropriées. L'administration fédérale devrait principalement chercher à encourager une meilleure répartition des ressources des zones métropolitaines et à mieux évaluer les effets de ses politiques dans le cadre de partenariats tripartites. L'intégration des villes dans le processus de décision fédéral et l'établissement d'un partenariat opérationnel entre les échelons fédéral, cantonal et municipal suivant le schéma « tripartite » constituent un progrès important dans la voie d'une meilleure compréhension des problèmes urbains.

## Notes

1. Cette comparaison couvre les villes de Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Berne.
2. A l'issue de longs débats politiques menés pendant les années 1990, l'administration de la ville de Zurich, a ouvert d'anciennes zones industrielles au secteur des services et à la construction de logements.
3. Canton de Zurich (1997). Après la publication du rapport final « Analyse des Lastenausgleichs », les résultats ont été fortement contestés et l'administration ne les a pas utilisés pour son action. Les coûts ne sont, de ce fait, toujours pas inclus dans le système cantonal de péréquation financière.
4. L'office fédéral de la statistique s'efforce depuis cinq ans d'établir une base nationale de données relatives à l'aide sociale.
5. L'assurance maladie est régie par la législation fédérale et elle est obligatoire pour tout le monde. Elle est financée par tous ceux qui cotisent à des fonds qui peuvent être des institutions privées ou publiques. Le niveau des primes n'est pas uniforme et il varie d'une ville à l'autre. Il est plus élevé dans les villes où les coûts sont plus importants. Les cantons peuvent fixer librement le niveau des primes et, en échange, ils reçoivent des subventions fédérales destinées à compenser les primes qu'ils acquittent en totalité ou en partie pour le compte des ménages à faible revenu. Les subventions fédérales égalant les dépenses consacrées par les cantons à l'aide au paiement des primes d'assurance, cela crée d'autres disparités entre les cantons.
6. D'après la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), l'aide sociale fournit un revenu à ceux qui sont dans le besoin, favorise l'indépendance économique et personnelle et assure l'intégration sociale. Plutôt que de fournir uniquement une allocation de subsistance, elle cherche à offrir un revenu social minimum en permettant aux personnes d'avoir une vie professionnelle et sociale et en encourageant la prise de responsabilités et l'effort personnel (OFAS, 1998).
7. La CSIAS est une organisation indépendante qui publie des lignes directrices pour la fixation des taux d'aide sociale. Elle est composée d'experts des services sociaux publics et elle consulte les communes et les organisations du secteur privé. Le Tribunal fédéral a statué sur l'existence d'un droit constitutionnel non écrit à recevoir une aide correspondant au niveau de subsistance. Dix-sept des vingt-six cantons ont adopté les lignes directrices. Deux cantons ont exercé leur droit de fixer les prestations de base à un niveau inférieur de 10 % à celui prévu par les lignes directrices.
8. La nouvelle Constitution de 2001 reconnaît tout de même le droit à un niveau minimum de subsistance.
9. Un permis de séjour leur est accordé, au départ, par les cantons mais ils peuvent obtenir par la suite un permis de travail, suivant les quotas fixés par la Confédération.

10. D'après Initiatives Villes, un tiers de ceux qui sont tributaires de l'aide sociale en Suisse ont moins de 18 ans. Dans le canton de Zurich, environ 17 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont des familles monoparentales et 30 % des nouveaux demandeurs sont âgés de moins de trente ans.
11. Les ménages à faible revenu comptant des enfants de moins de 15 ans touchent, en plus des allocations familiales, des prestations complémentaires destinées à couvrir les besoins essentiels des enfants. Lorsque le ménage compte des enfants de moins de trois ans, ces prestations complémentaires sont majorées pour assurer aux parents un revenu minimum de base. Ce système protège assez efficacement les bas revenus.
12. Cette expression remonte au document de Mancur Olson de 1968. Celle de « correspondance fiscale », plus proche de l'idée sur laquelle elle repose, est aussi utilisée depuis.
13. Les accords concernant l'enseignement tertiaire et les hautes écoles spécialisées, par exemple, ou le cofinancement municipal ou cantonal des théâtres et des musées reposent généralement sur les coûts marginaux (ou variables) et non pas sur les coûts moyens.
14. Le niveau des dépenses routières des grandes villes dépasse d'un facteur de 1.3 environ la tendance générale à un plus haut niveau de dépenses dans les grandes villes, ce qui donne une idée de la charge supplémentaire que celles-ci doivent supporter au titre des infrastructures de transport individuel.
15. La plupart des systèmes de partage des coûts des transports publics sont axés sur l'offre et donc sur la densité du réseau et d'autres indicateurs de qualité dans chaque municipalité et ils ne tiennent généralement pas compte des facteurs concernant la demande, tels que l'utilisation effective ou l'origine géographique des utilisateurs. Cela défavorise les centres urbains qui offrent un réseau plus dense, surtout utilisé par les pendulaires. De ce fait, la ville de Zurich, par exemple, supporte les deux tiers du coût du système régional de transports publics alors qu'elle n'abrite que le tiers de la population.
16. Il ressort nettement de données concrètes que les taxes actuelles sur les carburants rendent le prix du transport individuel avantageux dans les zones urbaines mais désavantageux dans le reste du pays (Nash et al., 2001). La tarification routière pourrait donc contribuer plus efficacement à la gestion de la circulation urbaine qu'une augmentation des taxes sur les carburants, comme celle qui est envisagée par l'administration fédérale.

## Chapitre 5

# Les perspectives d'évolution pour les régions apprenantes

La mondialisation rend de plus en plus nécessaires une évolution plus rapide de la productivité et de l'innovation dans l'industrie manufacturière suisse. Jusqu'à maintenant, les activités ont eu tendance à se concentrer dans un certain nombre de grandes agglomérations urbaines bien que d'autres pôles d'activité, reposant souvent sur des industries traditionnelles, contribuent aussi notablement à la croissance économique. Alors que la stratégie suisse de développement territorial a été, pendant longtemps, surtout axée sur des moyens d'action et des politiques traditionnels liés aux infrastructures et à l'aménagement du territoire, elle s'intéresse maintenant davantage aux ressources humaines et à la diffusion des connaissances. La création des *Hautes écoles spécialisées* (HES) constitue un progrès important dans ce sens. Les HES comblent l'écart entre le niveau secondaire et les universités, entre la formation théorique et technique et entre la recherche et les technologies commercialisables. Tout en regroupant et en améliorant le niveau des établissements d'enseignement existants, la stratégie actuelle vise à relier la formation aux besoins locaux et à favoriser les transferts de technologies. Les HES pourraient notablement contribuer au développement, dans l'ensemble du pays, de régions apprenantes c'est-à-dire de régions disposant d'un réseau dense d'entreprises et de fortes capacités d'innovation. Il est particulièrement important de créer des liens entre ces établissements d'enseignement supérieur et les agglomérations d'entreprises dans les zones non urbaines où les services aux entreprises, les biens publics et les possibilités de développement font souvent défaut. Les politiques fédérales, et surtout les politiques cantonales, peuvent faire plus pour soutenir ces efforts.

### Le contexte suisse pour la politique des régions apprenantes

#### *Développement économique*

L'économie suisse associe des industries à forte valeur ajoutée (industries de services surtout, comme les services financiers) et des industrie manufacturières à

plus faible valeur ajoutée se caractérisant par des niveaux de productivité moins élevés (comme les industries mécanique et chimique). Le succès de la Suisse dans ces secteurs industriels a reposé sur les conditions socio-économiques globalement libérales et stables du pays, une main-d'œuvre très qualifiée et un marché du travail flexible. Les industries de service comme les industries manufacturières ont toutefois été relativement protégées de la concurrence internationale pendant des années. Par exemple, le secteur de la finance a bénéficié de la législation bancaire suisse en attirant des investissements internationaux considérables et certaines industries manufacturières (comme l'industrie mécanique et l'industrie des machines-outils) ont tiré parti de la flexibilité de la main-d'œuvre et des travailleurs immigrés.

Ces activités économiques se heurtent de plus en plus à des difficultés. Indépendamment du débat sur une révision des lois bancaires suisses, de nombreuses industries manufacturières doivent faire face à une concurrence internationale de plus en plus intense. La concurrence est, par exemple, en train de s'internationaliser au sein du secteur des machines-outils, de nouveaux entrants comme Taiwan, la Corée, la Chine et l'Inde soumettant les producteurs à des pressions sur les prix. La Suisse pouvant difficilement protéger ses industries à l'aide de barrières commerciales, il est urgent qu'elle améliore ses niveaux de productivité et qu'elle encourage l'innovation au niveau des produits. La question de l'amélioration de la productivité se pose en fait dans l'ensemble de l'économie mais avec plus ou moins d'acuité selon les secteurs.

### **Développement régional**

La Suisse présente, dans l'ensemble, une égalité remarquable des niveaux de service et des revenus entre les régions. Les disparités ont été réduites grâce à des programmes nationaux en faveur des infrastructures et de la redistribution, et un système efficace de péréquation financière (qui est en train d'être revu) a permis aux cantons d'utiliser mutuellement leurs offres de services. Les grandes agglomérations urbaines assurent de plus en plus le gros de la croissance de l'activité économique tandis que les régions alpines dépérissent et ont du mal à revaloriser leurs activités économiques (tourisme avant tout) et que d'autres régions périphériques sont en proie au déclin industriel et au dépeuplement. Zurich et Zoug, surtout, sont en train de se développer avec de nouvelles industries, comme les industries de service et les technologies de l'information et des communications (TIC) et Zurich attire un flux important d'investissement direct étranger (IDE) ainsi que les sièges de sociétés étrangères. Genève figure parmi les plus grandes agglomérations urbaines tandis que Berne et Lugano se développent plus lentement ; Bâle a récemment commencé à se redresser après avoir restructuré son pôle chimique. Si de nombreux services publics généraux restent accessibles sur la majeure partie du territoire

suisse, de plus en plus de services spécialisés aux entreprises et d'institutions d'aide à l'industrie sont situés dans les grandes villes. Avec la présence des aéroports et des sièges de sociétés étrangères, les grandes villes sont aussi les endroits où l'économie suisse se connecte avec l'activité commerciale mondiale et certaines d'entre elles, comme Bâle, Genève et Lugano, se développent même au-delà des frontières nationales.

Les répercussions sur l'économie suisse sont fortes avec la concentration dans les grandes agglomérations urbaines de nouvelles activités économiques et, par voie de conséquence, de la population et de divers problèmes environnementaux liés à la congestion. Certains observateurs estiment que ces répercussions sont inévitables et qu'il ne faut pas chercher à s'y opposer par des mesures politiques mais plutôt laisser la plupart de l'activité économique (et, en particulier, des industries exportatrices) s'établir dans les grandes agglomérations, les villes moyennes fournissant uniquement les services urbains essentiels aux zones non urbaines (avec l'aide du nouveau système de péréquation financière). Transformer l'économie suisse en un système fonctionnel d'agglomérations urbaines liées entre elles et faire fonctionner des centres de services dans un « vide » spatial est, bien sûr, une solution controversable sur le plan politique parce qu'elle va à l'encontre de la tradition suisse de l'autonomie et du développement au niveau local et qu'elle est donc susceptible de compromettre la cohésion politique du pays. Il y a aussi le risque qu'une structure industrielle trop concentrée entraîne des problèmes considérables d'inégalités régionales des niveaux de revenu et de services publics et qu'elle ne soit, en outre, pas économiquement viable. L'expérience de plusieurs autres pays de l'OCDE montre qu'une grande partie de la croissance économique et de l'activité liée aux exportations dans divers secteurs se concentre en fait dans des pôles situés *en dehors* des agglomérations urbaines (Lorenzen, 1998 ; Maskell *et al.*, 1998).

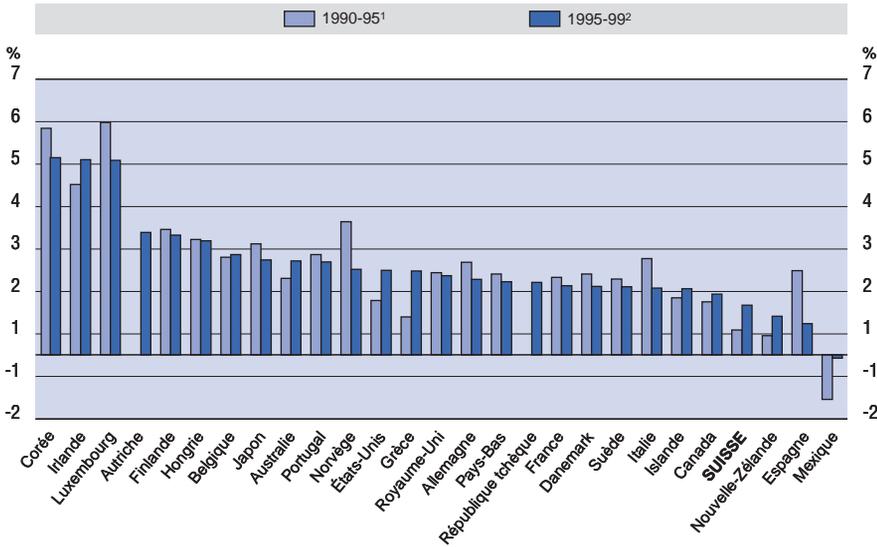
Plusieurs raisons expliquent le succès des pôles non urbains dans d'autres pays de l'OCDE. Premièrement, dans les *nouveaux espaces industriels*, les industriels, les décideurs et d'autres agents locaux réussissent à mettre en place non seulement des entreprises spécialisées mais aussi des marchés du travail plus spécialisés et des institutions sociales mieux adaptées à certaines activités économiques que cela ne serait possible dans des zones urbaines plus diversifiées. Ces environnements économiques et institutionnels spécialisés ont été bénéfiques pour les secteurs naissants. L'exemple le plus connu est celui de la Silicon Valley mais de nouvelles zones industrielles ont aussi fait leur apparition au sein de l'UE au cours des dernières décennies. Deuxièmement, de nombreuses *zones industrielles* existantes, c'est-à-dire des zones non urbaines ayant une longue tradition d'activité manufacturière, ont réussi à transformer leurs structures économiques et institutionnelles en un environnement favorable à de nouvelles activités

économiques. On en trouve des exemples dans le Bade-Wurtemberg en Allemagne ou dans la « troisième Italie » où des industriels locaux ont réussi à exploiter les ressources existantes en main-d'œuvre et les structures économiques et institutionnelles en place et à moderniser et transformer des zones manufacturières apparemment traditionnelles en des pôles industriels compétitifs et fortement exportateurs. La principale caractéristique des « nouveaux » et des « anciens » pôles industriels performants est qu'ils ont été en mesure d'opérer une mutation bien ciblée en se fondant notamment sur l'éducation, la formation, une réorientation de l'acquisition des connaissances au sein des organisations et la mobilisation des ressources et des agents locaux. Cette mobilisation a lieu principalement en dehors des villes. La politique des régions apprenantes cherche précisément à faciliter ce type de mutation dans certaines régions, en créant des pôles de compétences.

La plupart des entreprises suisses traditionnelles se trouvent dans des zones non urbaines : dans la région du Jura et certaines parties du Mittelland. Nombre de ces vieilles zones industrielles sont soumises aujourd'hui à une très forte concurrence et certaines d'entre elles ont décliné rapidement. D'autres sont toutefois en mesure de se restructurer et quelques unes sont sur le point d'y parvenir. Par exemple, l'industrie horlogère s'est restructurée dans le Jura et Neuchâtel est devenue une zone industrielle en forte expansion. Comme on l'a vu plus haut, les principales politiques suisses en faveur du développement régional concernent surtout les infrastructures et elles ne sont guère orientées vers la spécialisation régionale ou la création de savoir (c'est-à-dire l'éducation et la recherche). Même si la Suisse est réputée pour ses niveaux élevés de compétences, les compétences en général, et le système éducatif en particulier, n'ont pas été utilisés par les décideurs, au niveau cantonal ou national, au profit du développement industriel. Alors que les entreprises suisses bénéficient d'une forte productivité du capital, la productivité du travail est relativement faible, ce qui donne à penser qu'il pourrait être utile que les politiques soient davantage focalisées sur les compétences (figure 5.1).

Dans ce contexte, une excellente coordination entre les établissements de recherche et les entreprises locales est essentielle. C'est pourquoi l'administration fédérale a mis en place une nouvelle structure d'incitation pour les cantons dans le cadre de la réforme de 1996 (mise en œuvre en 1999) des écoles techniques de niveau avancé et de la création d'un système d'établissements d'enseignement supérieur [les *Fachhochschulen* (FHS)/Hautes écoles spécialisées (HES)]. Ces établissements doivent améliorer l'offre d'éducation du niveau tertiaire (voir encadré 5.1), faciliter le transfert de technologie, répondre au besoin de renforcement de la formation technique et être mieux adaptés aux besoins locaux. La création des HES constitue un événement marquant pour le système éducatif suisse.

Figure 5.1. **Évolution récente de l'accroissement de la productivité, 1990-1999**  
 PIB par heure ouvrée



1. Les données pour l'Allemagne, la Hongrie, l'Islande, le Mexique et la Suisse concernent les années 1991 à 1995.  
 2. Les données pour l'Autriche concernent les années 1996 à 1999 tandis que celles pour la Corée, la France, le Japon, le Portugal et la Suisse concernent les années 1995 à 1998.  
 Source : OCDE (2001f).

## Une nouvelle initiative : les HES

### Origine et objectifs du projet des HES

Les HES résultent de la réorganisation, la fusion et la modernisation d'établissements d'enseignement existants (collèges techniques, écoles commerciales et collèges orientés vers les arts). Elles sont de niveau universitaire mais mettent l'accent sur la formation professionnelle et la recherche appliquée. L'uniformisation du programme d'enseignement des sept HES assure à ces établissements une plus grande visibilité dans le secteur de la recherche et favorise leur reconnaissance à l'étranger. Les HES répondent à la fois à la nécessité de faciliter les transferts de technologie (c'est-à-dire d'aligner la recherche fondamentale et la recherche appliquée sur les mécanismes du marché) et au désir d'accorder aux cantons et aux régions une nouvelle place au sein de la dynamique des régions apprenantes.

### Encadré 5.1. Principales caractéristiques du système éducatif suisse

Les écoles primaires, présentes dans la plupart des communes suisses sont exclusivement du ressort des cantons, qui jouissent d'une liberté totale pour la conception des programmes. Les niveaux d'éducation et les compétences varient donc notablement d'un canton à l'autre. Tous les cantons disposent aussi d'écoles secondaires du premier et du deuxième cycle. Celles-ci sont surtout financées par les cantons mais leurs programmes d'enseignement doivent répondre à certaines exigences qui leur sont imposées par les diplômes nationaux et les évaluations fédérales. La plupart des cours du deuxième cycle du secondaire ne sont pas spécialisés. Ils peuvent être suivis dans les écoles secondaires présentes dans les cantons. Dans le cas des universités (au nombre de neuf seulement et situées dans les grandes villes), le financement fédéral joue un rôle essentiel du fait que les cantons ne peuvent à eux seuls financer l'enseignement universitaire (et la recherche) et que la plupart d'entre eux hésitent à consacrer des investissements stratégiques à l'éducation et encore plus à l'enseignement supérieur. Les niveaux des universités varient considérablement entre les cantons et il existe un système élaboré d'indemnisation qui permet aux cantons dotés d'universités d'être indemnisés par ceux qui leur envoient des étudiants. Certaines disciplines (comme celles qui sont importantes pour la formation des enseignants des hautes écoles) sont enseignées dans presque toutes les universités suisses alors que d'autres sujets plus spécialisés ne le sont pas. Toutefois, malgré les incitations fédérales en faveur de la recherche, les universités sont généralement réticentes à se spécialiser davantage.

Le système d'apprentissage joue un rôle essentiel dans le système éducatif. La Suisse privilégie, par tradition, un enseignement qui est directement utile à l'industrie, en accordant la préférence à l'enseignement secondaire du premier et du second cycle, qui coopère avec l'industrie dans le cadre du système d'apprentissage, au détriment de l'enseignement universitaire. Cela permet de créer de nombreuses possibilités d'emploi pour les jeunes en leur permettant d'accéder directement à l'industrie. Le bon niveau des compétences obtenues dans l'enseignement secondaire (surtout au niveau du premier cycle) en Suisse par rapport aux pays de l'UE va néanmoins de pair avec un certain manque de flexibilité et une faible propension au recyclage (changement de carrière) et au perfectionnement (formation en cours d'emploi). Cela se traduit souvent par une vision limitée des choses et par un niveau réduit d'apprentissage tout au long de la vie. En outre, certains segments de la population active (les travailleurs immigrés, par exemple) ont en moyenne et depuis longtemps de très faibles niveaux de qualification ; il convient de noter, toutefois, que certains travailleurs immigrés jouissent d'un niveau d'éducation élevé, ce qui réduit le risque d'une fuite des cerveaux au niveau national, à l'avenir.

Malgré les efforts déployés aux niveaux cantonal et fédéral, la Suisse manque de plus en plus de personnes très qualifiées pour la recherche et le développement (R-D) ainsi que pour d'autres fonctions innovantes dans l'industrie,

### Encadré 5.1. Principales caractéristiques du système éducatif suisse (suite)

ce qui est aussi le cas de nombreux pays de l'OCDE. Les ingénieurs spécialisés, par exemple, sont trop peu nombreux pour répondre aux besoins de l'industrie mécanique suisse et certaines grandes entreprises nationales essaient d'attirer de la main-d'œuvre étrangère. L'accès à l'enseignement universitaire et aux possibilités de perfectionnement de certaines parties de la population active qui risquent d'être victimes de l'exclusion est un défi que la Suisse doit relever. Il s'agit aussi de définir un cadre à l'amélioration continue des compétences des personnes ayant suivi le premier et le second cycle de l'enseignement secondaire. Si ces travailleurs ne sont pas confrontés à un risque immédiat d'exclusion, ils pourraient beaucoup plus contribuer à l'innovation (acquisition de connaissances dans les entreprises existantes et lancement de leurs propres entreprises) s'ils détenaient un niveau plus élevé de connaissances générales et spécialisées et s'ils étaient davantage disposés à changer de catégories d'emplois et à réorienter leur carrière.

L'administration fédérale s'est attaché à améliorer les niveaux de connaissances générales et spécialisées, ce qui a impliqué, par exemple, qu'elle augmente la flexibilité du système éducatif pour lui permettre d'offrir des possibilités de recyclage. De nouvelles expériences sont en cours dans ce domaine, comme celle de l'enseignement à distance (huit projets de « télé-enseignement » ont été entrepris en collaboration avec les HES et les universités). Ces expériences sont toutefois axées sur l'amélioration des niveaux de connaissances générales dans des régions reculées et elles sont de portée très limitée. Le défi de l'éducation doit être avant tout relevé au niveau des cantons puisque l'éducation relève principalement de l'administration cantonale.

Les HES doivent être des universités « pratiques » financées, d'une part, par l'administration fédérale et les cantons et, d'autre part, par la recherche appliquée et la fourniture de services à l'industrie locale (même si cette dernière source de revenu est moins importante qu'escompté pour plusieurs HES – voir encadré 5.2). Le système des HES, qui doit compléter le réseau existant d'universités en assurant une meilleure couverture géographique du pays, comprend sept établissements d'enseignement, soit un établissement par grande région. Les HES visent, en outre, non seulement à fournir un enseignement de meilleure qualité que les anciennes écoles techniques mais aussi à se *spécialiser* davantage pour répondre aux besoins locaux. Les sept établissements qui ont actuellement demandé à devenir des HES sont en train d'améliorer leurs capacités de recherche

### Encadré 5.2. **La recherche et l'enseignement supérieur en Suisse**

La R-D se concentre surtout dans le secteur des entreprises. Le taux de R-D privé est relativement élevé puisqu'une grande partie de celle-ci est effectuée dans les grandes entreprises suisses. L'administration fédérale cherche toutefois activement à encourager la recherche dans les PME. La Commission de technologie et d'innovation (CTI) est un instrument public, et fédéral, relativement important pour stimuler la R-D étant donné que les cantons fournissent généralement peu de fonds dans ce domaine. L'administration fédérale joue, en outre, un rôle non négligeable dans le financement de la R-D publique. Le gros de la recherche publique est, en conséquence, centré sur des applications dans le secteur des entreprises. Le gouvernement finance les Écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich et il cofinance la recherche dans les universités et les HES.

Afin de renforcer le niveau de la recherche suisse dans certains domaines, l'administration fédérale finance actuellement dix réseaux nationaux de recherche ou « centres de compétence », axés chacun sur un domaine de connaissances particulier. Ces réseaux, qui ne sont pas géographiquement fixes, sont constitués par les Écoles polytechniques fédérales, les universités et les HES. L'administration fédérale cherche à encourager la spécialisation des établissements de recherche et la coopération entre eux en élevant le niveau de qualité des travaux de recherche nécessaires à l'obtention de financement. La coopération entre les universités et les autres établissements de recherche ne se développe toutefois que lentement. En outre, bien que les centres de compétence visent à coopérer avec la recherche à l'étranger, il n'existe actuellement aucune initiative fédérale allant dans ce sens et il est en fait possible qu'un renforcement de la coopération officielle avec des universités des pays de l'UE dans le domaine de la recherche se heurte à de sérieux problèmes administratifs.

et d'enseignement, surtout. Ces efforts d'amélioration seront évalués pour la première fois en 2003. Les établissements candidats seront autorisés à devenir des HES s'ils satisfont à certains critères, notamment sur le plan de la qualité et du degré de spécialisation de leurs programmes d'enseignement.

Les HES visent aussi à amplifier les transferts de technologie entre les Écoles polytechniques fédérales et les PME. Les écoles techniques n'ont, jusqu'à présent, pas été très dynamiques dans l'établissement de relations avec l'industrie locale ou dans l'élaboration de stratégies avec le secteur privé. Il n'existe que peu de projets de R&D à long terme avec les entreprises et, d'une manière générale, les entreprises locales ne contactent les écoles techniques que pour résoudre un problème technique isolé. La recherche appliquée ne fournit, en moyenne, qu'environ 10 % seulement du financement des HES. Il faudrait aussi que celles-ci

stimulent l'essaimage ou fournissent un appui technologique ciblé à de nouveaux entrepreneurs locaux, les écoles techniques n'ayant joué qu'un rôle très limité dans ce domaine.

La période d'essai pour les HES est celle comprise entre 1996 et 2003. Les objectifs à atteindre sont énumérés dans l'Article 3 de la loi relative aux HES (LHES) :

- cours d'enseignement et projets axés sur des domaines pratiques ;
- formation continue ;
- Recherche appliquée ; et
- collaboration avec des instituts internationaux de recherche et d'enseignement.

La création des HES trouve son origine dans la volonté politique d'améliorer l'efficacité de la recherche locale et l'autonomie des régions et des cantons. L'administration fédérale a fait savoir qu'elle était décidée à prendre des initiatives pour que des travaux de recherche soient entrepris non seulement dans les universités mais aussi dans des écoles locales cherchant à répondre aux besoins des industries locales (secrétaire d'État à la Science et à la Recherche, 2001). L'administration fédérale a également l'intention d'introduire la concurrence, l'évaluation et l'obligation de rendre des comptes dans la recherche universitaire ainsi que dans la recherche pratique et appliquée. Il faut absolument améliorer les établissements existants en attendant que l'initiative des HES se confirme. Nombre d'écoles techniques ont poursuivi des approches très traditionnelles jusqu'à présent et n'ont que rarement renouvelé leurs programmes de formation. Elles ont souvent eu largement recours à des enseignants à temps partiel qui ont parfois développé des contacts avec l'industrie locale mais rarement avec les réseaux de recherche et d'enseignement, surtout à l'extérieur de leur zone géographique, et qui se sont souvent montrés peu enclins à recevoir une formation. Enfin, les écoles techniques ne se sont guère efforcées, jusqu'à présent, de revaloriser leur personnel en favorisant le recyclage (il n'existe actuellement aucune incitation financière pour encourager les enseignants à suivre des cours à l'université ou à se rendre à l'étranger) ou en attirant des enseignants qualifiés extérieurs à la région.

Il faut aussi spécialiser l'offre en matière d'éducation du fait que toutes les écoles techniques n'ont pas adapté leurs programmes d'études aux besoins locaux. Beaucoup d'entre elles ont maintenu un programme traditionnel étendu qui offre, par exemple, des cours d'architecture qui ne sont peut-être pas directement utiles dans certaines régions. Les HES devant résulter de la fusion d'établissements d'enseignement existants, des progrès dans le domaine de la revalorisation des enseignants et de la spécialisation des programmes ne pourront être accomplis que progressivement à l'aide de mesures de rationalisation et

de nouveaux investissements de la part des cantons, par exemple. L'investissement dans l'enseignement tertiaire ne provoquera pas nécessairement un exode des cerveaux du fait que les diplômés des écoles techniques sont généralement beaucoup moins mobiles que les étudiants des universités (ils sont plus âgés et souvent employés par l'industrie locale pendant leurs études). En outre, certaines des HES (comme celles du Tessin) pourront en fait, peut-être, attirer des étudiants étrangers mais il faudra pour cela résoudre plusieurs des problèmes que posent les échanges d'étudiants avec les pays de l'UE.

Le développement de réseaux et de la coopération entre les sept HES est un aspect essentiel du projet. Chaque établissement sera axé sur un domaine particulier de recherche, ce qui favorisera la collaboration entre eux par le biais, par exemple, d'échanges d'étudiants. La flexibilité qui existera entre les HES constituera un de leurs principaux atouts par rapport au système antérieur. L'uniformisation des conditions d'admission dans les HES est aussi un aspect important dans le cas de la Suisse, où les différences entre les cantons prédominaient jusqu'à présent. L'équivalence entre l'enseignement dispensé par les HES et l'enseignement universitaire aura aussi des effets positifs sur le système secondaire. Les HES concrétisent l'idée que l'apprentissage peut maintenant conduire à l'enseignement supérieur, ce qui devrait donner une impulsion positive à la formation professionnelle au niveau du tertiaire. Enfin, les HES revitaliseront non seulement l'enseignement secondaire mais aussi la formation continue. De fait, plus la collaboration entre les entreprises locales et les HES se généralisera et plus la population active sera incitée à investir dans la formation continue. Au total, le développement des HES devrait s'accompagner d'une expansion du recyclage professionnel et de l'amélioration des qualifications.

### ***Récapitulation et perspectives d'évolution***

La loi relative aux HES doit être modifiée au cours des prochaines années en vue de préparer une extension des compétences de la Confédération. Les chambres fédérales ont déjà fait connaître leur désir d'étendre le domaine couvert par les HES à la santé, au travail social et à la musique. L'un des problèmes que soulève le développement des HES est le risque de double emploi avec des programmes existants. Le cas du Tessin est assez révélateur à cet égard : les écoles qui ont fusionné pour former la HES SUPSI (*Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana*) du canton offrent des cours d'économie et d'architecture depuis plusieurs années ; or, parallèlement à cela, une chaire d'architecture et une chaire d'économie ont été créées récemment au sein de l'université locale.

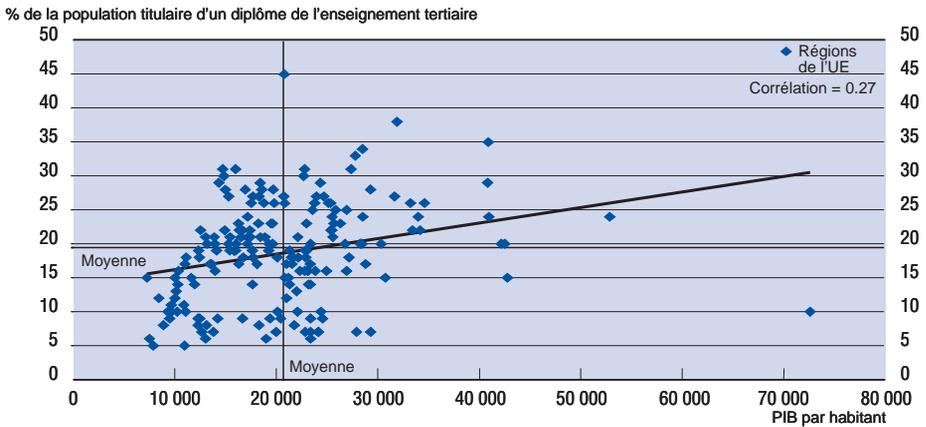
Bien qu'il soit difficile de procéder à une évaluation définitive des résultats des HES, on peut tirer quelques conclusions de leurs premières années d'existence. Les programmes d'études, en particulier, doivent être améliorés et les

efforts de marketing être renforcés. Jusqu'à présent, la plupart des domaines étudiés par les HES concernent des domaines de recherche qui étaient déjà couverts. De plus, de nombreuses sections des HES n'atteignent pas le seuil minimum de 15 étudiants inscrits. L'un des principaux objectifs des HES est une meilleure adaptation des programmes de recherche aux besoins du marché. La coordination entre les établissements régionaux d'enseignement et les industries locales est un aspect essentiel du processus des régions intelligentes. Du fait de sa couverture géographique et de l'accent qu'elle met sur la spécialisation des établissements régionaux d'enseignement et de recherche, cette initiative constitue donc un moyen d'action, au niveau régional, qui offre des possibilités considérables. En bref, si les HES peuvent efficacement soutenir les pôles d'entreprises non urbains reposant sur les nouveaux comme sur les anciens domaines de connaissances, on peut considérer que leur création constitue la première étape de l'élaboration d'une politique des régions apprenantes.

### **Potentiel des HES et des établissements d'enseignement supérieur comme moteur du développement des régions apprenantes**

Les possibilités de croissance économique régionale peuvent être démultipliées par le biais de l'éducation et d'autres initiatives favorisant l'innovation au niveau des entreprises. Comme les travaux de recherche de l'OCDE et de nombreux travaux universitaires le montrent, le développement des ressources humaines est un élément déterminant de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité aux niveaux régional et national (figure 5.2) (OCDE, 2001f). Ce n'est toutefois pas l'apprentissage individuel (acquisition personnelle de connaissances, de compétences et d'information) en soi qui importe pour les performances régionales mais l'apprentissage « organisationnel », c'est-à-dire l'amplification de l'apprentissage individuel par l'intermédiaire des organisations (activités de R-D dans les entreprises, par exemple). Le problème crucial qui se pose, dans ce cas, est de lier l'apprentissage individuel à l'apprentissage organisationnel. Les investissements consacrés à la R-D par rapport au PIB sont très élevés (ils s'approchent des niveaux américains) et la Suisse vient au troisième rang des pays de l'OCDE pour le nombre de brevets par habitant. Les résultats de la recherche ne se traduisent toutefois pas par des performances exceptionnelles dans le domaine de l'innovation. La réalisation d'un meilleur transfert de la recherche et du savoir dans de nouveaux produits et processus est un enjeu important et une question d'apprentissage organisationnel. Les HES, qui renforcent à la fois les possibilités de formation initiale et les capacités en matière de R-D des établissements d'enseignement supérieur, sont bien placés pour assurer la soudure. Les universités ont également un rôle important à jouer. Elles seront nettement mieux à même de relever le défi si les politiques d'éducation et les autres initiatives en faveur du développement local et régional sont bien

Figure 5.2. Corrélation entre les performances de l'enseignement tertiaire et la croissance économique



Source : OCDE (2001b).

coordonnées. De plus, les établissements d'enseignement chargés d'améliorer les qualifications des adultes, de développer les compétences dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) et de mettre en œuvre la formation continue, comme l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFP), contribuent à créer un environnement plus favorable à l'acquisition de connaissances et à l'innovation.

En leur qualité d'établissements d'enseignement spécialisés, les HES peuvent injecter de nouvelles connaissances dans les régions tandis que les universités peuvent fournir de la main-d'œuvre qualifiée aux entreprises de haute technologie et, surtout, à la recherche régionale. Les universités peuvent aussi être des partenaires essentiels dans le domaine de la recherche pour les entreprises locales et faciliter ainsi le transfert de technologies de pointe et même mettre au point des technologies spécifiques en coopération avec des entreprises régionales. Elles peuvent, en outre, transférer des connaissances à une région par le biais de l'essaimage et fournir un appui technologique à de nouveaux entrepreneurs.

Les établissements de l'enseignement secondaire jouent aussi un rôle essentiel dans le développement des régions apprenantes (encadré 5.3) car ils sont en mesure de freiner l'exode des cerveaux et susceptibles de transmettre des savoir-faire modernes. Les travailleurs très qualifiés étant souvent très mobiles et

**Encadré 5.3. Les régions apprenantes**

Les « régions apprenantes » sont des régions qui disposent d'un réseau dense d'entreprises dialoguant avec les établissements d'enseignement supérieur et les centres de recherche. Les politiques qui visent à développer les régions apprenantes mettent l'accent sur les pôles régionaux et les liens entre les universités et les entreprises tout en favorisant l'insertion sociale des travailleurs par le biais de l'apprentissage tout au long de la vie.

L'optique de la politique des régions apprenantes n'est pas étroitement axée sur la formation initiale. Elle englobe la création de savoir à tous les niveaux de l'économie régionale, y compris l'appropriation de connaissances créées en dehors de la région concernée. Un aspect important de cette politique est qu'elle met l'accent non seulement sur l'apprentissage individuel mais aussi sur l'acquisition de connaissances au sein des organisations et entre les organisations (entreprises, instituts de recherche, organismes de développement économique, etc.). Si l'innovation constante (au niveau des produits, des processus et de l'organisation plus générale du travail) et l'établissement de réseaux performants entre les organisations sont indispensables à la compétitivité, un échange efficace d'informations et de plus larges interactions sociales au sein des organisations sont cruciaux pour le succès de la politique des régions apprenantes (OCDE, 2001b).

pouvant quitter la région dans laquelle ils ont été éduqués, les établissements du secondaire sont souvent plus importants pour l'apprentissage organisationnel local que les universités. Toutefois, si les activités de l'enseignement secondaire sont moins exposées à l'exode des cerveaux, elles se prêtent aussi généralement moins à l'essaimage. Les établissements d'enseignement locaux devraient non seulement offrir les qualifications (et mener à bien la recherche) qui sont nécessaires aujourd'hui mais aussi assurer le développement des « compétences de demain » en revalorisant les enseignants et les programmes d'études. Cela exige un bon accès à d'autres institutions (peut-être de grandes entreprises qui sont à la pointe de la technologie), des réseaux mondiaux et un personnel mobile.

Le développement des régions apprenantes a deux objectifs : d'une part, coordonner l'enseignement et la recherche avec les activités industrielles régionales et renforcer l'aptitude des établissements d'enseignement régionaux à offrir des programmes de formation spécialisés et novateurs et, d'autre part, rendre les universités régionales capables d'offrir des travaux de recherche dont les résultats soient applicables à l'industrie locale. Plus précisément, pour développer une région apprenante, une coordination est nécessaire dans quatre domaines (Lorenzen, 2001).

Premièrement, une coordination entre les établissements d'enseignement régionaux et les industriels est nécessaire pour permettre une offre d'éducation plus ciblée au niveau local. Elle peut être réalisée grâce à la création intense de réseaux de communication entre les établissements d'enseignement et l'industrie (jouant le rôle de « clients critiques »). Les industriels devraient contribuer à améliorer les programmes de formation offerts par le biais du retour d'informations et du dialogue et en investissant dans la formation sur poste. Deuxièmement, le développement des régions apprenantes exige une coordination entre l'industrie, les établissements d'enseignement et la main-d'œuvre locale. Il est nécessaire que cette dernière fasse preuve d'appétence en matière de qualifications et de cours de recyclage professionnel (des problèmes se posant souvent dans ce dernier cas). Il faut, en outre, (jusqu'à un certain point) qu'elle reste dans la région pour que les investissements publics consacrés à l'éducation soient politiquement viables. Troisièmement, une coordination est nécessaire entre les entreprises locales (constitution de réseaux). Le développement des réseaux verticaux (chaînes de valeur) doit aussi être considéré comme une action axée sur les qualifications. Il permet d'importantes acquisitions de connaissances dans le cadre des interactions entre les entreprises spécialisées (apprentissage découlant des relations entre les utilisateurs et les producteurs) ainsi qu'un approfondissement des compétences (ce qu'Adam Smith qualifiait de plus grande « dextérité de la main-d'œuvre ») au sein des entreprises lorsqu'elles procèdent par tâtonnements et investissent dans la formation sur poste. Les réseaux horizontaux (par exemple, les alliances en matière de R-D mais aussi d'autres relations horizontales ayant des effets d'entraînement sur le plan technologique) offrent aussi de grandes possibilités d'apprentissage. Quatrièmement, une coordination est nécessaire entre les unités de décision. L'existence de lignes de démarcation rigides entre les unités géographiques et administratives peut rendre difficiles les investissements à long terme, chaque unité adoptant un comportement opportuniste qui se traduit par des politiques frileuses et statiques. Par exemple, les investissements dans l'éducation sont limités parce que les unités locales redoutent un exode des cerveaux, chacune hésitant à financer la formation du « gisement » de main-d'œuvre utilisé par d'autres. C'est un jugement à courte vue puisque la valorisation des établissements d'enseignement peut, en fait, contrecarrer l'exode des cerveaux et attirer de nouveaux entrepreneurs. Une offre d'éducation de haut niveau qui sera considérée par la main-d'œuvre existante et celle qui se relocalise comme un atout pour elle-même et ses enfants, incitera cette même main-d'œuvre à rester dans la région.

De ce fait, une approche à long terme des politiques d'éducation impose de lier ces dernières à d'autres politiques sectorielles (politiques de développement industriel, d'aménagement du territoire et du logement) et aux programmes en faveur de la création d'entreprises, et à les coordonner avec les politiques natio-

nales et régionales. Pour qu'ils puissent adapter leur offre d'éducation aux besoins, les établissements d'enseignement régionaux doivent jouir d'une certaine liberté par rapport aux autorités nationales. Au Danemark, par exemple, le système national de planification oblige les autorités régionales et municipales à formuler des plans détaillés dans lesquels elles expliquent comment l'utilisation des sols, le développement industriel, l'éducation, etc. doivent être coordonnés au sein de leur juridiction et comment cela s'intègre dans les niveaux de planification supérieurs et inférieurs. Ces plans peuvent parfois être modifiés par la suite mais ce processus force les autorités régionales et locales à analyser leur situation économique (et notamment à produire des informations statistiques pertinentes), à penser de façon stratégique et à coordonner différents domaines d'action. L'Allemagne offre un autre exemple du type d'initiative que l'administration nationale peut prendre pour fournir un cadre aux régions apprenantes ; le gouvernement laisse les réseaux de recherche créés par les organisations régionales publiques et privées se faire concurrence pour l'obtention de ressources. Cela a favorisé l'établissement de réseaux régionaux novateurs et de partenariats durables entre les centres publics de recherche et des entreprises privées [par exemple, la *BioRegio* basée dans la ville de Iéna (OCDE, 2001b)].

La région apprenante est mieux équipée pour accumuler le capital social qui lui même favorise la constitution de réseaux à tous les niveaux de l'économie régionale. L'éducation a des effets positifs sur le capital social en fournissant aux dirigeants d'entreprises des compétences dans le domaine de la création de réseaux ,en facilitant les relations personnelles, en favorisant l'essaimage et en influant de manière positive sur la spécialisation des entreprises, ce qui augmente encore l'importance de leurs activités de mise en réseau.

## Aspects territoriaux

### *Le défi du développement des pôles non urbains*

La restructuration en cours dans certaines des vieilles zones industrielles suisses ne semble pas bénéficier d'un fort soutien politique national, sous la forme, par exemple, de la fourniture de services et, surtout, de services de formation, et une attention politique limitée est accordée à la promotion de nouvelles entreprises dans des zones non urbaines. Il ne fait guère de doute qu'il serait profitable non seulement aux régions concernées mais aussi à l'ensemble de l'économie nationale suisse que la croissance économique observée dans les agglomérations urbaines comme Zurich s'accompagne de politiques nationales visant à revitaliser les zones industrielles du Jura et du Mittelland et à développer de nouveaux espaces industriels ici et là. On peut en fait dire que les problèmes régionaux suisses sont liés entre eux puisque le développement de pôles non

urbains permettrait de remédier à la fois au dépeuplement des régions périphériques et à la congestion des agglomérations urbaines.

Le développement de pôles non urbains et l'encouragement de nouvelles industries constituent un enjeu politique. Alors que le développement initial de, *par exemple*, l'industrie mécanique dans les zones urbaines suisses, n'a pas nécessité le même degré d'appui institutionnel, il existe, compte tenu de l'intensification de la concurrence internationale et de la nécessité d'innover en permanence, pour le secteur public un rôle de fournisseur de services publics et créateur des institutions spécialisées. Une politique de *laissez-faire* dans les domaines industriel, technologique et éducatif serait inappropriée. L'enjeu politique de la restructuration des pôles non urbains existants et de l'encouragement de nouvelles industries est d'offrir à l'industrie et aux travailleurs des services publics *adaptés* à chaque région. Les besoins, sur les plans institutionnel et éducatif, des régions suisses spécialisées dans le tourisme sont, par exemple, très différents de ceux des régions qui sont appelées à se spécialiser dans la micro-mécanique.

Il est crucial par exemple :

- D'encourager un alignement général des entreprises industrielles sur les normes internationales. Il est important d'accélérer la diffusion et l'utilisation stratégique des technologies de l'information et des communications (TIC) car nombre d'entreprises suisses continuent d'utiliser les anciennes technologies de production et que certaines des entreprises qui ont incorporé les TIC dans leur production l'ont surtout fait pour réduire leurs frais de main-d'œuvre. Il existe, en outre, beaucoup d'entreprises qui ont été très fortement orientées vers le marché intérieur et dont l'expertise pour exporter et trouver des fournisseurs sur le marché international est très limitée.
- D'améliorer l'aptitude à fonctionner en réseau au niveau international mais aussi l'aptitude (et de la disposition) à constituer des réseaux entre les entreprises locales. Cela va de pair avec un renforcement général de l'accent mis sur la spécialisation des entreprises. Les entreprises suisses sont en majorité des PME mais le processus de sous-traitance, de spécialisation et d'approfondissement des compétences (grâce aux connaissances acquises au sein de l'entreprise ou dans le cadre d'une formation reçue à l'extérieur) est généralement moins avancé que dans les entreprises de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui peut avoir des répercussions sur l'utilisation et les qualifications de la main-d'œuvre. Même si la Suisse est dotée, dans l'ensemble, d'un personnel très qualifié, la formation sur le tas et la formation continue pourraient être renforcées grâce à une plus grande spécialisation des firmes (il faut, bien sûr, pour cela que les établissements

d'enseignement puissent répondre à l'évolution des besoins des entreprises locales en matière d'éducation et de formation).

- De développer la R-D au niveau des entreprises. Même si la Suisse a, dans l'ensemble, un nombre élevé de brevets, la R-D est surtout effectuée par les quelques grandes entreprises qui se trouvent dans les agglomérations urbaines.
- D'encourager la création d'entreprises. De nombreuses régions manquent d'entrepreneurs, et de plus, bien que la Suisse dispose de suffisamment de capital-risque (même pour les entreprises des régions périphériques), d'importants problèmes se posent au niveau de la coordination entre les entrepreneurs et les investisseurs en capital-risque.

### ***Politiques nationales existantes pour les pôles non urbains***

Les politiques régionales suisses ont, jusqu'à présent, considéré la spécialisation régionale comme problématique. Étant donné que l'élaboration des politiques nationales, et en particulier des politiques régionales, se heurte généralement en Suisse à un manque de crédit et de portée (en dehors de l'aide à l'agriculture qui jouit d'un statut particulier pour des raisons historiques), peu d'attention a été consacrée, au niveau national, à l'octroi de services spécialisés aux pôles industriels ou d'une aide à la restructuration des pôles existants. Les services aux entreprises sont fournis par les cantons et les politiques nationales sont depuis longtemps axées sur la fourniture (parfois à un prix très élevé) des services de transport et de communication. Le système de péréquation financière a facilité l'échange de services entre les cantons, laissant un faible rôle à l'État fédéral dans le domaine de la prestation de services. La Confédération propose des programmes très modestes en faveur de l'industrie, de la technologie et de l'innovation. Ceux-ci s'intègrent très souvent dans une aide générale aux régions périphériques sous la forme, par exemple, de garanties de prêts pour des projets particuliers et des entreprises. On peut citer l'exemple de la Commission de technologie et d'innovation (CTI) qui finance certains projets portant sur les nouvelles technologies à parts égales avec des entreprises, des groupements d'entreprises et des établissements publics de recherche. Il existe toutefois peu de moyens d'action permettant de s'attaquer aux dimensions régionales des problèmes concernant l'industrie, le progrès technologique ou la création d'entreprises.

Parmi les mesures prises au niveau national, en Suisse, qui ont eu des effets sur la restructuration des anciennes zones manufacturières, on peut citer la loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM) des années 1970 et 1980 en faveur des régions alpines ainsi que la résolution de 1978 visant à moderniser l'industrie manufacturière traditionnelle. Alors que le programme LIM était surtout destiné à doter les régions périphériques d'infrastructu-

res physiques, la résolution a fourni une aide financière aux entreprises des régions touchées par la récession économique. On a toutefois des raisons de penser que cette aide n'a conduit à aucune restructuration importante, la plupart des entreprises qui en ont bénéficié ayant rationalisé leur production en cherchant à réduire leurs coûts, à maintenir leurs lignes de produits, leurs niveaux de compétence et leurs techniques de production. En d'autres termes, si l'aide accordée a peut-être eu des effets positifs sur les performances régionales à court terme, elle n'a stimulé ni la création de pôles locaux ni les processus d'apprentissage.

Il est très probable que la révision du système de péréquation financière favorisera de nouvelles coupures dans les politiques sectorielles suisses, laissant donc encore davantage d'initiatives au niveau cantonal. Il est difficile de déterminer si les cantons exploiteront cette liberté de manœuvre pour remplacer les programmes fédéraux par leurs propres programmes.

### **Les insuffisances du cadre politico-administratif**

Le développement de pôles industriels non urbains devrait bien s'intégrer dans la structure de gestion politique suisse traditionnelle caractérisée par le fédéralisme, une administration locale efficace et un fort accent mis sur l'initiative locale et la coordination de l'action publique locale avec l'activité économique locale. Beaucoup estiment qu'une plus grande libéralisation et décentralisation constitue la réponse politique la plus appropriée à l'intensification de la concurrence internationale. L'initiative des HES est souvent considérée autant comme une mesure de libéralisation que comme une initiative en faveur des compétences du fait qu'elle repose sur le pouvoir des cantons dans le domaine éducatif et elle a, dans l'ensemble, été bien accueillie par ces derniers. Elle se heurte toutefois à de sérieux obstacles au niveau de sa *mise en œuvre*, et ce, pour deux grandes raisons. Premièrement, les cantons sont peu habitués à coordonner leurs différents domaines d'action ou à planifier à long terme, ce qui constitue un obstacle si l'on veut exploiter les possibilités qu'offre l'initiative des HES sur le plan des régions intelligentes pour améliorer ou stimuler les pôles non urbains. Deuxièmement, la coordination et la coopération entre les cantons sont difficiles, ce qui rend problématiques la création et le fonctionnement mêmes des HES.

### ***Absence de planification à long terme et de coordination au sein des cantons***

Les communes sont généralement trop petites pour mener des politiques industrielles et elles se font souvent fortement concurrence en fixant de faibles taux d'imposition pour attirer les résidents. Cela oblige donc les cantons à jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques. La plupart d'entre eux sont toutefois partisans du laissez-faire et ils ne fournissent qu'un appui très limité aux stratégies, ou à plus forte raison aux politiques, industrielles ou

#### Encadré 5.4. **Le regroupement géographique d'entreprises et la croissance endogène**

La croissance régionale endogène repose sur l'exploitation des ressources locales et notamment des pôles industriels. Elle ne doit pas être considérée comme une croissance *isolée* ou comme une stratégie repliée sur elle-même. Le développement endogène implique aussi l'établissement de liens avec les marchés à l'exportation et les entreprises étrangères ainsi qu'avec les sources extérieures de capital et de connaissances. Bien que le regroupement d'entreprises s'appuie aussi sur les relations extérieures, il stimule la mobilisation et la création de ressources régionales endogènes. Un niveau élevé de spécialisation régionale est souvent atteint grâce à la présence de nombreuses petites et moyennes entreprises plutôt qu'à celle de quelques conglomerats. En conséquence, les nouvelles entreprises, et donc le capital, les traditions entrepreneuriales et l'infrastructure, tiennent une place essentielle dans la structure économique régionale.

Surtout, le regroupement géographique d'entreprises locales peut permettre de mobiliser des *connaissances et des compétences* spécialisées. Contrairement aux régions monostructurelles qui sont vulnérables aux chocs économiques extérieurs, les pôles industriels fondés sur le savoir sont axés sur les aspects liés au processus de production (compétences) et non pas nécessairement sur la production elle-même (produits, marchés). L'expérience de régions qui ont accumulé des compétences spécialisées dans des domaines particuliers, comme la mécanique dans le Bade-Wurtemberg (Allemagne) et l'Émilie-Romagne (Italie), l'électronique dans la Silicon Valley (États-Unis) et la radiocommunication à Aalborg (Danemark), prouve que les connaissances spécialisées peuvent être une ressource flexible qui évolue constamment et trouve de nouvelles applications dans la production industrielle. Si la spécialisation est poussée, l'évolution constante et l'*apprentissage* effectif, le regroupement d'entreprises locales axé sur le savoir ne présente pas nécessairement le risque d'un verrouillage des structures économiques. Plus précisément, les investissements publics dans la spécialisation des connaissances attirent souvent des investissements privés dans la R&D et le recyclage professionnel lié au domaine particulier de connaissances concerné qui complètent parfois les investissements publics en poussant plus loin la spécialisation des connaissances et en trouvant de nouvelles applications économiques aux connaissances existantes. La spécialisation du savoir a, en outre, souvent des effets d'essaimage en favorisant la croissance de domaines de connaissances entièrement nouveaux à partir des domaines existants, elle-même suivie par la création de nouvelles applications industrielles.

Plusieurs pays de l'OCDE reconnaissent ce savoir et ses effets de multiplication économique. Le Danemark, par exemple, ne cherche plus à aplanir les différences régionales en matière de structure économique et de base de connaissances. Les nouveaux instruments de planification mettent plutôt l'accent sur les compétences locales qui sont définies dans le cadre de négociations entre les autorités nationales et des partenariats locaux réunissant le secteur

Encadré 5.4. **Le regroupement géographique d'entreprises et la croissance endogène** (suite)

public et le secteur privé, et entre les communes et/ou les comtés, les organisations patronales, les conseils de développement industriel, les établissements d'enseignement et les centres de diffusion de la technologie. L'objectif est de renforcer ces savoirs en créant des centres régionaux de compétences qui apportent des moyens de financement particulièrement solides à l'éducation et à la recherche. Ces centres sont définis par leur *domaine de connaissance* (il existe, par exemple un centre danois pour l'« énergie éolienne » et un autre pour la « production de bois et de meubles ») et ils constituent, de ce fait, une forme de spécialisation régionale des compétences beaucoup plus forte que les HES suisses. Le Royaume-Uni soutient aussi des centres locaux de compétences sous la forme de réseaux de coopération entre diverses institutions. Cela a eu des effets positifs sur la création de nouvelles bases de connaissances dans les anciennes régions industrielles, comme celle du Kent-Thameside (où des partenariats entre le secteur public et le secteur privé ont joué un rôle important) (OCDE, 2001b). Comme au Danemark, les centres de compétence ne reçoivent des fonds que s'ils satisfont aux critères d'évaluation fixés par le gouvernement national.

technologiques, et très peu de moyens d'action dans ce domaine ou d'évaluations des mesures prises. L'aménagement du territoire étant du ressort des communes, celles-ci reçoivent les fonds fédéraux en faveur des régions. On note d'importants différends politiques dans certains cantons, ce qui réduit encore leurs possibilités d'action. Par ailleurs les décideurs sont très peu enclins à dépenser et à agir dans une perspective à long terme.

Il n'existe, de ce fait, pratiquement pas de politiques cantonales d'aide à l'industrie (certains cantons ayant pour principale politique industrielle d'attirer l'investissement sur leur territoire) et de nombreux cantons laissent la responsabilité de l'investissement au secteur privé. Cette absence de politiques industrielles (qui existe aussi, dans une certaine mesure, au niveau fédéral) implique que la notion générale de développement industriel (développement de pôles et de réseaux sous la forme de chaînes de valeur verticales ou de relations horizontales entre entreprises) ne figure pas parmi les priorités des cantons suisses au même degré que, souvent, dans l'ensemble de l'UE. De toute façon, les données ou les projections statistiques concernant ce niveau font largement défaut, ce qui veut dire que si une aide modeste est accordée à l'industrie (PME surtout), elle est exclusivement destinée à certaines entreprises (cela vaut aussi pour la plupart des aides fédérales aux PME qui vont souvent à certaines entreprises des régions périphériques). Les projets

conjointes ou les réseaux constituent une catégorie intermédiaire hors du champ de l'aide cantonale et de l'aide fédérale aux PME et de l'aide fédérale de la CTI. Il convient aussi d'indiquer que la politique fédérale à l'égard de la technologie ne semble pas reposer sur une compréhension de la dimension interactive de l'acquisition de connaissances au sein des organisations (par exemple, innovation résultant des relations utilisateurs-producteurs entre les entreprises). L'aide de la CTI mettant l'accent sur le transfert de technologie entre les universités ou les instituts de technologie, d'une part, et les entreprises, d'autre part, les relations entre les entreprises sont ignorées. De même, les programmes fédéraux d'aide à la création d'entreprises ne tiennent pas compte du rôle que jouent les réseaux dans l'essaimage.

Un autre problème tient au fait que de nombreux cantons ne considèrent pas l'éducation comme un moyen de développement industriel ou régional. L'éducation est considérée comme une ressource stratégique dans le débat public mais le risque d'un exode des cerveaux lié à un renforcement des investissements consacrés à l'éducation est aussi évoqué. Ce risque peut être plus important au niveau régional qu'au niveau national, comme on l'a déjà vu. Même si le second cycle de l'enseignement secondaire (comme les HES) semble en général moins touché par l'exode des cerveaux, peu de cantons ont incorporé des investissements liés aux HES (comme le financement des HES elles-mêmes ou des mesures visant à inciter les entreprises ou la main-d'œuvre à se lancer dans des cycles de formation). Peu d'efforts sont entrepris, par ailleurs, pour s'opposer à l'émigration des travailleurs qualifiés à l'aide, par exemple, de mesures territoriales (logement), culturelles, etc. Cette orientation politique des cantons à l'égard des HES peut avoir pour effet de limiter les investissements dans de nouveaux domaines de spécialisation pour les HES et, au bout du compte, de restreindre l'accès des entreprises locales aux nouvelles connaissances.

Les cantons ayant peu l'habitude de financer la recherche, les HES ne peuvent espérer bénéficier de beaucoup d'investissements publics pour la création de nouvelles compétences dans ce domaine. Les cantons ne se lancent, en outre, généralement pas dans des programmes en faveur de l'entrepreneuriat et ils ignorent le rôle joué à cet égard par les HES. De nombreux cantons risquent donc de passer à côté d'autres possibilités importantes que les HES peuvent offrir pour le développement industriel, telles que la stimulation de la création d'entreprise.

D'une manière générale, l'aménagement du territoire consiste à résoudre des problèmes physiques (comme le zonage de l'industrie polluante en dehors des zones d'habitation et la réutilisation des terres) plutôt qu'à essayer d'assurer la coordination avec des programmes de développement industriel et d'implanter des activités industrielles connexes dans un même endroit pour favoriser le regroupement d'entreprises. Cela tient, bien sûr, non seulement à un manque de focalisation politique sur les systèmes et les pôles industriels mais aussi au fait que ce sont les communes qui s'occupent de l'aménagement du territoire même si les cantons définissent des orientations et des lignes de force (*Richtspläne, plans directeurs*). Les

communes se préoccupent, toutefois, généralement davantage de la planification des transports que du développement économique. Des synergies potentielles dans des domaines d'action particuliers sont de ce fait ignorées au niveau cantonal.

### ***Absence de coopération et de coordination entre les cantons***

Les deux principales préoccupations concernant les pôles industriels non urbains (alignement de l'industrie manufacturière existante sur les normes internationales et facilitation de l'apparition de nouvelles activités industrielles) peuvent nécessiter davantage que des politiques libérales et une structure administrative décentralisée. De l'intensification de la concurrence internationale découle le besoin de compétences dans le domaine de la commercialisation et d'efficacité en matière de distribution et, d'après certains experts, la nécessité croissante d'innovation rapide au niveau des produits et des processus dans toutes les entreprises. De ce fait les régions qui espèrent favoriser le regroupement géographique d'entreprises locales doivent être en mesure d'aider les entreprises locales à se spécialiser, à établir des réseaux, à utiliser les TIC et à améliorer constamment les niveaux de compétences. Si l'on en croit l'expérience de nombreuses régions performantes de l'OCDE, cela exige des instruments de politique régionale assez perfectionnés qui requièrent non seulement une décentralisation du pouvoir politique mais aussi une volonté politique de coopérer par delà les limites administratives. Dans le cas de la Suisse, certaines politiques sont si coûteuses que les cantons (et surtout les communes) ne peuvent les entreprendre et certaines politiques industrielles doivent, en outre, porter sur des regroupements d'entreprises qui traversent les frontières géographiques de plusieurs cantons.

La coopération entre les cantons suisses se heurte souvent à de sérieux problèmes. Un esprit de clocher prévaut chez les décideurs dans de nombreux cantons et notamment dans les plus petits d'entre eux (et, apparemment, chez les plus prospères). Certains cantons se sont montrés plus à même de coopérer avec les régions d'autres pays (comme l'Italie) qu'avec des cantons suisses voisins. La coopération entre les cantons a été rare de tout temps et, dans ce domaine, les décideurs (pour des raisons de légitimité) sont encore plus réticents à dépenser que pour la planification cantonale à long terme. Une certaine coopération bilatérale est nécessaire depuis longtemps dans le domaine des infrastructures, de la mobilité de la main-d'œuvre, de la préservation des paysages, des services publics, de la culture et de la santé. Des problèmes considérables se posent, toutefois, pour la coopération multilatérale dans des domaines plus stratégiques. Les cantons se font, par exemple, une âpre concurrence pour attirer les investissements directs étrangers et la création d'institutions communes devient dans ce cas très problématique du fait que la valeur symbolique – et le pouvoir politique – de ces institutions sont considérables. Il en va de même dans le domaine de l'éducation, qui est en général un domaine très sensible : la coopéra-

tion, tellement indispensable à l'esprit d'initiative des HES, n'est envisageable que si de fortes mesures d'incitation sont prévues au niveau national.

La coopération multilatérale qu'implique la création des HES est actuellement dans une phase expérimentale difficile. Peu de cantons ayant formulé, au préalable, des stratégies pour les domaines de coopération et les domaines de concurrence, la plupart des nouvelles questions à l'ordre du jour font l'objet d'âpres négociations qui sont aussi souvent futiles ; il convient de signaler que les grandes régions se font aussi fortement concurrence mais chacune d'elles ayant du mal à assurer la cohérence entre ses cantons, la concurrence est plus diffuse. Par exemple, les sept cantons de la grande région du Mittelland n'ont, dans l'ensemble, pas réussi à se coordonner sur des questions aussi simples que la gestion des paiements d'aide rurale et l'aménagement du territoire. Ils évitent tous les domaines stratégiques et organisent des alliances ponctuelles pour chaque domaine de coopération, et quelques cantons ne participent pas à certains projets.

Même si l'on entend parler de temps en temps de fusions entre cantons dans les médias suisses, cette idée est si contestable dans la plupart des cantons (pour des raisons historiques, d'une part, et parce qu'une fusion entraînerait une perte de voix au Conseil fédéral des États, d'autre part) que même les planificateurs fédéraux n'osent la mentionner. Il existe bien une conférence des directeurs de l'instruction publique organisée au niveau des cantons mais c'est une initiative de modeste portée qui ne compte que quelques salariés et dont la mission s'apparente davantage à celle d'un groupe de pression auprès du Conseil des États qu'à une coordination des politiques. En conséquence, même la formulation de directives inter-cantoniales communes dans le domaine de l'aménagement du territoire (*Richtspläne*, *plans directeurs*) ne semble pas envisageable dans un avenir prévisible.

Ce manque de coopération entre les cantons a deux principales conséquences pour les HES. Premièrement, il gêne la création de HES efficaces. Des divergences politiques peuvent empêcher la création même d'une HES (comme cela a été le cas récemment) ou avoir pour effet qu'une HES sur-investisse dans certains domaines de spécialisation et sous-investisse dans d'autres. Si la création d'une HES implique simplement de fusionner les administrations d'institutions différentes situées dans des cantons différents (comme l'école d'architecture d'un canton et l'école d'ingénierie d'un autre), les problèmes de coopération peuvent être limités. S'il s'agit, par contre, de concentrer des activités (fusion de deux écoles d'architecture, par exemple), les politiciens du canton qui « perdront » un établissement d'enseignement opposent souvent des résistances. Il peut, de ce fait, être décidé d'inclure les deux établissements dans la HES même au prix d'un chevauchement d'activités et d'une perte d'efficacité. La constitution d'une HES soulève, en outre, des problèmes de répartition des coûts et des tâches administratives, que le système de péréquation financière ne permet pas de résoudre.

Deuxièmement, le manque de coopération entre les cantons rend difficile la spécialisation des HES. Cette spécialisation implique de privilégier certains domaines par rapport à d'autres. Les institutions participantes se trouvant dans des cantons différents, la fermeture de certains établissements et la valorisation d'autres posent un problème politique. De plus, même lorsque la création d'une HES n'implique pas la fermeture d'un établissement, la spécialisation se heurte à des résistances. Certains décideurs cantonaux estiment que, pour éviter que des cantons ne dépendent davantage d'autres par suite de la spécialisation des établissements d'enseignement cantonaux, les HES devraient offrir un large éventail de programmes de formation non spécialisée, comme les anciennes écoles techniques, et laisser la spécialisation aux réseaux des dix centres nationaux de compétence qui sont inter-institutionnels (et donc non implantés en un seul endroit). La spécialisation d'une HES exige qu'elle coopère avec d'autres HES de façon verticale, par exemple, en se répartissant les tâches et en échangeant des étudiants, et dans l'idéal, de façon horizontale aussi, par le biais d'achats communs, de l'accès aux centres de compétences nationaux et aux réseaux mondiaux de recherche, de l'échange de personnels, etc. Jusqu'à présent, toutefois, les HES semblent s'engager dans la voie d'une intense concurrence. La Conférence des directeurs de l'instruction publique des cantons se contente de favoriser les échanges de manuels et d'idées tandis que les HES naissantes se préparent à se faire concurrence dans le domaine de la recherche, des prix et des programmes d'études. Il est évident que cette stratégie de concurrence entre les HES limitera leurs possibilités de spécialisation. Il a, par exemple, été souvent mentionné qu'un établissement d'enseignement et de recherche suisse devrait se spécialiser dans le tourisme, sur une plus grande échelle (ce type d'établissements existe, par exemple, en Autriche) mais aucun établissement suisse n'a bénéficié jusqu'à présent d'un contexte propice à une telle spécialisation. L'exercice d'une forte concurrence entre les HES sur des offres de programmes d'études généraux gênera en pratique, à l'avenir, les initiatives en faveur d'une spécialisation de l'enseignement dans le domaine du tourisme, par exemple.

Il existe manifestement un décalage entre l'idée fédérale d'utiliser un « réseau de collèges d'enseignement supérieur » comme instrument de développement régional axé sur les compétences et l'approche cantonale. Les Cantons sont réticents à incorporer les HES dans leur conception du développement économique et industriel. La concurrence croissante qui est observée entre les HES se surajoute à ces problèmes. D'après la Conférence des directeurs de l'instruction publique des cantons, l'initiative des HES est considérée comme une occasion d'améliorer dans l'ensemble l'offre d'éducation et de recherche appliquée. Ce n'est pas un moyen de spécialisation régionale ou de renforcement de la coopération entre les cantons.

## Conclusions

Le développement régional joue un rôle important dans la compétitivité nationale, même si un pays ne peut générer la croissance dans toutes ses régions. L'acquisition de savoir (l'éducation et son impact sur l'acquisition de connaissances au sein des entreprises) est en outre indispensable au développement économique dans de nombreuses régions performantes de l'OCDE, même si toutes les régions ne peuvent être des régions apprenantes. Pour que le développement régional se produise, un équilibre est nécessaire entre les initiatives privées guidées par le marché et les politiques se conformant aux lois de celui-ci, et tous les échelons de l'administration (local, régional et national) ont un rôle important à jouer dans la formulation de ces politiques.

Les HES constituent une initiative importante dans le domaine de l'éducation, de l'innovation et du développement régional. Elles devraient contribuer à réduire le décalage entre le niveau élevé de la recherche en Suisse et le niveau plus modeste des performances du pays dans le domaine de l'innovation. Les HES forment des cadres très qualifiés en offrant une combinaison d'enseignement pratique et théorique dans le cadre d'un programme de courte durée. Elles favorisent aussi la recherche appliquée et le transfert de technologie vers les PME. La spécialisation de ces collèges d'enseignement supérieur pourrait avoir de nombreuses applications économiques potentielles ; si, en outre, un certain niveau de qualité est atteint dans le domaine de la recherche et de la R-D privée, la poursuite de l'expérience pourra permettre une évolution constante et de nouvelles applications des connaissances spécialisées. Les investissements publics dans la spécialisation des HES peuvent, de plus, être extrêmement rentables si les industriels locaux y participent et si les HES réussissent à stimuler l'investissement privé dans la formation et la R-D. Il faudrait donc consacrer un effort politique soutenu non seulement à la spécialisation des HES mais aussi à la participation des industriels locaux au processus.

Les HES pourraient également assumer la fonction de prestataires de services technologiques au niveau local. Certaines d'entre elles pourraient même devenir des conseillers du développement industriel, en coopération avec les autorités locales, en organisant des séminaires et des réunions informelles sur, par exemple, les meilleurs procédés technologiques ou les nouvelles réglementations internationales, fédérales et cantonales concernant l'industrie. Ce type de réunions offre aussi de grandes possibilités pour le développement de la culture de création de réseaux locaux.

Les cantons et les HES peuvent avoir un rôle essentiel à jouer dans l'encouragement de la formation de pôles industriels non seulement en fournissant des incitations économiques pour favoriser la constitution de réseaux, complétant les programmes fédéraux conçus à cette fin mais aussi en cultivant la « culture de réseau » chez les industriels locaux. Ce type de « culture », qui implique de hauts

niveaux de confiance sociale et l'existence de normes de coopération (par opposition aux normes de gestion moderniste ou totalement indépendante qui sont strictement axées sur les limites des entreprises et les économies d'échelle internes) n'est pas une notion ésotérique et il peut, au contraire, se développer sur une période de 5 à 10 ans n'importe où, si les conditions institutionnelles favorables sont réunies. Parmi ces conditions préalables nécessaires figure l'existence de moyens permettant une *gestion inter-entreprises* (réduisant l'opportunisme) et un *rapprochement des conceptions* des industriels. Alors que les mécanismes de gestion peuvent englober des mécanismes de sauvegarde des réputations et des mécanismes de repréailles, les mécanismes du rapprochement des conceptions revêtent généralement la forme de vastes échanges (généraux) d'informations entre industriels. Les mécanismes de sauvegarde des réputations et d'échanges d'informations dépendent tous les deux des interactions personnelles entre les industriels, que celles-ci s'effectuent directement ou par l'intermédiaire de tiers, ce que les sociologues qualifient souvent d'ensemble de « liens forts et faibles ». Ces liens s'établissent par l'intermédiaire d'associations locales (conseils, organisations patronales, associations, clubs sportifs, etc.). Les cultures de réseau dépendent donc, de façon déterminante, du niveau local de capital social. Elles peuvent, en conséquence, être encouragées par une politique de création et/ou de renforcement des associations locales. Les autorités cantonales pourraient, par exemple, créer des conseils du développement de l'industrie locale pour servir de lieux de rencontre aux industriels ; ces conseils pourraient aussi donner des listes de fournisseurs aux entreprises locales à la recherche de nouveaux partenaires ou aider à établir des normes technologiques applicables dans les chaînes de valeur locales. Les HES locales ont aussi un rôle à jouer dans l'encouragement des cultures de réseau en inspirant de nouvelles méthodes de gestion grâce à leurs programmes d'études, par exemple, mais surtout en faisant se rencontrer les industriels locaux pendant leurs cours ou lors de séminaires portant sur des questions technologiques, etc.

Les aides fédérales aux PME, aux entreprises et à la technologie comme celles qui sont accordées par la CTI sont d'autres instruments qui peuvent être utilisés pour développer les pôles industriels. Le montant des subventions de la CTI pourrait, par exemple, être considérablement augmenté et ces aides être conçues dans l'idée du développement de pôles régionaux et être axées sur des regroupements et des réseaux d'entreprises (en organisant des concours nationaux pour l'octroi d'aides du type de celles qui sont accordées par la CTI à des projets conjoints universités-entreprises de premier ordre). L'aide fédérale aux compétences technologiques devrait en outre être orientée vers des pôles régionaux. Si l'initiative fédérale en faveur du développement des dix centres de compétence ne peut que faire progresser l'expertise technologique de la Suisse, le défi à relever est de « fixer » dans les régions suisses ces compétences mobiles dans l'espace.

Pour ce qui est des politiques relatives aux régions intelligentes, la Suisse est dans l'ensemble dotée d'une administration décentralisée très efficace et elle dispose de moyens d'action pour soutenir les régions périphériques (mesures de politique régionale et nouveau système de péréquation financière) et s'attaquer aux problèmes urbains (nouveau système de péréquation financière, amélioration des universités urbaines et développement des liens entre les métropoles et les réseaux internationaux). Toutefois, malgré la grande efficacité dans l'élaboration des politiques des cantons suisses et de l'administration locale, il existe actuellement très peu d'instruments permettant de renforcer la croissance des pôles industriels non urbains. L'initiative des HES qui pourrait constituer un progrès important dans la voie de l'adoption d'une politique des régions intelligentes est handicapée, jusqu'à présent, par l'absence de stratégies cantonales en faveur de l'industrie et de l'éducation ainsi que par les difficultés considérables auxquelles se heurte la coopération inter-cantonale dans les domaines économiques et stratégiques. Cela rend difficile d'établir et de spécialiser les HES et d'autres services publics ainsi que de cibler les services économiques naissants.

Si la conclusion générale de cet examen est que la politique de développement régional de la Suisse a un rôle à jouer en dehors des grandes agglomérations urbaines, il convient aussi de noter qu'il existe actuellement peu de moyens d'action permettant d'œuvrer dans ce sens. La faiblesse de tels instruments n'a peut-être pas posé de sérieux problèmes au cours des précédentes décennies mais l'intensification de la concurrence internationale et l'augmentation du rôle joué par les pôles industriels régionaux qui en résulte ainsi que le développement des innovations dans les entreprises ont considérablement accru le besoin de services publics régionaux. Le nouveau système de péréquation financière facilitera peut-être le transfert de ressources entre les cantons mais il ne modifiera pas en soi la tendance actuelle à concentrer le développement économique dans les agglomérations urbaines. Compter uniquement sur ce nouveau système pourrait donc se traduire par un désintérêt politique à l'égard du regroupement d'entreprises dans les zones non urbaines (y compris la restructuration nécessaire de certains districts industriels existants) et par des disparités croissantes à l'intérieur des cantons.

La fusion ou la restructuration des cantons n'étant actuellement pas politiquement réalisable, l'administration fédérale peut avoir un rôle à jouer pour faciliter la formulation de stratégies cantonales et la coopération entre les cantons dans le cadre de la structure existante en mettant en évidence les meilleures pratiques (établissement de références) et en offrant de nouvelles mesures d'incitation.

## Bibliographie

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (plusieurs années),  
Finances publiques en Suisse/Öffentliche Finanzen der Schweiz, Berne.
- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (1996),  
La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Berne.
- BAK BASEL ECONOMICS LTD (2000),  
International benchmark report 2000, BAK Publishing Bâle.
- BAKER, M. et PAYNE, A.A. (1999),  
« An Empirical Study of Matching Grants: The “cap on CAP” », *Journal of Public Economics*,  
vol. 72, mai, pp. 269-288.
- BALDWIN, R. E. et KRUGMAN P (2000),  
« Agglomeration, Integration and Tax Harmonization », Discussion Paper n° 2630, Center  
for Economic Policy Research, Washington.
- BAUER, T. (2000),  
« Étude de différents modèles de compensation des charges familiales ; Vue d'ensemble  
des principaux résultats », Bureau d'études de politiques du travail et de politiques  
sociale (BASS), lors de la conférence de presse donnée par COFF, 16 octobre 2000.
- BISH, R. L. (2001),  
« Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in  
the Twenty-First », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 150, mars 2001.
- BLÖCHLIGER, H. *et al.* (2000),  
« Finanzierung des Verkehrs von morgen » (Le financement des système de transport  
de demain, avec un résumé en français), Rapport 9, Fonds national suisse de la recher-  
che scientifique, Berne.
- BLÖCHLIGER, H. (2001),  
« La nouvelle péréquation financière en comparaison internationale », *La vie économi-  
que* 12, Berne.
- BROWN, C. et OATES, W. (1987),  
« Assistance to the poor in a federal system », *Journal of Public Economics* 32,  
page 307-330.
- BUCHANAN, J. (1991),  
Constitutional Economics, Blackwell Publishers, Oxford.
- CANTON DE ZURICH (1997),  
*Analyse des Lastenausgleichs*, Zurich.
- CHERNICK, H. et RESCHOVSKY A. (1997),  
« Urban Fiscal Problems: Coordinating Actions among Governments », in Weisbrod B.

- and Worthy J. (dir. publ.) : *The Urban Crisis, Linking Research to Action*, Northwestern university Press, Evanston.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1998),  
« Recent Demographic Developments in Europe », Publications du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- CONSEIL FEDERAL (2001),  
« Message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », Berne.
- CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (1999),  
« Les investissements en infrastructures de transport, 1985-1995 », CEMT, Éditions de l'OCDE.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001),  
*Second report on economic and social cohesion : unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, European Union Publishing, Luxembourg.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1987),  
« Rapport sur l'aménagement du territoire 1987 ».
- DAFFLON, B. (1999),  
« Fiscal federalism in Switzerland : a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation » Fossati, Amedeo and Giorgio Panella : *Fiscal Federalism in the European Union*, Londres : Routledge.
- FELD, L. P. et KIRCHGÄSSNER G. (2001),  
« Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland », *Regional Science and Urban Economics* 31 (2001) : 181-213.
- FREY, B. et EICHENBERGER, R. (1999),  
« The New Democratic Federalism for Europe : Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions », Cheltenham : Edward Elgar.
- FREY, R. L. (1981),  
« Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen. Eine ökonomische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel ». In : René L. Frey (Hrsg.) : *Von der Land-zur Stadtflucht. Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*. Bern/Frankfurt a.M. : Peter Lang, S. 13-52.
- FREY, R. L., DAFFLON, B, JEANRENAUD, C. et MEIER, A. (1994),  
*La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Berne.
- GROUPEMENT DE LA SCIENCE ET DE LA RECHERCHE (2000),  
« Charles Kleiber : laboratoire pour une réforme », *La Recherche*, n° 327.
- HILBER, C. (2000),  
« Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise », Verlag Rüegger, Zurich.
- HINES, J. et THALER, R.H. (1995), « Anomalies: The flypaper effect », *Journal of Economic Perspectives* 9, 217-226.
- LORENZEN, M. (dir. publ.) (1998),  
« Specialisation and localised learning: Six studies on the European furniture industry », CBS Press, Copenhagen.
- LORENZEN, M. (2001),  
« Localized learning and policy: Academic advice on enhancing regional competitiveness through learning », *European Planning Studies*, vol. 9, n° 2, 163-186.

- MASKELL, P. *et al.* (1998),  
« Competitiveness, localised learning and regional development : Specialisation and prosperity in small open economies », Routledge, Londres.
- NASH, C. SANSOM, T. et STILL, B. (2001) « Modifying transport prices to internalise externalities: evidence from European case studies », *Regional Science and Urban Economics* 31, pages 413 à 431.
- OCDE (1993),  
*Politiques d'infrastructure pour les années 90*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999a),  
*Études économiques, Suisse*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999b),  
« Données OCDE sur l'environnement, 1997 », Compendium 1999, Paris.
- OCDE (1999c),  
*Combattre l'exclusion*, volume 3, *L'aide sociale au Canada et en Suisse*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Cultiver les aménités rurales*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000b),  
*Statistiques des recettes des pays membres 1965-1998*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000c),  
*Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales*, Paris.
- OCDE (2000d),  
*L'économie mondiale – Une perspective millénaire*, Paris.
- OCDE (2001a),  
*Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Suivi et évaluation 2001*, Paris.
- OCDE (2001b),  
*Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001c),  
*Application de la politique des transports urbains durables*, Paris (document CEMT/CES(2001)13), Paris.
- OCDE (2001d),  
*Les comptes nationaux de pays de l'OCDE*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001e),  
*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001f),  
*Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris.
- OCDE (2001e),  
*Perspectives territoriales*, Paris.
- OCDE (2001g),  
*Vers une économie fondée sur le savoir*, Edition 2001, Paris.
- OCDE (2001h),  
*Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD Publications, Paris.
- OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (2001),  
Statistics, <http://www.blw.admin.ch/themen/beihilfen/invest/f/statistik.htm>

- OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1998),  
« Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse », Berne.
- OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2001),  
« Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung », *Raumbbeobachtung*, n° 4.
- OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (2000),  
Aspects de la sécurité sociale : Évolution des mesures d'intégration de l'aide sociale,  
Rapport de recherche n° 13/00, décembre 2000.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (2000),  
*La politique suisse en matière de drogue*, septembre 2000.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (1997),  
Atlas structurel de la Suisse, Berne.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (1999),  
*Les grandes régions en Suisse*, Berne.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2000),  
« Données sur l'évolution de l'utilisation du sol », *Statistique de la superficie de la Suisse 1979/85 et 1992/97*, Information Bulletin, avril, Berne  
OLSON, M. (1969), « The principle of fiscal equivalence », *American Economic Review*, vol. 62, pp. 479 à 484.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2001),  
« Communiqué de presse : augmentation du nombre des working poor dans les années 90 », n° 351-01022.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (various years),  
*Annuaire statistique de la Suisse*, Berne.
- OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS (2001),  
« Swiss self-review: Urban transport policies and their implementation in Switzerland ».
- PERROTTI, R. (2001),  
« Is a Uniform Social Policy Better, Fiscal Federalism and Factor Mobility », *The American Economic Review*, n° 91, pp. 596-610.
- REES, P. et KUPISZEWSKI, M. (1999),  
« International migration and regional population dynamics in Europe: a synthesis », *Population studies* n° 32, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- REGIO INSUBRICA (2001),  
<http://www.regioinsubrica.org>
- RESCHOVSKY, A. (2000),  
« The Impact of Decentralization on Cities' Fiscal Health: Lessons from the United States », in Yusuf, S., Evenett, S.J. et Wu, W. (éd.) : *Local Dynamics in an Era of Globalization* publiée pour la Banque mondiale, New York, Oxford University Press, 148-158.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT A L'ÉCONOMIE (1999),  
« Rapport sur les centres urbains », Berne.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT A L'ÉCONOMIE (1999),  
« Lignes directrices pour une politique économique axée sur la croissance 1999-2003 », Berne.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT A L'ÉCONOMIE (2001),  
« Rapport sur les agglomérations », Berne.

- SCHALTEGGER, C. (2001),  
« Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig », *Swiss Political Science Review*,  
vol. 7, pp. 1-18.
- SCHÜRMAN et TALAAT (2000),  
« Towards a European Peripherality Index », Report for General Directorate XVI Regional Policy of the European Commission, November, Institut für Raumplanung, Dortmund.
- STATISTIQUES CANADA (2000),  
*Annuaire du Canada 2000*, Statistiques Canada, Ottawa.
- SUPSI (2001),  
Note élaborée pour la visite du groupe de l'OCDE le lundi 7 mai 2001, Lugano : SUPSI.
- THIERSTEIN, A. ET ABEGG, C. (2000),  
Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion, Berne.
- TIEBOUT, C. M. (1956),  
« A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, n° 64, pp. 416-424.
- UNION EUROPEENNE (2000),  
*Agenda 2000 – Réforme de la politique agricole commune (PAC)*, European Union Publishing, Luxembourg.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (2001),  
*Yearbook of Tourism Statistics 1995-1999*, Madrid.
- YUILL, D., BACHTLER, J. and WISHLADE, F. (1999),  
European Regional Incentive, 18th Edition, Bowker Saur, London.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 2002 09 2 P) ISBN 92-64-29845-2 – n° 52624 2002