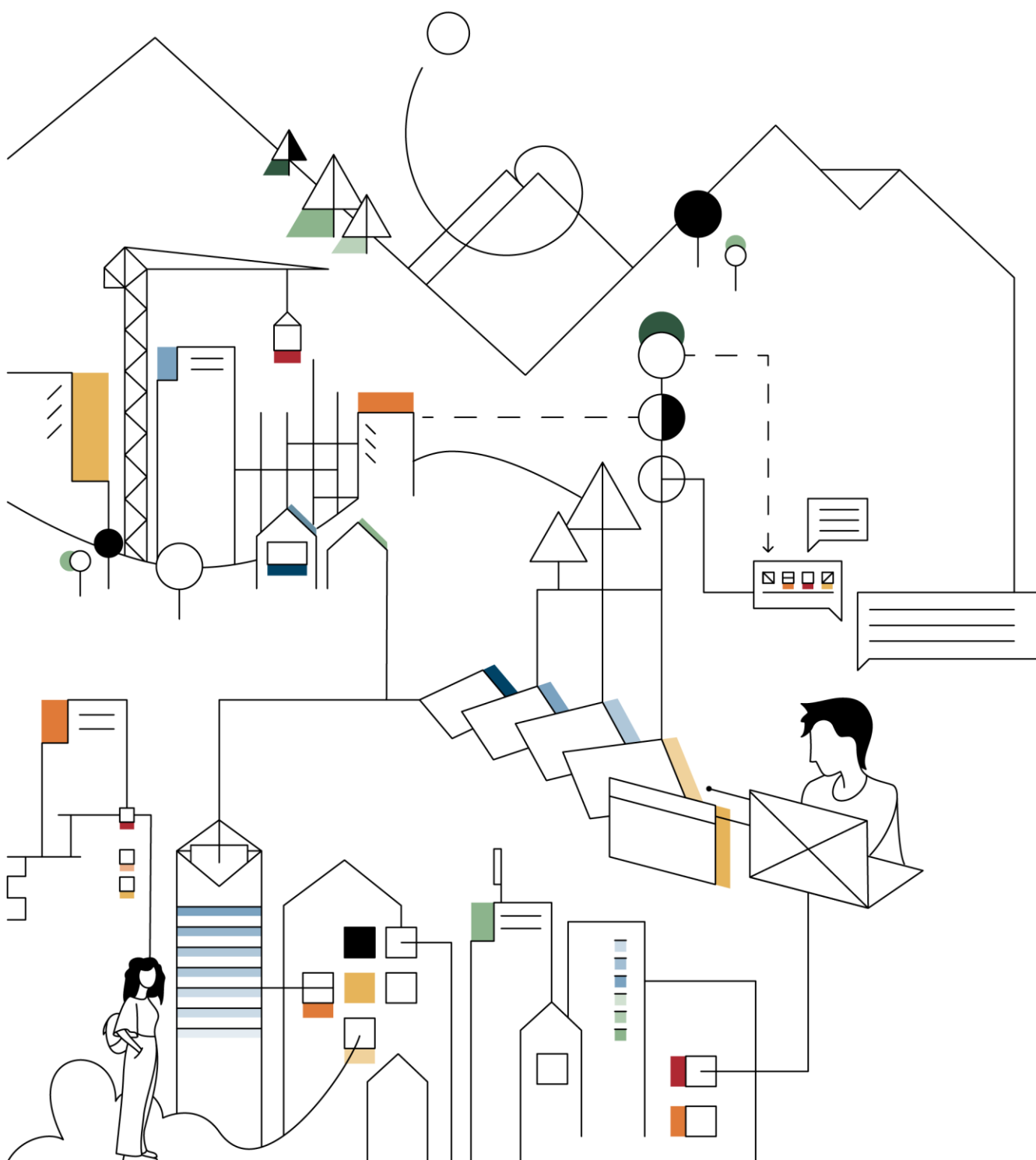


L'évolution de la population sous la loupe: faits, effets et champs d'action pour les villes suisses



Équipe de projet EBP

Christof Abegg
Lukas Beck
Julia Brandes
Sarah Fuchs
Luisa Schneider

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Suisse
Téléphone +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Sur mandat de

Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV)
Monbijoustrasse 8
Case postale
3001 Berne

Michael Felber

Groupe d'accompagnement

Jeanette Beck, Urbanisme, Ville de Berne
Véronique Bittner, Union des villes suisses
Matteo Caratti, Servizio movimento della popolazione, Ville de Bellinzona
Sandra Favre de Oliveira, Département du secrétariat général, Finances,
Ville de Meyrin
Bettina Furrer, Urbanisme, Ville de Winterthour
Reto Heller et Armin von Wehrden, Finances, Ville de Saint-Gall
Myrta Lütolf, Finances, Ville de Lucerne
Tobias Wagner, domaine Finances/service des habitants, Ville de Liestal

Zurich, septembre 2024

Table des matières

1.	Introduction	1
1.1	Situation de départ et objectif de l'étude	1
1.2	Méthode et structure du rapport	2
1.3	Définition et catégorisation des villes suisses	3
2.	L'évolution de la population dans les villes suisses	5
2.1	Répartition spatiale de la croissance démographique	5
2.2	Dynamique migratoire et démographie	8
2.3	Pourquoi les villes n'affichent-elles pas la même croissance?	19
2.4	Perspective: évolution future de la population	20
3.	Évolution de la population et finances municipales	23
3.1	Base de données	23
3.2	Situation financière des villes: résultat comptable corrigé	24
3.3	Compte de résultat: dépenses par domaine de tâches principales	26
3.4	Compte de résultat: recettes fiscales	33
3.5	Investissements	35
3.6	Comment la croissance démographique se répercute-t-elle sur les finances municipales?	41
4.	Le point de vue des villes sur la croissance démographique	44
4.1	Sondage des villes: méthodologie et retours	44
4.2	Évolution de la population, attractivité du site et possibilités de gestion	45
4.3	Opportunités et défis de la croissance démographique	49
4.4	Influence de la croissance démographique sur les finances municipales	53
4.5	Attentes et objectifs liés à la future évolution de la population	58
5.	Synthèse et champs d'action	60
5.1	Conclusion: Quelles sont les conséquences de la croissance démographique pour les villes?	60
5.2	Champs d'action pour les villes suisses	65

1. Introduction

1.1 Situation de départ et objectif de l'étude

La population suisse s'accroît – et devient plus urbaine. Il y a cent ans, un tiers de la population suisse vivait dans l'espace urbain, contre trois quarts aujourd'hui. La moitié de la population vit aujourd'hui dans les villes statistiques. Cela se reflète également dans la structure spatiale. Avec la mise à jour de la définition statistique de l'espace à caractère urbain, trois nouvelles agglomérations ainsi que dix «villes statistiques» sont venues s'y ajouter en 2024.

L'espace urbain connaît une croissance continue

La croissance continue – attendue également à l'avenir selon les projections démographiques – occupe la société et la politique. Entre autres thèmes d'actualité, la Suisse avec ses 9 à 10 millions d'habitant·e·s est le théâtre d'intenses débats sur la croissance démographique et ses répercussions sur la prospérité, la qualité de vie, l'espace urbain et le paysage ou encore la cohésion sociale.

La croissance est source de discussions

La croissance en Suisse est stimulée par l'attractivité économique des villes et par leur qualité de vie élevée. Des villes telles que Zurich, Genève et Bâle se classent régulièrement parmi les villes ayant la qualité de vie la plus élevée au monde. Des facteurs tels que la sécurité, la santé, l'offre de formation et l'infrastructure jouent ici un rôle important. Les villes attirent une main d'œuvre qualifiée et profitent de cet afflux. Mais les défis liés à la croissance, comme l'approvisionnement en logements, l'utilisation intensive de l'infrastructure de transport ou les nuisances environnementales et sonores, s'accroissent généralement davantage dans les espaces urbains.

Zoom sur les villes

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) se consacre dans la présente étude au thème de l'évolution de la population dans les villes suisses. L'étude doit fournir une contribution éclairée à un débat actuel et pertinent du point de vue des villes. Les deux questionnements suivants sont au centre de l'investigation:

Questionnement central de l'étude

— Quels facteurs font que les communes urbaines suisses n'affichent pas la même croissance?

— Quelles sont les conséquences de la croissance démographique sur les communes urbaines?

Il s'agit d'une part de prendre en considération les répercussions financières de la croissance. Par ailleurs, une sélection d'autres aspects qualitatifs est également prise en compte afin d'obtenir une compréhension plus large et différenciée de l'évolution de la population dans les villes. Il s'agit notamment d'examiner la façon dont les villes perçoivent la croissance démographique, quelles opportunités et défis résultent de la croissance démographique et comment les villes les évaluent.

Compréhension de l'évolution et de ses conséquences

1.2 Méthode et structure du rapport

Les conclusions de l'étude reposent d'une part sur des analyses de l'évolution de la population en Suisse et des finances municipales. Celles-ci sont complétées par un sondage des villes effectué dans le cadre de l'étude elle-même, qui permet de mettre en évidence la perspective des villes sur l'évolution de la population et leur appréciation des répercussions qui en découlent.

Analyses quantitatives et sondage des villes

Afin de mieux comprendre l'évolution de la population dans les villes, nous avons principalement étudié les données de la Statistique de la population et des ménages (STATPOP) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Outre les mouvements de la population, l'évolution de la structure d'âge a fait l'objet d'une attention particulière. Elle est essentielle pour évaluer les rapports entre l'évolution de la population et les finances municipales. Nous avons par ailleurs examiné les données communales de la Statistique sur l'impôt fédéral direct (AFC) afin de montrer l'évolution des revenus dans les villes.

Mouvements de la population et socio-démographie

Nous avons analysé la situation financière des villes à l'aide de la Statistique financière harmonisée de l'Administration fédérale des finances (AFF). Concrètement, l'évolution des recettes et des dépenses des villes a été analysée par compte et par fonction, ainsi que ses liens avec l'évolution de la population. Les années peu représentatives de la pandémie de coronavirus n'ont pas été prises en compte.

Recettes et dépenses selon la Statistique financière

Également à l'aide de la Statistique financière harmonisée, nous avons considéré les investissements des villes dans des immobilisations corporelles au fil du temps pour ensuite les comparer à la croissance démographique. Cela comprend les investissements dans des terrains, le génie civil, la construction et les biens meubles. Par ailleurs, une analyse des investissements dans la construction réalisés par les communes a été effectuée à partir de la Statistique de la construction et des logements.

Investissements

En complément des analyses statistiques, nous avons mené dans le cadre de l'étude un sondage en ligne auprès des membres de l'Union des villes suisses. Celui-ci avait pour but de donner un éclairage à partir des différentes perspectives des villes sur la croissance démographique et l'évaluation des chances que celle-ci offre et des défis qu'elle pose et d'examiner ses répercussions sur les finances municipales.

Évaluation de la croissance démographique par les villes

Un groupe d'accompagnement composé de représentantes et de représentants des villes a participé à l'étude. Les expertes et experts des domaines thématiques de l'urbanisme et des finances figurent dans les mentions légales.

Groupe d'accompagnement

Après le chapitre d'introduction, le chapitre 2 décrit l'évolution de la population dans les villes suisses et s'interroge sur les facteurs qui font que les communes urbaines suisses ne connaissent pas la même croissance. La situation financière des villes ainsi que les possibles répercussions de la croissance démographique sur les finances municipales sont décrites au chapitre 3. La méthode et les résultats du sondage des villes sont présentés au chapitre 4. Les principales conclusions des analyses quantitatives, du

Structure du rapport

sondage des villes ainsi que des recherches complémentaires dans la littérature sont compilées et évaluées au chapitre 5. Partant de là, nous avons formulé cinq approches d'action pour les villes suisses et les avons illustrées par des exemples pratiques.

1.3 Définition et catégorisation des villes suisses

La présente étude se base sur les villes statistiques telles que définies par l'Office fédéral de la statistique. En 2024, 172 des quelque 2100 communes en Suisse sont considérées en tant que villes statistiques.¹ Les villes sont définies en fonction de leur densité et de leur taille: les villes statistiques possèdent une zone centrale, détectée sur la base d'une trame régulière, présentant une haute densité de population et de places de travail. En outre, une zone centrale compte au moins 12 000 HEN (= somme des habitants, places de travail et nuitées dans l'hôtellerie converties) et le territoire communal au moins 14 000 HEN. Fin 2022, près d'une personne sur deux en Suisse habite dans une des 172 villes statistiques.

Définition des villes statistiques de l'OFS

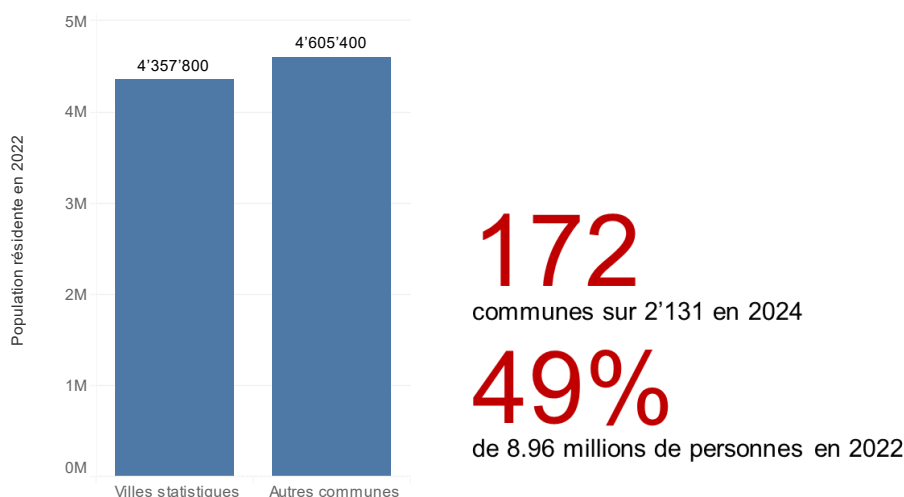


Illustration 1 Population résidente dans les villes suisses, source; STATPOP, OFS

La fonction, les domaines d'activité et les ressources financières d'une ville varient suivant la situation et l'accessibilité, les corrélations spatiales ainsi que la densité sociale. Dans l'étude, en plus de la définition des villes, nous différencions donc les villes et les communes également selon le type d'espace et la catégorie de taille. La répartition des villes par catégorie de taille repose sur la population résidente permanente et non permanente au domicile principal.

Répartition des villes par taille et type d'espace

L'affectation selon le type d'espace repose sur la typologie des communes de 2020 de l'Office fédéral de la statistique qui compte 25 catégories. On y distingue les centres de petite, moyenne et grande taille, les communes d'agglomération intérieures des centres de moyenne et grande taille, les communes d'agglomération extérieures ainsi que les communes périphériques. En outre, à l'intérieur des catégories de communes d'agglomération

La répartition par type d'espace tient compte de la définition des villes

1 Version 2020: période de référence pour les données: 2020.

des centres de moyenne et de grande taille, on différencie les villes des autres communes selon la définition des villes statistiques de l'OFS.

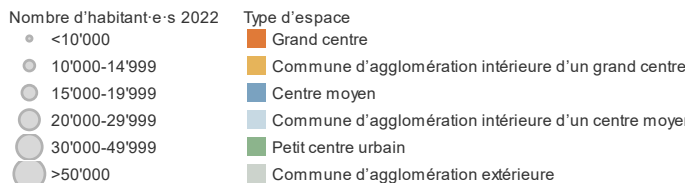
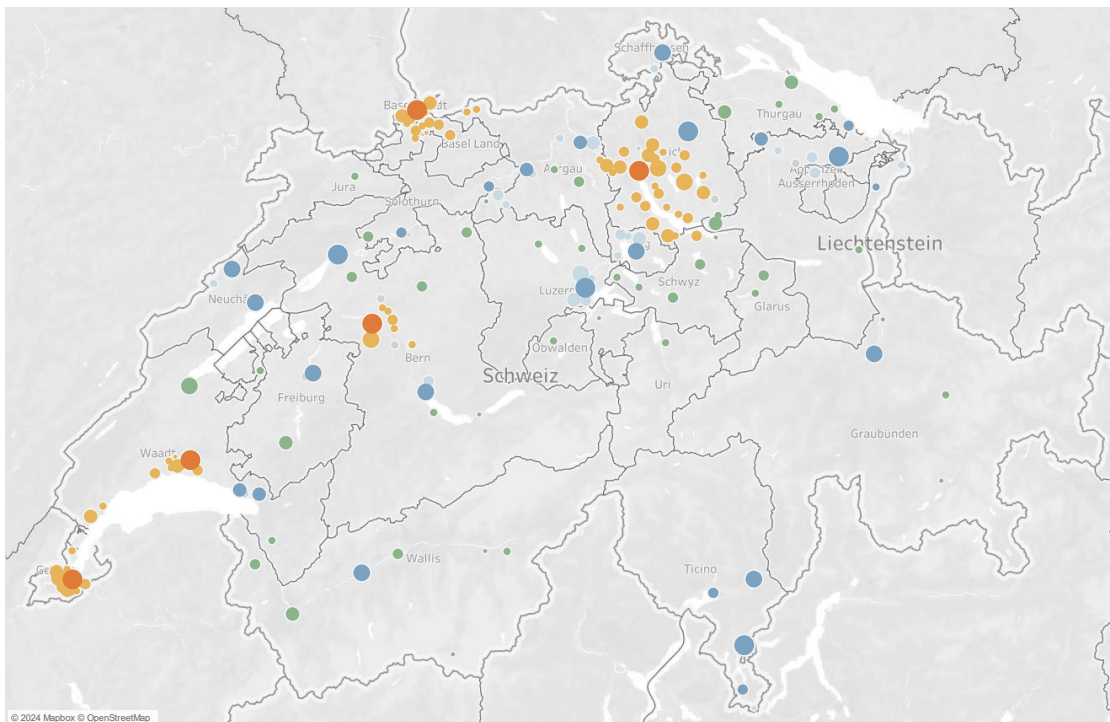


Illustration 2 Villes statistiques par type d'espace et nombre d'habitant-e-s, source: STATPOP, OFS

Type d'espace	Nombre de communes par catégorie de taille de la population permanente en milliers d'habitant-e-s						Population résidente en 2022		
	<10	10-14	15-19	20-29	30-50	>50	Total	Val. absolue	Part
Grands centres						5	5	1'103'950	12%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (villes stat.)	3	28	19	15	4		69	1'225'163	14%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (autres com.)	96	4					100	475'835	5%
Centre moyen	0	1	5	5	9	5	25	970'505	11%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (villes stat.)	3	12	6	3	1		25	379'144	4%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (autres com.)	151	1					152	663'428	7%
Petits centres urbains	8	19	10	6			43	625'050	7%
Communes d'agglomération extérieures	1'010	11	1				1'022	2'290'406	26%
Communes périphériques	687	3					690	1'227'789	14%
Pas de données								2'223	0%
Total	1'958	79	41	29	14	10	2'131	8'963'493	100%

Tableau 1 Aperçu de la répartition des villes et des communes par type d'espace et catégorie de taille, état des communes 2024, source: STATPOP, OFS

2. L'évolution de la population dans les villes suisses

Comment se répartit la croissance démographique en Suisse? Quelles sont les composantes de la croissance démographique et comment expliquer les différences de croissance entre les villes? Nous aborderons ces questions au moyen d'analyses spatiales de l'évolution passée.

2.1 Répartition spatiale de la croissance démographique

Les espaces urbains ont vécu des périodes de croissance mais aussi des périodes d'exode. Un rapide retour en arrière montre la dynamique démographique spatiale en Suisse depuis le milieu du 20^e siècle.

Dynamique démographique par le passé

Évolution de la population dans les villes au fil du temps

Depuis le début du 20^e siècle, le nombre d'habitants a plus que doublé en Suisse. Avec l'industrialisation, on a assisté à une véritable explosion démographique dans les villes jusqu'au milieu du 20^e siècle. L'importance croissante du trafic individuel motorisé dans les années d'après-guerre a influencé le développement urbain. Les gens ont déménagé à la campagne.

Période d'après-guerre marquée par la croissance

Jusqu'au début des années 1990, on observe une suburbanisation marquée, et avec elle un véritable dépeuplement et une baisse de la population dans les grandes villes. L'illustration 3 montre cette évolution avec des taux de croissance négatifs dans les centres de taille moyenne et grande. Les villes-centres sont péjorativement appelées en allemand «A-Städte» ou «villes A»: la classe moyenne aisée se retire dans les communes d'agglomération tandis que les pauvres, les personnes âgées, les chômeurs et les étrangers restent dans les centres. Ces derniers perdent le pouvoir d'achat et le substrat fiscal pendant que les problèmes sociaux augmentent.

Dépeuplement et décrépitude des villes-centres

Grâce à des investissements ciblés dans le développement urbain et à la valorisation des centres-villes à partir du 21^e siècle, l'espace urbain est marqué par une réurbanisation et une croissance démographique continue dans les centres. Le style de vie urbain, avec ses offres culturelles, sociales et de loisirs variées, gagne du terrain. Le transfert d'activités économiques vers le secteur des services contribue à la réurbanisation et à un changement d'image. Ces évolutions se font particulièrement sentir dans les centres-villes. Les villes sont caractérisées par de nouvelles utilisations et exigences, des modes de travail différents et des évolutions culturelles.

Valorisation, réurbanisation et changement structurel

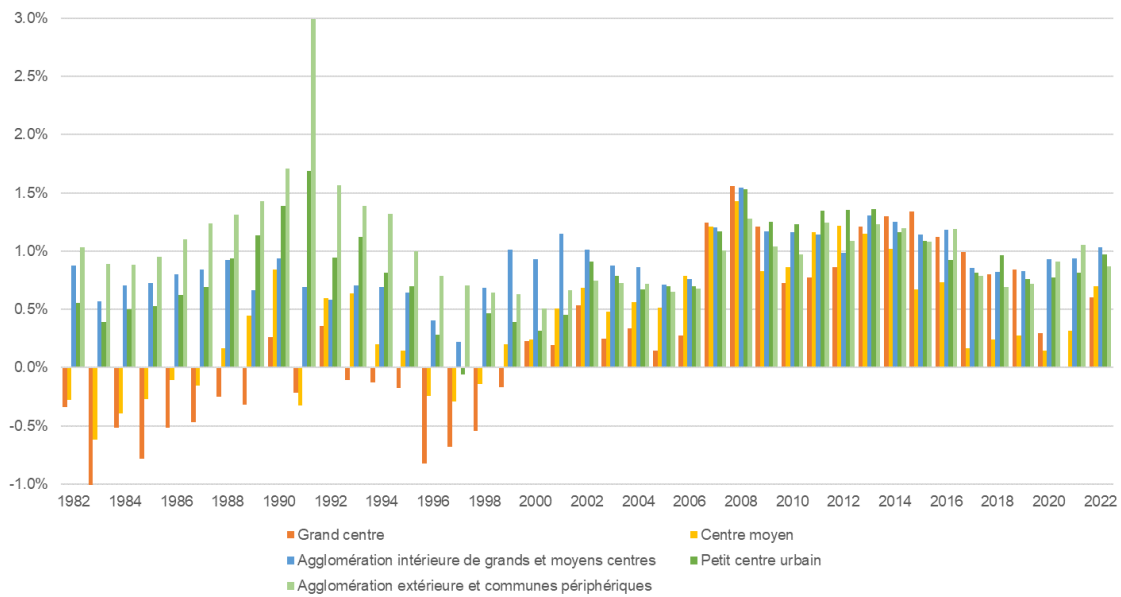


Illustration 3 Taux de croissance de la population résidente permanente par type d'espace 1982-2022, source: ESPOP, STATPOP, OFS

La périphérie se développe plus rapidement que les centres

Au total, avec une hausse de 9,6 % entre 2012 et 2022, la croissance de la population est inférieure de 1,5 % dans les villes statistiques par rapport aux autres communes de Suisse (Tableau 2). Les centres moyens en particulier ont enregistré une croissance démographique sensiblement inférieure à la moyenne avec 6,2 %. Comparé au reste de la Suisse, la population a également augmenté moins vite que la moyenne dans les grands centres (Zürich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève) avec 9,4 %.

Les centres moyens affichent la croissance la plus faible

La réurbanisation entraîne une nette extension des ceintures d'agglomération en raison de l'espace supplémentaire requis et des effets d'éviction dans les centres. Durant la dernière quinzaine d'années, les communes d'agglomération des grands centres surtout ont connu une croissance démographique remarquable. Dans des villes telles que Opfikon, Bülach, Bussigny ou Chêne-Bougeries, le nombre d'habitant·e·s a enregistré une forte hausse d'environ 30 % entre 2012 et 2022.

Une croissance étendue dans les agglomérations

La répartition de la croissance varie au sein des types d'espace, avec parfois de fortes disparités. Ainsi, comme le montre l'illustration 4, on trouve dans chaque type d'espace des villes dont la population augmente particulièrement fortement ou au contraire très peu. Par exemple, les deux petits centres urbains de Lenzbourg et Bulle affichent parfois les taux de croissance les plus élevés entre 2012 et 2022, tandis que Langenthal et Yverdon-les-Bains n'ont guère évolué.

Fortes disparités au sein des types d'espace

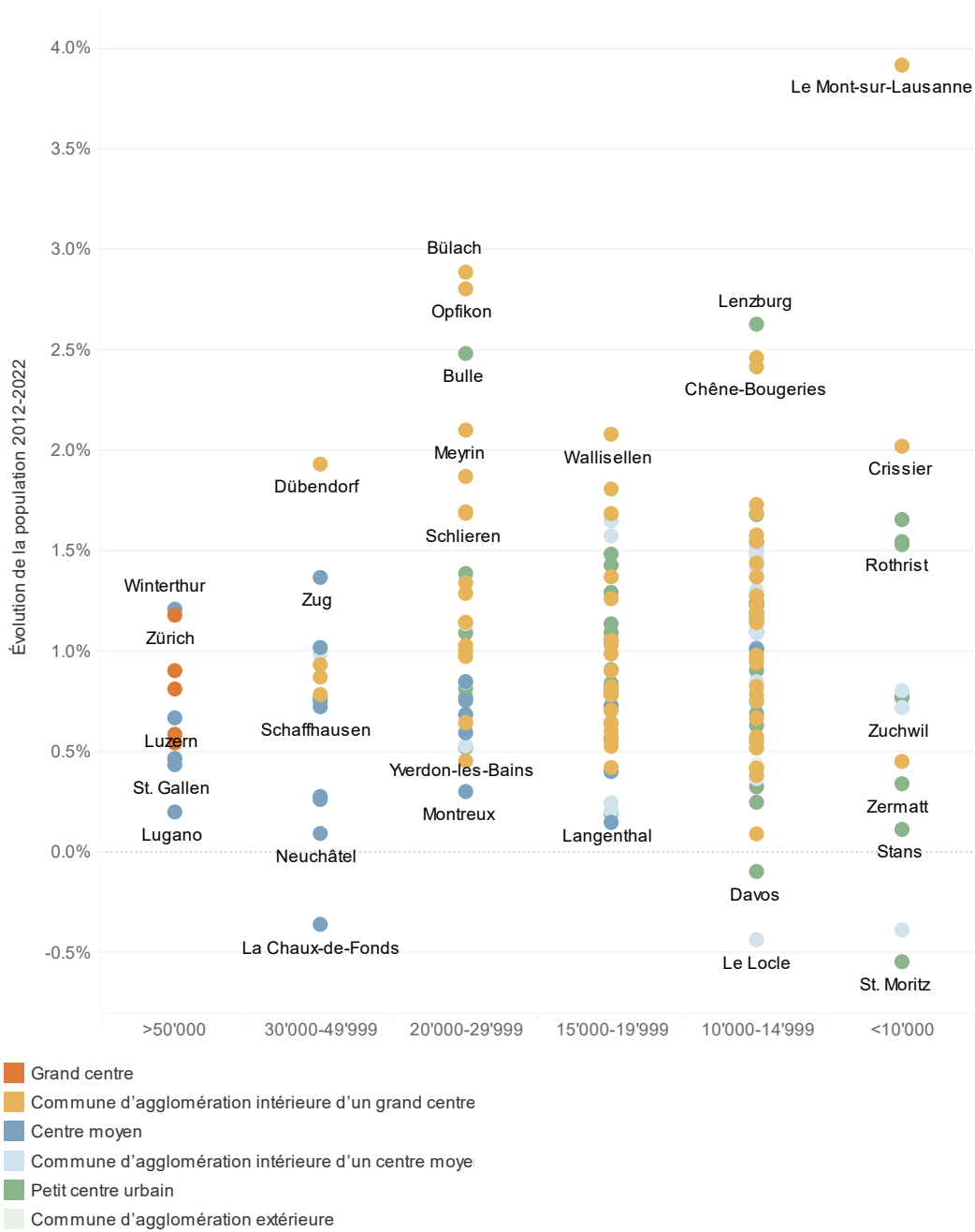


Illustration 4 Taux de croissance de la population dans les villes statistiques par type d'espace et catégorie de taille, 2012-2022, source: STATPOP, OFS

Villes et communes par type d'espace	Nombre de communes	Population résidente		
		2012	2022	2012-2022
Grands centres	5	1'009'504	1'103'950	9.4%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (villes stat.)	69	1'091'183	1'225'163	12.3%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (autres com.)	100	423'626	475'835	12.3%
Centre moyen	25	913'512	970'505	6.2%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (villes stat.)	25	346'867	379'144	9.3%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (autres com.)	152	599'146	663'428	10.7%
Petits centres urbains	43	564'537	625'050	10.7%
Communes d'agglomération extérieures	1'022	2'045'607	2'290'406	12.0%
Communes périphériques	690	1'128'330	1'227'789	8.8%
Villes et communes par catégorie de taille				
50'000 habitant-e-s et plus	10	1'385'161	1'505'843	8.7%
30'000-49'999 habitant-e-s	14	499'264	535'035	7.2%
20'000-29'999 habitant-e-s	29	636'490	714'804	12.3%
15'000-19'999 habitant-e-s	41	647'538	708'545	9.4%
10'000-14'999 habitant-e-s	79	855'159	943'291	10.3%
<10'000 habitant-e-s	1'958	4'098'700	4'553'752	11.1%
Villes statistiques et autres communes				
Villes statistiques	172	3'974'659	4'356'689	9.6%
Autres communes	1'959	4'147'653	4'606'804	11.1%
Pas de données		0	2'223	
Total Suisse	2'131	8'122'312	8'963'493	10.4%

Tableau 2 Évolution de la population dans les villes et les communes par type d'espace et catégorie de taille, état des communes 2024, source: STATPOP, OFS

2.2 Dynamique migratoire et démographie

Afin de comprendre les différences de croissance démographique dans les villes, nous souhaitons montrer quelles sont les composantes de l'évolution de la population, quels facteurs poussent les gens à se décider pour un lieu d'habitation et quelles conséquences cela entraîne sur la structure démographique dans les différents types d'espace.

Immigration liée à la prospérité et à la qualité de vie élevée

En principe, la croissance démographique est le résultat du nombre de naissances par rapport à la mortalité ainsi que du solde entre arrivées et départs. L'illustration 5 représente les soldes annuels de la migration internationale, de la migration interne ainsi que de l'excédent des naissances (différence naissances et décès) par type d'espace. Surtout depuis l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'UE, la population en Suisse augmente considérablement en raison de l'immigration en provenance de l'étranger – et ce dans tous les types d'espace. La croissance de la population résidente permanente en Suisse a presque doublé dans les années qui ont suivi. Comparée au reste de l'Europe, la Suisse affiche actuellement l'un des taux d'immigration les plus élevés.

Soldes migratoires positifs de l'étranger

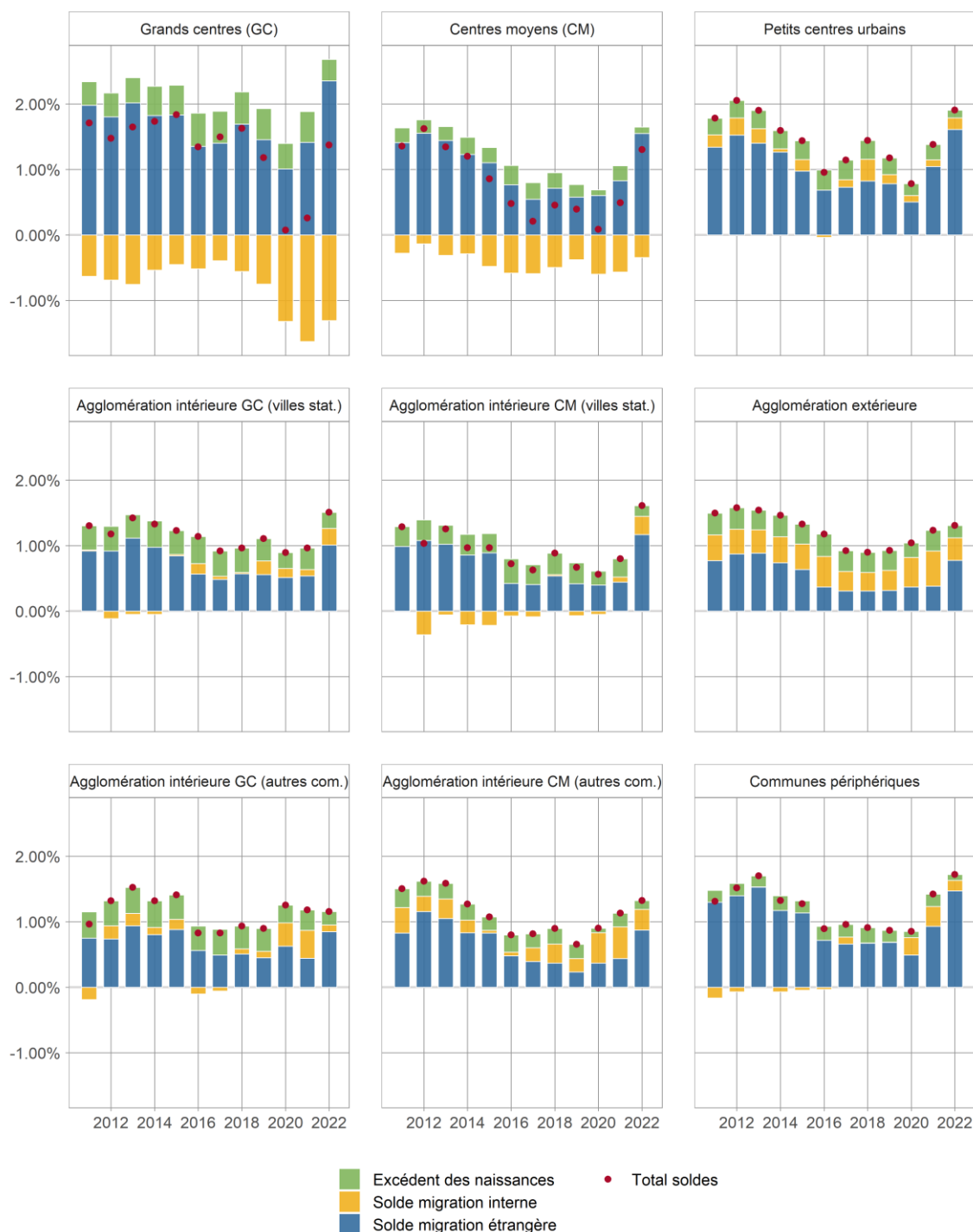


Illustration 5 Soldes migratoires et excédent des naissances dans les communes par type d'espace (population résidente permanente et non permanente), 2011-2022, source: STATPOP, OFS

On retrouve les soldes migratoires positifs de l'étranger par rapport au nombre d'habitante-s les plus élevés dans les centres ainsi que dans les communes périphériques. Entre 2020 et 2022, 29 % de tous les nouveaux arrivants de l'étranger ont emménagé dans l'un des cinq grands centres,

Immigration due à la demande sur le marché du travail

bien que ces villes ne représentent qu'environ 12 % de la population résidente en Suisse.² La principale raison de la forte immigration dans les centres est la demande de main d'œuvre hautement qualifiée sur le marché suisse du travail. Dans les territoires périphériques, l'immigration est quant à elle traditionnellement plutôt caractérisée par une main d'œuvre relativement peu qualifiée qui est avant tout employée dans l'agriculture et le secteur touristique.

Avec le changement structurel et la spécialisation croissante, la productivité et la prospérité ont fortement augmenté en particulier dans les trois grands centres urbains de Zurich, Bâle et Genève. Aujourd'hui, les branches affichant la plus forte valeur ajoutée se concentrent ici: industrie pharmaceutique dans la région de Bâle, secteur informatique ou bancaire à Zurich et prestataires de services financiers et entreprises de négoce de matières premières à Genève. Associée aux conditions-cadres favorables en Suisse (sécurité, espace de vie attractif, impôts, etc.), cette évolution a entraîné un essor économique, l'implantation d'entreprises multinationales et d'organisations internationales et une forte demande de main d'œuvre hautement qualifiée dans ces régions.³

Productivité élevée dans les grands centres

Dans les grands centres comme dans les centres moyens, l'immigration de l'étranger surcompense le bilan négatif de la migration interne. Autrement dit, il y a au final nettement plus de personnes qui arrivent de l'étranger que le contraire. Dans le même temps, un plus grand nombre de personnes quittent ces centres pour s'installer dans d'autres communes de Suisse que l'inverse. Les grands centres sont donc aussi des moteurs de la croissance démographique au sein des grandes agglomérations et de toute la Suisse.

Les grands centres sont les moteurs de la croissance

Évènements mondiaux, influences conjoncturelles ou conditions-cadres politiques modifiées peuvent avoir une incidence sur les mouvements migratoires (internationaux). Ainsi, depuis le début de la pandémie de coronavirus, l'immigration de l'étranger a surtout diminué dans les grands centres. Dans le même temps, un plus grand nombre de personnes ont quitté les grands centres pour rejoindre avant tout des communes d'agglomération par rapport aux années précédentes. L'émigration accrue des grands centres résulte principalement du fait qu'avec la diffusion plus importante du télétravail, la disposition à prendre en considération des temps de déplacement rallongés pour se rendre au travail afin d'économiser des frais de logement à des endroits moins centraux ou pour réaliser le rêve de devenir propriétaire a augmenté.⁴ Depuis 2022, la population résidente a de nouveau augmenté de façon significative, notamment en raison de l'immigration de réfugiés d'Ukraine.

Émigration accrue des grands centres

Outre la migration, l'excédent des naissances contribue aussi à la croissance démographique en Suisse. La hausse nette résultant de la différence entre le nombre de naissances vivantes et le nombre de décès était positive

La croissance due à l'excédent des naissances

2 UBS (2024): Agglomerationsgemeinden rücken ins Zentrum (en allemand)

3 Wanner, P. und I. Steiner (2018): Ein spektakulärer Anstieg der hochqualifizierten Zuwanderung in die Schweiz (en allemand). Social Change in Switzerland No 16.

4 EBP (2023): Influence du télétravail sur le choix du lieu et du mode d'habitation

dans tous les types d'espace entre 2011 et 2022 (Illustration 5). La croissance démographique naturelle varie selon le type d'espace, elle s'avère cependant partout secondaire comparée au solde migratoire positif. Les différences en matière d'excédent des naissances peuvent s'expliquer par divers facteurs tels que le style de vie, l'espérance de vie et les caractéristiques sociodémographiques telles que la structure d'âge, le niveau de formation ainsi que des facteurs culturels. Entre 2011 et 2022, les grands centres affichaient le plus fort excédent de naissances par rapport au nombre d'habitant·e·s. Cela s'explique principalement par des taux de natalité légèrement plus élevés. Les centres moyens et les communes périphériques affichent pour leur part des taux de naissance légèrement inférieurs ainsi que des taux de mortalité supérieurs.

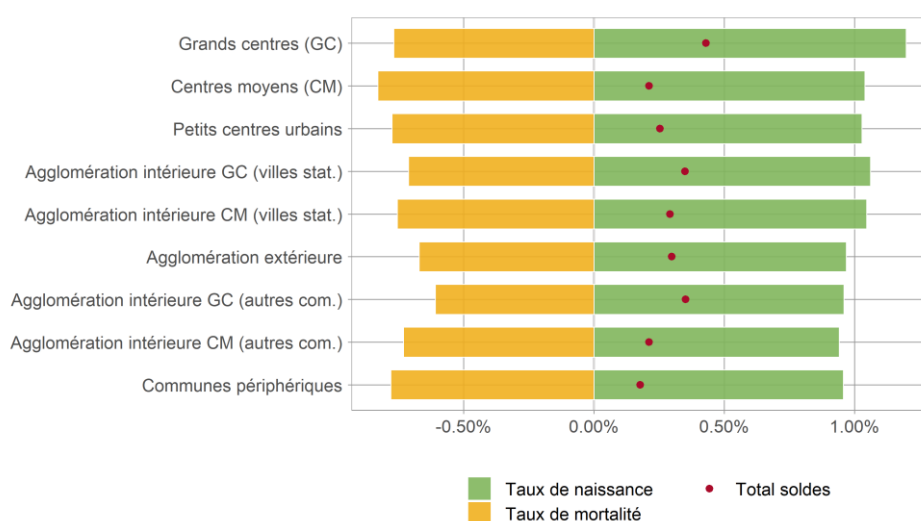


Illustration 6 Taux de naissance et taux de mortalité dans les communes par type d'espace, moyenne 2011-2022, source: STATPOP, OFS

Le choix du lieu de résidence résulte de préférences individuelles

Un déménagement et, par conséquent, le choix d'un lieu de résidence, est toujours aussi un processus de mise en balance opéré par les membres d'un ménage. Dans ce contexte, la composition des ménages et leurs caractéristiques ont des répercussions sur leurs préférences résidentielles. Ainsi, les ménages plus grands, tels que les familles, préfèrent les appartements plus spacieux avec plus de chambres. Les ménages aisés et à hauts revenus peuvent se permettre d'acheter ou louer des biens plus grands et mieux équipés.

Différencier les préférences résidentielles par ménage

Les ménages se distinguent également en ce qui concerne les sites qu'ils privilégient. Ainsi, les jeunes ménages donnent davantage la priorité à la centralité que les familles qui accordent une importance particulière aux écoles ou aux espaces libres. Les ménages aisés et à hauts revenus peuvent se permettre d'acheter ou louer à des emplacements particulièrement attractifs et donc plus chers. Dans le même temps, le coefficient annuel à tel endroit importe davantage pour ces ménages que pour des ménages à faibles revenus.

Préférences de site par phase de vie

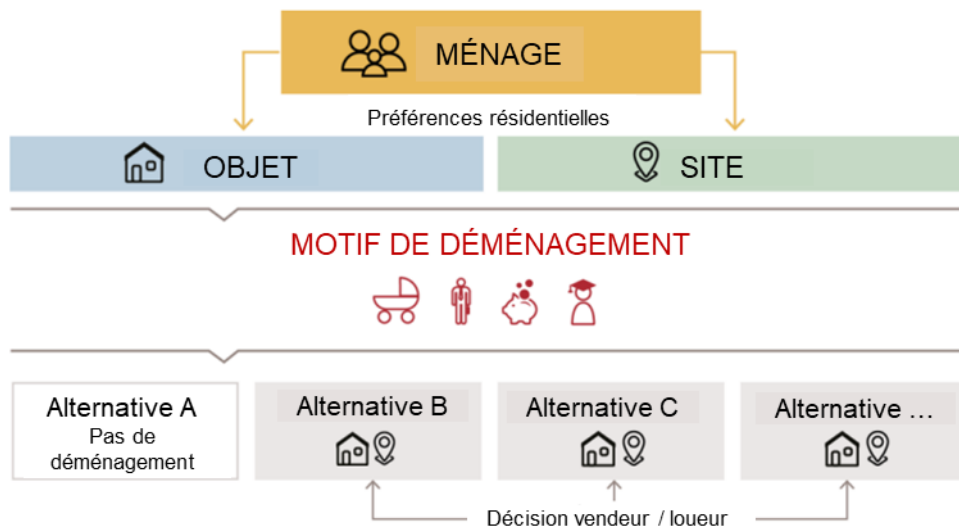


Illustration 7 Modèle du choix du lieu de résidence, source: EBP

Les ancrages dits «régionaux» développés par les ménages et leurs membres au fil de la vie sont décisifs en cas de déménagement.⁵ Cela concerne en particulier la proximité avec le réseau social et, dans de nombreux cas, avec un lieu de travail ou de formation. Ainsi, on observe que les ménages qui déménagent en Suisse le font souvent dans les environs. En 2021, la distance moyenne de déménagement était de 13 kilomètres pour un changement de logement en Suisse.

Importance déterminante de l'ancrage régional

Les déménagements ont souvent un lien avec des «événements personnels ou familiaux», tels que le départ du domicile parental, l'installation avec un ou une partenaire, la naissance d'un enfant et la séparation. Ceux-ci surviennent plus ou moins fréquemment au cours de différentes phases de la vie, le plus souvent entre 15 et 35 ans. C'est en effet durant cette période que les gens changent particulièrement souvent de lieu de travail et de formation.⁶

Ce sont davantage les jeunes qui déménagent

Lorsqu'un ménage cherche un nouveau logement, les souhaits et préférences individuels se heurtent souvent à la réalité du marché immobilier. Les ressources financières d'un ménage ainsi que l'offre de logements limitent les possibilités de choix. Dans ce contexte, les différentes caractéristiques du logement ainsi que de l'emplacement sont mis en balance et font l'objet de compromis.

L'offre de logements limite les possibilités de choix

Les jeunes emménagent dans les grands centres, les familles quittent les centres

Les personnes entre 20 et 35 ans sont celles qui changent le plus souvent de lieu d'habitation. Les jeunes adultes recherchent les situations centrales et déménagent aussi fréquemment dans les centres pour suivre une formation. Dans cette tranche d'âge, les grands centres, et dans une moindre me-

Les emplacements centraux attirent les jeunes

5 EBP (2023): Influence du télétravail sur le choix du lieu et du mode d'habitation

6 Beige, S., Axhausen, K.W. (2011): Interdependencies between turning points in life and long-term mobility decisions. *Transportation* (en anglais), 39(4), 857-872

sure également les moyens et petits centres, affichent des soldes migratoires fortement positifs (Illustration 8). De manière encore plus marquée dans le cas de la migration interne, il apparaît que pour les jeunes adultes, l'urbanité est un critère important en plus de la centralité. Ainsi, le solde migratoire est également positif pour ce groupe d'âge dans les communes d'agglomération urbaines des grands et moyens centres, tandis que les communes non urbaines affichent au final des soldes migratoires négatifs.

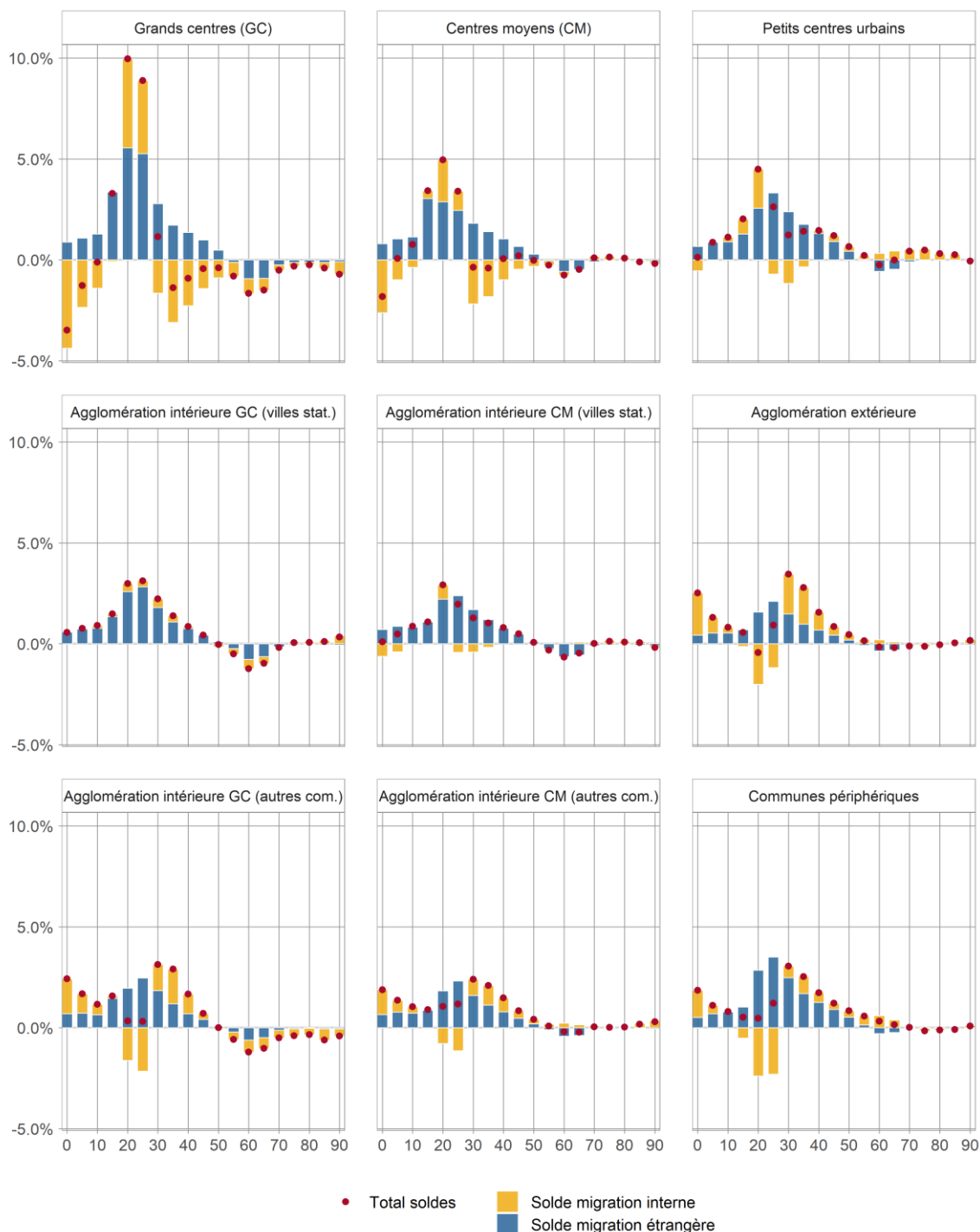


Illustration 8 Solde migratoire par tranche d'âge de 5 ans dans les communes par type d'espace (population résidente permanente et non permanente), moyenne 2012-2022, source: STATPOP, OFS

Le passage à l'étape «famille» entraîne souvent une réévaluation des préférences en matière de logement. Le besoin d'un espace d'habitation accru, associé à des coûts de logement plus élevés, la proximité d'écoles et d'espaces de détente ainsi que la demande généralement plus forte de logements en propriété jouent là un rôle décisif. Cette réévaluation des préférences résidentielles conduit souvent à ce que les jeunes familles en particulier déménagent des centres vers des lieux d'habitation moins centraux ou moins urbains. C'est ce qui ressort des soldes négatifs chez les enfants dans l'illustration 8, en particulier jusqu'à l'âge de 5 ans.

Les préférences en matière de logement évoluent au moment de fonder une famille

Si nous considérons en outre la migration interne en fonction du lieu d'origine ou de départ, il apparaît que des jeunes de tous les types d'espace s'installent dans les (grands) centres (Illustration 9). Les mouvements de familles avec enfants s'effectuent quant à eux dans un contexte spatial plus étroit. Le départ vers une situation respectivement moins centrale est alors visible aussi bien dans les centres que dans les communes d'agglomération. Ces mouvements migratoires typiques en cours de vie restent particulièrement cohérents dans la période considérée et caractérisent les structures démographiques par type d'espace.

Migration au fil de la vie

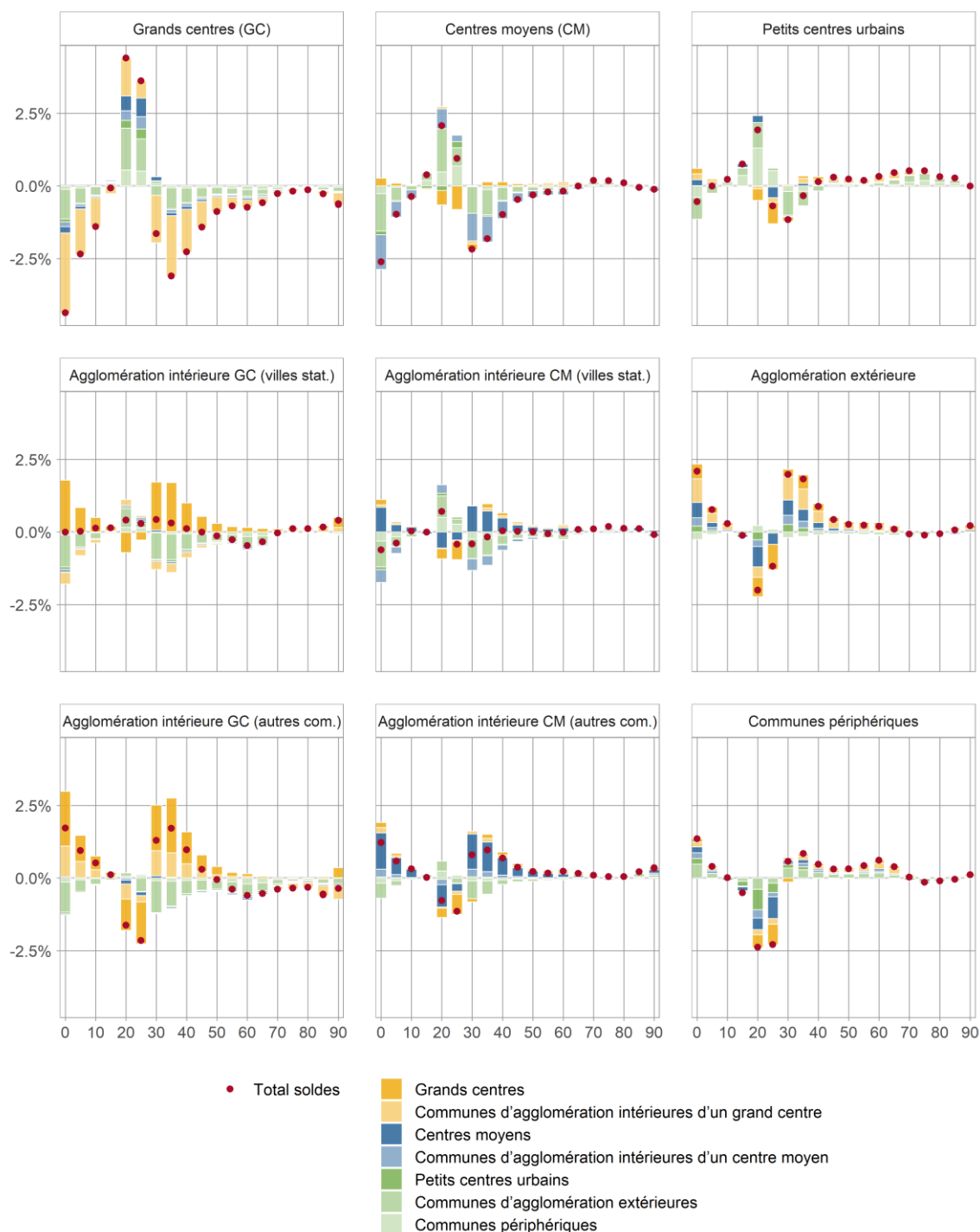


Illustration 9 Solde des migrations internes par tranche d'âge de 5 ans dans les communes par type d'espace (population résidente permanente et non permanente), moyenne 2012-2022, source: STATPOP, OFS

La croissance s'accompagne d'un rajeunissement – surtout dans les grands centres

Les mouvements migratoires et les préférences de site au fil de la vie montrent qu'en principe, plus la situation est centrale, plus la part de jeunes adultes est élevée et plus celle de familles est faible (Illustration 10). Les grands centres en particulier se distinguent nettement des autres types de

Plus la situation est centrale, plus il y a de jeunes

communes, avec une forte proportion de jeunes adultes entre 20 et 35 ans et une proportion plus faible d'enfants d'âge scolaire. Dans ce contexte, il faut toutefois noter qu'au cours des 10 dernières années, le nombre d'enfants d'âge scolaire a baissé plus que la moyenne surtout dans les grands centres (cf. Illustration 13).

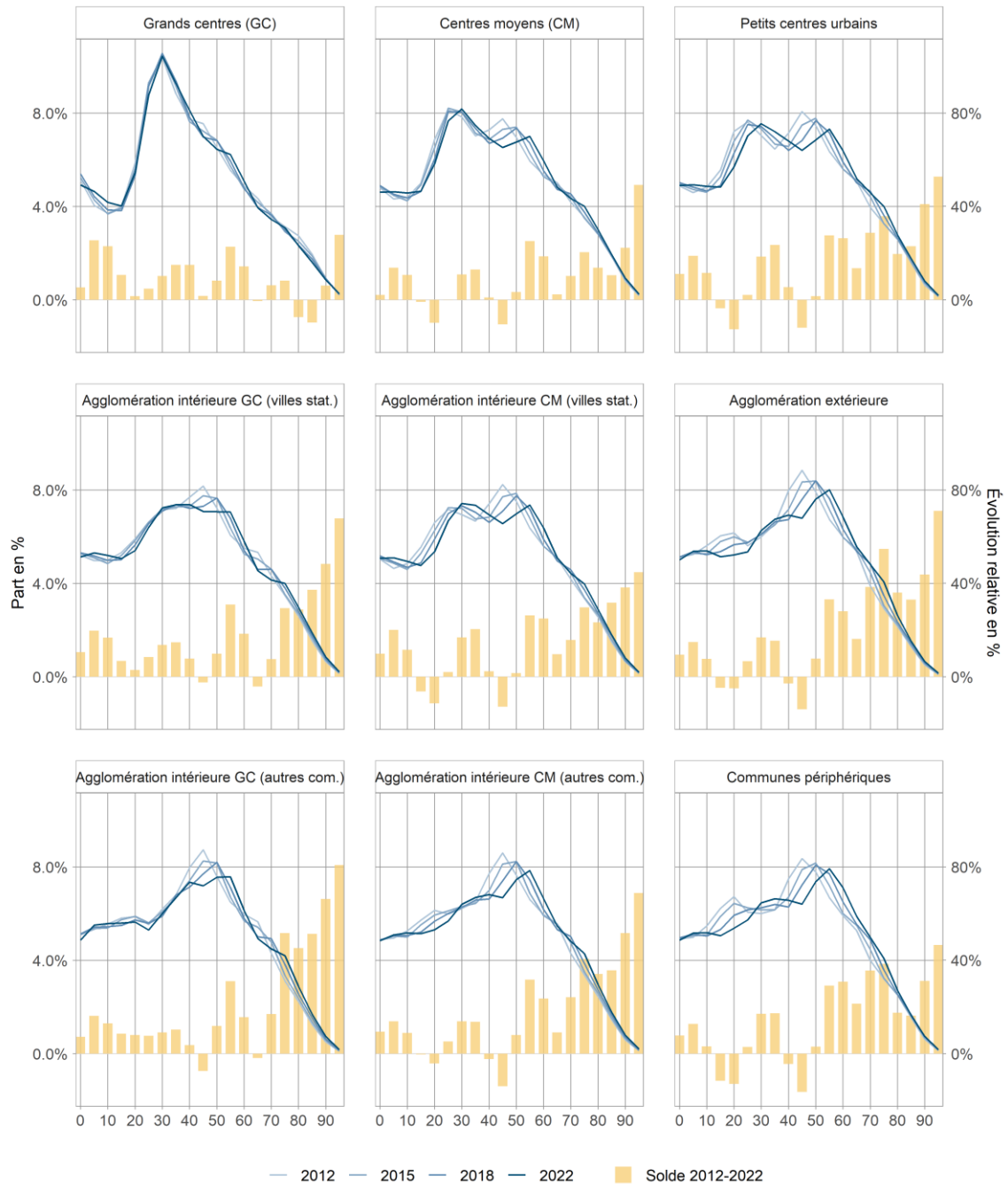


Illustration 10 Parts de population (lignes) et évolution relative (barres) par tranches d'âge de 5 ans dans les communes par type d'espace, 2010-2022

On remarque dans l'illustration 10 que les grands centres se démarquent des autres communes non seulement du fait de leur structure d'âge mais également dans leur évolution: la population a rajeuni au cours des 10 dernières années. Tandis que l'âge moyen a légèrement diminué de 41,2 à 40,5

Baisse de l'âge moyen dans les grands centres

ans dans les grands centres entre 2012 et 2022, il a augmenté dans tous les autres types d'espace (Tableau 3). La plus forte hausse concerne les agglomérations extérieures et les communes périphériques avec plus de deux ans.

Type d'espace	Âge moyen de la population		
	2010	2022	2010-2022
Grands centres	41.2	40.5	-0.7
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (villes stat.)	40.9	41.8	0.8
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre (autres com.)	40.6	42.1	1.5
Centre moyen	41.5	42.3	0.9
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (villes stat.)	40.8	42.2	1.4
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen (autres com.)	41.1	43.0	1.8
Petits centres urbains	40.6	42.2	1.6
Communes d'agglomération extérieures	40.2	42.5	2.2
Communes périphériques	40.6	42.9	2.3
Total			

Tableau 3 Âge moyen de la population résidente dans les communes par type d'espace, 2010-2022, source: STATPOP, OFS

En ce qui concerne le vieillissement démographique, on constate de nettes différences entre les types d'espace dans l'illustration 10. L'augmentation des classes d'âge supérieures est surtout marquée dans les grands centres et, dans une moindre mesure, également dans les centres moyens. Le nombre de personnes de plus de 80 ans a même diminué de près de 5 % dans les grands centres entre 2012 et 2022, alors que le même groupe d'âge a très fortement augmenté dans les communes d'agglomération. Il en va de même pour les personnes âgées de 65 à 79 ans: plus elles habitent dans une situation centrale, plus l'augmentation est faible.

Plus la situation est centrale, moins le vieillissement démographique est important

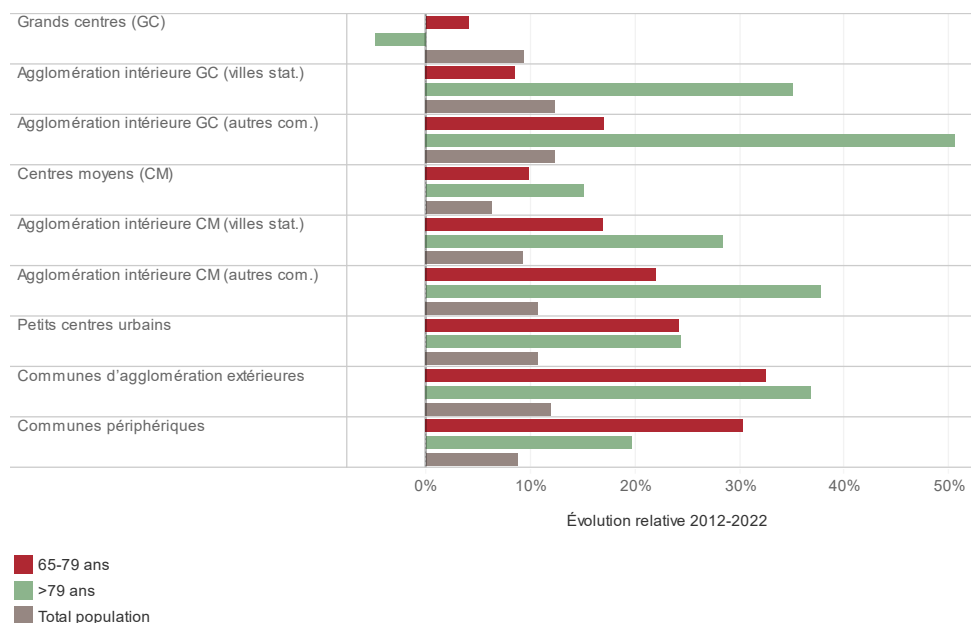


Illustration 11 Évolution relative des groupes de personnes âgées et de la population globale dans les communes par type d'espace, 2012-2022, source: STATPOP, OFS

Un schéma clair se dégage entre la croissance démographique et la structure d'âge de la population: les villes et les communes dont la population a

Rajeunissement dans les villes où la population augmente

nettement augmenté au cours des dix dernières années environ se distinguent des autres communes par une population plus jeune. Alors que l'âge moyen dans les villes et communes à forte croissance est de 41 ans, celui-ci approche de 44 ans dans les communes à faible croissance.

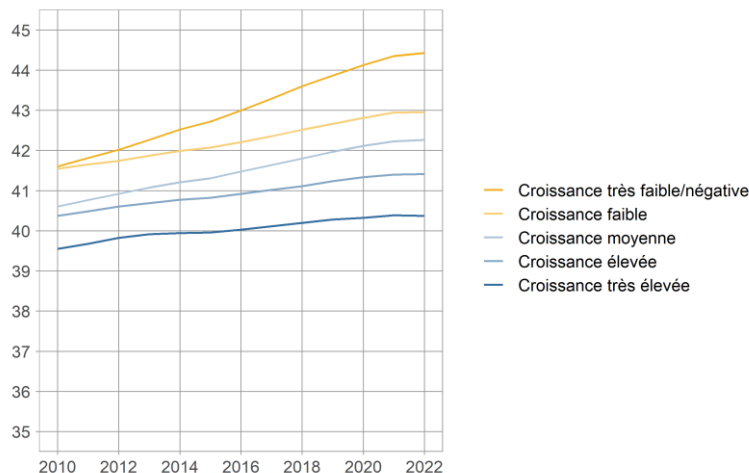


Illustration 12 Âge moyen de la population résidente dans les communes selon l'ampleur de la croissance démographique, 2010-2022, source: STATPOP, OFS

Même si fonder une famille va toujours souvent de pair avec un déménagement vers une situation moins centrale, on peut néanmoins également observer un renversement de tendance. Entre 2012 et 2022, le nombre d'enfants d'âge scolaire a augmenté dans une proportion plus élevée que la population globale dans tous les types d'espace (Illustration 13). Cette tendance apparaît déjà dans la période entre 2012 et 2019 et donc avant l'arrivée de nombreuses familles de réfugiés d'Ukraine. Plus la situation est centrale, plus cette évolution est fortement marquée. L'augmentation est particulièrement forte dans les grands centres. La hausse du nombre d'enfants d'âge scolaire y est d'un quart, contre 9 % pour l'ensemble de la population sur la même période. Pour les enfants de moins de 4 ans, l'évolution se déplace plus encore vers les agglomérations des grands centres.

Retournement de tendance: les familles restent de plus en plus vivre dans les centres

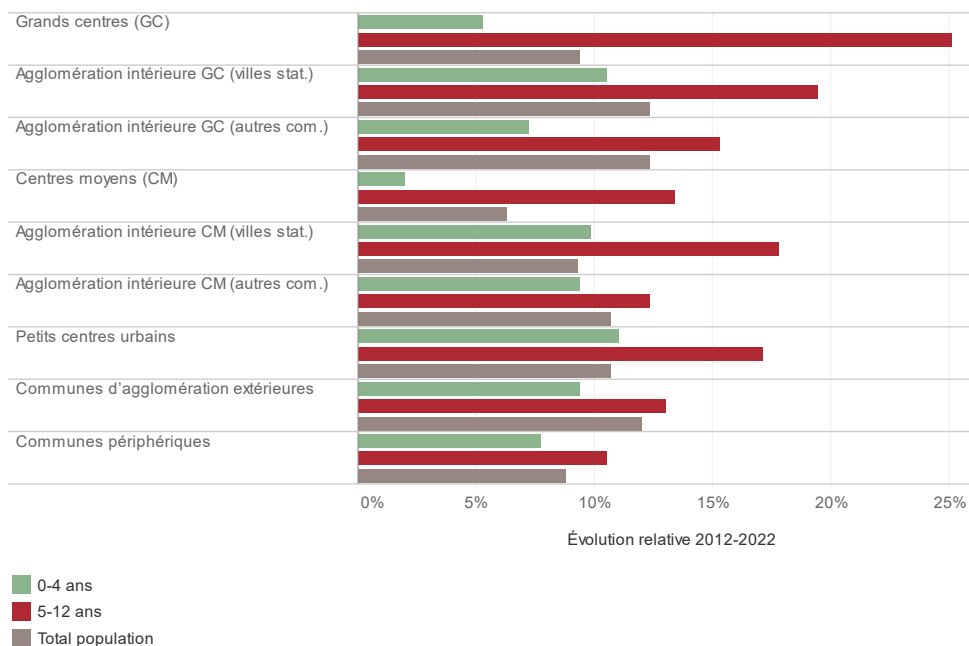


Illustration 13 Évolution relative du nombre d'enfants d'âge préscolaire et en âge d'aller à l'école primaire et de la population totale dans les communes par type d'espace, 2012-2022, source: STATPOP, OFS

2.3 Pourquoi les villes n'affichent-elles pas la même croissance?

Les grands centres comme moteurs de la croissance démographique

Nous avons vu au chapitre 2.2 que l'augmentation de la population dans les villes était principalement due à l'immigration internationale. Outre le niveau de vie élevé, la forte demande de main d'œuvre qualifiée sur le marché du travail suisse est le principal moteur. Les grands centres de Zurich, Genève et Bâle jouent là un rôle crucial: la demande de main d'œuvre hautement qualifiée dans les branches à forte valeur ajoutée est élevée. Un site économique florissant, avec des entreprises prospères et une productivité élevée, se répercute également sur les revenus des employé-e-s et génère de la prospérité, laquelle entraîne à son tour une demande de nouveaux services et offres ainsi que de main-d'œuvre supplémentaire.

Immigration internationale dans les centres

Les grands centres agissent ainsi comme de véritables moteurs de la croissance démographique. Les communes d'agglomération des grands centres en profitent également et ont connu une croissance démographique remarquable au cours des dernières années. La forte dynamique économique et la proximité avec des possibilités variées de travail et de formation, une bonne desserte par les transports publics, des bons services de santé, la culture et les offres de loisirs sont des facteurs de site attractifs.

Les grands centres comme moteurs du développement

Les Statistiques sur l'impôt fédéral direct montrent également que les ménages à hauts revenus n'habitent souvent pas dans les grands centres, mais dans les zones d'influence proches. Les recettes fiscales moyennes par habitant-e les plus élevées se retrouvent dans les communes d'agglomération non urbaines des grands centres (Illustration 14). La médiane nettement supérieure à la moyenne dans ces communes montre que les revenus y sont parfois très dispersés vers le haut. Selon l'analyse d'Avenir Suisse, la capacité fiscale relative a diminué dans huit des dix plus grandes villes suisses

Les ménages à hauts revenus dans les agglomérations

par rapport à leur périphérie entre 2016 et 2021. Ce recul a été particulièrement fort à Bâle, Genève, Zurich et Saint-Gall.⁷

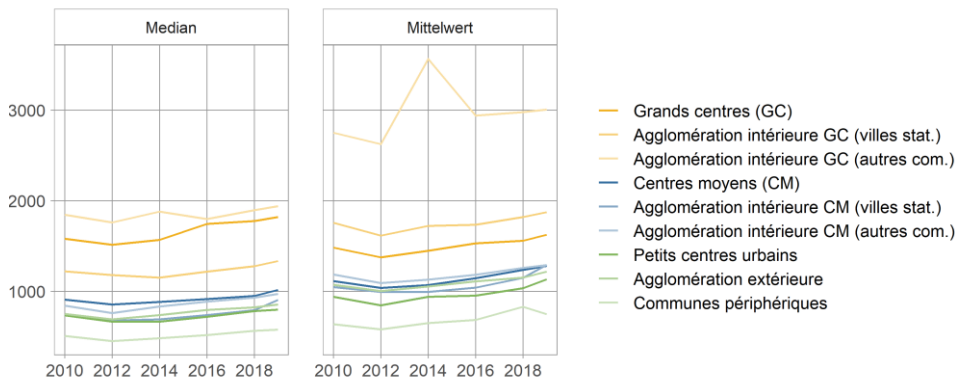


Illustration 14 Recettes fiscales moyennes par habitant-e de la population résidente en CHF dans les communes par type d'espace, médiane (à gauche) et moyenne (à droite), 2010-2019, source: AFC, Impôt fédéral direct

L'offre de logements comme facteur limitant de la croissance

L'évolution de la population dépend non seulement de la demande de logements à certains endroits, mais aussi et essentiellement de l'offre de logements. Un sondage des villes datant de 2023 montre qu'un peu plus des deux tiers des villes interrogées se voient confrontées à une pénurie d'offre.⁸ Dans de nombreux centres, l'offre de logements est insuffisante depuis des années déjà tandis qu'en dehors les tendances à la raréfaction s'observent seulement depuis quelques années.

La pénurie de logements comme facteur limitant

La rareté de l'offre de logements et l'écart croissant des loyers entre les centres et les périphéries contribuent largement, en plus de la tendance au télétravail – et d'un besoin de main-d'œuvre toujours aussi important –, à ce que les périphéries des villes connaissent une croissance plus forte que les centres. Les communes d'agglomération deviennent plus attractives du point de vue des investisseurs non seulement du fait de la disponibilité de terrains à bâtir, mais également en raison des risques réglementaires et obstacles bureaucratiques souvent réduits par rapport aux villes-centres.⁹

Écarts de loyers et risques réglementaires

En résumé, outre la proximité avec et la connexion à un centre économique, ce sont surtout les capacités de construction disponibles qui stimulent la croissance de certaines villes: dans des villes d'agglomération telles que Opfikon, Bülach, Bussigny ou Chêne-Bougeries, des petits centres comme Lenzbourg et Bulle ou encore des centres moyens comme Winterthur et Zoug.

Forte croissance des villes

2.4 Perspective: évolution future de la population

Après l'analyse de l'évolution de la population passée, osons à présent un regard vers l'avenir. Où la croissance démographique va-t-elle se concentrer

7 Avenir Suisse (2023): Steuerkraft: Die Städte verlieren an Boden (en allemand)

8 Wüest Partner (2023): Politique du logement des villes et des communes urbaines: besoins et défis

9 UBS (2024): Agglomerationsgemeinden rücken ins Zentrum (en allemand)

dans le futur? Et à quelles évolutions associées les villes se verront-elles confrontées à l'avenir?

Perspective de la Confédération: la croissance démographique se concentre dans les villes

D'après le scénario de référence de l'Office fédéral de la statistique sur l'évolution de la population, il faut s'attendre en Suisse à une croissance continue, bien que faiblissante, de la population. Selon les prévisions, la Suisse comptera un peu plus de 10,4 millions d'habitant·e·s d'ici 2050. Par rapport à 2020, cela correspond à une hausse de plus de 1,7 million de personnes ou 20 %. Le taux de croissance passe ainsi par rapport aux dix dernières années de 0,9 à 0,6 % par an. La croissance de la population sera toujours principalement due aux mouvements migratoires. Dans le même temps, les flux migratoires internationaux sont soumis à la plus grande incertitude. Les influences conjoncturelles sur la demande du marché du travail suisse de main d'œuvre étrangère, les catastrophes humanitaires à l'étranger ou les changements des conditions-cadres de la politique européenne peuvent rapidement se répercuter sur l'immigration et l'émigration.¹⁰

La croissance se poursuit, surtout du fait de l'immigration

Selon les bases légales de planification adoptées par le peuple (LAT 1, 2014) et les perspectives de la Confédération, la croissance démographique doit se concentrer en premier lieu sur les villes et les agglomérations, en particulier sur les sites bien desservis par les transports dans l'espace urbain. Le scénario démographique de l'Office fédéral de la statistique part du principe que la population suisse se concentrera davantage sur la zone d'influence des grandes agglomérations de Zurich et Genève.

Explosion démographique dans les agglomérations de Zurich et de Genève

Dans le Projet de territoire Suisse, l'objectif défini est de «renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes». Dans ce contexte, «la croissance de la population et des places de travail ainsi que l'extension de la zone à bâtir doivent être canalisées dans les zones urbaines et suburbaines des agglomérations»¹¹. Et le concept d'organisation du territoire Metropolitanraum Zürich 2050 (Metro-ROK 2050) définit que 80 % de la future croissance de la population et du nombre de personnes actives doivent être imputés au «paysage urbain ainsi qu'aux centres régionaux».

La croissance doit se concentrer sur le paysage urbain

La transition démographique comme défi principal

Selon le scénario de l'Office fédéral de la statistique, le vieillissement de la population se poursuit et s'accélérera fortement entre 2020 et 2030. Les personnes nées durant le baby-boom dans les années 60 parviennent progressivement à l'âge de la retraite. La part du groupe de population des 65 ans et plus dans la population globale passera de 18,9 % en 2020 à 25,6 % en 2050.¹² Cela affecte particulièrement les communes non urbaines, dans lesquelles les personnes nées durant le baby-boom sont aujourd'hui nettement plus représentées.

La génération «baby-boom» approche de la retraite

10 Canton de Lucerne (2018): Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen (en allemand)

11 Projet de territoire Suisse (2012)

12 OFS (2020): Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons de 2020 à 2050

Le nombre de seniors de plus de 80 ans va plus que doubler en Suisse au cours de la même période. Malgré une hausse en termes absolus, la part de personnes en âge de travailler (20-64 ans) baissera de 61 % à 55 % et la part de moins de 20 ans d'environ 20 % à 19 %. Cette évolution s'accompagnera à l'avenir d'une augmentation disproportionnée de la part des petits ménages.¹³ Cela revêt une importance particulière pour les grands centres, où près d'un ménage sur deux ne compte d'ores et déjà qu'une personne.

Forte augmentation des plus de 80 ans

Diversification de la population

Aujourd'hui déjà, la Suisse présente l'un des taux d'immigration les plus élevés d'Europe. Selon l'enquête suisse sur la population active (ESPA), 40 % de la population résidente permanente de 15 ans et plus était issue de la migration en 2022. Un peu plus d'un tiers de ce groupe de population possédait la nationalité suisse. Moins de quatre cinquièmes des personnes issues de la migration appartiennent à la première génération, tandis qu'un cinquième est né en Suisse.¹⁴

Forte proportion de personnes issues de la migration

Selon l'hypothèse de référence de l'Office fédéral de la statistique, la Suisse reste attractive grâce à sa situation économique favorable, sa position centrale en Europe, son niveau de vie élevé, sa bonne qualité de vie et sa fiscalité avantageuse. Avec l'arrivée des baby-boomers à la retraite, le nombre des emplois disponibles augmentera lui aussi fortement au cours des prochaines décennies. Les entreprises en Suisse devraient donc (en fonction de la conjoncture) recourir davantage à la main d'œuvre étrangère. Selon les prévisions de l'Office fédéral de la statistique, les personnes ayant un niveau de formation élevé représenteront la majorité des migrantes et migrants. Une évolution qui, à son tour, touchera davantage les grands centres et leur agglomération.

Immigration toujours élevée depuis l'étranger

13 OFS (2021): Les scénarios de l'évolution des ménages privés en Suisse et dans les cantons de 2020 à 2050

14 OFS (2024): Population selon le statut migratoire, www.bfs.admin.ch

3. Évolution de la population et finances municipales

Quelles sont les différences de situation financière entre les villes? Quels sont les principaux postes de recettes et de dépenses? Et quel est l'impact de la croissance démographique (variable) sur les finances municipales? Pour aborder ces questions, nous avons analysé les données de la Statistique financière harmonisée.

Lien entre l'analyse des données et le sondage des villes

3.1 Base de données

Afin de tirer des conclusions sur l'évolution de la situation financière des villes et de la mettre en relation avec la croissance démographique, nous avons analysé les données de la Statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF). Concrètement, nous avons étudié les recettes et les dépenses par fonction des villes de l'Union des villes suisses à l'aide de la Statistique financière harmonisée d'après le modèle comptable MCH2.¹⁵ Cette base de données a permis d'évaluer les recettes et les dépenses des villes par compte et par fonction. Les données ont été corrigées de l'inflation en se basant sur l'année 2019.

Statistique financière AFF

La base de données comprend une évaluation particulière de la Statistique financière pour toutes les villes de l'Union des villes suisses (selon la définition de 2012). Les villes qui ont été concernées par une fusion de communes avant ou pendant la période considérée n'ont toutefois pas pu être prises en compte dans les analyses. Afin de maximiser l'échantillon de villes, on a opté pour la période de 2012 à 2019. Cela a permis de prendre en considération 142 villes. 2020, l'année statistique disponible la plus récente, n'a pas été retenue afin d'exclure les effets spéciaux de la pandémie de coronavirus.

Période considérée 2012-2019

En raison de la structure fédéraliste de l'État, les comptes des villes et communes reposent en partie sur différentes bases. L'application des règles uniformes de sectorisation, dans le cadre de l'harmonisation des données par l'Administration fédérale des finances, peut donc conduire à des résultats différents dans la Statistique financière et dans les administrations publiques. Cela vaut notamment aussi pour la question de l'affectation d'unités institutionnelles au secteur «État».¹⁶

Différences possibles avec les comptes des villes

Outre la vision globale de l'ensemble des villes de l'Union des villes suisses, des évaluations par type d'espace (= types de ville) et catégorie de taille du nombre d'habitant-e-s ont également été réalisées. Cette méthode visait à vérifier à quel point la fonction d'une ville ainsi que d'éventuels effets de taille influencent l'évolution financière.

Analyse par type d'espace et catégorie de taille

L'analyse de la Statistique financière permet une évaluation approximative sur l'évolution de la situation financière des villes. Mais le travail portant sur les données a également montré que leur pertinence pour le questionnement de la présente étude est limitée et qu'il n'est guère possible de tirer des

Pertinence limitée des données

15 Comparabilité nationale avec le modèle SF: Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

16 Administration fédérale des finances, Rapport, Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse, 2021.

conclusions fondées. Comme l'ont confirmé les expertes et experts du groupe d'accompagnement, cela s'explique par différentes raisons. Le système fédéraliste en particulier rend difficile une comparaison entre les villes à l'échelle nationale. Les réglementations cantonales spécifiques relatives au financement et aux compétences ont une influence considérable sur les recettes et les dépenses des villes. À cela s'ajoutent des données incomplètes et le fait que la répartition des valeurs par classification fonctionnelle n'est pas une « science exacte » car il n'est pas toujours facile pour les villes d'imputer clairement une dépense à l'un des domaines.

3.2 Situation financière des villes: résultat comptable corrigé

La situation financière des villes suisses présente de grandes disparités. L'hétérogénéité est également très marquée au sein des différents types d'espace. Il convient d'en tenir compte pour ce qui concerne les évaluations suivantes. Le résultat comptable corrigé est également susceptible de varier fortement au fil du temps.

Grande hétérogénéité au sein des types d'espace

Tous les types de ville affichent un résultat comptable corrigé négatif

Si l'on considère le résultat comptable moyen corrigé par habitant-e par type de ville, les grands centres, avec leurs dépenses et leurs recettes élevées, se distinguent nettement des autres types de ville (Illustration 15). Il s'agit du rapport financier consolidé et harmonisé par l'Administration fédérale des finances. Les centres moyens présentent déjà des recettes nettement inférieures aux dépenses. Il convient toutefois de noter que le petit groupe des grands centres est fortement influencé par la ville de Bâle, dont la situation dans la ville-canton de Bâle-Ville est particulière. Tous les autres types de ville affichent des recettes et des dépenses encore plus basses que les grands et moyens centres. En moyenne, tous les types de ville ont affiché un résultat comptable corrigé légèrement négatif sur la période 2012-2019, dans un ordre de grandeur similaire.

Situation particulière des grands centres

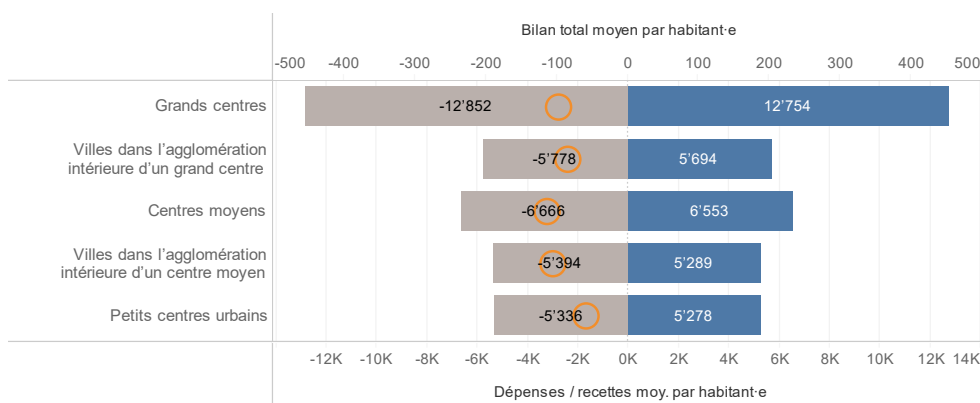


Illustration 15 Résultat comptable moyen corrigé (différence entre les recettes et les dépenses) par type de ville, moyenne 2012-2019, source: SF, AFF

Le type de ville et la taille influencent davantage la situation financière que la croissance

L'impact de la croissance démographique sur les finances municipales est analysé ci-dessous. Toutes villes confondues, la population a augmenté de 6,7 % durant cette période. Au total, les dépenses des villes correspondantes ont augmenté de 7,5 %, les recettes ont même augmenté de 8,4 %.

Les recettes et les dépenses progressent davantage que la population

Afin d'analyser l'influence de la croissance démographique sur la situation financière, nous classons les villes statistiques selon leur croissance démographique de 2012 à 2019 en cinq catégories (Tableau 4). Voyons maintenant s'il est possible d'identifier des effets différents sur les divers ratios financiers entre les villes selon leur catégorie de croissance.

Analyse par catégorie de croissance

Catégories de croissance	Croissance démographique annuelle 2012-2019 en %	Villes statistiques	Villes considérées pour les analyses financières
Croissance très faible/négative	<0.4%	35	34
Croissance faible	0.5% - 0.6%	34	30
Croissance moyenne	0.7% - 1.0%	34	29
Croissance élevée	1.0% - 1.4%	34	30
Croissance très élevée	>1.4%	35	29
Total		172	152

Tableau 4: Répartition des villes par catégorie de croissance

On observe une amélioration du résultat comptable de 2012/13 à 2018/19 (respectivement avec la moyenne des deux années) dans les grands centres (+560 CHF par habitant-e) et les centres moyens (+430 CHF par habitant-e) (Illustration 16). Les valeurs au sein des types de ville présentent parfois de fortes disparités et le bilan positif des grands centres est surtout imputable à la ville de Bâle. Alors que le bilan des petits centres et des communes d'agglomération intérieures des grands centres n'a guère évolué, les communes d'agglomération intérieures de centres moyens affichent une légère détérioration de leur bilan.

Amélioration du résultat comptable dans les centres

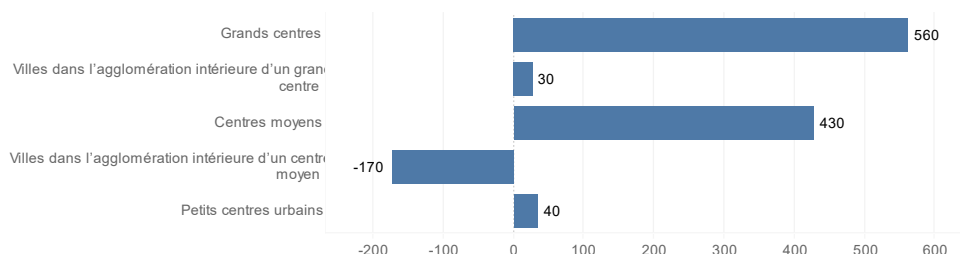


Illustration 16 Évolution du résultat comptable moyen corrigé par habitant-e de 2012/13 à 2018/19 par type de ville, source: SF, AFF

Lors de l'analyse de l'évolution du résultat comptable moyen par catégorie de taille, il apparaît que les grandes villes de plus de 50 000 habitant-e-s ont pu nettement améliorer leur bilan (Illustration 17). Cette catégorie est marquée par les grands et moyens centres. Seule la catégorie des plus petites villes affiche de 2012/13 à 2018/19 une détérioration du résultat comptable corrigé.

Les petites villes affichent un bilan négatif

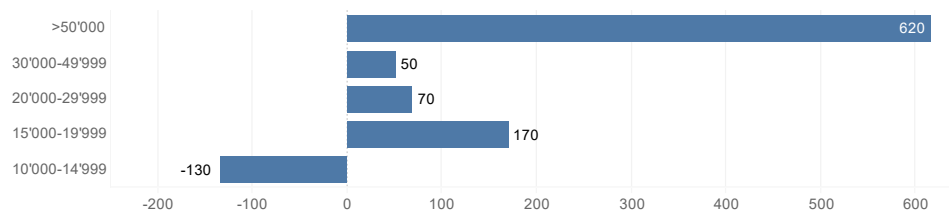


Illustration 17 Évolution du résultat comptable moyen corrigé par habitant-e de 2012/13 à 2018/19 par catégorie de taille, source: SF, AFF

Comment les différences de croissance démographique se répercutent-elles sur le résultat comptable d'une ville? L'illustration 18 montre une légère amélioration du résultat comptable moyen corrigé dans presque toutes les catégories de croissance. L'évolution absolue du bilan moyen entre les deux dates se situe toutefois en dessous de 150 CHF par habitant-e dans toutes les catégories de croissance et est donc faible. La comparaison avec l'analyse différenciée par type de ville et par catégorie de taille le montre aussi clairement (Illustration 16 et Illustration 17). La comparaison indique que la situation financière diffère surtout en raison du type d'espace d'une ville et de la catégorie de taille. En revanche, la croissance joue un rôle secondaire et – du moins dans cette analyse simple – on n'observe pas d'influence négative de la croissance démographique sur le résultat comptable des villes.

Faible effet de la croissance démographique

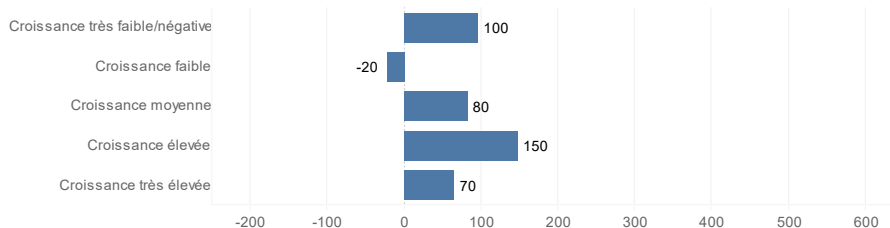


Illustration 18 Évolution du résultat comptable moyen corrigé de 2012/13 à 2018/19 par catégorie de croissance des villes, source: SF, AFF; STATPOP, OFS

3.3 Compte de résultat: dépenses par domaine de tâches principales

La comptabilité harmonisée prescrit une classification fonctionnelle pour le compte de résultat et le compte d'investissement. Pour l'essentiel, les domaines de tâches principales suivants ont été utilisés pour l'analyse (niveau 1).

Domaines de tâches principales des communes

N° Domaines de tâches principales

0 Administration générale

En font partie les dépenses et recettes liées à l'organisation administrative, à l'administration communale, à la gestion financière et aux autres services centraux. Cette catégorie comprend également des coûts pour des organes politiques et des tâches administratives générales.

1 Ordre public et sécurité

Ce domaine comprend les dépenses et recettes liées à la police, aux sapeurs-pompiers, à la protection civile et à d'autres services ayant trait à la sécurité.

2 Formation

Cette section couvre la gestion financière dans le secteur de la formation, y compris les écoles, les jardins d'enfants et les autres établissements de formation, ainsi que les dépenses de matériel et de personnel y afférentes.

3 Culture, sport et loisirs

Ce point regroupe les ressources financières destinées aux manifestations culturelles, aux équipements sportifs, aux bibliothèques et aux installations de loisirs.

4 Santé

Les coûts et les recettes des services de santé, des hôpitaux, des maisons de retraite/homes médicalisés et d'autres prestations dans le domaine de la santé

5 Sécurité sociale

Cela comprend l'assurance maladie, l'AVS, l'AI, les prestations complémentaires, les prestations aux chômeuses et chômeurs ainsi que les prestations sociales pour les personnes âgées, les familles et les enfants/jeunes.

6 Transports et transmission de données

Cette catégorie couvre les dépenses et recettes pour la construction et l'entretien de routes, chemins, transports publics et autres projets d'infrastructure.

7 Protection de l'environnement et organisation du territoire

Cette section contient les dépenses et recettes pour les mesures de protection de l'environnement, l'élimination des déchets, l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi que les activités d'aménagement du territoire.

8 Économie nationale

Figurent ici les activités financières en rapport avec la promotion de l'économie locale, les programmes liés au marché du travail et les autres projets relatifs à l'économie.

9 Finances et impôts

Cela comprend en particulier les recettes fiscales, mais aussi la péréquation financière et la compensation des charges.

Tableau 5 Classification fonctionnelle MCH2, domaines de tâches principales

Formation et sécurité sociale sont les principaux postes de dépenses

Deux domaines de tâches principales ressortent particulièrement à l'échelon communal (Illustration 19). En 2019, les principales dépenses des villes étaient consacrées aux fonctions «formation» (1687 CHF par habitant·e en moyenne) et «sécurité sociale» (1218 CHF par habitant·e en moyenne). Les dépenses au sein de la fonction «formation» peuvent être attribuées en grande partie à l'école obligatoire, bien que des coûts résultent également des hautes écoles et de la recherche. Dans le domaine de la sécurité sociale, le principal poste de dépense se trouve dans la catégorie «aide sociale et système d'asile», suivi par les dépenses pour la famille et la jeunesse ainsi que celles pour les personnes âgées et les survivants.

Dépenses selon les fonctions

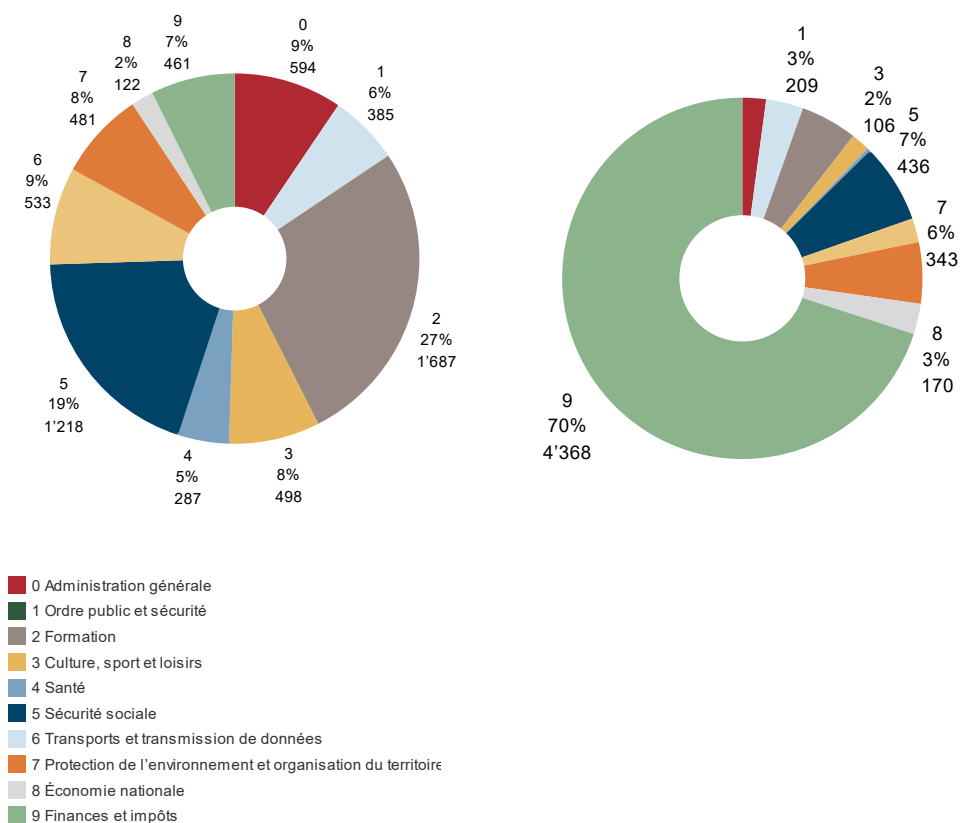
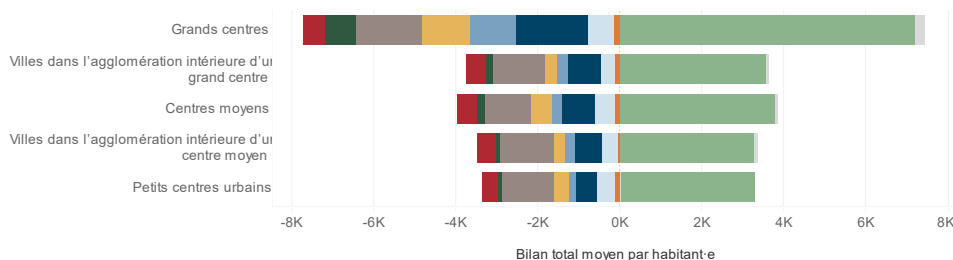


Illustration 19 Dépenses et recettes moyennes des villes en 2019 selon les tâches principales, source: SF, AFF

En 2019, les villes ont généré des recettes surtout grâce aux finances et aux impôts (70 % avec une moyenne de 4368 CHF par personne). Il s'agit notamment des recettes fiscales émanant des personnes morales et physiques, mais aussi résultant de la péréquation financière et de la compensation des charges.

Recettes



Les grands centres ont des charges supérieures

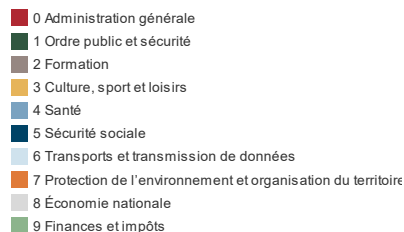


Illustration 20 montre le bilan moyen par habitant-e de 2012 à 2019. Une barre à gauche de la ligne zéro signifie que les dépenses moins les recettes dans le domaine de tâches principales concerné, c'est-à-dire les dépenses nettes par habitant-e, sont négatives. L'analyse des différents domaines de

tâches principales permet de constater dans quels domaines les grands centres et, dans une moindre mesure, les centres moyens supportent des charges plus importantes. En matière de sécurité, de culture / sport / loisirs, de santé, de sécurité sociale et de transports, les grands centres affichent des dépenses par habitant-e parfois nettement plus élevées que les autres types de ville. Il apparaît toutefois également que leurs recettes fiscales par habitant-e sont bien supérieures. Pour les autres types d'espace, on ne constate guère de différences dans la structure des dépenses.

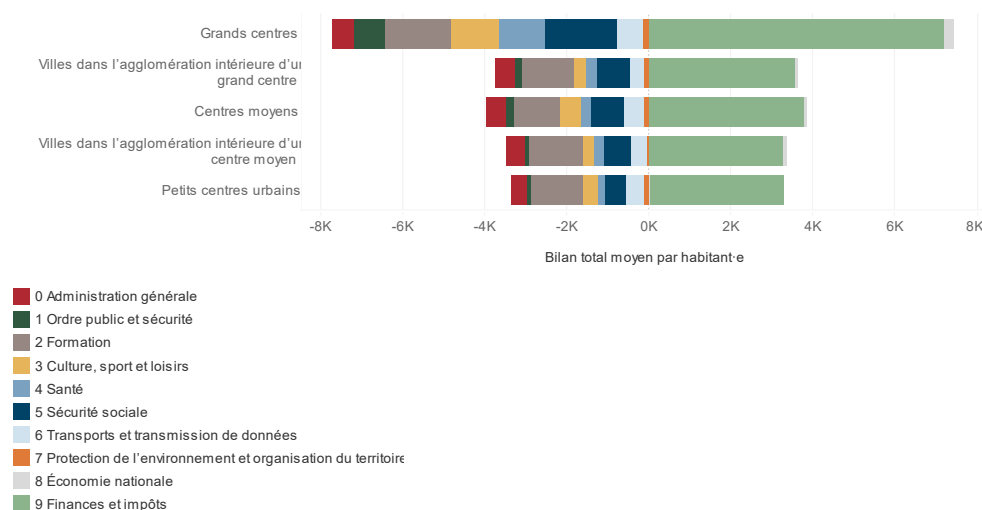


Illustration 20 Bilan moyen par domaine de tâches principales 2012-2019, par type de ville, source: SF, AFF

Une analyse de la CDFV montre que les villes doivent souvent supporter des charges de centre nettes, c'est-à-dire fournir des prestations qui sont également utilisées par des personnes non résidentes, sans que les coûts en soient entièrement compensés.¹⁷ Le montant de ces charges de centre varie fortement, en fonction de la taille et du caractère de centre des villes, de la répartition territoriale («limites de la ville»), de la répartition des tâches entre canton et commune ainsi que des systèmes existants de contributions cantonales, de compensations et de modèles de financement communs. Dans la plupart des villes, la culture, le sport, les loisirs et le trafic privé (routes) sont les domaines qui engendrent des charges de centre importantes.

Charges de centre des villes

Entre 2012/13 et 2018/19, les coûts par habitant-e ont augmenté nettement plus que la moyenne dans les deux plus grands postes de dépenses, à savoir la formation (+16,6 %) et la sécurité sociale (+12,4 %) (Tableau 6).

Hausse des dépenses pour la formation et la sécurité sociale

17 Ecoplan (2017): Charges de centre des villes. Rapport de synthèse. Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV).

Fonction	Solde par habitant-e		Évolution	
	2012/13	2018/19	Val. absolue	relative
0 Administration générale	-430	-451	-21	4.9%
1 Ordre public et sécurité	-170	-176	-6	3.5%
2 Formation	-1'159	-1'351	-192	16.6%
3 Culture, sport et loisirs	-360	-384	-24	6.7%
4 Santé	-271	-290	-19	7.0%
5 Sécurité sociale	-699	-786	-87	12.4%
6 Transports et transmission de données	-422	-403	19	-4.5%
7 Protection de l'environnement et organisation du territoire	-121	-120	1	-0.8%
8 Économie nationale	45	51	6	13.3%
9 Finances et impôts	3'457	3'860	403	11.7%
Total	-6	3	9	

Tableau 6 Bilan moyen par habitant-e de la population entre 2012/13 et 2018/19 par domaine de tâches principales, source: SF, AFF

Du côté des recettes, la fonction «Finances et impôts» a également enregistré une hausse supérieure à la moyenne de 11,4 %. Toutes fonctions et villes confondues, le résultat comptable corrigé par habitant-e s'est donc légèrement amélioré entre 2012/13 et 2018/19.

Légère amélioration globale du solde

Les centres moyens affichent la plus faible croissance des dépenses

Dans les grands centres, l'évolution positive s'explique notamment par les recettes, et en particulier par la forte augmentation des recettes fiscales et financières dans ce domaine (Illustration 21). D'un autre côté, les dépenses des grands centres par habitant-e ont le plus augmenté dans les domaines «Administration générale», «Culture / sport / loisirs» et «Économie nationale». Concernant les centres moyens, on constate une évolution positive du bilan des dépenses: parmi tous les types de ville, ils affichent de loin la plus faible hausse des dépenses par habitant-e entre 2012/13 et 2018/19. Une augmentation des coûts alloués à l'éducation par habitant-e apparaît, tous types de ville confondus, le plus nettement dans les communes d'agglomération intérieures des grands centres.

Recettes fiscales, financières et de santé dans les grands centres

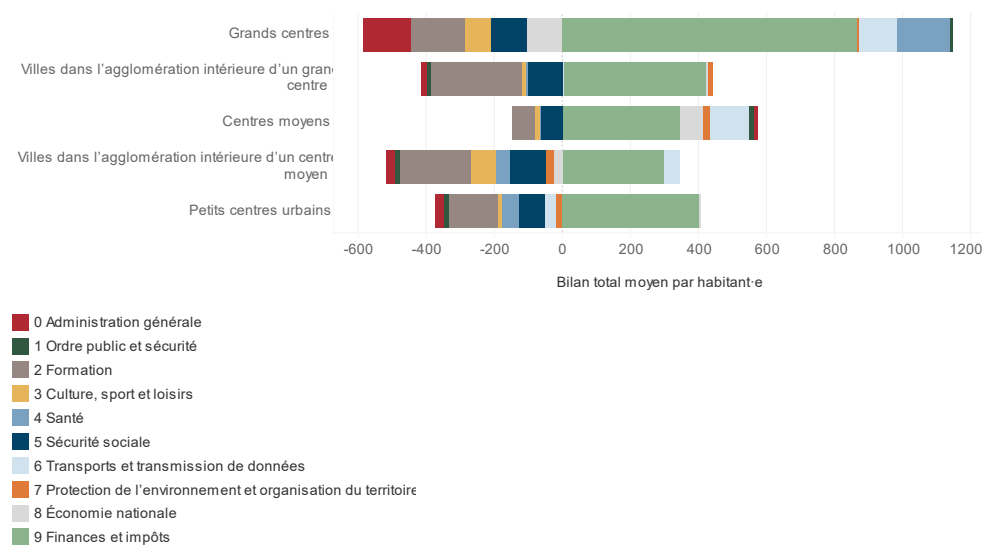


Illustration 21 Évolution du résultat comptable moyen corrigé par habitant-e de 2012/13 à 2018/19 par domaine de tâches principales et type de ville, source: SF, AFF

Influence de la croissance sur les dépenses

La présentation détaillée de l'évolution des dépenses et des recettes par domaine de tâches principales montre que les frais administratifs ont proportionnellement moins augmenté dans les villes en croissance que dans les villes à faible croissance (Illustration 22). Cela indique que les villes en croissance peuvent ici profiter d'économies d'échelle. Cela devrait également être le cas pour les transports, pour lesquels les dépenses par habitant-e ont même diminué dans les villes à plus forte croissance.

Effets d'échelle dans l'administration et les transports

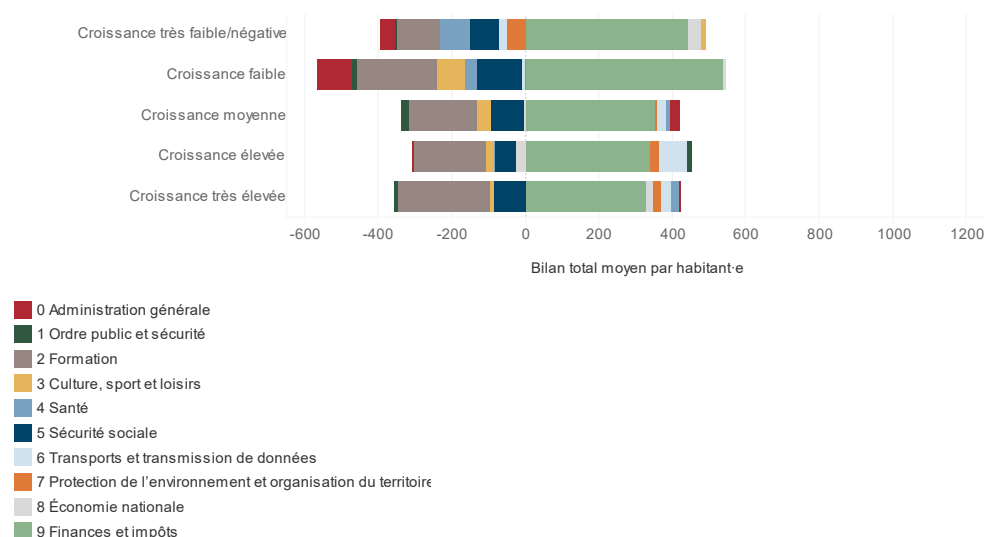


Illustration 22 Évolution du résultat comptable moyen corrigé par habitant-e de 2012/13 à 2018/19 par domaine de tâches principales et catégorie de croissance des villes, source: SF, AFF; STATPOP, OFS

En ce qui concerne la formation et la sécurité sociale, qui sont les domaines de dépenses des villes les plus importants, la croissance démographique absolue semble avoir peu d'influence sur les dépenses par habitant-e. C'est également le cas si l'on considère plus en détails uniquement les dépenses pour l'aide sociale et le système d'asile (Illustration 23). Il n'est pas possible d'identifier un modèle lorsque l'on compare les catégories de croissance. Les villes qui ont connu la croissance la plus faible et celle la plus forte ont enregistré les plus faibles augmentations des dépenses par personne. La croissance démographique semble donc ne pas influencer la part de personnes ayant besoin d'une assistance.

Faible impact sur les dépenses de formation et sociales par habitant-e

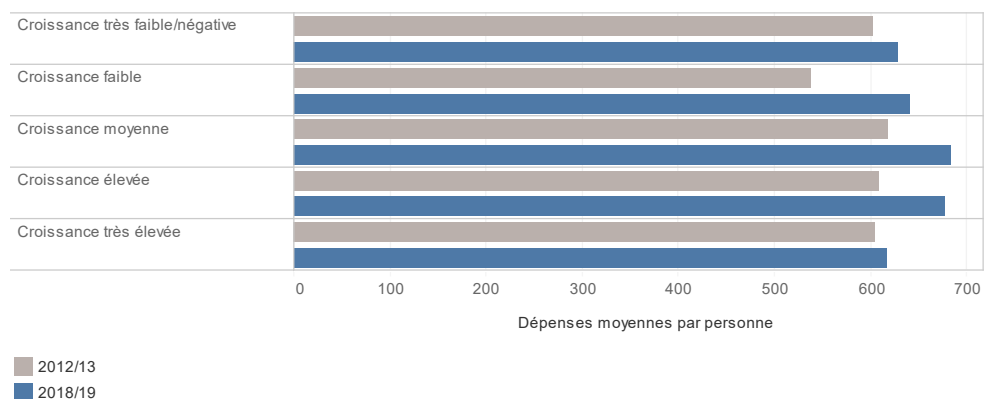


Illustration 23 Dépenses moyennes pour l'aide sociale et le système d'asile (cpt. 57), des villes par catégorie de croissance, source: SF, AFF; STATPOP, OFS

L'évolution absolue du nombre d'habitant-e-s ne donne qu'une image très générale de l'évolution. Les coûts et les revenus varient en fonction du groupe d'âge dans les villes. Les domaines de tâches principales de l'éducation, de la sécurité sociale et de la santé, en particulier, sont concernés par des dépenses spécifiques à l'âge. En présence d'un plus grand nombre d'enfants et d'exigences accrues, les dépenses de formation augmentent.

Dépenses spécifiques à l'âge en matière de formation, de santé et de sécurité sociale

Démographie: forte augmentation des dépenses dans le domaine de la formation

C'est dans le domaine de la formation que le lien entre démographie et dépenses est le plus évident. Si l'on considère l'évolution entre 2012 et 2019, on peut identifier deux effets (Tableau 7). D'une part le nombre d'enfants d'âge scolaire augmente proportionnellement plus que la population totale, et ce dans tous les types de ville. Plus la situation est centrale, plus cette évolution est fortement marquée. La croissance est particulièrement forte dans les grands centres, avec une hausse de plus de 18 %. Néanmoins, ils présentent encore en 2019 la plus petite proportion d'enfants par rapport à la population totale.

Davantage d'enfants dans les grands centres et leurs agglomérations

Dans le même temps, une deuxième évolution fait encore augmenter davantage les coûts. En moyenne, tous types de ville confondus, les dépenses scolaires par enfant ont augmenté de 12 % en sept ans. Dans les grands centres, ces coûts, affectés par une hausse supérieure à la moyenne entre 2012 et 2019, atteignent plus de 24 000 francs par enfant d'âge scolaire en 2019. Dans les centres moyens, avec une faible hausse des coûts, les dépenses s'élèvent à environ 21 000 francs par enfant. Les communes d'agglomération intérieures des grands centres affichent la valeur la plus faible avec à peine plus de 19 000 francs. Elles ont toutefois enregistré la plus forte progression (près de 20 %) des coûts entre 2012 et 2019.

Hausse des dépenses scolaires par enfant

Type de ville	Croissance 2012-2019		Part d'enfants dans la population totale		Dépenses scolaires moy. par enfant		
	Population	Enfants	2012	2019	2012	2019	2012-2019
Grands centres	7.7%	18.3%	6.3%	6.9%	21'001	24'228	15.4%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre	8.3%	12.7%	7.9%	8.2%	15'959	19'100	19.7%
Centre moyen	4.1%	9.3%	6.8%	7.1%	20'623	21'173	2.7%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen	5.8%	11.7%	7.5%	7.9%	20'484	23'111	12.8%
Petits centres urbains	6.9%	9.7%	7.4%	7.6%	20'069	21'942	9.3%
Total villes	7.1%	15.8%	6.6%	7.1%	19'627	21'911	11.6%

Tableau 7: Évolution de la population totale, du nombre d'enfants (5-12 ans) ainsi que des dépenses scolaires (école primaire, école spécialisée) par enfant 2012-2019

L'exemple de la ville de Berne illustre cette relation. Dans la réponse à un postulat sur la croissance démographique, le conseil municipal indique (2019) que le nombre d'écolières et d'écoliers à Berne a augmenté de 2560 au cours de la dernière décennie (période 2012-2020) malgré une croissance démographique globalement faible. Cela équivaut à une hausse de près de 30 %, contre seulement 9 % sur la même période (2011-2021) dans tout le canton de Berne. La réponse indique en outre qu'une telle évolution vers un

Exemple de la ville de Berne

nombre plus élevé d'enfants d'âge scolaire, ainsi que d'autres facteurs tels que l'augmentation des besoins en locaux scolaires par enfant scolarisé, entraîneront des dépenses élevées, même en l'absence de croissance démographique, tant en termes d'investissement que de fonctionnement et d'entretien.

3.4 Compte de résultat: recettes fiscales

Un substrat fiscal élevé grâce aux ménages à hauts revenus dans la zone d'influence des grands centres

Avec une part d'environ 60 % toutes villes confondues, le produit fiscal (compte 40) représente la plus grosse part de toutes les recettes. Quant aux recettes fiscales, les impôts sur le revenu des personnes physiques contribuent pour environ 55 % au total.

L'impôt sur le revenu comme premier poste de produit

En 2018/2019, les grands centres affichent de loin les impôts directs de personnes physiques les plus élevés par habitant·e (Tableau 8). Outre un niveau de revenu supérieur, la part plus importante de personnes en âge de travailler y contribue également. À cela s'ajoute le fait que les recettes par habitant·e provenant des impôts sur la fortune, qui font partie des impôts directs, sont également nettement plus élevées dans les grands centres que dans les autres types de ville, avec une moyenne d'environ 680 francs par habitant·e. Les communes d'agglomération intérieures d'un grand centre atteignent une valeur de près de 500 francs, tous les autres types de ville affichent un produit de l'impôt sur la fortune inférieur à 300 francs par habitant·e.

Recettes fiscales supérieures dans les grands centres et leurs agglomérations

Type de ville	2012/13	2018/19	Évolution	
			Val. absolue	relative
Grands centres	4'352	4'627	275	6%
Communes d'agglomération intérieures d'un grand centre	2'773	2'941	168	6%
Centre moyen	2'546	2'846	300	12%
Communes d'agglomération intérieures d'un centre moyen	2'259	2'505	246	11%
Petits centres urbains	2'273	2'517	244	11%
Total villes	2'587	2'810	223	9%

Tableau 8 Impôts directs moyens des personnes physiques (cpt. 400) par habitant·e, 2012/13 et 2018/19, par types de ville, source: SF, AFF

Les grands centres, avec leurs communes d'agglomération intérieures, n'ont cependant atteint entre 2012/13 et 2018/19 qu'une croissance inférieure à la moyenne des recettes fiscales par habitant·e. Cela s'explique probablement par différents facteurs, notamment par l'augmentation supérieure à la moyenne du nombre d'enfants et de jeunes adultes.

Les agglomérations des grands centres affichent la plus faible croissance

Plus la situation est centrale, plus la part des revenus des personnes morales est élevée

Outre le montant des impôts sur le revenu, le rapport entre les impôts directs des personnes morales et des personnes physiques est également important. Dans les grands centres, la part des recettes fiscales des personnes morales est nettement plus élevée que dans les autres types de ville (Illustration 24). Les autres impôts directs (impôt foncier, impôt sur les gains en capital, droits de mutation et de timbre) sont également relativement plus

Grande importance économique des grands centres

élevés dans ce type de ville. Les grands centres jouent le rôle de pôles économiques avec une forte concentration d'entreprises et d'activités commerciales. Ils hébergent aussi une multitude d'entreprises, de banques, d'assurances et de sièges de grands groupes nationaux et internationaux.

La part plus importante des recettes fiscales provenant des personnes morales dans les grandes villes est à la fois source d'opportunités et de défis. Elles profitent d'une part des avantages économiques et des recettes supérieures des entreprises. Mais d'un autre côté, cela les rend aussi plus dépendantes des évolutions conjoncturelles et des chocs externes, comme la pandémie de coronavirus. Elles doivent donc savoir gérer les risques liés à la dépendance aux et à la volatilité des recettes, qui découlent également du fait que les recettes fiscales des personnes morales dépendent généralement fortement d'un petit nombre d'entreprises à haut rendement.

Revenus plus élevés vs plus grande volatilité

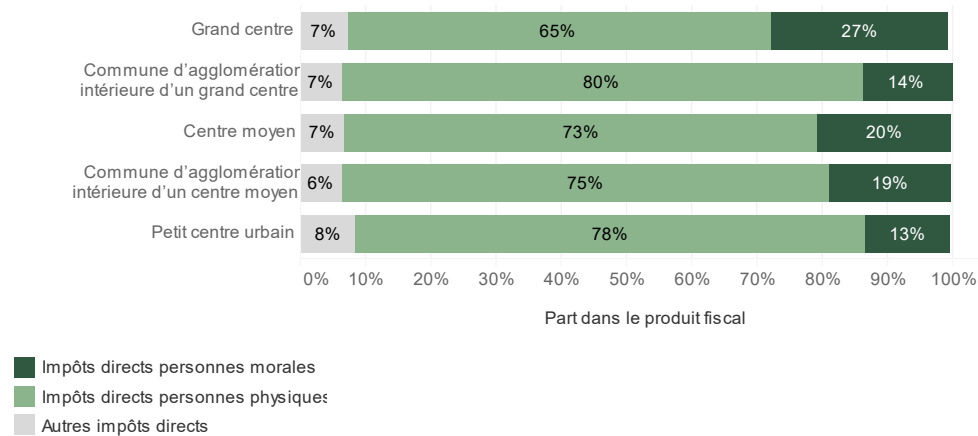


Illustration 24 Part des sources d'impôts (comptes 400, 401, 402) sur le produit fiscal total, moyenne de la période 2012-2019, par type de ville, source: SF, AFF

Des différences considérables entre les types de ville apparaissent également dans les contributions de tiers (Confédération, canton, autres, cpte 46). Les grands centres avec leurs charges de centre affichent ici les recettes les plus importantes (env. 2400 CHF/habitant.e), suivis par les centres moyens (env. 1100 CHF/habitant.e). Dans les autres types de ville, ce montant est inférieur à la valeur de 1000 CHF, mais représente proportionnellement une part plus importante des recettes. Les contributions ne parviennent cependant pas – malgré les avantages de site et centre – à compenser les dépenses, de telle sorte que cela engendre des charges de centre nettes pour les villes.¹⁸

Contribution de tiers

Effets de la croissance sur les recettes fiscales

En ce qui concerne les finances et impôts, une croissance démographique faible a tendance à aller de pair avec une hausse plus forte des recettes par habitant.e. Cela s'explique en particulier par les impôts directs des personnes physiques (Tableau 9). Entre 2012/13 et 2018/19, le produit fiscal moyen a le plus fortement augmenté dans les villes affichant la plus faible croissance et le plus faiblement dans celles ayant la plus forte croissance.

Les recettes fiscales moyennes augmentent le plus fortement en cas de faible croissance

18 Ecoplan (2017): Charges de centre des villes.

Les villes dont la population a nettement augmenté au cours des dix dernières années environ se distinguent des autres communes par une population plus jeune (voir l'illustration 10). Une forte croissance démographique s'accompagne généralement d'un rajeunissement de la population. Les jeunes familles et les jeunes personnes actives à plus faible revenu ou plus grandes possibilités de déduction gagnent du poids. A contrario, la part des groupes de personnes plus âgées ayant une forte capacité fiscale dans la population totale diminue.

Catégories de croissance	2012/13	2018/19	Évolution	
			Val. absolue	relative
Croissance très faible/négative	2'320	2'672	352	15%
Croissance faible	2'798	3'112	314	11%
Croissance moyenne	2'478	2'686	208	8%
Croissance élevée	2'717	2'890	173	6%
Croissance très élevée	2'660	2'724	64	2%
Total villes	2'587	2'810	223	9%

Tableau 9: Impôts directs moyens des personnes physiques 2012/13 et 2018/19 par catégorie de taille des villes, sources: SF, AFF; STATPOP, OFS

3.5 Investissements

Outre la comptabilité courante, il convient aussi de considérer les investissements. Pour la présente étude, nous avons examiné les investissements en immobilisations corporelles des données relatives à la Statistique financière harmonisée. Cela comprend les investissements dans des terrains, le génie civil, la construction ou les biens meubles. Comme les investissements sont soumis à de fortes variations annuelles, on s'est basé sur une moyenne glissante sur trois ans. Les dépenses d'investissement sont présentées par habitant·e afin de pouvoir identifier l'influence de l'évolution de la population et de pouvoir comparer les villes de différentes tailles. En ce qui concerne la comparabilité, il convient de noter que les villes se distinguent quant au nombre des entreprises externalisées financées par des redevances. Une enquête sur les investissements dans les villes a montré que la part des investissements financés par les impôts sur la totalité des investissements varie entre 37 % et 100 % selon les villes.¹⁹

Investissements selon la Statistique financière

Les fonctions de centre entraînent un besoin d'investissements

Les fonctions de centre s'observent également dans les dépenses d'investissement. Au début de la période considérée (fourchette de trois ans 2012/13/14), il apparaît que les centres affichent par habitant·e des investissements dans les immobilisations corporelles supérieurs à ceux des communes d'agglomération (Illustration 25).

Les fonctions de centre vont de pair avec un besoin d'investissements

Au cours des années suivantes, l'évolution diverge cependant entre les différents types de centre. Les grands centres connaissent une hausse constante des dépenses d'investissement par habitant·e. Pendant ce temps, les dépenses stagnent dans les petits centres et un recul des investissements

Investissements croissants par habitant·e dans les grands centres

19 B.S.S. (2019): Erhebung zu Investitionen in Städten (en allemand). Rapport final à l'intention de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes

s'observe dans les centres moyens. Comme les villes des agglomérations intérieures ont enregistré une légère hausse, les dépenses d'investissement par habitant-e tendent à converger et même à dépasser celles des centres moyens. Les villes d'agglomération intérieure sont également de plus en plus urbaines dans leur besoin d'investissement.

L'évolution différente des investissements par habitant-e peut s'expliquer par différents facteurs. Ils résultent d'un niveau d'exigence plus élevé, de priorités politiques, d'effets d'échelle mais aussi de la marge de manœuvre financière. En outre, l'administration doit également disposer de capacités suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre les investissements d'infrastructure. Une enquête de la CDFV (2019) a ainsi montré que le degré de réalisation se situe souvent à un faible niveau. Les raisons en sont multiples. Le besoin d'investissement décentralisé n'est souvent pas en accord avec les ressources réelles. Mais les oppositions et les longs processus politiques retardent également les projets. Finalement, une budgétisation imprécise peut se répercuter sur le degré de réalisation.

Les investissements reflètent aussi la capacité financière

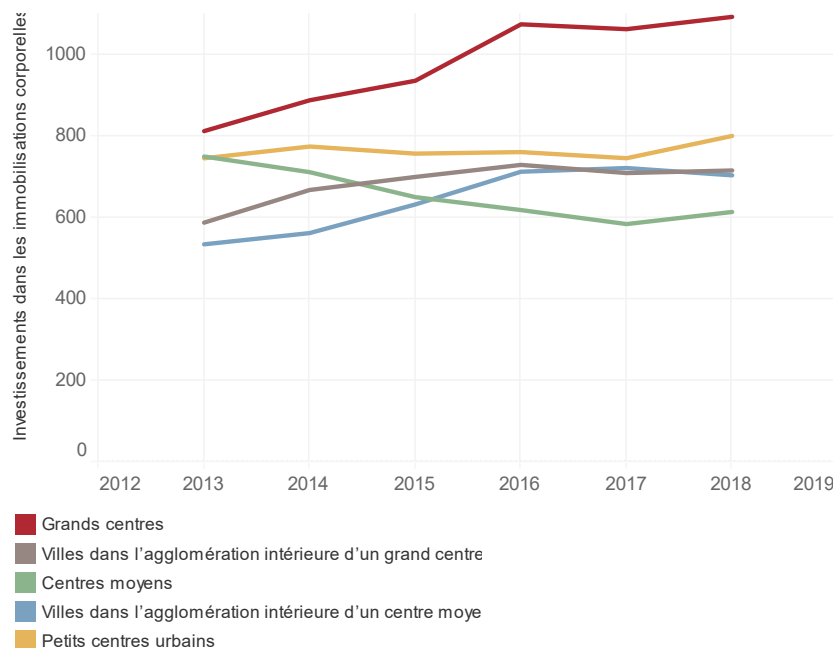


Illustration 25 Investissements dans les immobilisations corporelles par habitant-e, moyenne glissante sur trois ans, par type de ville, 2012-2019, source: SF, AFF

Les investissements dans la construction pèsent davantage par habitant-e sur les petites communes

En complément des investissements selon la Statistique financière, les investissements de la Statistique de la construction et des logements ont également été pris en compte. Les investissements dans la construction (constructions nouvelles et transformations) effectués par les communes ont été analysés. Les données sont disponibles pour toutes les communes et ont également été évaluées pour les types d'espace non urbains.

Données de la Statistique de la construction et des logements

Il est frappant de constater que pour la période 2012-2019, les types d'espace non urbains affichent en moyenne annuelle des investissements dans la construction par habitant-e plus élevés que les communes urbaines (Illustration 26). Parmi ces dernières, ce sont les grands centres qui affichent les investissements les plus élevés dans la construction. Ils se distinguent notamment par les investissements pour l'infrastructure, les loisirs et la culture ainsi que le logement. De ce fait, les dépenses de formation pèsent moins lourd dans la balance. Les investissements dans la construction sont nettement plus bas dans les centres moyens et sont également inférieurs à ceux des communes d'agglomération intérieure des grands centres.

Les espaces non urbains affichent des investissements dans la construction par habitant-e plus élevés

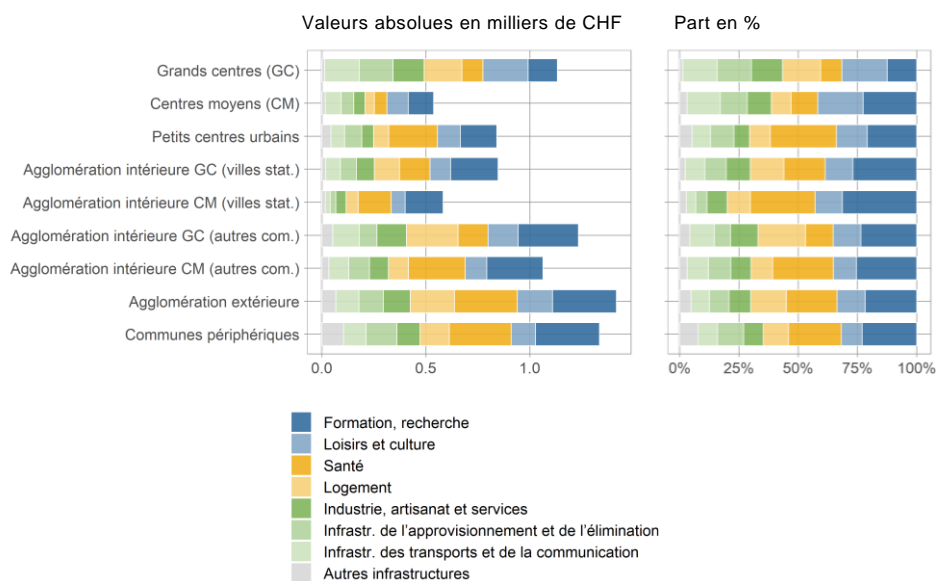


Illustration 26 Investissements dans la construction par habitant-e en milliers de CHF (à gauche) et parts (à droite) par catégorie d'ouvrages et communes par type d'espace, moyenne 2012-2019, source: BAU, OFS

Le «modèle d'investissement» des grands centres est également identifiable en considérant les catégories de taille (Illustration 27). Pour les communes les plus peuplées, les coûts moyens par habitant-e sont plus élevés, avec une part plus importante d'investissements dans les infrastructures, le logement, les loisirs et la culture. Les investissements de loin les plus élevés par habitant-e sont toutefois réalisés par les plus petites communes avec une population de moins de 10 000 personnes. Compte tenu de leur petite taille, un approvisionnement (de base) par habitant-e a une incidence significative. Tous types d'espace confondus, elles affichent les coûts les plus élevés notamment dans la santé et la formation.

Les petites communes affichent des investissements nettement supérieurs à la moyenne

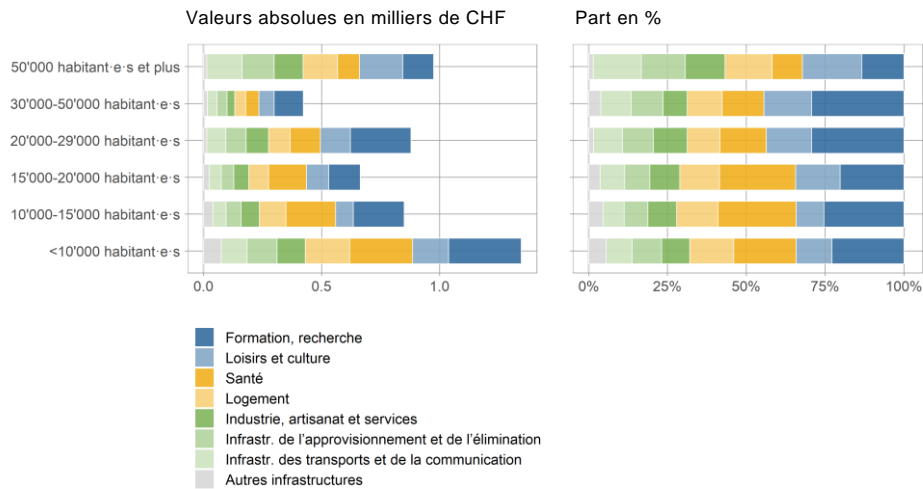


Illustration 27 Investissements dans la construction par habitant-e en milliers de CHF (à gauche) et parts (à droite) par catégorie d'ouvrages et communes par catégorie de taille, moyenne 2012-2019, source: BAU, OFS

La croissance démographique déclenche des investissements d'infrastructure

L'exemple de la ville de Berne illustre cette relation. Elle liste les principales infrastructures financées par les impôts d'une ville en croissance ou en évolution: Premièrement, les bâtiments destinés à l'activité administrative générale ainsi qu'à des groupes fonctionnels précis: en particulier la formation (surtout les écoles; environ deux tiers de tous les investissements dans le bâtiment pour la période 2022-2029) ainsi que le sport et les loisirs (surtout les patinoires et les piscines et établissements de bains; environ un quart de tous les investissements dans le bâtiment pour la période mentionnée), mais aussi d'autres bâtiments d'infrastructure tels que les centres d'entretien. Deuxièmement, il faut mentionner les ouvrages de génie civil pour la circulation, la protection contre les inondations, etc. et troisièmement, les espaces verts urbains tels que les parcs ou les aires de jeux.²⁰

Exemple de la ville de Berne

L'évolution des dépenses d'infrastructure par habitant-e est nettement plus difficile à interpréter (Illustration 28). Tant les villes à très forte croissance que celles à faible croissance ont enregistré une hausse significative des dépenses par habitant-e. Pour les villes en forte croissance, dont font partie de nombreuses villes d'agglomération, il y a fort à parier qu'un certain effet de rattrapage joue un rôle. Le groupe des villes à faible croissance comprend entre autres quelques grandes villes comme Bâle, Berne ou Lucerne, qui n'ont certes pas connu une croissance particulièrement forte, mais dont la proportion d'enfants a augmenté de manière supérieure à la moyenne – avec les besoins d'investissement que cela entraîne.

Évolution des dépenses par habitant-e

Comme pour les dépenses courantes, les investissements sont influencés non seulement par la croissance de la population, mais aussi par l'évolution

La croissance: un facteur d'influence parmi d'autres

20 Ville de Berne (2023): Postulat Fraktion GB/JA!: Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (en allemand) (2018.RS.000063)

sociodémographique, des normes plus élevées (par exemple besoin de surfaces et qualité de construction) ainsi que par de nouveaux besoins ou exigences.

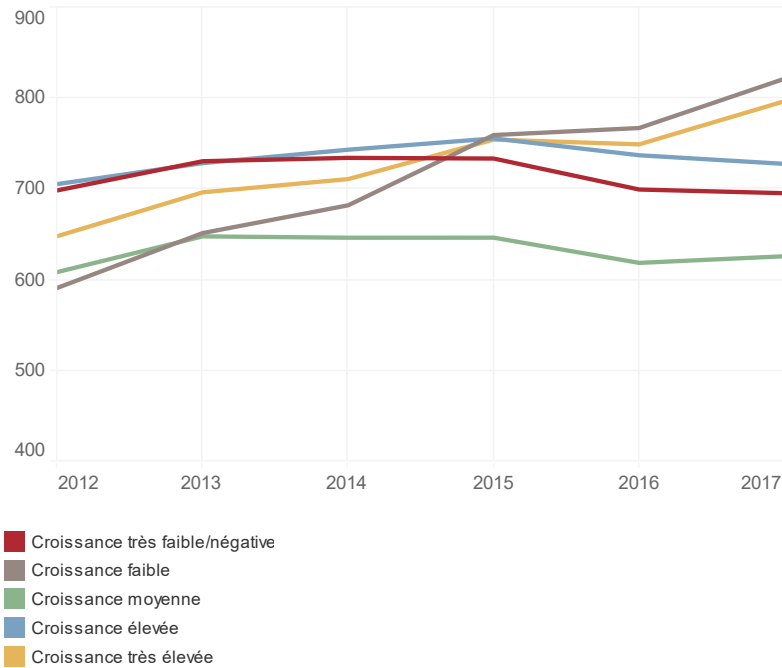
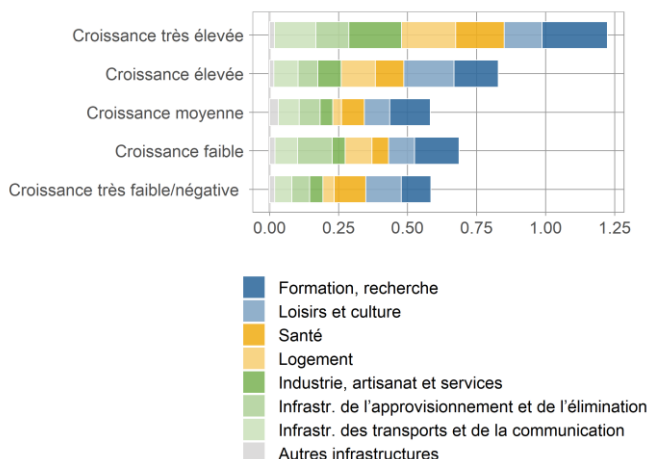


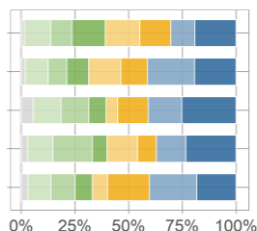
Illustration 28 Évolution des dépenses d'infrastructure par habitant·e, moyenne glissante sur trois ans, par catégorie de croissance, 2012-2019, source: SF, AFF

Une croissance démographique élevée nécessite des investissements supplémentaires dans la construction. Les investissements dans la construction par habitant·e augmentent également le plus dans les villes affichant une

La croissance démographique requiert davantage d'investissements dans la construction



très forte croissance (



Formation, recherche
 Loisirs et culture
 Santé
 Logement
 Industrie, artisanat et services
 Infrastr. de l'approvisionnement et de l'élimination
 Infrastr. des transports et de la communication
 Autres infrastructures

Illustration 29). La différence avec les autres catégories de croissance résulte d'investissements plus élevés dans la formation, la santé, le logement, l'industrie/l'artisanat/les services et l'infrastructure.

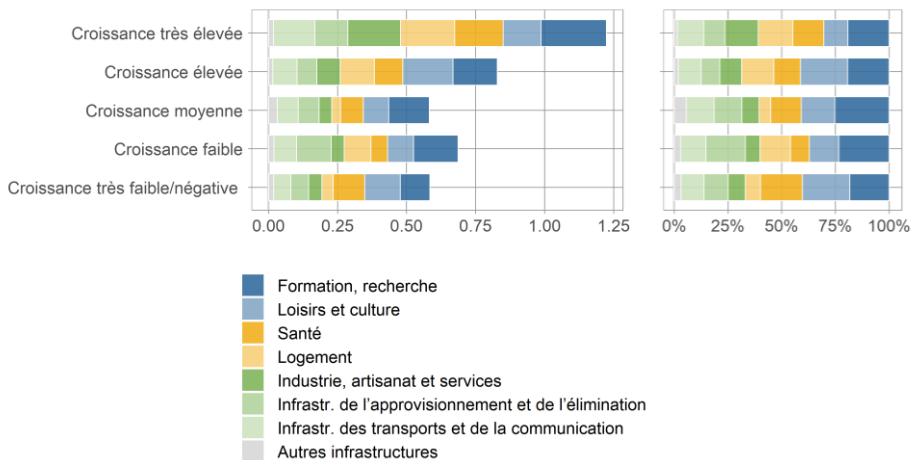


Illustration 29 Investissements moyens dans la construction par habitant-e en milliers de CHF (à gauche) et parts (à droite) par catégorie d'ouvrages et communes par catégorie de taille, 2012-2019, source: BAU, OFS

L'augmentation des besoins en infrastructures, qui résulte d'une très forte croissance démographique, est également visible dans l'évolution au fil des ans (Illustration 30). Les villes de la catégorie de croissance la plus élevée avaient les plus grandes dépenses d'investissement, pas seulement en valeur absolue. Les coûts par habitant·e ont également augmenté presque constamment, en particulier dans les domaines de la formation, de la santé et du logement. Il convient de relever qu'un volume d'investissement réduit durant les deux années de la pandémie de coronavirus (2020 et 2021) n'est pas visible dans toutes les catégories de croissance.

Une forte croissance fait augmenter les investissements par habitant·e

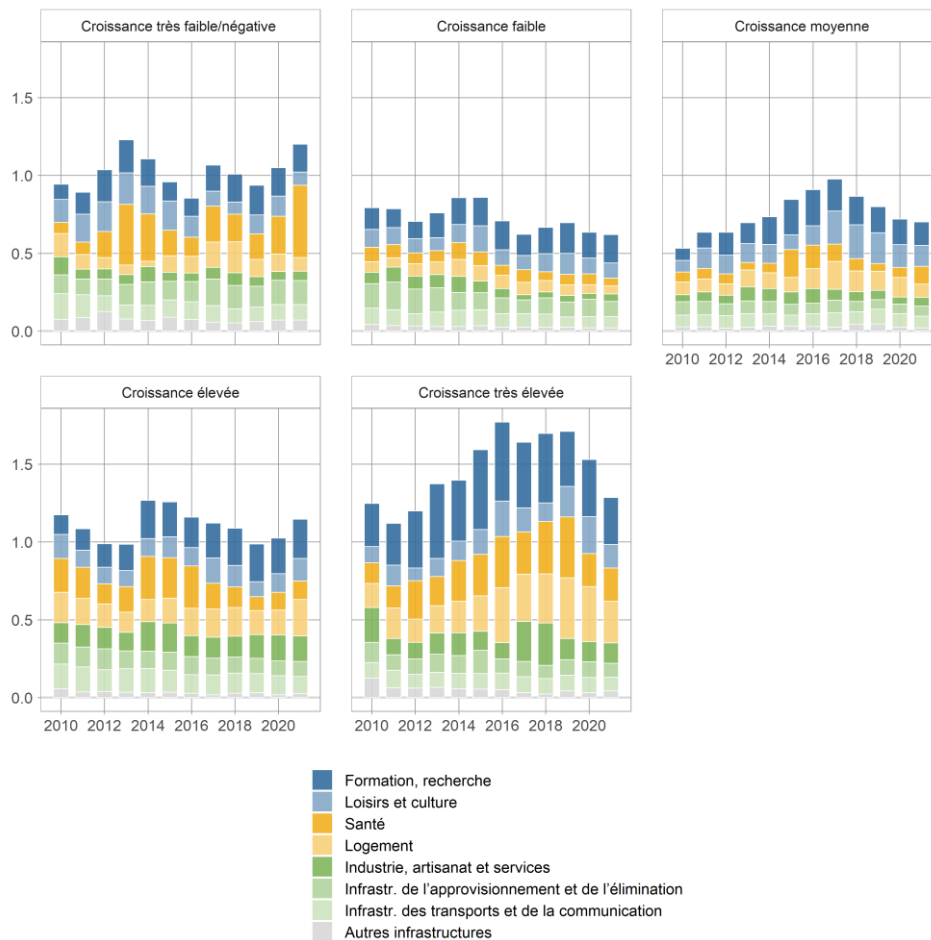


Illustration 30 Investissements dans la construction par habitant·e en milliers de CHF par catégorie d'ouvrages et communes par catégorie de croissance (2012-2022), 2010-2021, source: BAU, OFS

3.6 Comment la croissance démographique se répercute-t-elle sur les finances municipales?

Quel est l'impact de la croissance démographique variable sur les finances municipales? Le chapitre précédent a analysé une sélection d'effets et mis en évidence les liens de cause à effet. Il n'est toutefois pas possible de tirer une conclusion claire. D'une part, cela s'explique certainement par différentes difficultés méthodologiques telles que le bref horizon temporel de sept ans ou le décalage entre la cause (croissance démographique) et l'effet (conséquences financières). Les difficultés concernant la comparabilité

Défis en termes de méthodologie

entre les villes en raison de la diversité des situations au niveau fédéral ont déjà été mentionnées dans la base de données. La comparabilité entre les types de ville et les catégories de taille est également liée à des limitations car la dispersion à l'intérieur des différents groupes est parfois considérable.

La structure des finances communales et leur évolution est fortement marquée par le type de ville respectif. En ce qui concerne les dépenses, les charges importantes dans les centres, en particulier les grands centres, dans les domaines «Sécurité», «Culture/sport/loisirs», «Santé», «Sécurité sociale» et «Transports» sont clairement visibles à travers les dépenses par habitant·e nettement plus élevées. En revanche, toutes villes confondues, la croissance démographique a une influence secondaire sur l'évolution de la situation financière des villes.

Faible influence de la croissance démographique sur la situation globale

Malgré toutes les restrictions, il est possible d'identifier certaines corrélations: les analyses indiquent que les villes en croissance peuvent bénéficier d'économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les coûts administratifs ou les tâches de transport. En ce qui concerne la formation et la sécurité sociale, qui sont les domaines de dépenses des villes les plus importants, la croissance démographique absolue semble quant à elle avoir peu d'influence sur les dépenses par habitant·e. Par ailleurs, l'influence de la croissance sur les investissements d'infrastructure est plus visible que sur la comptabilité courante. Une croissance démographique élevée nécessite des investissements supplémentaires dans l'infrastructure et la construction. On constate une augmentation des investissements par habitant·e, notamment dans les domaines de la formation, de la santé, des transports et du logement.

Influence de la croissance sur les besoins en infrastructures

Pour les villes, le fait décisif n'est pas leur seule croissance mais également la façon dont elle survient. Les coûts et les revenus varient en fonction de la structure démographique dans les villes. C'est dans le domaine de la formation que le lien entre démographie et dépenses est le plus évident. Des domaines tels que les soins, les personnes âgées ou la santé sont moins prioritaires pour l'échelon communal car la Confédération, les cantons et les assurances sociales supportent une grande partie de la charge financière.²¹ Le fait qu'entre 2012 et 2019, le nombre des enfants d'âge scolaire a parfois proportionnellement nettement plus augmenté que la population totale dans tous les types de ville est remarquable. Cette évolution était particulièrement marquée dans les grands centres. Les dépenses de formation et en particulier les investissements dans les bâtiments scolaires ont en conséquence fortement augmenté. La formation scolaire de base est cependant aussi un bon exemple pour illustrer que la croissance n'explique pas à elle seule la hausse des dépenses. En moyenne, tous types de ville confondus, les dépenses scolaires par enfant ont augmenté de 12 % en sept ans en raison de nouveaux besoins et d'exigences accrues.

Dépenses croissantes dans la formation

21 Département fédéral des finances (2024): Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024. Vieillesse et objectif de zéro émission nette.

Une forte croissance démographique s'accompagne généralement d'un rajeunissement de la population, à savoir une hausse de la proportion de familles et de jeunes personnes actives. Cela se traduit également par le fait que les recettes fiscales par habitant·e augmentent moins que la moyenne dans les villes en forte croissance. À court terme, le rajeunissement de la population a donc un coût, outre ses effets positifs sur le marché du travail. À plus long terme, les villes sont ainsi beaucoup moins affectées par les effets négatifs de la transition démographique.

La croissance s'accompagne d'un rajeunissement – et de coûts associés à court terme

4. Le point de vue des villes sur la croissance démographique

4.1 Sondage des villes: méthodologie et retours

Dans le cadre de la présente étude, un sondage en ligne a été réalisé auprès des membres de l'Union des villes suisses. Celui-ci visait à obtenir une évaluation par les villes de la croissance démographique et des opportunités et défis associés ainsi qu'une appréciation des conséquences sur les finances municipales.

Objectifs du sondage

Les villes ont pu participer au sondage au moyen d'un lien individuel entre début février et mi-mars 2024. Un courrier a été adressé aux secrétaires municipales et municipaux des villes. Il était également possible de transmettre les questions sur les finances municipales à un ou une spécialiste interne. Au total, 53 des 134 villes contactées de l'Union des villes suisses ont participé au sondage. Cela correspond à un taux de participation de 40 %.

40 % de retours

Pour évaluer les réponses, nous avons divisé les villes en sous-groupes, en fonction des types d'espace et des catégories de taille des analyses quantitatives. La répartition est cependant un peu plus résumée que dans les analyses quantitatives afin que l'on puisse en tirer des tendances au sein des catégories utilisées.

Investigation par sous-groupe

Type d'espace	Catégorie de taille (population résidente en milliers)				Total
	<15	15-30	30-50	>50	
Grands centres				3	3
Centre moyen	1	3	5	5	14
Petit centre	9	5			14
Commune d'agglomération	8	12	2		22
Total	18	20	7	8	53

Tableau 10 Participation des villes par type d'espace et catégorie de taille

Le sondage des villes comprend 15 questions généralement fermées sur les thèmes suivants:

Thèmes du sondage auprès des villes

- Évolution de la population, attractivité du site et possibilités de gestion
- Opportunités et défis de la croissance démographique
- Répercussions de la croissance démographique sur les finances municipales
- Attentes et objectifs de la future évolution de la population

Le texte et les réponses à toutes les questions posées dans le cadre du sondage sont présentés au chapitre suivant. La liste complète des questions figure en annexe.

4.2 Évolution de la population, attractivité du site et possibilités de gestion

Une croissance démographique non surprenante

Les résultats du sondage auprès des villes montrent que la plupart d'entre elles n'ont pas été surprises par l'ampleur de l'augmentation de la population dans leur ville au cours des dix dernières années. Dans près d'une ville sur deux, la croissance a été conforme aux prévisions et dans très peu de villes, l'évolution a été nettement supérieure ou inférieure aux attentes. Les prévisions de croissance n'ont pas été atteintes surtout dans les centres moyens et dans une moindre mesure également dans les petits centres, tandis que les attentes ont été réalisées voire dépassées dans les communes d'agglomération urbaines.

Évolution en deçà des attentes dans les centres moyens

« Dans quelle mesure la croissance effective de la population correspond-elle aux prévisions de votre ville il y a 10 ans? »

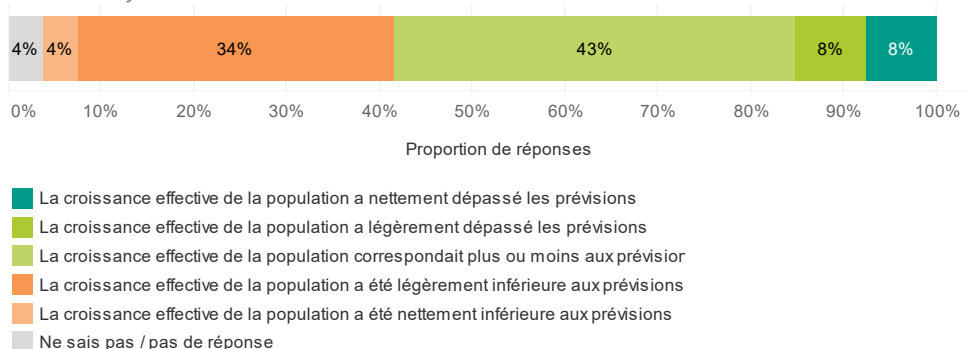


Illustration 31 Sondage des villes: Prévisions sur l'évolution de la population passée, nombre de réponses = 53

Comment s'explique l'évolution de la population des villes suisses? Quels facteurs rendent les villes attractives et agréables à vivre? La qualité de vie est un concept à multiples facettes. Ainsi, dans son classement des villes publié régulièrement, Wüest Partner recense 11 critères avec 115 variables au total.²² Comme exposé au chapitre 2.2, la pondération de certains facteurs de site dans le cadre d'une décision en faveur d'un lieu d'habitation dépend tout particulièrement de la phase de vie respective. Dans le cadre de ce projet, les villes ont été interrogées sur leur propre image: Où perçoivent-elles leurs propres forces et faiblesses en tant que lieu d'habitation?

Attractivité du site: propre image des villes

La forte attractivité d'un site à un prix

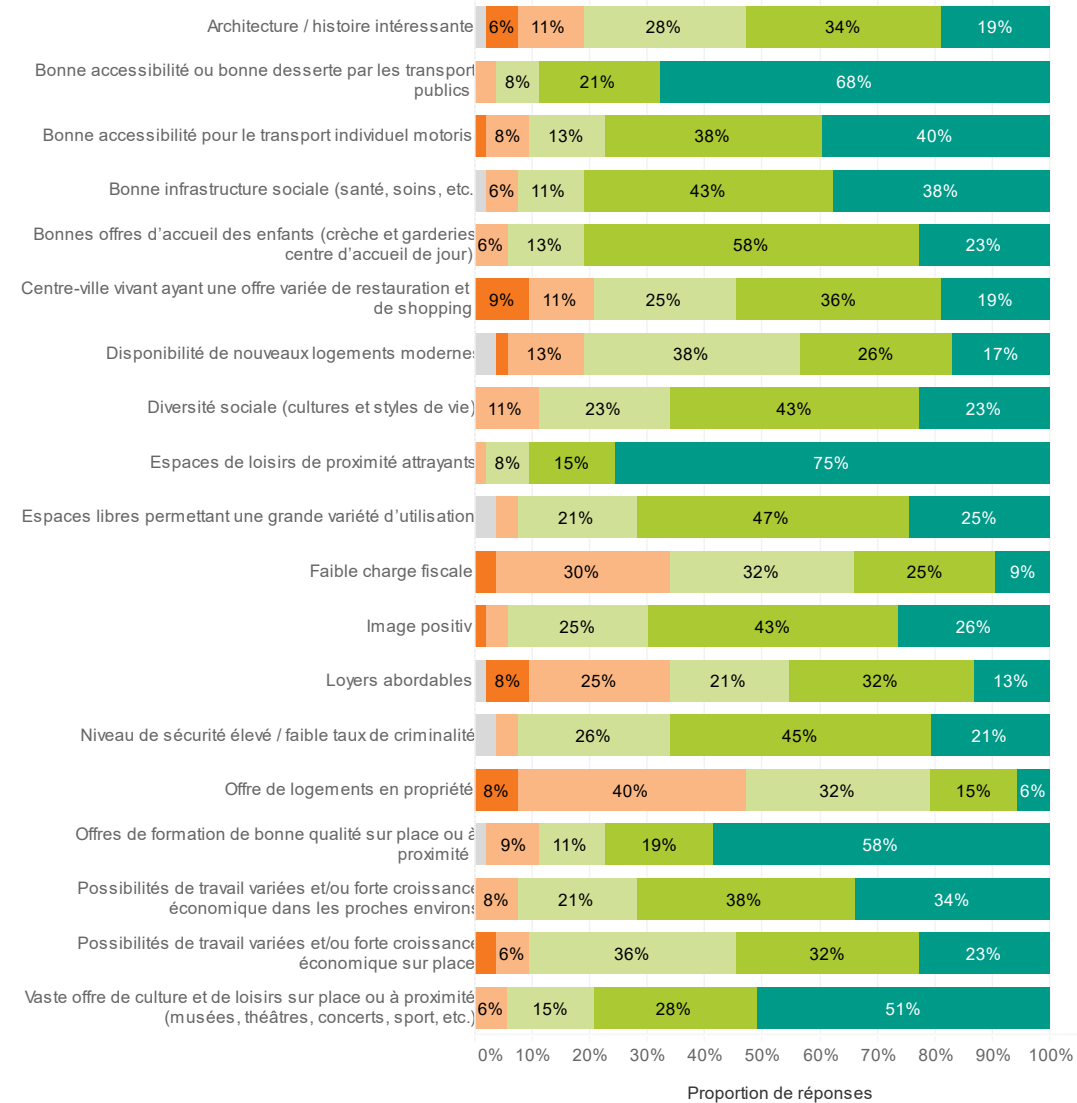
Les villes se considèrent en principe comme des lieux d'habitation attrayants (Illustration 32). Les facteurs de site liés à la centralité des villes – comme la desserte par les transports publics, l'accessibilité en TIM ou les offres de formation – ainsi que les offres de services publics, comme les offres d'accueil pour enfants ou les infrastructures sociales dans le domaine de la santé ou des soins, sont évalués de manière particulièrement positive. Par ailleurs, les espaces libres aux usages multiples et notamment les espaces de détente de proximité sont également jugés très positivement. Les espaces de

Les villes en tant que lieux d'habitation attractifs

22 Wüest Partner (2022): Städte-Ranking 2022 (en allemand)

détente de proximité sont même considérés comme très attractifs par 75 % des villes, la plus haute évaluation parmi tous les facteurs de site considérés.

«Lequel des facteurs suivants fait de votre ville un lieu d'habitation attrayant?»



- 5 (entièrement d'accord)
- 4
- 3
- 2
- 1 (pas du tout d'accord)
- Ne sais pas/pas de réponse

Illustration 32 Sondage des villes: Facteurs de site, nombre de réponses = 53

Si l'on distingue l'évaluation selon le type d'espace, on observe différents profils de ville: les grands et moyens centres ont tendance à avoir une image de leur qualité un peu meilleure que les petits centres et en particulier les communes d'agglomération. Ils se distinguent notamment dans l'évaluation des facteurs suivants: offre culturelle et de loisirs, diversité sociale, offres de formation, infrastructure sociale ou centre-ville animé. Dans les communes d'agglomération, le maintien d'un centre-ville animé avec une offre variée de restauration et de shopping, justement en concurrence avec les centres urbains, représente l'un des principaux défis.

Évaluation légèrement plus positive des grands et moyens centres

Tous types de ville confondus, la charge fiscale fait partie des facteurs évalués le plus négativement. Sur ce point, les grands et moyens centres se distinguent encore des petits centres et des communes d'agglomération avec une évaluation plus négative. Une offre municipale attractive a un prix: la charge fiscale des centres par rapport à de nombreuses communes d'agglomération reste un défi. Cette appréciation fournie par les villes interrogées est confirmée par une étude d'Avenir Suisse sur l'évolution des coefficients annuels dans les villes suisses.²³ Elle arrive ainsi à la conclusion que dans presque toutes les grandes villes de Suisse, le coefficient annuel est supérieur à celui des communes environnantes. Avenir Suisse explique cet état de fait par des attentes plus élevées envers les biens publics, les charges de centre, mais aussi par la constatation que le substrat fiscal potentiel réagit moins à la charge fiscale que dans les communes rurales en raison des qualités de site urbaines. Les évaluations montrent toutefois que l'écart s'est réduit dans de nombreuses villes au cours des cinq dernières années.

La charge fiscale: une offre municipale coûteuse

Un sujet semble actuellement préoccuper le plus les villes suisses interrogées: la disponibilité d'espace de logement (abordable). La disponibilité de logements neufs modernes, l'offre de logements en propriété et les loyers abordables font partie des facteurs évalués le plus négativement dans tous les types d'espace. Cette évaluation est encore un peu plus optimiste dans les communes d'agglomération et les petits centres par rapport aux grands centres. Les logements en propriété en particulier semblent dans le meilleur des cas n'être plus disponibles que dans les petites villes. Un sondage effectué auprès des villes en 2023 le confirme. Selon lui, le marché est particulièrement tendu dans les villes pour les logements en propriété et dans le segment de prix inférieur.²⁴

À la recherche de logements abordables

Il est possible de modeler l'attractivité d'un site

D'abord la bonne nouvelle: les villes disposent de nombreux leviers pour renforcer leur attractivité et peuvent (contribuer à) façonner leur profil de site. Il n'est pas étonnant que les villes voient les plus grandes marges de manœuvre là où elles peuvent intervenir directement ou indirectement avec leurs propres offres et leur planification, comme par exemple dans les offres d'accueil pour enfants, l'offre culturelle et de loisirs, l'infrastructure sociale ou les espaces libres publics. Les villes estiment également avoir une grande capacité d'action sur leur image.

Une multitude de leviers à portée de main

En ce qui concerne l'offre de logements, les villes considèrent, tous types confondus, qu'elles n'ont qu'une marge de manœuvre limitée. La plupart estiment qu'il est très difficile d'influer sur les deux facteurs que sont l'offre de logements en propriété et les loyers abordables. Si l'on met en relation l'attractivité et la capacité d'influence, ces deux facteurs de site se distinguent particulièrement (négativement) (Illustration 33). L'attractivité des villes reste en outre dépendante de l'évolution économique environnante. Les villes sont

Difficulté de modéliser l'offre de logements

23 Avenir Suisse (2023): Städtische Steuerbelastung: St. Gallen, Winterthur und Zürich fallen zurück (en allemand). Blog, 2.10.2023 (www.avenir-suisse.ch)

24 Wüest Partner (2023): Politique du logement des villes et des communes urbaines: besoins et défis. Office fédéral du logement (OFL), Union des villes suisses (UVS).

tributaires de communes d'agglomération compétitives sur le plan économique, et vice versa.

«Lesquels des facteurs suivants font de votre ville un lieu de résidence attrayant?» et «Dans quelle mesure votre ville peut-elle influencer sur les facteurs d'attractivité du site?»

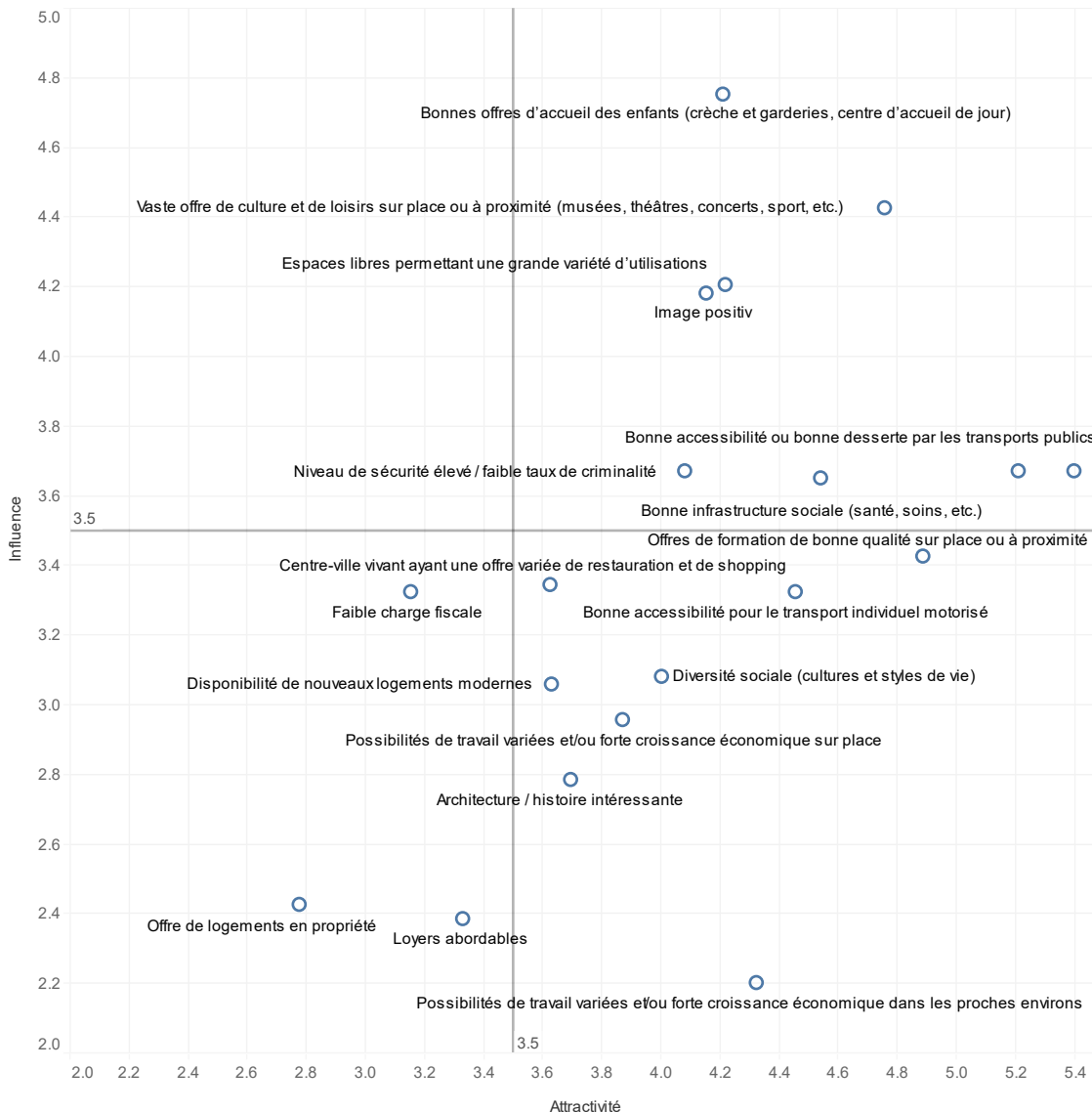


Illustration 33: Sondage des villes: Importance et gestion des facteurs de site, nombre de réponses = 53

Comprendre les interactions afin d'agir sur l'attractivité du site

Une gestion ciblée du développement urbain suppose qu'une ville connaisse et comprenne les conditions-cadres, les mouvements et les facteurs d'influence de l'évolution de la population. Par conséquent, il est étonnant que plus de la moitié des villes interrogées indiquent ne pas disposer d'analyses de l'évolution de la population et de ses causes (Illustration 34). Ou bien de telles analyses existent, mais les connaissances sont limitées à certains départements au sein de l'administration. Alors que tous les grands centres disposent d'analyses correspondantes, c'est le cas de moins d'un tiers des villes dans tous les autres types d'espace.

Nécessité de comprendre l'évolution de la population

«Votre ville dispose-t-elle d'analyses sur l'évolution de la population et ses causes?»

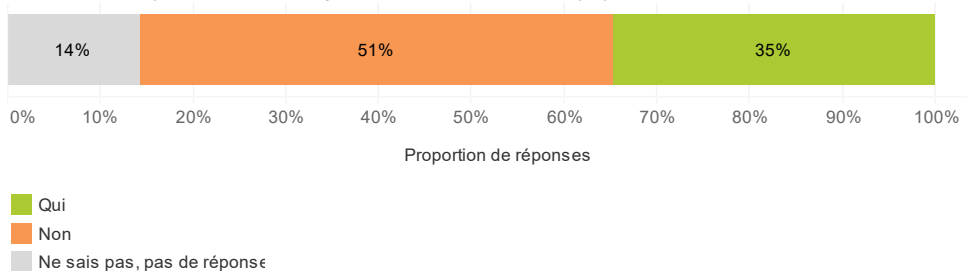


Illustration 34 Sondage des villes: Analyses sur l'évolution de la population

4.3 Opportunités et défis de la croissance démographique

La croissance démographique est une réalité dans la quasi-totalité des villes. Comment les villes évaluent-elles cette évolution? Où voient-elles des opportunités et des risques qui découlent de la croissance?

La croissance démographique offre des opportunités variées

La croissance démographique offre aux villes des opportunités variées. À l'exception du nombre plus élevé de sièges au Parlement cantonal, tous les effets positifs possibles mentionnés dans le sondage ont fait l'unanimité (Illustration 35). Et ce dans une mesure comparable, c'est-à-dire qu'aucun point ne se distingue clairement du point de vue des villes.

Effets positifs de la croissance

Les opportunités liées à la croissance concernent différents domaines. La croissance démographique entraîne un rajeunissement de la population ou contribue à éviter un vieillissement excessif. Cette évaluation est confirmée par l'évolution de la population des dernières années (voir chapitre 2.2). Dans le même temps, la diversité sociale et culturelle progresse, ce qui participe largement à la qualité de la vie urbaine. Par ailleurs, la demande des habitant·e·s supplémentaires contribue à permettre une offre diversifiée de services dans les domaines du shopping, de la restauration ou des loisirs.

Démographie et diversité des villes

Du point de vue économique également, les villes espèrent des effets positifs. Les villes en croissance sont également attractives pour les entreprises. Elles y cherchent un site où elles sont facilement accessibles pour leur clientèle et surtout pour un grand vivier de main d'œuvre disposant de diverses compétences et capacités.

Capacité d'innovation et force économique

Enfin, les villes voient également des avantages financiers. La croissance et la densification permettent des effets d'échelle et une efficacité accrue des infrastructures municipales et dans l'activité administrative. Et du côté des recettes, on enregistre une augmentation du substrat fiscal.

Gains d'efficacité et recettes fiscales

«Dans quelle mesure les opportunités et aspects positifs d'une croissance démographique cités ci-après sont-ils applicables à votre ville?»

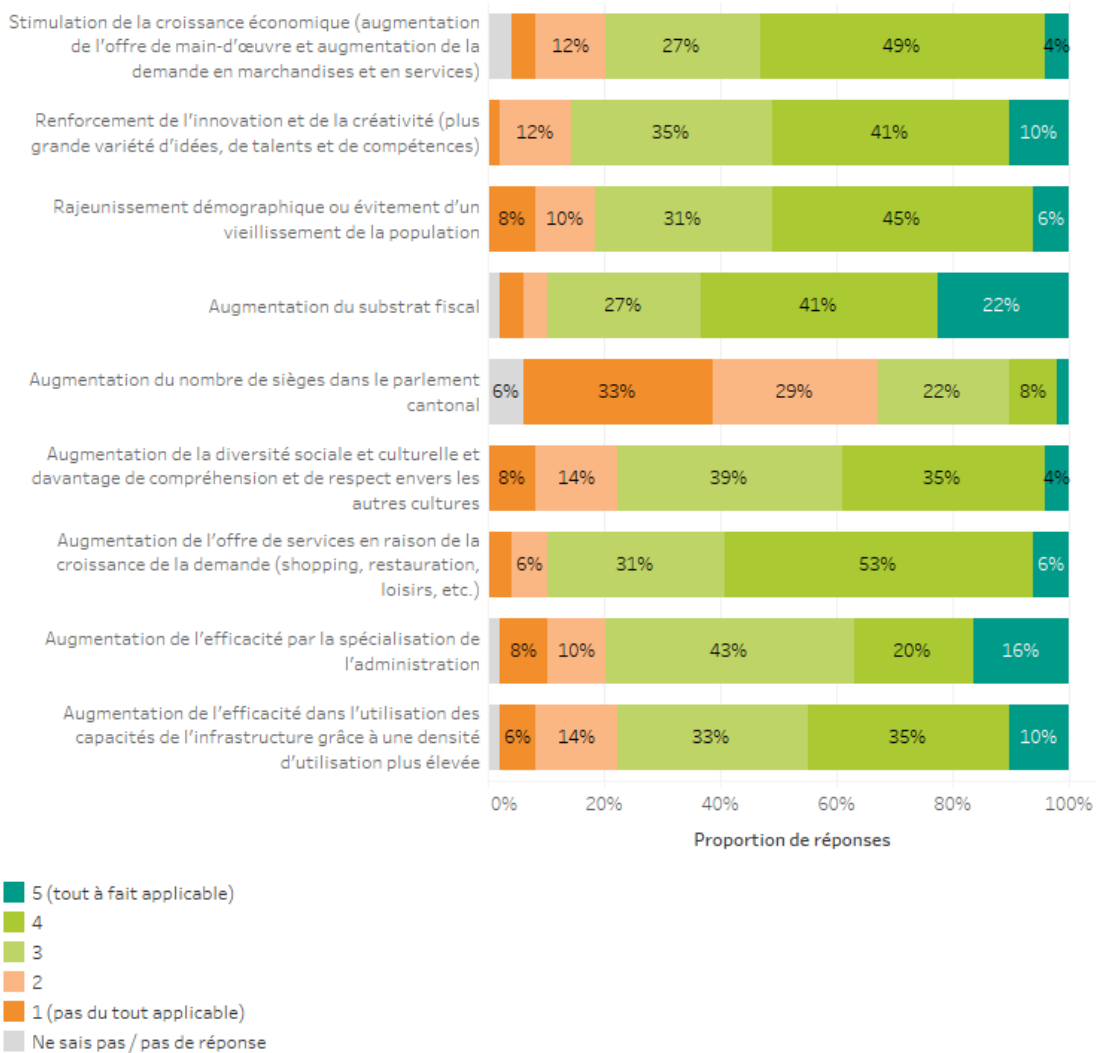


Illustration 35 Sondage des villes: Opportunités de la croissance démographique, nombre de réponses N = 50

L'évaluation des effets positifs ne semble pas dépendre de la fonction de ville. Les réponses des villes par type d'espace ne présentent pas de différences significatives. Et même les catégories de taille ne présentent que peu de différences dans les évaluations, les grandes villes percevant les opportunités de manière un peu plus marquée. Le fait que les villes affichant la plus forte croissance soulignent souvent en premier les effets positifs est intéressant. Cela montre qu'il ne s'agit pas seulement d'opportunités théoriques mais d'effets positifs réellement perceptibles.

Les villes en croissance soulignent les opportunités

Le besoin de densification est perçu comme un défi de taille

D'un autre côté, la croissance démographique entraîne également des défis. Au contraire des opportunités, ceux-ci sont évalués de façon très différente par les villes (Illustration 36).

Vision différenciée des défis

«Dans quelle mesure les défis et aspects négatifs d'une croissance démographique cités ci-après sont-ils applicables à votre ville?»

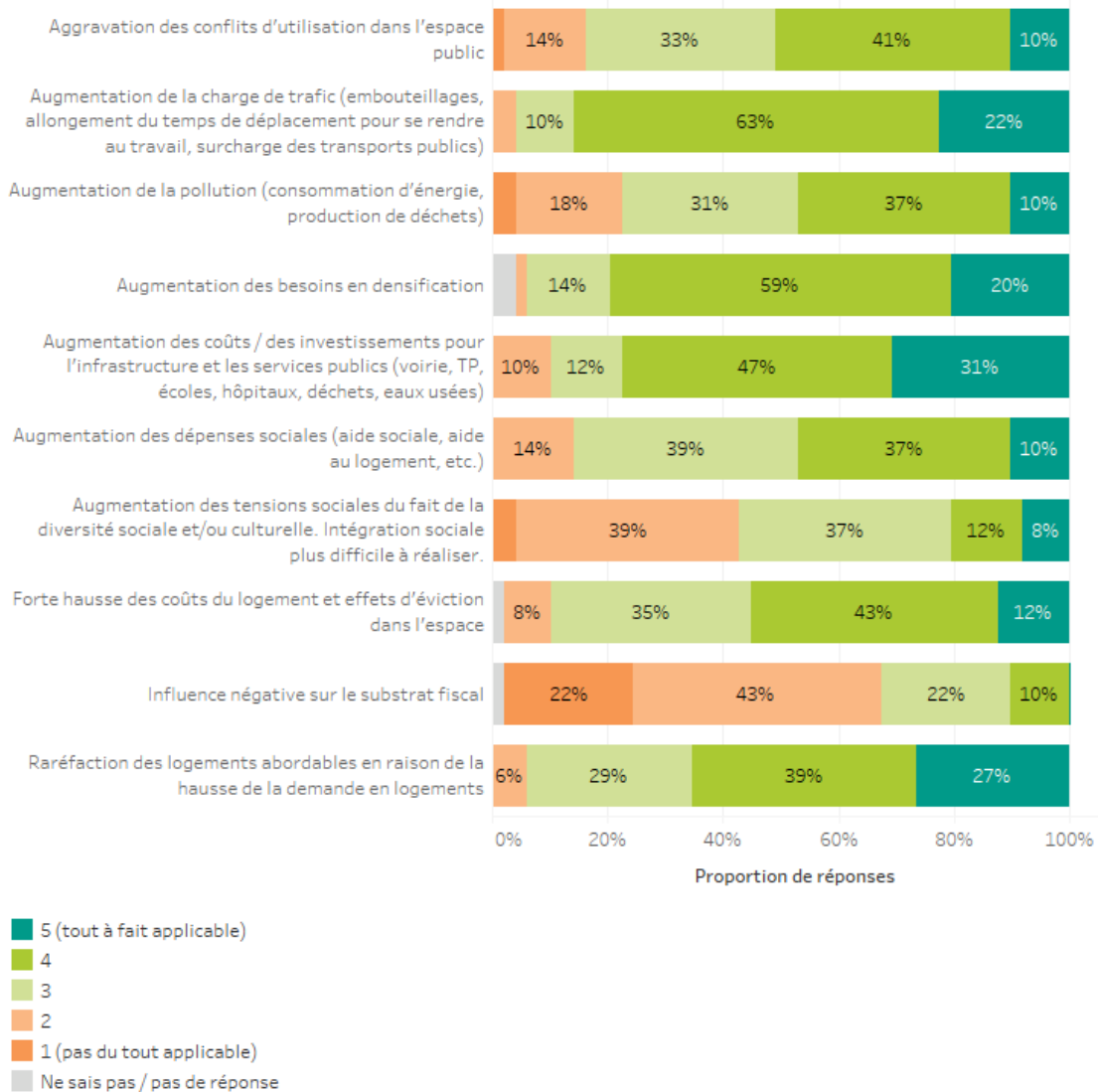


Illustration 36 Sondage des villes: Défis de la croissance démographique, nombre de réponses N = 50

La croissance démographique pèse sur le système de transport, avec des embouteillages plus fréquents ainsi qu'une surcharge des transports publics, comme la grande majorité des villes l'indiquent. L'impact environnemental est également critiqué, par exemple en rapport avec la consommation énergétique ou l'augmentation des déchets.

Pollution environnementale et liée au trafic

Comme pour l'évaluation de l'attractivité du site (chapitre 2.4), la situation sur le marché du logement apparaît ici aussi comme un défi majeur pour les villes. La demande croissante d'espace d'habitation dans les villes suisses entraîne une raréfaction des logements abordables et des coûts de logement en hausse. En conséquence, de nombreuses personnes sont contraintes de quitter les quartiers centraux pour s'installer dans les zones périphériques. Les effets d'éviction spatiaux touchent en particulier les ménages à faible revenu, les jeunes familles et les étudiants qui ne peuvent plus s'offrir les loyers élevés dans les situations prisées en centre-ville. Parallèlement, la

Marché du logement et planification

pression pendulaire augmente, ce qui entraîne une charge plus importante sur les infrastructures de transport et affecte la qualité de vie dans les quartiers périphériques.

Pour absorber la croissance démographique, les villes sont confrontées à la nécessité d'une densification croissante. Cette situation est considérée comme un défi par une grande majorité des villes.

Une troisième thématique concerne la hausse des coûts pour les pouvoirs publics. Il s'agit d'une part des dépenses sociales (aide sociale, aide au logement, etc.), mais surtout des besoins croissants en infrastructures et en services publics (écoles, routes, transports publics, santé, déchets, etc.). Un effet négatif de la croissance sur le substrat fiscal n'est en revanche guère attendu. Ceci coïncide avec l'opportunité mentionnée plus haut de pouvoir augmenter le substrat fiscal en cas de croissance démographique.

Effets financiers

Les défis sociaux découlant d'une société urbaine en croissance et plus diversifiée semblent comparativement moins importants du point de vue des villes.

Société

Les différences d'évaluation entre les types de ville et les catégories de taille sont faibles. Les défis dans le cadre de la croissance démographique sont en principe comparables. Les grands centres se disent certes plus touchés par la pénurie de logements, l'augmentation des coûts du logement et le besoin de densification. Mais les défis du marché du logement semblent désormais aussi préoccuper fortement les petits centres et les villes d'agglomération.

Situation tendue en matière de logement dans tous les types de ville

Il s'avère que les villes affichant la plus forte croissance nomment plus clairement les défis – tout comme les opportunités. Elles semblent en ressentir plus nettement les effets négatifs dans leur «propre chair». Cela semble se manifester le plus dans la pénurie de logements et les coûts d'infrastructure dont le caractère exigeant est souligné avec insistance.

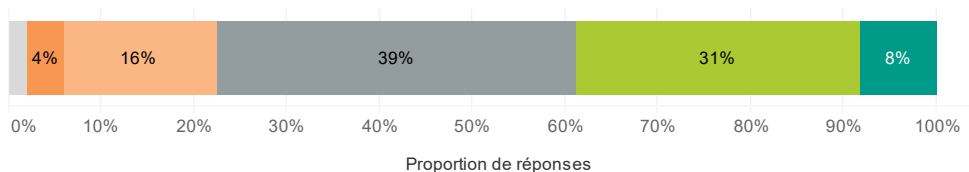
Les villes en forte croissance ressentent des effets négatifs

Davantage d'opportunités que de défis

Du point de vue des villes, la croissance démographique offre à la fois des opportunités et des défis. Mais qu'est-ce qui prédomine? Les villes ont effectué une mise en balance dans le cadre du sondage (Illustration 37). Pour 40 % des villes, les opportunités prédominent, pour 20 % des villes les défis. Et 40 % des villes interrogées considèrent que les opportunités et les défis s'équilibrent. Les évaluations très positives ou négatives n'apparaissent toutefois que rarement.

Les effets positifs prédominent

«Du point de vue de votre ville, les aspects de la croissance démographique qui priment sont-ils les opportunités ou les défis?»



- Les chances priment nettement
- Ce sont plutôt les chances qui priment
- Les défis et les chances sont plus ou moins équivalents
- Ce sont plutôt les défis qui priment
- Les défis priment nettement
- Ne sais pas / pas de réponse

Illustration 37 Sondage des villes: opportunités et défis de la croissance démographique, nombre de réponses = 50

Il est intéressant de noter que le comportement de réponse à cette question ne montre guère de différences notables entre les différents types de ville, les catégories de taille ou les catégories de croissance. Seuls les grands centres se distinguent quelque peu avec une évaluation légèrement plus négative. Toutefois, il convient de considérer ces résultats avec prudence en raison de leur nombre restreint. Le regard porté sur la croissance démographique, qu'il soit plus positif ou plus négatif, semble être davantage influencé par d'autres facteurs d'influence ou par la situation individuelle.

Peu de différences entre les types

4.4 Influence de la croissance démographique sur les finances municipales

Dans le sondage, les villes pouvaient donner leur avis sur neuf hypothèses sur une échelle de 1 à 5. Ces hypothèses thématiques certains aspects du lien entre l'évolution de la population et les finances municipales.

Évaluation des hypothèses

Si l'on considère les finances communales, il faut tenir compte du fait que les villes disposent d'une marge de manœuvre financière limitée. Une part considérable de leurs dépenses est définie par des lois ou prescriptions d'ordre supérieur. Une déclaration en ce sens dans le sondage auprès des villes a été majoritairement approuvée par plus de la moitié d'entre elles. Les petites villes et les communes d'agglomération considèrent là leur marge de manœuvre comme particulièrement faible. Mais la situation ne semble pas aussi tranchée. Plus d'un tiers des villes interrogées estiment que l'affirmation n'est guère voire pas pertinente.

Marge de manœuvre limitée des villes

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «En raison de lois et de prescriptions d'ordre supérieur, les villes ne peuvent organiser librement qu'une petite partie de leurs dépenses, leur marge de manœuvre financière est limitée.»

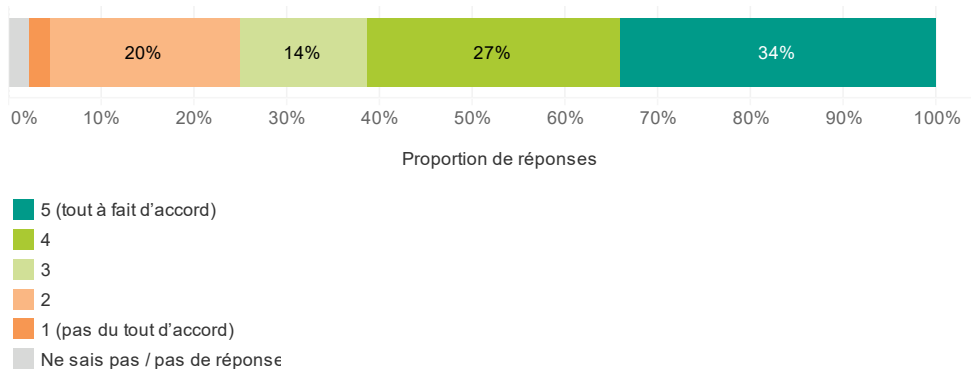


Illustration 38 Sondage des villes: Marge de manœuvre financière, nombre de réponses = 45

La CDFV²⁵ signale que la marge de manœuvre communale est également restreinte en matière d'investissement. Outre les objectifs de politique financière de la ville ainsi que les ratios financiers, il existe des prescriptions cantonales, notamment en ce qui concerne les freins à l'endettement communaux ou cantonaux qui fixent le cadre.

Conditions-cadres pour le comportement en matière d'investissement

Les charges de centre des villes-centres sont incontestables

Comme le sondage des villes le montre, les dépenses plus élevées des villes-centres du fait de leur fonction de centre (charges de centre) ne sont guère contestées. 90 % des villes interrogées approuvent majoritairement une déclaration en ce sens (Illustration 39). Cette évaluation est confirmée par l'analyse des données financières (Illustration 20).

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «En raison de leur fonction de centre, les villes-centres présentent dans plusieurs domaines des dépenses plus élevées que les communes urbaines de l'agglomération.»

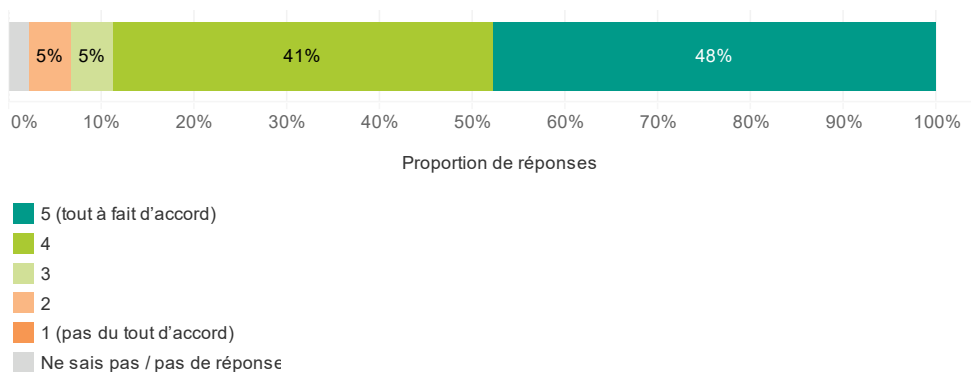


Illustration 39 Sondage des villes: Fonctions de centre, nombre de réponses = 45

La perspective des villes quant au rapport entre la croissance démographique et les dépenses par habitant·e varie d'une ville à l'autre. Le sondage des villes montre qu'on a tendance à constater une augmentation des dépenses nettes par habitant·e dans sa propre ville en raison de la croissance

On s'attend à une augmentation des dépenses par habitant·e en raison de la croissance.

25 CDFV (2019): Les investissements des villes examinés de près. Communiqué de presse du 13 septembre 2019

démographique. Un quart des villes supposent une stagnation des dépenses, tandis que seulement 7 % constatent une baisse. Le sondage révèle que les petites villes évaluent l'évolution de manière plus négative que les grandes villes, même si le nombre de cas par catégorie est faible.

L'évaluation des villes n'est pas confirmée par la Statistique financière. Celle-ci montre que, à tout le moins dans une analyse simple, aucune influence négative de la croissance démographique ne s'observe sur le résultat comptable corrigé des villes (Illustration 18). Il convient de noter que le sondage a fait appel à des expertises ou à des connaissances empiriques, sans s'appuyer sur des analyses (inexistantes dans la plupart des cas) (voir aussi Illustration 46). Les résultats ambigus soulignent la complexité du rapport entre la croissance et le résultat comptable, d'autant que les dépenses et les recettes surviennent parfois avec un décalage temporel.

Effets sur les dépenses et recettes avec un décalage

«Comment peut-on caractériser l'influence de l'évolution de la population sur les dépenses nettes par habitant·e au cours des quelque 10 dernières années dans votre ville?»

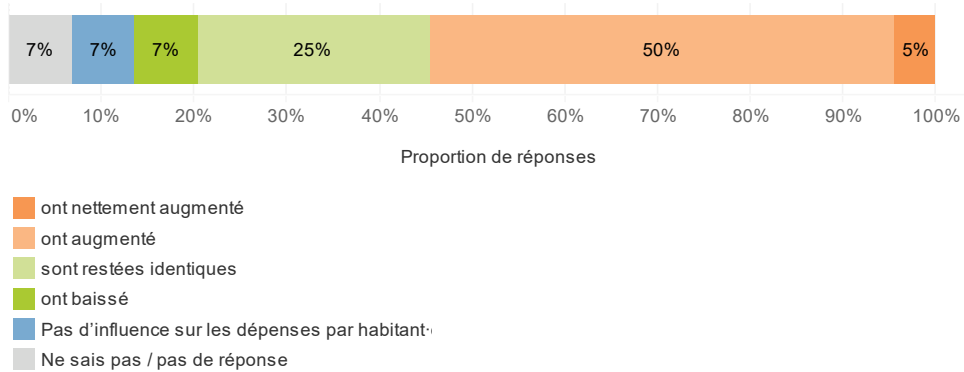


Illustration 40 Sondage des villes: influence de l'évolution de la population sur les dépenses nettes, nombre de réponses = 45

Environ 70 % des villes interrogées sont au moins partiellement d'accord avec l'affirmation selon laquelle les villes peuvent profiter d'économies d'échelle, par exemple dans le domaine administratif, en cas de croissance démographique. À cet égard, les résultats du sondage concordent avec les chiffres de la Statistique financière (Illustration 22).

Les villes perçoivent des effets d'échelle

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «Lorsque la population augmente, les villes peuvent profiter d'économies d'échelle dans divers domaines (p. ex. frais administratifs), entraînant une baisse des dépenses par habitant·e.»

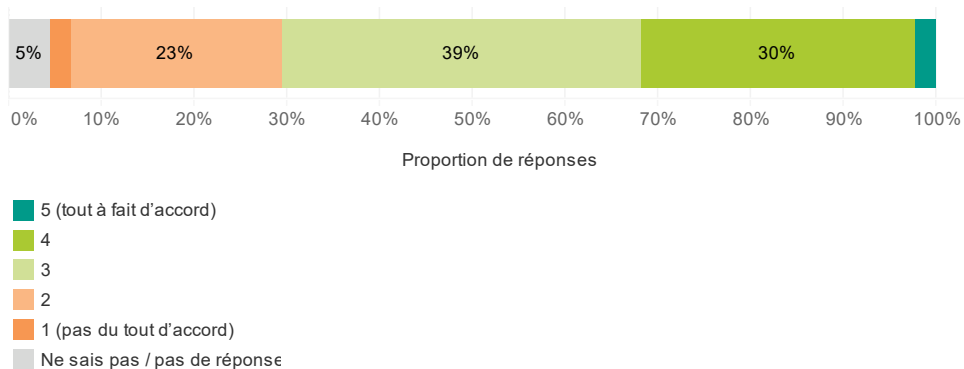


Illustration 41 Sondage des villes: Économies d'échelle, nombre de réponses = 45

Dans le sondage, les villes soulignent l'influence de la structure d'âge. Deux tiers des villes interrogées jugent qu'elle influence nettement plus la situation financière que la simple évolution du nombre d'habitant·e·s. Cette évaluation ne dépend pas du type d'espace ou de la catégorie de taille des villes.

La démographie importe davantage que le nombre d'habitant·e·s

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «Un changement de la structure d'âge de la population d'une ville influence nettement plus la situation financière qu'une simple évolution du nombre d'habitant·e·s.»

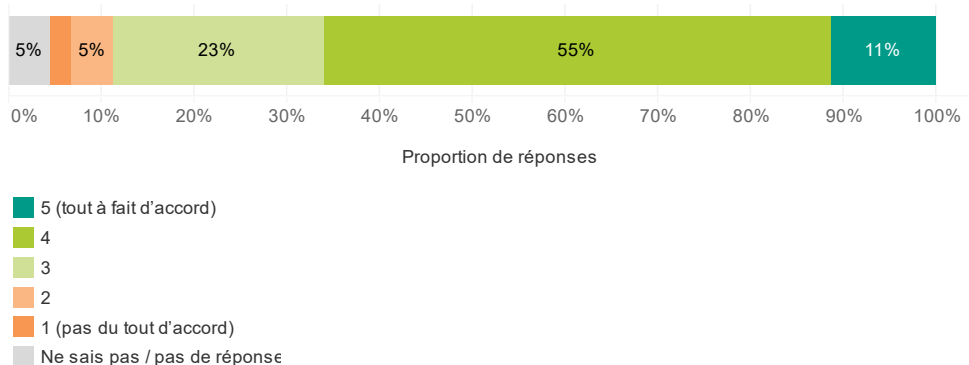


Illustration 42 Sondage des villes: Influence de la démographie, nombre de réponses = 45

La croissance de la population entraîne une hausse des dépenses d'investissement. Ce fait est indiscutable. Pour la majorité des villes interrogées, l'influence de la croissance est même nettement plus importante pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses courantes (Illustration 43). Cette perception concorde avec les résultats de l'analyse financière (chapitre 3.5).

La croissance démographique entraîne des dépenses d'investissement

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «La croissance démographique se traduit surtout par des dépenses d'investissement élevées. A contrario, les dépenses courantes par habitant·e ne sont pratiquement pas influencées.»

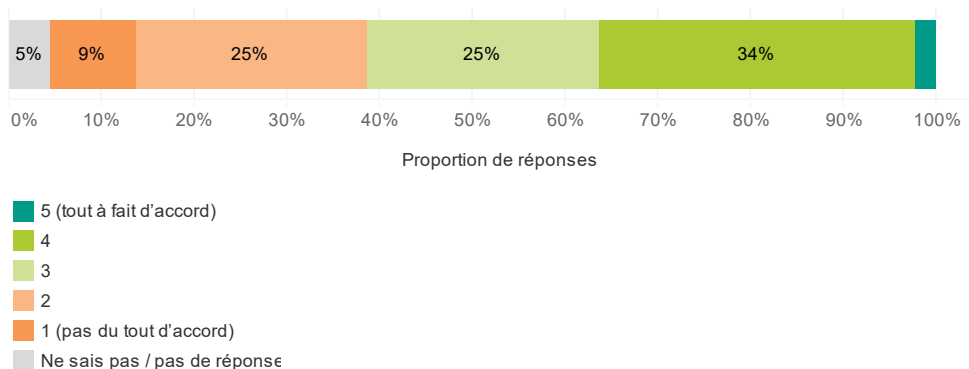


Illustration 43 Sondage des villes: Dépenses d'infrastructure, nombre de réponses = 45

Le constat selon lequel il n'est guère possible de tirer des conclusions générales sur le lien entre l'évolution de la population et les finances municipales est majoritairement approuvé par plus de 70 % des villes interrogées. Cette évaluation fait largement l'unanimité parmi tous les types de ville et toutes les catégories de taille.

Il est difficile de faire des déclarations générales

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «Il n'est pas possible de faire une déclaration générale sur le rapport entre évolution de la population et finances municipales car le contexte et la situation varient trop fortement d'une ville à l'autre.»

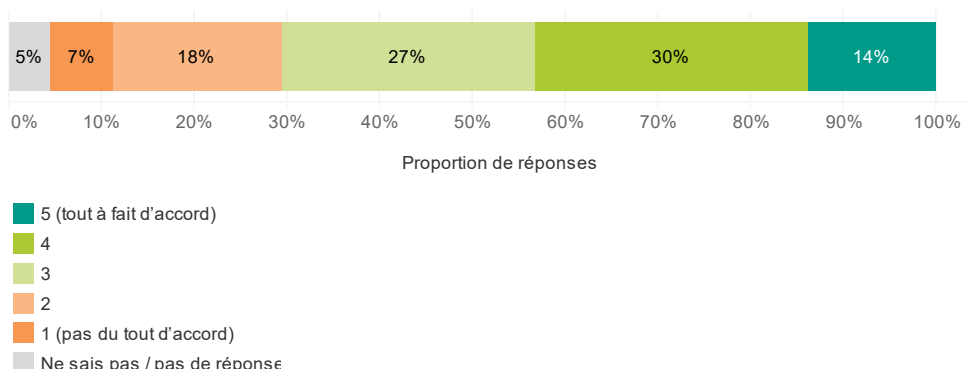


Illustration 44 Sondage des villes: Rapport entre l'évolution de la population et les finances municipales, nombre de réponses = 45

L'effet de l'évolution de la population sur les finances ne peut être considéré sans inclure d'autres facteurs d'influence. Plus de 60 % des villes interrogées considèrent en effet que d'autres facteurs ont une plus grande influence que la croissance démographique sur la structure des recettes et des dépenses municipales.

Ne pas considérer la croissance démographique seule

Veillez donner votre avis sur l'hypothèse suivante en vous appuyant sur vos expériences et vos connaissances: «Par rapport à d'autres facteurs (nouvelles lois, nouvelle réglementation des compétences, changements de l'offre de prestations), l'évolution du nombre d'habitant-e-s a un faible impact sur les recettes et les dépenses d'une ville. »

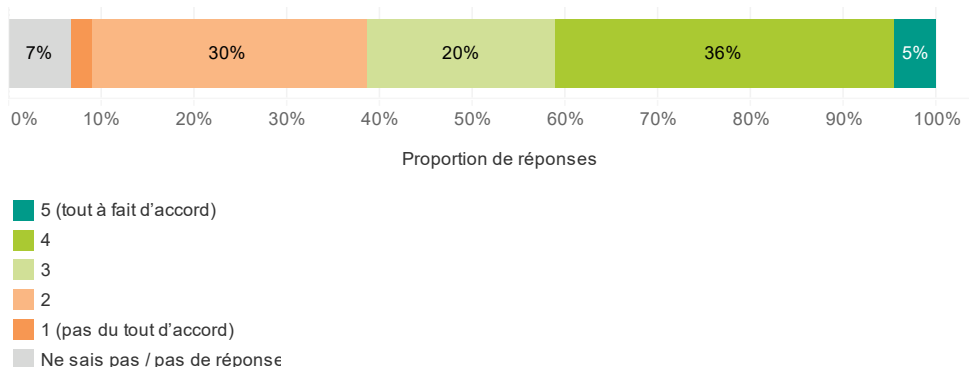


Illustration 45 Sondage des villes: Autres facteurs d'influence, nombre de réponses = 45

La méconnaissance des liens pourrait également reposer sur le fait que l'influence de l'évolution de la population sur les finances n'est guère approfondie. Dans seulement un tiers des villes interrogées, les liens ont au moins été thématiques. Il est probable qu'il y ait encore beaucoup moins d'analyses approfondies. Par conséquent, les réponses des villes dans le sondage semblent davantage reposer sur des impressions ou sur des connaissances anecdotiques.

Des relations peu étudiées jusqu'ici

«L'influence de l'évolution de la population sur les finances municipales de votre ville a-t-elle déjà fait l'objet d'une étude ou été abordée?»

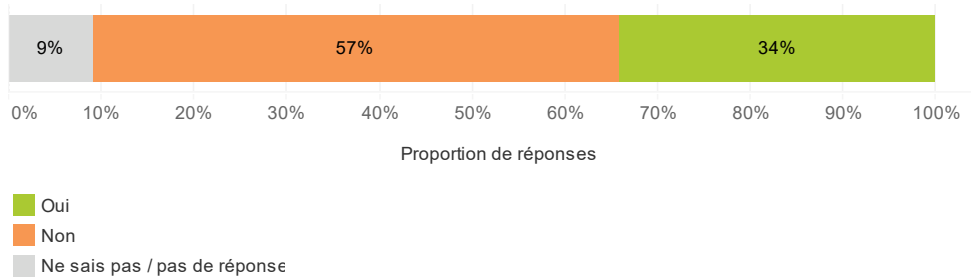


Illustration 46 Sondage des villes: Influence de l'évolution de la population sur les finances municipales, nombre de réponses = 45

4.5 Attentes et objectifs liés à la future évolution de la population

Après avoir étudié le passé en détail, tournons-nous vers l'avenir. Quelles sont les attentes des villes quant à la future évolution de la population de leur ville?

Les villes sont habituées à une croissance démographique continue

Les villes portent un regard positif sur la future croissance démographique attendue. Plus de 60 % des villes partent du principe que l'ampleur de la croissance démographique dans leur ville va s'accroître à l'avenir. Un autre quart des villes s'attendent quant à elles à une stagnation. Avec 14 %, seule une petite partie des villes, surtout les petits centres de taille moyenne et les communes d'agglomération, s'attendent à un recul du nombre d'habitant.e.s dans leur ville.

La majorité des villes s'attendent à une évolution croissante

«Quelles sont les attentes de votre ville en ce qui concerne l'évolution de la population des quelque 10 années à venir par rapport à l'évolution de la décennie précédente?»

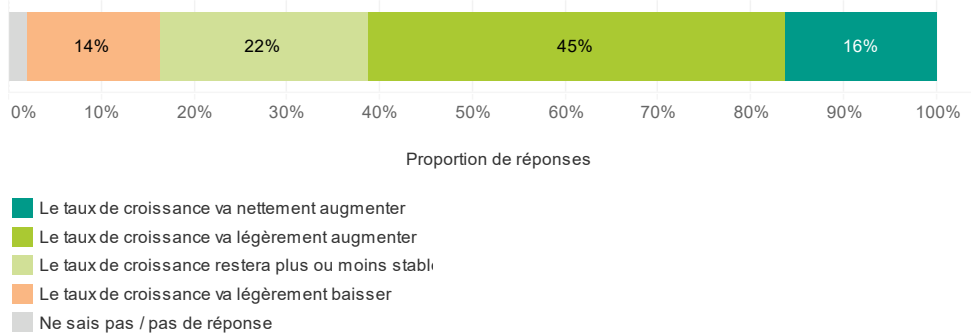


Illustration 47 Sondage des villes: Attentes relatives à la future évolution de la population, nombre de réponses = 49

Les réponses à la question sur les objectifs de croissance sont similaires. De nombreuses villes visent toujours une croissance démographique continue ou en légère hausse. Mais il y a aussi des villes qui ont tendance à souhaiter une croissance plus faible, en particulier les villes moyennes et les villes dont la population a fortement augmenté ces dernières années. Comme le montre le Tableau 11, les attentes et les objectifs en matière d'évolution de la population concordent globalement dans la quasi-totalité des villes.

Concordance entre les attentes et les objectifs

«Quels sont les objectifs de votre ville en ce qui concerne l'évolution de la population des quelque 10 années à venir par rapport à l'évolution de la décennie précédente?»

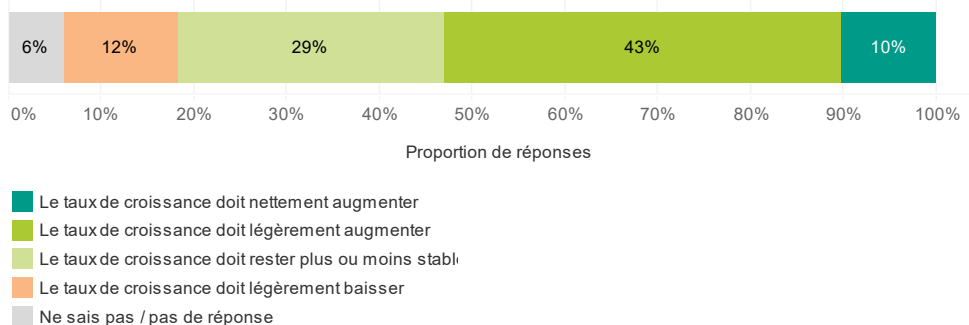


Illustration 48 Sondage des villes: Objectifs relatifs à la future évolution de la population, nombre de réponses = 49

Objectifs	Prévisions						Total
	Le taux de croissance va nettement augmenter	Le taux de croissance va légèrement augmenter	Le taux de croissance restera plus ou moins stable	Le taux de croissance va légèrement baisser	Le taux de croissance va nettement baisser	Ne sais pas / pas de réponse	
Le taux de croissance doit nettement augmenter	4	1					5
Le taux de croissance doit légèrement augmenter	2	18	1				21
Le taux de croissance doit rester plus ou moins stable	1	3	9	1			14
Le taux de croissance doit légèrement baisser	1			5			6
Le taux de croissance doit nettement baisser							0
Ne sais pas / pas de réponse			1	1		1	3
Total	8	22	11	7	0	1	49

Tableau 11 Attentes et objectifs relatifs à la future évolution de la population, nombre de réponses = 49

Environ une ville sur deux ayant participé au sondage indique que les attentes et/ou objectifs relatifs à l'évolution de la population future dans sa ville sont consignés par écrit. Les villes renvoient à cet égard à des concepts de développement urbain ou territorial, à des prévisions régionales ou communales ainsi qu'à des stratégies de développement intérieur et à d'autres documents stratégiques.

Les attentes / objectifs ne sont pas définis dans toutes les villes

«Les attentes / objectifs relatifs à l'évolution future de la population de votre ville sont-ils consignés par écrit?»

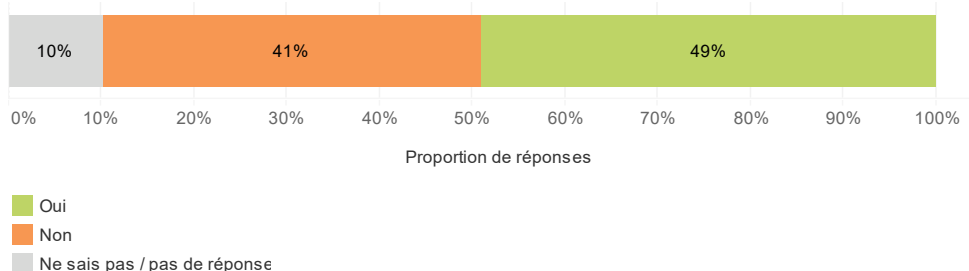


Illustration 49 Sondage des villes: Documentation écrite des attentes / objectifs relatifs à l'évolution future de la population, nombre de réponses = 50

5. Synthèse et champs d'action

Pour finir, nous tirons nos conclusions des résultats des analyses spatiales et du sondage des villes. Les résultats sont résumés ci-après dans six déclarations principales. À partir de là, nous avons élaboré cinq champs d'action pour les villes suisses. Au moyen d'exemples concrets, nous allons montrer comment les villes peuvent faire face à la croissance démographique afin de mieux comprendre les conséquences qui en découlent et d'exploiter les résultats obtenus.

5.1 Conclusion: Quelles sont les conséquences de la croissance démographique pour les villes?

Forte attractivité des grands centres et de leurs agglomérations en tant que sites

La croissance démographique des territoires urbains est l'expression de leur attractivité. Le fort dynamisme économique, les nombreuses opportunités d'emploi et de formation, l'offre de transports publics bien développée et la qualité de vie élevée avec une large palette d'offres culturelles et de loisirs attirent autant les entreprises que les ménages. Les grands centres que sont Zurich, Genève, Lausanne, Bâle et Berne jouent là un rôle crucial: la demande de main d'œuvre hautement qualifiée dans les branches à forte valeur ajoutée y est particulièrement élevée. Un site économique florissant, avec des entreprises prospères et une productivité élevée, se répercute également sur les revenus des employé·e·s et génère de la prospérité, laquelle entraîne à son tour une demande de nouveaux services et offres ainsi que de main-d'œuvre supplémentaire.

Les grands centres sont les moteurs de la croissance

Les communes d'agglomération ayant connu une croissance démographique remarquable au cours des dernières années font partie de cette dynamique. Les ceintures d'agglomérations continuent de s'étendre, en raison des mouvements d'évitement des grands centres. Outre la proximité et la desserte d'un centre économique, ce sont surtout la pénurie de logements et l'écart croissant des loyers entre les communes d'agglomération et les grands centres en maints endroits qui stimulent la croissance dans les agglomérations et font que la périphérie croît plus fortement que les centres eux-mêmes. Les différences sont également d'ordre fiscal. Une offre urbaine attrayante a un coût – ainsi, la charge fiscale des centres reste un défi par rapport à de nombreuses communes d'agglomération. La compréhension de l'évolution de la population de certaines villes demande ainsi une vision plus globale. Les espaces urbains font de plus en plus partie d'un réseau étroitement lié de villes-centres, de villes d'agglomération et de petites communes d'agglomération.

Mouvements d'évitement dans les agglomérations

Les modèles d'immigration et de migration restent pour la plupart constants

L'attractivité en tant que site fait que l'immigration internationale se poursuit dans tous les types d'espace. On retrouve les soldes migratoires positifs de l'étranger par rapport au nombre d'habitant·e·s les plus élevés dans les centres. Dans la migration interne suisse, les préférences résidentielles des ménages et les modèles de comportement en matière de déménagement au

Mouvements migratoires au fil de la vie

fil de la vie semblent rester largement constants. Les jeunes gens emménagent souvent dans les grands centres et les communes urbaines de la proche agglomération. Les jeunes familles ont quant à elles majoritairement tendance à quitter les villes (centres) au profit de logements plus spacieux et en propriété en dehors des centres. Au cours des dernières années, un changement a néanmoins pu être observé. Le nombre d'enfants a fortement augmenté dans les grands centres. Et l'excédent des naissances par rapport à la population totale était le plus élevé dans les grands centres entre 2011 et 2022. Reste à attendre s'il s'agit d'un renversement de tendance. La proportion d'enfants dans les grands centres reste toujours nettement inférieure à celle des autres types de ville.

Au contraire des grands centres, la croissance démographique dans les centres moyens se situe nettement sous la moyenne. Ce malgré de fortes disparités entre les différentes villes, aussi bien en ce qui concerne la situation de départ spatiale que l'évolution. Contrairement aux grands centres, la nouvelle immigration interne y est bien plus petite et ne peut pas compenser dans la même mesure les départs correspondants de jeunes familles vers la périphérie. Le rajeunissement de la population, tel qu'il a eu lieu dans les grands centres, ne s'observe donc pas dans les centres moyens.

Une moindre dynamique dans les centres moyens

La croissance permet de rester jeune

Pour les villes, le fait décisif n'est pas seulement leur croissance mais également la façon dont elle survient. La situation financière est influencée par l'évolution sociodémographique au moins aussi fortement que par l'évolution du nombre d'habitant-e-s. Les villes, en particulier les grands centres, affichent généralement une structure démographique plus jeune que les autres types d'espace. Une forte croissance démographique s'accompagne généralement d'un rajeunissement ou d'un vieillissement réduit de la population.²⁶ Les villes et les communes dont la population a nettement augmenté au cours des dix dernières années environ se distinguent des autres communes par une population plus jeune. Alors que l'âge moyen dans les villes et communes à forte croissance est de 41 ans, celui-ci approche de 44 ans dans les villes et communes à faible croissance.

La croissance s'accompagne d'un rajeunissement

Le prix de la haute attractivité (résidentielle)

Du point de vue de la compétition entre les sites et les villes, la croissance semble continuer à avoir une connotation positive. Une évolution stagnante voire négative peut être ressentie comme un signe de faible attractivité, notamment compte tenu de la tendance générale à la croissance en Suisse. D'un autre côté, les «limites de la croissance» sont également identifiables et sensibles à l'échelon municipal. La limitation du débat sur la croissance à une considération purement quantitative est trop réductrice. De nombreuses villes tentent d'intégrer cette dimension en visant une croissance qualitative et un développement vers l'intérieur qualitatif. On peut interpréter cette notion comme signifiant que la qualité de vie dans les villes suit le rythme de

Maintenir la qualité de vie dans les villes en croissance

26 Benini, F. (2024): Die Städte werden jünger (en allemand). Dans: Aargauer Zeitung du 6 juillet 2024.

la croissance continue et que les villes ne perdent pas la base de leur attractivité.²⁷

La relation mitigée vis-à-vis de la croissance s'exprime également dans le sondage. Les villes interrogées laissent en effet transparaître une attitude ambivalente par rapport à la croissance démographique. Celle-ci s'accompagne en effet de défis et d'opportunités. Au moins parmi les villes ayant participé au sondage, les opportunités semblent l'emporter sur les défis. D'un autre côté, elles parviennent souvent à nommer plus clairement et plus concrètement les défis engendrés par la croissance. Ces derniers semblent plus rapidement perceptibles par les villes que les opportunités, dont certaines ne produisent leurs effets qu'à plus long terme. L'évaluation dépend essentiellement des expériences dans la ville concernée: les villes à plus forte croissance évaluent les effets positifs de manière plus positive et les effets négatifs de manière plus négative que les villes à plus faible croissance.

Un sujet semble actuellement préoccuper le plus les villes: la disponibilité d'espace de logement (abordable). Ainsi, dans le sondage, la disponibilité de logements neufs modernes, l'offre de logements en propriété et les loyers abordables font partie des facteurs de site évalués le plus négativement dans tous les types d'espace. Alors que l'offre de logements dans les centres se raréfie depuis un certain temps déjà, les communes d'agglomération ainsi que les petits et moyens centres sont désormais de plus en plus touchés. Cette thématique est cruciale et étroitement liée à un développement vers l'intérieur de qualité qui regroupe la planification des transports, l'aménagement du territoire et l'urbanisme au sein d'un processus de développement urbain.

Les villes sont préoccupées par la disponibilité d'espace de logement

Les répercussions financières de la croissance restent souvent ambiguës en raison des liens complexes

Le rapport entre l'évolution de la population et les finances municipales est fréquemment thématiqué et également abordé – la plupart du temps de façon exagérée – par les médias. Il est toutefois difficile de répondre de manière simple et encore moins universelle à la question de savoir si la croissance «coûte plus qu'elle ne rapporte». Globalement, on peut dire que la situation financière des villes diffère parfois sensiblement en fonction du type de ville (fonction de centre) et de la catégorie de taille (nombre d'habitant.e.s). En revanche, toutes villes confondues, la croissance démographique a une influence secondaire sur l'évolution de la situation financière des villes. L'évaluation du conseil municipal de Berne, par exemple, en réponse à un postulat du parlement, est donc prudente: «*La «rentabilité» de la croissance pour le budget de la ville ne va pas de soi. Mais une chose est claire: le développement a un prix, «Berthoud» n'est pas gratuite.*»²⁸

Des liens difficiles à identifier

27 Union des villes suisses (2023): Un document sur les agglomérations pour les membres de l'UVS: Pour une bonne vie et une bonne économie dans les agglomérations.

28 Rapport du Conseil municipal, Berne, 2023, Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (en allemand) (2018.RS.000063)

L'analyse de la Statistique financière ne permet de tirer que des enseignements très limités sur les effets financiers de la croissance démographique. Une influence de la croissance sur les investissements d'infrastructure est perceptible, même si elle n'est pas évidente. Une forte croissance démographique nécessite des investissements supplémentaires dans les infrastructures. On constate une augmentation des investissements par habitant·e, notamment dans les domaines de la formation, des loisirs / du sport, de la santé, des transports et du logement.

La croissance nécessite des infrastructures

Dans le compte courant, les liens sont moins clairs, même si un début d'effet d'échelle peut être constaté dans certains domaines en cas de plus forte croissance, par exemple dans l'administration ou les transports. Les villes elles-mêmes semblent avoir des difficultés à évaluer la façon dont la croissance se répercute sur les coûts par habitant·e. Au vu de l'importance de la thématique, la faiblesse de l'état des connaissances sur les interactions a de quoi surprendre. Cela pourrait aussi s'expliquer par le fait que dans de nombreuses villes, le développement urbain, l'évolution de la population et celle des finances ne font encore guère l'objet d'une réflexion conjointe.

Un état des connaissances (étonnamment) faible

En ce qui concerne les recettes, il faut citer deux observations. La dynamique économique et la demande de main d'œuvre hautement qualifiée conduisent à ce que le substrat fiscal des personnes physiques est le plus élevé dans les grands centres et leurs agglomérations en raison des ménages à haut revenu. Cela concerne aussi bien les impôts directs que les impôts sur la fortune par habitant·e. Le produit fiscal moyen par habitant·e le plus élevé se retrouve dans les communes d'agglomération non urbaines (à la fiscalité souvent plus avantageuse) des grands centres. Un gain de substrat fiscal peut toutefois se répercuter sur les contributions à une péréquation financière intracantonale. D'un autre côté, une forte croissance démographique s'accompagne souvent d'un rajeunissement de la population ou d'une part croissante des jeunes personnes actives. Outre les dépenses liées à la démographie pour leurs enfants, cela signifie également qu'à court terme, la hausse des recettes fiscales par habitant·e dans les villes à forte croissance est inférieure à la moyenne.

Substrat fiscal élevé dans les zones d'influence des grands centres

Un facteur d'influence démographique est également perceptible dans les dépenses. Les coûts et les revenus varient en fonction de la situation et de l'évolution de la structure d'âge dans les villes. C'est dans le domaine de la formation que cela se voit le plus pour les villes. Les dépenses de formation, et en particulier les investissements dans les bâtiments scolaires, ont fortement augmenté dans les villes en croissance. Outre ses effets positifs notamment sur le marché du travail, le rajeunissement de la population a donc également un coût à court terme. Mais à plus long terme, les villes sont ainsi beaucoup moins affectées par les effets négatifs de la transition démographique.

Le rajeunissement entraîne des coûts

Les conséquences financières de l'évolution de la population sur les finances municipales n'apparaissent souvent qu'ultérieurement et sont complexes. Ce en particulier si l'on tient compte des effets secondaires dans les types de compensation des charges. Deux autres facteurs rendent les affirmations générales difficiles. D'une part, des évolutions similaires peuvent

Les liens complexes rendent difficile une analyse isolée

avoir des effets différents selon la situation d'une ville (structure démographique / économique existante, structure et organisation de l'administration municipale, liens fonctionnels avec la périphérie et d'autres villes). D'autre part, les coûts des infrastructures et services publics ne changent pas seulement en raison de la croissance, mais aussi en raison d'autres facteurs d'influence tels que les nouvelles dispositions légales, les changements de réglementation en matière de compétences ou de financement ou encore l'évolution des exigences.

Les villes attendent et souhaitent que la croissance se poursuive – mais cela reste un défi

D'après les prévisions de la Confédération, il faut s'attendre à une croissance démographique durable (bien que faiblissante). Selon elles, 10,4 millions de personnes vivront en Suisse en 2050 – soit une hausse de 20 % comparé à 2020. Le scénario démographique de l'Office fédéral de la statistique part du principe que la population suisse se concentrera davantage sur la zone d'influence des grandes agglomérations de Zurich et Genève.

La croissance devrait se poursuivre

Dans l'optique d'un développement durable et climatiquement neutre, il est nécessaire que la croissance démographique se concentre dans les espaces urbains. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1) visait explicitement à diriger la croissance vers l'intérieur, à atteindre une urbanisation plus compacte et ainsi à préserver le paysage. D'après les planifications et les perspectives de la Confédération et des cantons, la croissance démographique doit donc se concentrer en premier lieu sur les villes et les agglomérations ou sur des sites bien desservis par les offres de mobilité.

Une concentration de la croissance est souhaitable

Les défis associés à la croissance ne devraient cependant pas s'atténuer, au contraire. La part des plus de 65 ans dans la population totale augmentera fortement ces prochaines années. Les personnes nées durant le baby-boom dans les années 60 parviennent progressivement à l'âge de la retraite. Avec la hausse de l'espérance de vie, la proportion de petits ménages et, par conséquent, la consommation moyenne de surface habitable vont considérablement augmenter. Avec le vieillissement démographique et la migration, la demande de logements va donc continuer à croître. Parallèlement, la densification vers l'intérieur visée par la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et avec elle, l'augmentation du nombre de logements supplémentaires, n'atteignent pas les objectifs dans de nombreuses villes.

Poursuite de la hausse de la demande de logements

De nombreuses villes sont confrontées à la croissance démographique depuis assez longtemps. On constate que les villes peuvent faire face à cette croissance, même si sa gestion demande souvent des efforts importants. Les villes semblent être prêtes pour une croissance démographique durable. Ainsi, selon les déclarations des villes, malgré une certaine lassitude face à la croissance et aux défis (financiers), une nouvelle augmentation continue d'être visée dans de nombreuses villes. Le grand défi consistera à l'avenir également non seulement à absorber la croissance en termes d'ampleur et de vitesse, mais aussi à la piloter et à l'organiser, en collaboration avec les autres échelons de l'État.

Les villes sont prêtes pour la croissance

5.2 Champs d'action pour les villes suisses

La Ville de Berne a consigné la recette miracle du rapport entre l'évolution de la population et les finances communales: «Les facteurs décisifs pour une évolution positive sont, entre autres, une structure démographique équilibrée, une relation optimale entre le nombre d'habitantes et d'habitants et le nombre de personnes actives, la meilleure utilisation possible des infrastructures existantes ainsi que la conception réussie de projets concrets de développement urbain.»²⁹ Seule ombre au tableau: face à des situations de départ, des évolutions et des possibilités d'action très différentes, chaque ville doit clarifier individuellement ce que signifie «équilibrée», «optimale» ou «la meilleure possible».

Solutions individuelles pour chaque ville

L'étude permet cependant d'obtenir des indications sur la façon dont les villes peuvent réagir à la croissance et à ses conséquences. Pour cela, il est nécessaire de mieux comprendre l'évolution de la population et ses facteurs d'influence ainsi que les interactions entre le développement urbain, l'évolution de la population et celle des finances. Un pilotage plus ciblé et plus actif de la croissance démographique demande une considération interdisciplinaire et transversale. Le développement urbain doit en outre faire l'objet d'une réflexion dépassant les frontières de la ville. Que cela signifie-t-il concrètement? Nous avons formulé cinq champs d'action et montrons à l'aide d'exemples pratiques comment ceux-ci peuvent être mis en œuvre.

Gestion active de la croissance

Mieux comprendre l'évolution de la population et ses facteurs d'influence, moteurs et tendances

Avec la présente étude, nous avons examiné les composantes et les moteurs de la croissance démographique et montré que les évolutions sociodémographiques sont particulièrement importantes pour le débat sur la croissance. Toutefois, au cas par cas, chaque ville présente des dynamiques qui lui sont tout à fait propres, est intégrée dans les infrastructures qui l'entourent et subit donc également leur influence (régions, agglomérations, proximité de la frontière, etc.). De nombreuses villes se sont penchées sur l'évolution de la population dans leur ville, notamment dans le cadre du plan d'aménagement local, du programme de la législature ou lors de grands développements de sites. Par conséquent, on trouve déjà dans bien des cas de bonnes bases politiques et d'aménagement du territoire. Cependant, les conditions ne sont pas toujours réunies pour relier les bases entre elles de manière ciblée par-delà différents thèmes ou départements.

Tenir compte des dynamiques et de l'intégration locales

Outre notamment le monitoring régulier de l'évolution de la population et de la situation en matière de logement, une véritable réflexion sur les facteurs d'influence et les tendances de la croissance est utile comme base d'une planification à long terme – par exemple dans le cadre d'une stratégie de logement ou d'une planification des locaux scolaires. Dans ce contexte, il s'agit de superposer différentes sources de données et, dans la mesure du possible, de les relier judicieusement par des analyses spatiales. Outre des

Recours à des analyses spatiales ou des sondages

29 Rapport du conseil municipal, Berne, 2023, Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (en allemand) (2018.RS.000063)

analyses quantitatives, il est également possible d'aborder les facteurs d'attractivité du site et les moteurs de la croissance démographique au moyen d'un sondage auprès de la population ou des personnes qui émigrent. Il est alors également nécessaire de procéder à des analyses au-delà des frontières de la ville, afin de mieux comprendre les développements à grande échelle, de les organiser et de pouvoir les classer.

Monitoring socio-spatial, Ville de Berne

Statistik Stadt Bern élabore régulièrement le rapport «Monitoring Sozial-räumliche Stadtentwicklung». Cinq rapports ont été publiés jusqu'à présent. Le rapport étudie un grand nombre d'aspects afin d'analyser la situation socio-spatiale et le développement des quartiers de la ville de Berne. Composé de 12 cartes, il doit fournir aux personnes actives dans le domaine social, aux groupes d'intérêts et organisations privés, mais aussi aux personnalités politiques, des indications et des aides pour savoir où et dans quelle mesure des offres adaptées aux besoins peuvent être mises à disposition. Le grand public de la ville de Berne peut utiliser le monitoring pour mieux connaître et comprendre son propre quartier.

Exemple pratique
«Analyse socio-spatiale»

«Zu- und Wegzugsbefragung», Ville de Saint-Gall:

En 2019, l'Office de la statistique du canton de Zurich a mené un sondage écrit dans 20 villes et communes des cantons d'Argovie, de Saint-Gall et de Zurich auprès de toutes les personnes âgées de 18 ans et plus qui ont emménagé ou déménagé au cours de l'année. À Saint-Gall, 11 500 personnes ont participé au sondage. Celui-ci visait à fournir des informations sur la façon dont Saint-Gall est perçue au sein de la population afin d'en déduire des forces et des faiblesses. Les résultats servent de soutien à la ville pour les tâches de pilotage importantes et ont été intégrés dans la stratégie de logement publiée en 2020.

Exemple pratique
«Zu- und Wegzugsbefragung»

Penser davantage ensemble le développement urbain, l'évolution de la population et celle des finances

Les répercussions financières du développement urbain sont complexes et la compréhension des facteurs d'influence et des interdépendances difficile. Néanmoins, une planification urbaine et financière prospective nécessite d'avoir conscience que le développement urbain doit aussi, mais naturellement pas seulement, être pensé sous l'angle économique. Pour ce faire, l'évolution de la population et celle des finances doivent davantage être pensées ensemble et une coordination interne à la ville doit être renforcée en conséquence.

Penser le développement urbain aussi sous l'angle économique

En cas d'importants projets d'urbanisation par exemple, un mix d'utilisations des surfaces commerciales et des espaces libres sur un site est souvent défini et des objectifs et des attentes sont formulés quant au nombre et à la structure des ménages et des emplois supplémentaires. En présence de tels concepts d'utilisation ou scénarios de développement, il est possible d'estimer les effets financiers qui en découlent et de déterminer les investissements potentiels dans les infrastructures sur la base de valeurs empiriques et de chiffres clés. La meilleure compréhension et l'objectivation de tels liens

Liens de cause à effet entre urbanisation et finances

de cause à effet servent aussi bien de bases décisionnelles que pour la communication dans les processus politiques.

«Wirkungsanalyse Gebietsentwicklung Stettenfeld», commune de Riehen
La commune de Riehen veut transformer le site de Stettenfeld, d'une surface de 17,6 ha, en un quartier attractif et familial. Sur mandat de la commune, l'entreprise de planification et de conseil EBP a examiné, à l'aide d'une analyse d'impact, les répercussions du développement urbain prévu sur la structure démographique de la commune, sur les besoins en infrastructures ainsi que sur le budget communal. Les résultats ont constitué une base décisionnelle pour déterminer la suite du processus de planification.

Exemple pratique
«Wirkungsanalyse
Gebietsent-
wicklung»

Organiser l'évolution sociodémographique de façon transversale

La maîtrise et l'organisation active de la croissance démographique et des évolutions sociodémographiques requiert une approche transversale. Il est donc important de considérer l'évolution de la population à travers tous les thèmes et de coordonner les planifications entre elles. Cela commence par une projection démographique étayée sur laquelle reposent toutes les planifications municipales. Seul qui a une idée de l'évolution future peut identifier à temps un changement des facteurs d'influence.

Se baser sur les
projections démo-
graphiques

L'échange thématique entre les personnalités politiques au sein d'une administration municipale doit être encouragé et une compréhension commune des opportunités et défis développée. À partir de là, il est possible de définir des objectifs concernant l'évolution de la population et l'évolution sociodémographique. Leur formulation dans une stratégie de croissance ou démographique propre ou leur intégration dans des formes existantes telles que les objectifs de la législature dépend des conditions individuelles. Il est toutefois important que les mesures qui en découlent soient incluses dans différentes stratégies et mesures sectorielles.

Définir des objec-
tifs généraux

«Demografiestrategie», canton de Schaffhouse
L'évolution sociodémographique dans le canton de Schaffhouse occupera tous les niveaux politiques du canton au cours des prochaines décennies. En 2017, les répercussions de la transition démographique et le besoin d'action correspondant ont été compilés par le canton dans une stratégie. En 2022, il a publié un rapport sur le développement ultérieur de la stratégie tenant compte des scénarios actualisés de l'évolution de la population. Un groupe de travail interdépartemental dirigé par la Chancellerie d'État est responsable de la stratégie.

Exemple pratique
«Demografiestrategie»

«*Plattform K5-Gemeiden*», Ebikon, Emmen, Horw, Kriens et Lucerne
LuzernPlus organise depuis 2015 la collaboration des cinq communes d'agglomération centrales (K5) Ebikon, Emmen, Horw, Kriens et Lucerne. Les représentantes et représentants de l'exécutif des départements / directions concernés siègent dans chacun des six champs d'action: formation et structures de jour, finances, mobilité, affaires sociales et santé, sport et économie. Les six champs d'action servent à concilier les intérêts afin de pouvoir se présenter comme un partenaire fort vis-à-vis du canton et de la Confédération, à coordonner les orientations stratégiques et à utiliser les synergies pour des processus administratifs efficaces et efficients.

Exemple pratique
«Plattform K5-Gemeiden»

Penser l'évolution de la population de façon régionale

L'évolution de la population de certaines villes ne peut se comprendre sans l'intégrer dans un contexte spatial plus global. Les villes et leurs agglomérations agissent en tant que paysages urbains avec des offres et des caractéristiques de site adaptées à différentes préférences résidentielles et phases de vie. Les sous-espaces sont interdépendants. Ce n'est que par l'interaction que l'on obtient un espace urbain attrayant.

Un développement possible uniquement par l'interaction

Cette compréhension fonctionnelle de l'espace est aussi, ou en particulier, nécessaire en matière d'évolution de la population. Dans le développement des transports et l'urbanisation, les projets d'agglomération ont permis de créer un instrument efficace à l'échelle nationale qui a sensiblement renforcé la collaboration et modifié en profondeur la coordination et la planification supracommunales. Les agglomérations, les associations (de planification) régionales mais aussi des outils de coopération moins formalisés peuvent représenter une plateforme afin d'aborder ensemble l'évolution de la population respectivement l'évolution sociodémographique. Des analyses approfondies peuvent par exemple servir de point de départ. Mais un échange accru sur les objectifs communaux améliore également la compréhension mutuelle.

Échanger au-delà des limites de la ville

La collaboration devient plus difficile lorsqu'au-delà de l'échange et de la concertation, des questions financières entrent en jeu. Il n'est pas possible de tirer de l'étude des indications générales sur les mécanismes d'une péréquation financière intracantonale – les situations de départ et les systèmes diffèrent trop d'un canton à l'autre. Comme l'analyse l'a montré, le besoin de nouvelles infrastructures découlant de la croissance représente une charge pour les villes. Une coordination renforcée dans la planification, la construction et l'utilisation des infrastructures sportives, de loisirs et énergétiques ou encore des offres en matière de santé ou de culture permet d'exploiter les synergies et d'améliorer l'offre pour la population dans les agglomérations. Parallèlement, une telle collaboration ponctuelle peut aussi servir de point de départ pour également à tout le moins penser à l'avenir davantage les villes et les communes urbaines comme des agglomérations, du moins en ce qui concerne les questions de politique financière et fiscale.

Planification supra-communale des infrastructures

«*Regionales Sportanlagenkonzept (RESAK)*», région Sursee-Mittelland
Le projet «Starke Sportregion Sursee-Mittelland» a pour objectif d'introduire une promotion active du sport, de la santé, de l'activité physique et du site dans la région Sursee-Mittelland et de la mener de manière ciblée. Il se base sur les conclusions d'un concept sportif et sur les chiffres consolidés de l'évolution de la population jusqu'en 2035. Pour chaque discipline sportive concernée, le concept présente les conclusions et les recommandations d'action et les évalue du point de vue de l'aménagement du territoire.

Exemple pratique
«Regionales Sportanlagenkonzept»

«*Agenda Wachstum+*», *Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)*
Dans le cadre du processus de dialogue RZU «Agenda Wachstum+», des représentantes et représentants de la Ville de Zurich et de 10 villes et communes limitrophes travaillent ensemble pour relever les défis résultant de la croissance démographique, en adoptant une vision fonctionnelle de l'espace. Sept sous-espaces ou espaces focaux transfrontaliers sont examinés de plus près dans le cadre du processus de dialogue. Grâce à des ateliers réguliers, le processus de dialogue «Agenda Wachstum+» contribue à un transfert ciblé de connaissances et d'expériences ainsi qu'à un échange continu et ciblé sur des thèmes relatifs à un développement territorial marqué par la croissance.

Exemple pratique
«Agenda Wachstum+»

Offrir une plateforme pour les échanges

Les défis de la croissance démographique ne peuvent pas trouver de solution uniquement à l'échelon municipal. Il est donc d'autant plus important de rechercher l'échange au-delà des niveaux de planification et de réunir les décideuses et décideurs et les expertes et experts autour d'une table. Ainsi, au printemps dernier, le conseiller fédéral Parmelin a invité des représentantes et représentants des cantons, des villes et des communes ainsi que des secteurs de la construction et de l'immobilier à une table ronde afin de se pencher sur le thème urgent de la pénurie de logements et de discuter ensemble d'approches de solution.

Échange à tous les niveaux de planification

Les associations (Union des villes suisses, CDFV), mais aussi le secteur privé responsable de la construction et de la fourniture de logements et la société civile ont un rôle à jouer dans ce domaine. Ils peuvent promouvoir l'état des connaissances, offrir une plateforme d'échange entre les villes et transmettre les exemples de bonnes pratiques. Parallèlement, en tant que pouvoirs publics, les villes sont coresponsables lorsqu'il s'agit de définir les conditions-cadres et de les faire respecter. Par ailleurs, conformément à leur mandat, les associations, notamment l'Union des villes suisses et ses sections (dont la CDFV), s'engagent au côté de partenaires sur des thèmes et des demandes des villes vis-à-vis de la Confédération et des cantons dans leur ensemble.

Aborder les thèmes urbains

Colloque 2024 de la CDFV «L'évolution de la population dans les villes suisses»

La CDFV organise régulièrement des colloques sur des thèmes actuels de politique fiscale ou financière. Les colloques sont ouverts non seulement aux membres de la CDFV mais également à toutes les villes et communes intéressées. Cette année, le colloque de la CDFV aura pour thème l'évolution de la population dans les villes suisses. Le but de la manifestation est de permettre des échanges entre les membres de la CDFV et des représentantes et représentants des milieux politiques et scientifiques. La présente étude sera présentée en tant que contribution technique à la manifestation.

Exemple pratique
«Colloque de la
CDFV»