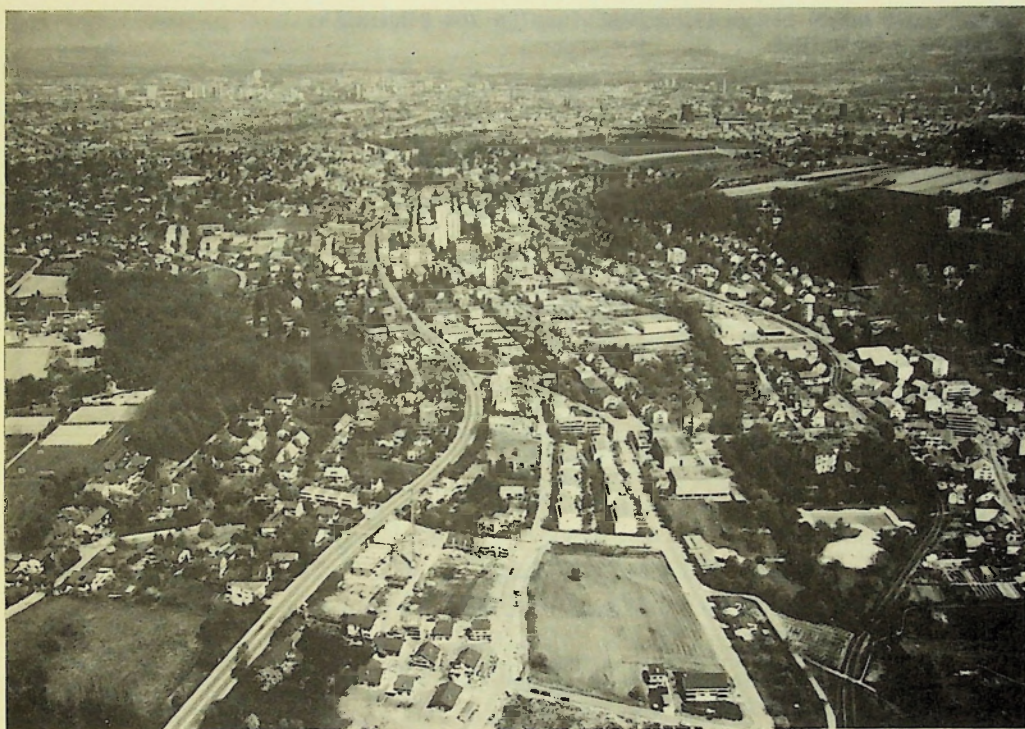


# *die stadt* *les villes*

No 5/6 November/novembre 1984



Binningen

***Die Stadt im Bundesstaat***  
***La ville au sein de l'Etat fédéral***

## LA SITUATION ECONOMIQUE DES VILLES SUISSES

Conférence de M. Luc Weber, professeur et vice-recteur à l'Université de Genève

Que les organisateurs de cette journée aient souhaité, dix ans après la plus grave crise économique que la Suisse ait connue depuis les années trente et face à un avenir marqué par de nombreuses incertitudes, établir un bilan de la situation économique des villes suisses, est très compréhensible; qu'ils aient fait appel pour cela à un économiste, paraît également logique. Néanmoins, pour contredire Bolleau, si le thème se conçoit bien, il ne s'énonce en revanche pas clairement; et cela même pour un universitaire qui, par profession, est habitué à chercher dans la complexité des phénomènes particuliers les généralisations sans lesquelles il ne peut envisager, expliquer, prévoir et recommander. C'est pourquoi, même si pour l'ensemble des villes les tendances principales peuvent être dégagées, les responsables de leur destinée que vous êtes ne trouveront peut-être pas dans cet exposé, dans le cas où la situation propre de votre ville diverge de celle de l'ensemble, tout l'intérêt que vous pouvez légitimement en attendre.

Avant d'aborder le vif du sujet, un bref survol de l'évolution de la population des villes illustrera l'importance des disparités qui caractérisent leur situation et mettra en évidence quelques-unes des sources de difficultés.

## 1 / Quelques faits marquants sur la démographie des villes suisses

Si l'on considère l'évolution de la population des villes depuis le début du siècle, plus précisément la période allant de 1910 à 1982, on constate que sa croissance est supérieure à celle de l'ensemble de la Suisse (91% contre 71%). Cette progression plus rapide s'explique par le phénomène d'urbanisation qui, dans l'après-guerre, s'est poursuivi jusqu'au début des années septante.

Le très net ralentissement de l'accroissement de la population suisse enregistré depuis 1970 (+ 2,4% seulement de 1970 à 1982 contre + 33% de 1950 à 1970) s'est en revanche traduit par une diminution de la population urbaine de près de 7%, alors qu'elle avait augmenté de 41% de 1950 à 1970. Les villes ont donc été plus touchées que le pays par la diminution des naissances et la relative stabilisation de la population étrangère, consécutive aux mesures de contrôle et à la rupture de la tendance à la croissance économique dès 1974.

Ce mouvement de déclin au niveau global cache pourtant d'importantes disparités. En particulier, les villes comptant plus de 30'000 habitants à fin 1982 ont perdu 11% de leur population entre 1970 et 1982, Berne et Bâle subissant même un recul de plus de 15%. En revanche, durant le même laps de temps, de nombreuses villes de moindre importance ont connu une expansion extrêmement rapide, puisque le nombre de leurs résidents a plus que doublé en vingt ans, le record absolu étant détenu par la cité de Meyrin – dans la banlieue de Genève – qui s'est multipliée par cinq entre 1960 et 1982.

## 2 / La situation économique des villes et ses déterminants

Pour tenter de brosser un tableau de la situation économique actuelle des villes, je considérerai successivement les deux principaux facteurs dont elle dépend : leur environnement économique, auquel il faut ajouter bien sûr le passé historique et la position géographique, et les tâches qu'elles ont à accomplir. Ultérieurement, j'examinerai leur situation financière. Sans doute ces trois éléments n'agissent-ils pas indépendamment, mais en synergie, et d'autres données jouent un rôle; mais leur description permet déjà de se faire une bonne idée de la situation des villes.

## L'environnement des villes

Toute analyse de la situation des villes – à commencer par la question de savoir pourquoi certaines bourgades sont devenues des villes et d'autres pas – devrait commencer par une étude historique. Il est évident que les grands courants de l'histoire politique et économique, tant internationale que locale, ont toujours joué un rôle important. On notera en particulier l'influence exercée par le degré de développement des régions limitrophes, par les immigrés, par le rayonnement de certaines organisations ou personnalités, par de grandes réalisations comme les chemins de fer ou encore par des foyers de réflexion tels que les universités.

L'environnement géographique a, lui aussi, été de tout temps un facteur essentiel du développement des villes ou d'une région. La présence d'une chaîne de montagnes, d'un lac ou d'un cours d'eau, d'un axe privilégié ou d'un arrière-pays propice à l'agriculture, a pu favoriser ou au contraire décourager certaines implantations.

Ces éléments sont bien connus; je ne les examinerai donc pas plus en détail. Si l'on néglige les impulsions qui peuvent continuer à émaner de ce côté-là, le développement actuel très différencié des villes est principalement dû à trois facteurs: la situation économique de la région, les contraintes de nature avant tout physique, mais aussi légale, qui pèsent sur elles-mêmes ou sur les cités voisines, et enfin, mais dans une moindre mesure, la fiscalité.

Les profondes mutations qui marquent de façon croissante l'économie depuis plus de dix ans exercent une influence majeure sur l'essor et le déclin des villes. La meilleure preuve nous est donnée par les villes à tradition horlogère comme La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Granges, Soleure ou Le Locle qui ont perdu 15% de leur population en moyenne au cours des douze dernières années. D'autres régions, et par conséquent d'autres villes, ont été touchées par le déclin de certaines activités industrielles lorsque ces dernières n'ont pas été compensées par de nouvelles implantations. Tel est le cas du nord-est du pays qui a été pénalisé par la diminution de l'emploi, notamment dans le secteur du textile.

Inversement le développement, là où il s'est produit, des activités du secteur tertiaire a constitué un pôle d'attraction important. Ainsi, des lieux touristiques comme St-Moritz et Arosa ont connu une très forte croissance de leur population. Il en a été de même des grands centres financiers et commerciaux de Zurich et de Genève, bien que du point de vue démographique leur essor soit statistiquement moins visible puisqu'il porte sur l'agglomération et les villes voisines.

Indépendamment de ces deux grands courants contradictoires, on constate que certaines villes ont plutôt décliné, alors que d'autres ont modestement progressé au gré de leur aptitude à étendre leurs activités économiques.

La seconde cause du développement différencié des villes réside dans l'ensemble des contraintes qui pèsent sur elles-mêmes ou sur les cités voisines. Fondamentalement la capacité physique d'expansion est déterminante. Ainsi, ce sont avant tout les communes de banlieue des grandes villes qui se sont agrandies rapidement, parce que la réserve de terrain le leur permettait. En fait, la conjonction de trois phénomènes explique leur croissance :

- La tendance à une concentration du développement économique dans les agglomérations a entraîné la construction d'unités de production et d'administration et a nécessité l'édification à l'extérieur d'habitations pour loger les nouveaux arrivants.
- Simultanément, les villes - centres d'agglomérations - n'étaient pas en mesure de satisfaire les besoins en confort de la population, soit en matière de place à disposition (augmentation du nombre de pièces par habitant, accroissement du nombre d'appartements nécessaires dû à une indépendance plus précoce des adolescents et à l'augmentation des divorces), soit en matière de qualité de vie (fuite devant le bruit, attrait de la campagne).
- Enfin, certaines entreprises industrielles, artisanales ou du tertiaire, ne pouvant pas s'étendre sur leur lieu d'implantation initial, ont décidé de transférer leur activité à l'extérieur des villes, renforçant par là même le mouvement de déplacement de la population.

La contrainte n'est évidemment pas seulement de nature physique, mais peut également avoir un aspect juridique. En particulier, la capacité d'accueil d'une ville dépend de la législation réglant les zones à bâtir et les densités de population acceptables dans chaque type de zone.

J'ajouterai que cette contrainte physique ou légale se manifeste également par le biais du mécanisme des prix : parce qu'elle entraîne une hausse des prix des terrains et des locaux, la rareté favorise l'implantation dans les régions périphériques et tend à encourager la concentration sur le centre ville des activités les plus rentables, en l'occurrence celles du domaine tertiaire. Une des conséquences de ce mouvement est que les coeurs des villes sont vidés de leur population au profit des administrations, du commerce spécialisé ou de luxe et des services de banques, d'assurances, etc.

Les villes périphériques ne sont d'ailleurs pas les seules à être touchées par ce transfert de population, qui concerne aussi des villes distantes de vingt kilomètres ou plus. Il est frappant de voir que travaillent à Genève près de 20'000 personnes, domiciliées dans le canton de Vaud, dans la région de Nyon-Rolle surtout.

Enfin, un troisième facteur du développement différencié des villes mérite d'être mentionné. Il s'agit de la fiscalité qui introduit des différences de charge fiscale considérables selon les communes et les cantons. Cet élément peut sans doute influencer le choix d'un domicile ou de l'implantation d'une entreprise; il apparaît cependant qu'il touche surtout les catégories à faible effectif des gros contribuables ou les sociétés holdings et qu'il tend seulement à renforcer les mouvements induits par d'autres facteurs.

#### Les tâches des villes

Intuitivement on peut s'attendre à ce que les tâches que les villes doivent assumer soient très semblables, car partout des besoins existent en matière d'administration, de justice et police, d'enseignement, de santé, de transport, etc. Néanmoins, il est

aussi normal qu'il y ait des différences selon leur environnement économique et géographique et selon le type de répartition des tâches avec d'autres collectivités publiques et, plus précisément, l'Etat et les autres collectivités publiques avec lesquelles une interdépendance existe. Confirmant cette hypothèse, l'examen des données statistiques sur les dépenses (classification fonctionnelle) montre que les villes n'ont pas exactement la même répartition des tâches que l'ensemble des communes.

Ainsi, elles fournissent un effort sensiblement plus grand pour les tâches de justice et police, pour la culture, les loisirs et la prévoyance (y compris la construction de logements). En revanche, les dépenses en matière de santé et – bien que dans une beaucoup plus faible mesure – d'enseignement y sont comparativement moins lourdes, vraisemblablement en raison du rôle que l'Etat joue dans ces secteurs.

Si l'on considère maintenant les cinq grandes cités, on constate des différences importantes d'une ville à l'autre. Tel est particulièrement le cas de la santé pour laquelle Bâle – parce que c'est une ville-canton – consacre le tiers de son budget, alors qu'à Genève ce poste est insignifiant puisqu'il est pris en charge par l'Etat. L'enseignement et la recherche sont également l'objet d'écarts substantiels; ainsi à Genève toujours, l'enseignement, même primaire, est – à l'exclusion de la construction des écoles primaires – financé par l'Etat, ce qui est particulier. Inversement les autres grandes villes consacrent beaucoup moins de crédits à la culture. Les autres secteurs de l'administration, de justice et police, de l'hygiène du milieu, de l'énergie et des transports présentent aussi des dissimilitudes, mais de moindre ampleur.

Il est évident que ces écarts, qui proviennent de besoins divers, mais surtout de solutions institutionnelles différentes dans les rapports entre l'Etat et les communes, influent sur la situation financière de ces dernières et, par conséquent, sur leur aptitude à satisfaire des besoins moins essentiels, notamment dans le domaine de la culture. La répartition verticale des tâches entre les cantons et les communes, ainsi que les mesures de péréquation en vigueur, jouent donc un rôle significatif dans la situation des villes; j'y reviendrai dans un instant en traitant de leur situation financière.

Pour l'instant, je m'arrêterai sur un problème majeur du financement des villes : la non coïncidence entre la portée géographique des services qu'elles offrent et la participation au financement. Pour des raisons historiques liées à leur expansion et en fonction de leur importance, les villes ont développé toute une série de prestations dont l'apport dépasse souvent de beaucoup les limites géographiques de leur juridiction. Bien que ce problème touche fondamentalement toutes les villes qui offrent des services bénéficiant à toute une région, je l'illustrerai par l'image des agglomérations dont les centres fournissent des prestations qui servent à l'ensemble de l'agglomération.

Il s'agit en particulier de la production et de la distribution d'électricité et de gaz, de l'épuration des eaux usées, de l'incinération des ordures, des transports en commun, de l'organisation du trafic individuel, des centres de culture et de loisirs (théâtre, concert, opéra, patinoire, parc, etc.). Ce ne sont certes pas les seules prestations offertes au centre de l'agglomération qui profitent à toute une région; les écoles secondaires, les universités ou les hôpitaux cantonaux sont d'autres exemples. Ce qui diffère, c'est que contrairement à ces derniers cas, ces prestations ne sont pas assumées par le canton, à savoir par une collectivité qui compte la majorité des bénéficiaires, mais par l'une – certes la plus grosse – des communes intéressées.

Si aucune mesure compensatoire n'est prise, le fait que les bénéfices d'une prestation portent au-delà de la juridiction qui les produit a deux conséquences. Pour un niveau de prestations donné, la charge qui pèse sur la juridiction responsable est lourde; en conséquence, il faut s'attendre à ce que le service qu'elle offre soit inférieur à ce qui serait demandé par l'ensemble des bénéficiaires. Cette seconde conséquence est parfaitement illustrée par l'exemple d'un parking souterrain que les habitants de la Ville de Genève, appelés à voter, ont refusé alors qu'il aurait servi principalement aux personnes résidant dans la périphérie; mais celles-ci n'étaient pas appelées à se prononcer.



En soi, le problème soulevé par le financement des prestations qui intéressent plusieurs communes n'est pas insurmontable; l'examen des diverses solutions institutionnelles le montre. En ce qui concerne le principe, il s'agit de répartir les charges liées à une prestation sur toute la zone d'influence. Cette condition est facilement réalisable lorsque les services peuvent, comme l'électricité et le gaz, être vendus aux bénéficiaires finaux. Elle l'est déjà moins lorsque les charges doivent être partagées entre des municipalités. Il convient en effet d'amener les communes périphériques à participer au financement, ce qui exige des négociations et des marchandages d'autant plus délicats que les informations précises sur les bénéfices retirés font le plus souvent défaut, et que les municipalités appelées à participer sont incitées à cacher l'intérêt qu'elles portent à une institution qui existe déjà ou à minimiser celui qu'elles ont pour la création d'un nouveau service collectif.

En prenant comme exemple l'incinération des ordures, il est pourtant évident que toutes les municipalités d'une région ont intérêt à collaborer au financement d'une installation importante plutôt que de multiplier leurs propres équipements en versant à la ville, chargée de cette tâche, un montant forfaitaire calculé sur le nombre d'habitants ou sur le tonnage traité. A condition que ces participations soient bien calculées, ce qui exige une comptabilité analytique suffisamment rigoureuse, la ville qui assume cette charge n'a pas à supporter financièrement le coût des prestations qu'elle fournit à ses voisins. Des solutions analogues sont applicables dans des domaines comme l'épuration des eaux. Elles sont préconisées pour couvrir le déficit d'exploitation des transports en commun pour lesquels on peut encore relativement bien évaluer l'intérêt de chaque municipalité.

Les cas de l'opéra et des concerts symphoniques, qui drainent des spectateurs de toute une région, constituent deux autres excellents exemples des problèmes que la répartition d'une charge peut susciter puisque la vente de billets et d'abonnements compte peu dans leur financement. Des solutions analogues à celles préconisées précédemment ne se prêtent toutefois guère car il s'agit d'une demande très individualisée, d'une certaine catégorie de la population, et que par conséquent les municipalités ont moins à s'en soucier puisqu'elles doivent être au service de l'ensemble de la collectivité.

### 3 / La situation financière des villes

La situation financière des villes dépend de la conjonction de différents facteurs situés tant du côté des ressources financières que de celui des dépenses. Mesurée par l'écart entre l'ensemble des recettes et des dépenses (quelle que soit leur nature), leur situation est en général satisfaisante. La dégradation enregistrée dans la deuxième moitié des années soixante a été plus que redressée de 1972 à 1980. Bien que les dernières statistiques disponibles sur les villes portent sur 1981, l'examen de leurs comptes laisse cependant apparaître un nouvel excédent des dépenses sur les recettes depuis 1982.

Remarquons qu'un excédent de l'ensemble des dépenses sur les recettes courantes (impôts, rendements, etc.) n'est pas en soi un signe de mauvaise situation financière. Faute d'avoir des pratiques comptables similaires dans toutes les communes, le seul moyen actuellement disponible pour comparer leur situation est de considérer toutes les dépenses quelle que soit leur nature, donc y compris les investissements. Or, comme ces derniers portent leurs fruits sur plusieurs années et contribuent souvent à leur propre financement en améliorant l'attrait d'une cité, il est tout à fait justifié de les financer par l'emprunt, pour autant qu'une provision suffisante soit prévue pour leur amortissement. Le nouveau modèle de compte appliqué par une quinzaine de cantons et de nombreuses municipalités est fondé sur cette notion. Il sépare en effet dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement et admet que seules ces dernières, qui comprennent les amortissements, doivent être couvertes par les recettes courantes. Son utilisation n'étant pas généralisée, il n'est malheureusement pas encore possible de s'y référer pour avoir une image plus précise de la situation financière des collectivités.

La légère dégradation actuelle des finances des villes tient vraisemblablement avant tout au fait que pour rétablir la situation de leurs comptes, dans la seconde moitié des années septante, elles ont fait un gros effort de rigueur dans leur gestion et ont

sensiblement ralenti leurs programmes d'investissement, domaine qui se prête malheureusement de loin le mieux à des mesures d'austérité. L'amélioration subséquente de leurs finances, ainsi que l'accumulation de besoins non satisfaits ont inévitablement donné naissance à des pressions croissantes pour une augmentation des dépenses. Comment voudrions-nous qu'une période durable d'excédent de recettes ne suscite pas de nouveaux projets ou demandes de la part de la population, de ses représentants ou de son gouvernement ?

Si l'on considère toujours l'ensemble des villes, il n'y a cependant pas de raisons objectives de craindre une forte dégradation de leur situation financière. Du côté des dépenses, contrairement à la décennie soixante, on ne déplore plus un retard manifeste dans les équipements d'infrastructure. Compte tenu de la baisse de la natalité, la construction d'écoles touche à sa fin, si ce n'est dans les grandes villes pour suivre les nouvelles zones d'habitations. En ce qui concerne les communes, l'équipement hospitalier est suffisant, sauf dans le domaine des hôpitaux gériatriques et des maisons de retraite; le vieillissement de la population fait en effet déjà apparaître de sérieuses carences qui ne pourront que s'aggraver ces prochaines années. Le secteur "hygiène de l'environnement" et, en particulier l'épuration des eaux usées et l'inclination des ordures, ne connaît plus, grâce aux efforts poursuivis depuis plus de vingt ans, le même degré d'urgence. Néanmoins, il faudrait se garder de tomber dans une trop grande autosatisfaction : l'expérience montre que les systèmes mis en place ne sont pas entièrement satisfaisants et que des transformations ou compléments d'installation deviennent indispensables.

Hormis les dépenses engendrées par le vieillissement de la population, deux domaines exigeront encore des dépenses importantes. Premièrement, la concentration de l'activité économique dans les villes, le déplacement tendanciel des populations vers les périphéries et le besoin général accru de transports entraînent une augmentation continue du trafic, qui nécessite sans cesse de nouveaux investissements quelle que soit l'option privilégiée : trafic privé (avec la nécessaire protection de l'environnement) ou transports en commun.

Secondement, la diminution du temps de travail et l'accroissement du revenu de la population induisent une demande accrue d'équipements et de prestations dans les domaines des loisirs et de la culture (lieux de détente aménagés, installations sportives ouvertes à tous, possibilités d'acquérir des formations complémentaires, ouverture des arts à toutes les couches de la population).

La plupart des villes suisses ont dans les derniers domaines que j'ai mentionnés encore beaucoup à entreprendre. Il serait donc erroné de maintenir artificiellement une situation financière saine en comprimant les dépenses d'investissement; l'expérience de l'après-guerre montre que dans ce domaine les retards accumulés sont toujours difficiles et coûteux à rattraper.

Du point de vue des recettes, l'amélioration du climat économique en Suisse constitue sans nul doute un facteur favorable. Après une crise très profonde entre 1974 et 1976, suivie d'une évolution hésitante illustrée par le fait qu'aucune croissance n'a été enregistrée entre 1973 et 1983, on peut espérer que la reprise qui s'est amorcée l'an dernier sera plus durable. Le secteur tertiaire, qui soutient l'activité depuis longtemps, continue à bien se développer et le point le plus critique de la crise structurelle de l'industrie paraît dépassé.

Cette consolidation de la situation générale ne pourra avoir qu'un effet bénéfique à court et à moyen terme sur les ressources financières des villes. Leurs recettes résultent en effet, à raison de 55%, d'impôts sur le revenu et la fortune qui réagissent – bien qu'avec un retard de un à deux ans – plus que proportionnellement à une accélération de l'activité économique. On peut ajouter à cela que 25% environ de leurs ressources proviennent d'autres collectivités publiques – notamment de la Confédération et des cantons – et dépendent par conséquent aussi de la situation financière de ces collectivités qui s'améliore pour les mêmes raisons.

Considérée du point de vue de l'endettement, la situation financière des villes n'est pas non plus préoccupante. Certes, avec près de 6'000.– frs par habitant, la dette est d'un tiers plus élevée que celle de l'ensemble des communes et de la Confédération. Néanmoins, en harmonie avec l'évolution du bouclage des comptes que

J'ai décrite précédemment, après une forte augmentation jusqu'en 1975, l'endettement, exprimé en francs, s'est stabilisé depuis et a donc diminué en termes relatifs par rapport au produit national. D'ailleurs, avec 8% des recettes totales, la charge d'intérêts est tout à fait acceptable.

Ce tableau de la situation financière des villes cache cependant d'importantes différences d'une ville à l'autre. En 1981, soit les derniers chiffres publiés, les recettes ont été – à part quelques exceptions – jusqu'à 10% supérieures aux dépenses dans certaines villes alors que dans d'autres, elles ont été jusqu'à plus de 15% inférieures. Si l'on esquisse une généralisation grossière, d'autant plus délicate qu'il y a de fortes fluctuations d'une année à l'autre, on constate que les grandes villes bénéficient dans l'ensemble d'une situation assez favorable alors que celle de leurs satellites varie énormément de l'un à l'autre. Les villes qui éprouvent le plus de difficultés sont les villes horlogères et celles de la Suisse centrale.

Bien qu'avec des écarts – car cela dépend beaucoup des développements antérieurs – l'examen de l'endettement et de la charge d'intérêts confirme tout à fait ces disparités.

Toutefois pour évaluer complètement la situation financière des villes, il ne suffit pas de considérer le bouclement de leurs comptes ou leur degré d'endettement, mais il convient aussi d'examiner l'importance relative de leurs ressources financières. Or, on remarque à ce sujet que si l'on élimine le cas très spécial du canton-ville de Bâle, les recettes fiscales par habitant se situent dans une fourchette allant de 1 à 4 pour les cas extrêmes, et de 1 à 2 pour la majorité. Cette disparité du degré d'aisance des villes se répercute évidemment directement sur le niveau des prestations qu'elles peuvent accorder à leurs ressortissants. On tiendra évidemment compte – en procédant à ces comparaisons – des divergences mentionnées précédemment dans la répartition des tâches entre le canton et les communes et de la situation propre de chaque ville.

De plus, les taux d'imposition qui frappent les revenus divergent dans certains cantons considérablement d'une commune à l'autre et tendent à être inversement proportionnels au degré d'aisance moyen des contribuables. Même si, en Suisse, la fiscalité joue un rôle moins important dans le choix du lieu de résidence (voire de celui d'implantation d'une entreprise) que d'autres critères comme l'attrait d'un logement ou la proximité du travail, cet état de fait tend à accentuer l'enrichissement des communes déjà aisées et vice versa.

Ceci m'amène à dire quelques mots sur la situation financière des agglomérations. Précédemment, j'avais relevé que la ville principale de l'agglomération était appelée à fournir des prestations qui intéressent une population beaucoup plus importante que celle de ses résidents. Malheureusement pour elles, le développement des agglomérations que j'ai décrit au début de mon exposé a accentué le problème de leur financement, puisque les contribuables (personnes physiques et morales) ont davantage augmenté dans la périphérie. Les chiffres disponibles montrent cependant que la perte relative d'assiette fiscale des centres d'agglomérations est inférieure au mouvement de la population. En effet, l'essentiel des personnes morales continue à payer ses impôts dans la ville principale et les nouvelles implantations à l'extérieur ont pu en tout ou en partie être compensées par la création de bureaux au centre ville. De même, en ce qui concerne les personnes physiques, on sait que la demande de maisons individuelles a entraîné un exode de bons contribuables vers la périphérie et à la campagne, mais que parallèlement les grands ensembles, qui abritent avant tout des ménages à revenu modeste, ont été construits essentiellement dans les cités satellites.

#### Quelques réflexions sur l'avenir

En guise de conclusion, j'aimerais émettre encore quelques remarques sur l'évolution vraisemblable de la situation des villes, à l'horizon des années nonante, dont il ressortira un certain nombre d'idées sur les options en matière de politique.

Bien évidemment, comme j'ai déjà eu l'occasion de le relever, la situation des villes dans leur ensemble, comme en particulier, est directement tributaire de la situation économique générale. Celle-ci constitue pour elles avant tout une donnée, ce qui ne veut pas dire que par une politique appropriée, les villes ne puissent pas – en tout cas au niveau de chacune d'entre elles – contribuer à une amélioration du climat économique local. Or j'ai mentionné qu'il y a de bonnes raisons de penser que la Suisse bénéficie d'une situation économique plutôt satisfaisante qui influencera favorablement celle des villes, à condition bien évidemment que l'économie mondiale ne subisse pas de nouvelles perturbations.

Malheureusement, il n'est pas possible d'appliquer cette conclusion à chaque ville. En particulier, il est improbable que les villes qui ont été frappées de plein fouet par la crise avant tout structurelle de l'industrie refassent tout le chemin perdu. On peut cependant espérer que, grâce aux efforts entrepris par les milieux économiques et une politique adéquate de leur part, elles pourront ralentir, voire stopper l'hémorragie qui les frappe depuis près de dix ans.

- Concrètement, que peuvent-elles entreprendre pour regagner leur attrait ? De concert avec les milieux économiques et l'Etat, ces villes doivent s'efforcer de favoriser l'implantation de nouvelles activités afin de créer des emplois et par conséquent de maintenir la population sur place, voire d'inciter une immigration. Si la solution paraît simple, les moyens d'action à leur disposition ne sont cependant pas nombreux et, en tout cas, de faible puissance.

Un premier type de mesures consiste à diffuser aussi largement que possible une information sur les atouts économiques et les facilités accordées par le truchement des canaux traditionnels des chambres de commerce, des syndicats patronaux, des groupements professionnels, et d'autres bureaux à définir, et ceci tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. De telles opérations de démarchage sont cependant vaines si les conditions-cadres offertes – en particulier la fiscalité – se situent exagérément au-dessus de la moyenne. On touche cependant là le point sensible du cercle vicieux qui frappe les communes concernées par des problèmes structurels : les infrastructures mises en place (hôpitaux, écoles, etc.) et les prestations

été calibrées pour une population plus importante, les charges continuent à peser sur une population réduite et dont la plupart des bons contribuables se sont vraisemblablement évanouïs. Pour ne pas tomber dans le piège d'un alourdissement massif de la fiscalité, qui ne peut avoir qu'un effet dissuasif, une rigueur toute particulière doit donc guider leurs décisions budgétaires. Même s'il en résulte la suppression à court terme d'emplois publics, un effort incessant doit être porté à l'adaptation du niveau des prestations aux vrais besoins. En contribuant à créer un climat économique plus favorable, cette rigueur sera à terme source de création d'emplois.

Par ailleurs, les municipalités doivent veiller à ne pas engager des moyens trop importants dans la promotion économique de la région, soit par des rabais fiscaux, soit par des aides directes comme l'aménagement de zones d'implantation. L'Etat, et encore moins une ville, ne peut forcer durablement les réalités économiques. Pourtant, même s'il s'agit d'actions antérieures aux difficultés économiques qui ont suivi la crise de 1974-1976, les politiques d'industrialisation qui ont été menées par des cantons comme Fribourg ou le Valais montrent qu'à long terme, une attitude volontariste adéquate peut porter ses fruits. Se cantonner dans le scepticisme, sous le choc de la crise récente, serait pour ces villes et ces régions des plus néfastes.

J'aimerais consacrer la deuxième partie de ma conclusion à la situation des grandes agglomérations qui posent, comme nous l'avons vu, des problèmes bien différents. A la suite du mouvement de concentration des activités économiques, en particulier du tertiaire, elles ont en général dû absorber une sensible augmentation de leur population. Bien que reposant sur des atouts relativement différents, leur situation économique peut être considérée comme solide, ce qui ne les dispense cependant pas de continuer à faire des efforts pour la maintenir. Comme je l'ai déjà montré, leur problème principal provient de ce que leur développement a entraîné une très forte expansion des communes périphériques, alors que les centres ont connu une "hémorragie de population".



La politique à suivre devrait pouvoir résoudre les deux aspects du problème : le financement des prestations qui bénéficient également à d'autres municipalités et l'exode de la population vers la périphérie. Schématiquement, trois scénarios sont envisageables dont on peut observer dans la réalité des applications au moins partielles. Je qualifierai ces solutions de douce, de radicale et d'intermédiaire.

La solution douce repose exclusivement sur des mesures économiques et conserve les dispositions juridiques et institutionnelles existantes. Elle consiste d'une part à appeler toutes les collectivités bénéficiaires d'une tâche à contribuer équitablement à son financement; la solution la plus simple – puisqu'elle évite les marchandages entre les autorités politiques – revient, chaque fois que cela est possible, à vendre les prestations à leur juste prix directement à leurs bénéficiaires. Cela ne soulève aucune difficulté pour les fluides (électricité, gaz) et peut être étendu à d'autres domaines comme le ramassage et l'incinération des ordures.

Lorsque le financement doit continuer à être assuré par les ressources communes des collectivités, que la raison en soit pratique, politique ou économique, ce qui est le cas lorsque les coûts ne peuvent ou ne doivent pas être entièrement couverts par le produit des ventes (transports publics, spectacles), la négociation avec le nécessaire arbitrage de l'Etat devrait amener les municipalités à ne pas se comporter en resquilleur.

Le deuxième volet de la solution douce devrait viser à améliorer l'assiette fiscale de la ville principale en la rendant plus attrayante. Parmi toutes les mesures envisageables, la plus importante est sans doute de gagner de nouveaux terrains pour la construction de logements, en favorisant le déplacement à l'extérieur des centres de production ou de distribution, afin de permettre à ceux qui souhaitent venir (ou revenir) s'installer en ville, de le faire. Par ailleurs il faut poursuivre les efforts entrepris, notamment dans le domaine des transports, pour rendre l'habitat en ville plus agréable.

Parce que douce, on ne peut guère attendre des miracles de cette solution. Elle devrait pourtant contribuer à atténuer les disparités de développement. Pour résoudre les problèmes de l'importance de ceux qui se posent maintenant à Bâle-Ville, d'autres solutions sont nécessaires.

Une des alternatives possibles, que j'ai qualifiée de solution radicale, consiste à procéder à une concentration de communes (voire de cantons) de façon à créer une entité juridique correspondant mieux à la portée géographique des prestations fournies et de réunir sous une même juridiction tous les contribuables concernés. Bien que peu courante, cette voie n'est pas impensable puisque la cité de Zurich et les communes avoisinantes d'alors ont procédé à une fusion de ce type en 1934. Il va sans dire que cette solution risque fort de ne pas plaire aux nombreuses municipalités qui perdraient leur identité et leur autonomie, soumettant ainsi leur destinée à un centre de décision plus anonyme et moins aux faits des problèmes locaux.

Je laisse aux personnes concernées, dans cette assemblée, le soin de déterminer si cette solution extrême s'imposerait dans une agglomération suisse et si elle serait politiquement envisageable aujourd'hui. Mais il est certain que si d'autres mesures plus douces ne peuvent pas être appliquées avec succès, elle constitue, du point de vue économique, une véritable alternative.

Enfin, j'aimerais soumettre à votre réflexion une troisième voie possible, à savoir celle qui est en vigueur à Genève et qui fait que la ville de Genève connaît actuellement, contrairement à ses sœurs, une situation financière enviable. Elle repose sur la constatation que l'hémorragie des populations vers les périphéries engendre des conséquences néfastes pour le centre, parce que l'imposition du revenu, des bénéfices et de la fortune est fondée sur le principe du lieu de domicile. Or, le lieu de domicile d'un contribuable correspond aujourd'hui de moins en moins avec la commune d'où il tire ses revenus, qu'il exerce une activité dépendante (salarié) ou indépendante. Comme les frais encourus par une municipalité ne sont pas exclusivement liés au domicile des contribuables, il y a de bons arguments pour que les communes de domicile rétrocèdent une partie de leurs rentrées fiscales aux communes du domicile professionnel.

C'est ainsi qu'à Genève, la commune de domicile calcule l'impôt dû par ses ressortissants sur la base d'une fraction des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune qui est d'autant plus faible que sa capacité financière est forte, le solde étant pour l'essentiel à disposition des communes professionnelles. Certes compliqué dans sa conception, ce système provoque un transfert de toutes les communes genevoises, sauf trois en 1981, vers la ville de Genève, transfert qui représente 7,5% de ses recettes. Si l'on ajoute à cela que les transports publics, la police, les dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire et les services industriels sont à la charge du canton (contrairement aux autres villes), on comprend pourquoi Genève n'est pas confrontée aux mêmes problèmes qu'ailleurs.

Dans le même ordre d'idées, mais je ne le traiterai pas, car chaque canton applique sa propre solution, les mesures de péréquation constituent aussi un moyen indirect par lequel le canton peut compenser quelque peu les disparités de développement au sein des agglomérations pour autant que la clé de péréquation appliquée tienne suffisamment compte des besoins (des tâches) et pas seulement de la capacité financière.

Pour terminer ce tableau sur la situation économique des villes, il m'apparaît qu'un qu'un des atouts majeurs de la Suisse est de ne pas avoir de ville tentaculaire, mais au contraire une population encore bien répartie entre un petit nombre d'agglomérations, de nombreuses villes de petite taille et la campagne. Sachant que la concentration des populations dans les grands centres entraîne inévitablement une augmentation plus que proportionnelle des coûts pour résoudre les problèmes de logement, de transports, de sécurité, d'environnement et de loisirs, le pays entier – soit à tous les niveaux de responsabilités – devrait veiller à ne pas faciliter ce mouvement de concentration, en favorisant un développement aussi harmonieux que possible de toutes les régions.

LW/DZ/dm – 12 août 1984/rev. 22 août 1984/rev. 4 septembre 1984

# PROTOKOLL DES STATUTARISCHEN TEILS DER GENERALVERSAMMLUNG 1984

DER PRAESIDENT DES SCHWEIZERISCHEN STAEDTEVERBANDES, STADTPRAESIDENT  
W. BIRCHER, BERN, EROEFFNET DIE GENERALVERSAMMLUNG UND BEGRUESST DIE GAESTE

An der diesjährigen Generalversammlung nahmen 289 Delegierte aus 80 Städten teil:

Adliswil, Altdorf, Altstätten, Arbon, Arosa, Baar, Baden, Basel, Bern, Biel-Bienne, Binningen, Bulle, Burgdorf, La Chaux-de-Fonds, Chiasso, Chur, Deisberg, Dietikon, Frauenfeld, Freiburg, Genf, Grenchen, Horw, Illnau-Effretikon, Ingenbohl-Brunnen, Kloten, Köniz, Kreuzlingen, Lancy, Lausanne, Liestal, Littau, Le Locle, Locarno, Luzern, Martigny, Meyrin, Monthey, Moutier, Münchenstein, Murten, Muttenz, Neuenburg, Olten, Onex, Payerne, Peseux, Pruntrut, Pratteln, Prilly, Pully, Regensdorf, Renens, Rheinfelden, Riehen, Romanshorn, Rorschach, St. Gallen, St. Moritz, Schaffhausen, Schlieren, Schwyz, Sitten, Solothurn, Thalwil, Thun, Uster, Uzwil, Vernier, Vevey, Volketswil, Wettingen, Wetzikon, Wil, Winterthur, Zofingen, Zollikofen, Zollikon, Zug, Zürich

## 1. PROTOKOLL DER ORDENTLICHEN GENERALVERSAMMLUNG VOM 28./29. OKTOBER 1983 IN PRUNTRUT

Das Protokoll wird von den Delegierten diskussionslos genehmigt.

## 2. GESCHAFTSBERICHT 1983

Im Namen des Vorstandes weist Herr P.-R. Martin, Stadtpräsident von Lausanne darauf hin, dass die Behandlung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung auf Bundesebene ins Stocken geraten ist, weil die Kantone gewisse Vorbehalte angebracht haben. Er gibt bekannt, dass die Schweizerische Vereinigung für den Rat der Gemeinden Europas, der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband die Entwicklung aufmerksam verfolgen und wenn nötig und möglich weitere Schritte einleiten werden.

Der Sekretär, Dr. Urs Geissmann, nimmt Stellung zur Frage der Urheberrechtsgebühren für die Radio- und TV-Kabelübertragungen, sowie zur Frage der Parkierungsregelung in Wohnquartieren und erläutert die Verbandsleistungen.

Der Geschäftsbericht wird von den Delegierten diskussionslos genehmigt.