

L'essor du canton d'Obwald passe par une stratégie à long terme

S'appuyant sur une analyse approfondie, le Conseil d'État du canton d'Obwald a adopté, en 2002, une stratégie à long terme surnommée 2012+ («Langfriststrategie 2012+»). Son mot d'ordre est: «Agréable à vivre, économiquement dynamique et idéalement connecté, le canton d'Obwald est votre partenaire en Suisse centrale» («Kanton Obwalden wohn-attraktiv, wirtschafts-dynamisch und optimal vernetzt – ihr Partner in der Zentralschweiz»). Au bout de dix ans, la stratégie se révèle une réussite, si l'on considère en particulier la croissance démographique, l'implantation de nouveaux emplois et la progression des recettes fiscales.



La stratégie à long terme 2012+ du canton d'Obwald a, dans l'ensemble, été un succès. Cela apparaît nettement dans l'indice des ressources de la nouvelle péréquation financière, qui est monté de 67,2 à 74,0 entre 2008 et 2011. En illustration: chantier à Sarnen. Photo: Keystone

¹ *Strategie- und Amtsdauerplanung 2003–2006*, chancellerie du canton d'Obwald, septembre 2002, www.obwalden.ch, recherche: «Amtsdauerplanung Berichte».



Kurt Bucher
Secrétaire du Département de l'économie du canton d'Obwald

La planification de la stratégie et du programme de législature 2003–2006¹ a été l'occasion, dans le canton d'Obwald, d'aborder et d'analyser en profondeur les évolutions prévisibles à long terme. Il en est ressorti que, pour différentes raisons, le canton ne possédait que peu de marge de manœuvre financièrement:

- l'évolution du revenu cantonal se traduisait par une stagnation des recettes fiscales;
- la charge fiscale globale ne devait pas s'accroître en raison de la concurrence exercée par les cantons voisins;
- l'endettement du canton était déjà élevé, ce qui réduisait fortement les possibilités de nouveaux investissements;
- l'évolution du revenu cantonal était douteuse, car la croissance démographique faiblissait, les branches économiques à faible valeur ajoutée étaient surreprésentées et le solde migratoire dans la tranche des 15–34 ans était négatif.

Une *analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM)* a décelé de très nettes *forces* dans les facteurs mous (paysages

naturels, habitat et loisirs, offre culturelle, prévisibilité). On pouvait y ajouter la proximité de l'agglomération lucernoise, où le taux d'imposition des entreprises et des personnes à revenus élevés est un des plus faibles de Suisse alors que le prix du sol et de l'immobilier y est relativement bon marché. Ces forces n'ont pas été assez prises en considération ou n'ont pas été saisies, alors que plusieurs cantons de Suisse centrale ont su mieux se positionner. Les *faiblesses* proviennent des branches à faible valeur ajoutée présentes en trop grand nombre, des déficits en matière de branches porteuses, de la charge fiscale supportée par les revenus moyens et faibles – laquelle s'avère relativement forte –, de l'image négative dont souffre le canton en matière d'imposition, que ce soit au plan suisse où par rapport à ses voisins. Le manque de terrains constructibles, l'endettement excessif de l'État et le recul de la migration nette font aussi partie des désavantages du canton.

L'analyse FFOM situe principalement les *opportunités* du canton d'Obwald dans la microtechnologie, dans les possibilités de développer l'habitat, les zones de détente et

Encadré 1

Domaines politiques prioritaires

Les idées directrices ont été délibérément ordonnancées en dix domaines politiques et n'ont pas été formulées sous forme de tâches départementales (les principales mesures sont entre parenthèses):

- économie (augmentation du revenu cantonal à travers la croissance démographique, optimisation de la qualité de la place économique pour y accueillir des branches dynamiques et à forte valeur ajoutée, utilisation des potentiels existants au profit de segments de marché touristique);
- formation (offre de formation de haut niveau);
- santé (médecine et soins de base de bonne qualité correspondant aux besoins);
- bien-être et sécurité sociale (encouragement à la famille par la prévoyance, l'effort personnel et l'initiative individuelle);
- sécurité et droit (environnement sécurisé);
- aménagement du territoire, environnement et énergie (développement de l'axe du Sarneraatal avec son centre régional Sarnen, maintien d'un paysage attrayant et d'un environnement intact);
- transport et infrastructures (bonnes liaisons en direction de Lucerne-Zoug-Zurich avec des connections optimales pour le système de transport);
- société, médias, sport et détente (coopération des partenaires sociaux, offres de première qualité dans les domaines de la culture, du sport et de la détente);
- organisation de l'État/collaboration fédérale (organisation simplifiée et proche des citoyens, coopération étroite entre le canton et les communes, coordination des politiques cantonales de coopération avec rattachement à des espaces économiques plus importants);
- finance et fiscalité (augmentation de la compétitivité fiscale, politique financière durable).

le sport, ainsi que dans l'extension du tourisme à Engelberg-Titlis et autour du lac des Quatre-Cantons. D'autres possibilités résident dans la proximité de l'axe Zurich-Zoug-Lucerne où réside une population relativement jeune. Le canton est *menacé* par un nouvel affaiblissement en raison de ses structures économiques, qui annonce un changement de tendance en matière de logement et d'emploi en ville, une chute des investissements (attendue depuis longtemps) et des surcoûts en raison de la compensation des charges intercantonal, ce qui alourdirait l'endettement.

Déterminer les besoins d'action

Diverses stratégies ont été étudiées à partir de là. En considérant l'évolution possible de la politique économique helvétique, l'accent a été mis sur le logement, l'espace économique et la mise en réseau de la Suisse centrale.

Des stratégies ont été élaborées afin de provoquer l'arrivée d'entreprises et de personnes gagnant bien leur vie. Il était des plus urgents de mettre des terrains à la disposition des entreprises et d'intervenir au niveau des prix qui en étaient demandés, de remodeler l'image du canton et de répondre à la nécessité de définir des créneaux porteurs. La disponibilité de personnel hautement qualifié a été considéré comme un critère important. L'arrivée de personnes à haut niveau de vie obligerait à reconsidérer l'offre de formation, à fournir des terrains constructibles et des maisons. Ainsi qu'à améliorer l'image du canton.

Les instances financières cantonales devaient retrouver une marge de manœuvre en:

- adoptant un frein aux dépenses;
- établissant un potentiel d'économie dans les domaines politiques de faible importance stratégique et en investissant de façon efficace dans les domaines sensibles;
- se livrant à une analyse intensive des coûts et des bénéfices attendus des investissements;
- affectant les gains de transfert aux domaines les plus importants politiquement;
- répartissant clairement les tâches entre canton et communes.

Le programme de législation 2003–2006 contenait 17 idées directrices concernant dix domaines politiques (voir *encadré 1*), ainsi que les objectifs visés et les mesures associées.

Le programme de législation 2006–2010² a réévalué les besoins en fonction du réexamen de l'analyse FFOM. Cela s'est traduit

par des modifications dans les pondérations de peu d'importance. La stratégie à long terme est demeurée globalement inchangée. Les 17 idées directrices et les objectifs visés ont été renouvelés avec comme mission de les poursuivre avec force. Les nouvelles mesures adoptées pour la législature sont balisées par des chiffres clés stratégiques, des indicateurs et des normes.

Le programme de législation 2010–2014³ adopté récemment s'appuie également sur la stratégie à long terme 2012+. Les idées directrices n'ont guère subi de modification, à l'inverse des objectifs et des mesures associées, qui ont été redéfinis.

La loi fiscale dans le collimateur

La mise en œuvre stratégique prévoyait de changer la loi fiscale, afin qu'elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La révision a introduit un impôt sur le bénéfice des entreprises de 6,6%, pour tout le canton. C'était, à l'époque, le taux d'imposition le plus faible de Suisse et un des plus avantageux au plan international. Il était également prévu de soulager les hauts revenus en réduisant la progression du barème (introduction d'un système dégressif partiel). Ce projet a provoqué des débats publics intenses mettant en cause le système fiscal. Obwald, devenu une terre d'accueil pour les entreprises et les personnes physiques, a connu une notoriété tant nationale qu'internationale. Le Tribunal fédéral, ayant été saisi d'une plainte, décida que la révision de la loi fiscale était contraire à la Constitution⁴. Suite à ce jugement, le canton elabora immédiatement un *modèle d'imposition à taux unique*, comprenant un abattement fiscal. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 après votation populaire.

L'adaptation des taux a été possible dès 2006, parce que préalablement l'accent avait été mis sur l'autofinancement, qui dépassait les 100% depuis 1998. Le reversement de la vente d'une partie des réserves d'or de la Banque nationale suisse et les gains substantiels de cette dernière dans les moments de haute conjoncture ont contribué à désendetter le canton. La révision de l'imposition fut un succès immédiat.

Des idées directrices stratégiques résolument mises en place

Les autres idées directrices de la stratégie à long terme ont également été appliquées sans retard. Un centre de recherche et de développement dans le domaine de la microtechnologie⁵ a été construit avec l'aide des cantons de Suisse centrale pour dynamiser l'économie locale. Le MicroPark Pilatus⁶ fon-

Tableau 1

Évolution de l'indice des ressources, 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Changement 2008–2012	
						Fort	Faible
Zurich	126.5	131.1	132.2	127.8	123.0	-3.5	
Berne	77.1	77.0	76.5	74.9	74.9		-2.2
Lucerne	76.7	76.5	75.5	74.1	76.0		-0.7
Uri	61.8	60.6	58.0	57.2	58.9		-2.9
Schwyz	124.1	124.9	130.0	140.1	149.5	25.4	
Obwald	67.2	66.1	70.7	74.0	81.1		13.9
Nidwald	125.4	127.7	125.3	124.5	123.2	-2.2	
Glaris	69.6	68.9	67.6	65.4	66.0		-3.6
Zoug	214.9	223.8	237.0	246.1	250.1	35.2	
Fribourg	75.3	73.5	70.9	68.1	71.4		-3.9
Soleure	76.2	76.2	77.3	76.5	79.6		3.4
Bâle-Ville	139.8	139.4	139.0	144.7	148.9	9.1	
Bâle-Campagne	103.8	102.6	101.2	98.2	101.5	-2.3	
Schaffhouse	96.1	96.1	95.7	95.9	99.3		3.2
Appenzell Rhodes-Ext.	77.4	76.0	75.2	74.1	78.3		0.9
Appenzell Rhodes-Int.	79.6	81.1	79.8	80.5	82.3		2.7
Saint-Gall	80.9	76.1	74.2	73.6	76.7		-4.2
Grisons	81.6	80.6	79.5	76.9	80.7		-0.9
Argovie	89.6	88.8	85.7	84.5	87.3		-2.3
Thurgovie	74.0	73.4	73.4	73.1	76.6		2.6
Tessin	97.2	95.9	95.2	95.4	99.3		2.1
Vaud	105.5	101.5	106.9	120.1	107.5	2.0	
Valais	69.0	68.1	66.3	64.3	67.1		-1.9
Neuchâtel	96.5	97.5	95.2	94.1	96.0		-0.5
Genève	151.2	151.2	148.6	146.9	148.8	-2.4	
Jura	68.6	68.7	65.1	62.3	63.8		-4.8

Source: OPFCC (RS 613.21) / La Vie économique

dé avec la collaboration de la banque cantonale d'Obwald est associé à un centre d'innovations et de services aux entreprises. La microtechnologie est ainsi bien représentée. Les entreprises existantes comme les jeunes pousses profitent des prestations de recherche et développement et renforcent le site de production obwaldien.

Marketing et aménagement du territoire

Le marketing du canton assume un rôle important dans l'évolution de la stratégie. Les débats nationaux et internationaux sur la révision de la loi fiscale ont rapidement mis l'accent sur les besoins d'encadrement et d'accompagnement des entreprises et des personnes physiques désireuses de s'établir dans le canton, ce qui s'est traduit par l'apparition d'un guichet unique. La prévisibilité du canton ainsi que la proximité du politique et de l'administration permettait de fournir rapidement les explications nécessaires. Les nouveaux installés et les entreprises existantes peuvent, ainsi, bénéficier d'un surcroît d'attention. La promotion économique a été transférée à une association qui fonctionne à

travers un contrat de prestations et est soutenue par le canton, les communes et le secteur privé⁷.

Le troisième pilier de la stratégie à long terme consistait à revoir la planification directrice⁸. Celle-ci fixe les grandes directions de l'évolution spatiale du canton. Les différents potentiels de développement doivent être associés à des objectifs. Ainsi, le bas du Sarneraatal (de Alpnach à Sachseln) est consacré à l'habitat et constitue une région économique privilégiée, alors que son haut et Engelberg doivent principalement accueillir des logements et servir de zone de détente, liée à l'activité touristique.

Les indicateurs montrent la réussite de la stratégie

Depuis que la révision fiscale a été mise en application, le 1^{er} janvier 2006, la croissance démographique s'est considérablement accélérée. On compte entre 275 et 600 personnes de plus tous les ans, alors que, depuis le début des années nonante, la moyenne était inférieure à 200 personnes, avec des écarts plus ou moins importants suivant les cas⁹. La progression relative est largement supérieure à celle de la Suisse centrale et même de l'ensemble du pays. Le solde migratoire explique en grande partie cette croissance, même si le surplus des naissances joue toujours son rôle. Le rapport de dépendance des personnes âgées – autrement dit la proportion de plus de 64 ans par rapport aux 20–64 ans – est de 24,8; ce chiffre est faible (5^e place parmi les cantons) et le taux de jeunes est élevé, ce qui est réjouissant.

L'évolution de l'emploi montre également le succès de cette stratégie. Les recensements fédéraux des entreprises de 2005 et 2008¹⁰ indique une croissance de 14,6% du canton d'Obwald en la matière entre ces deux dates. Il occupe, ainsi, la meilleure place directement derrière Zoug et se situe très largement au-dessus de la moyenne suisse.

Le secteur productif est toujours fortement représenté

Le secteur productif est surreprésenté dans le canton d'Obwald dans le domaine de l'emploi. Le glissement du secteur secondaire (production) vers le tertiaire (services) s'amplifie toutefois. Le nombre d'actifs présents dans les services s'est fortement accru dans le canton, au contraire de ce qui se passe dans le reste de la Suisse, où les transferts intersectoriels se sont nettement affaiblis entre 2005 et 2008. L'emploi dans le canton d'Obwald s'est, du reste, fortement accru dans les deux secteurs. Une étude du Credit Suisse¹¹ mon-

2 *Amtsplanung des Regierungsrats 2006 bis 2010 vom November 2006 (Kantonsratsgeschäft vom 30. November 2006).*

3 *Amtsplanung des Regierungsrats 2010 bis 2014 vom 5. Januar 2011 (Kantonsratsgeschäft vom 26. Januar 2011).*

4 TF 133 I 206.

5 MCCA AG, Micro Center Central-Switzerland (www.mcca.ch), qui a transféré le mandat de recherche et développement au CSEM Zentralschweiz à Alpnach (www.csem.ch).

6 Voir www.microparkpilatus.ch.

7 Promotion du canton d'Obwald, Dorfplatz 1, Sarnen, www.iow.ch.

8 Planification directrice 2006–2020, www.ow.ch, recherche «Kantonaler Richtplan».

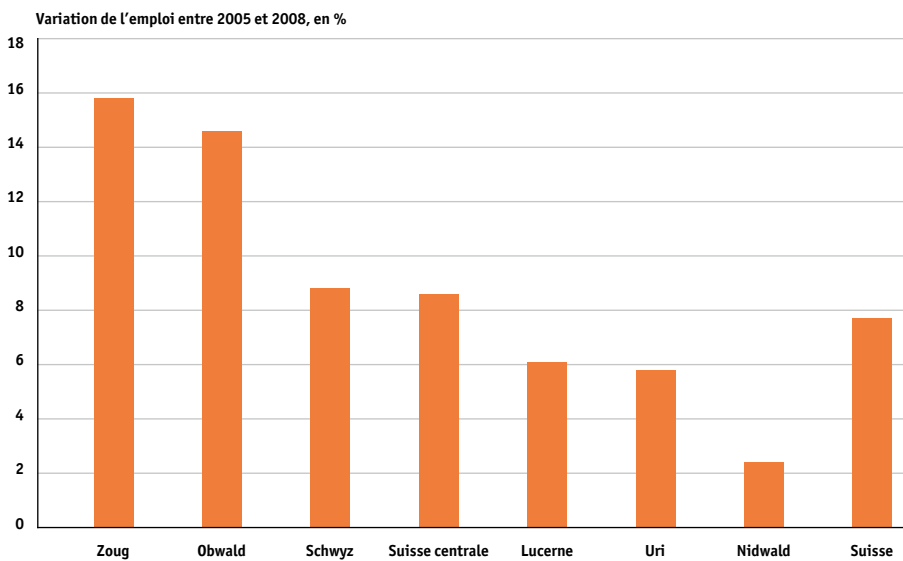
9 Office fédéral de la statistique, *Bilan de la population résidente permanente selon les cantons*. Internet: www.bfs.admin.ch.

10 Office fédéral de la statistique, *Recensement fédéral des entreprises*, 2008.

11 Credit Suisse, *Economic Research, Swiss Issues, Regionen Luzern, Obwalden, Nidwalden und Uri, Struktur und Perspektiven*, Zurich, octobre 2011.

Graphique 1

Croissance de l'emploi en Suisse et en Suisse centrale (région et cantons), 2005–2008



Source OFS, Recensement fédéral des entreprises 2008; Huber / La Vie économique

tre que ce sont les industries de pointe qui ont le plus contribué à cette croissance. La construction, le génie civil et le second œuvre jouent toujours un rôle important. Par rapport à la moyenne suisse, le second œuvre, l'agriculture, l'hôtellerie et l'électrotechnique sont très fortement surreprésentés. L'emploi cantonal est le plus fortement sous-représenté dans le commerce de détail, le domaine de la santé et l'enseignement. Le Credit Suisse évalue le potentiel de croissance économique du canton un peu en dessous de celui de la Suisse; il est, toutefois, supérieur en ce qui concerne la qualité du site.

Le secteur productif du canton d'Obwald compte plusieurs entreprises innovantes. Les bonnes conditions-cadres (main-d'œuvre, terrains disponibles, perspectives de recherche et de développement à proximité, faible pression fiscale) qui y prévalent leur ont permis de s'étendre principalement dans le canton. Elles pratiquent également leurs propres recherches et développements sur place. Il existe même des entreprises qui génèrent une forte valeur ajoutée avec des matériaux traditionnels (bois, pierre) grâce à des innovations compétitives aux plans national et international. Dans l'industrie de pointe – fortement représentée dans le domaine électrotechnique principalement –, les technologies propres prennent constamment de plus en plus d'importance en raison de la miniaturisation.

Un succès corroboré par son suivi

L'élaboration du programme de législation 2010–2014 s'est complétée d'un contrôle

des objectifs et des mesures décidées pour 2006–2010. Le rapport montre que les attentes ont été largement satisfaites. Sur 71 objectifs, seuls 8 n'ont pas pu être atteints en temps voulu, 43 l'ont été pleinement et 20 partiellement. Cette évaluation interne s'est doublée d'une autre externe. Ses conclusions sont qu'Obwald est considérablement mieux perçu par le public suisse, qu'il a élargi sa marge de manœuvre financière et qu'il est devenu attrayant pour ceux qui cherchent un logement en raison de ses terrains abordables et de leur viabilisation. Le rapport observe, toutefois, qu'Obwald est complètement dépendant de la coopération intercantonale et qu'il doit se coordonner avec la région. Il doit également veiller à sauvegarder son identité face à la rapidité de l'évolution.

Le succès de la stratégie apparaît dans la croissance de la population et des places de travail, comme cela a déjà été mentionné. Les sociétés enregistrées au registre du commerce sont passées de 2044 au début 2006 à 3725 au début 2011. L'indicateur Qualité de la localisation¹², calculé par le Credit Suisse, a évolué de moins 0,6 (2002) à plus 0,5 (2011). Cela apparaît très nettement dans l'indice des ressources du canton en cours de nouvelle pondération¹³ et des valeurs de compensation qui lui sont liées en raison de la RPT. Celles-ci ont régressé de près de 30% entre 2009 et 2011, passant de 64,7 à 46,3 millions de francs¹⁴.

Conclusion

La stratégie à long terme 2012+ du canton d'Obwald a, dans l'ensemble, été un succès. Elle a contribué à relancer le canton et à donner une impression positive de la région aux plans national et international. Le rapport annuel sur la mise en place de la stratégie rend compte de ces changements¹⁵.

Les entreprises de production qui dépendent fortement des exportations ainsi que le tourisme doivent actuellement faire face à la situation monétaire et aux transformations de l'économie mondiale.

¹² Credit Suisse, voir note précédente.

¹³ Mise à jour annuelle suivant l'annexe 1 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC, RS 613.21).

¹⁴ Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons 2008–2011*, 24 novembre 2010; annexe au communiqué du DFF du 16 novembre 2011: *Péréquation financière, paiements péréquatifs 2012*.

¹⁵ Chancellerie du canton d'Obwald, *Erweiterter Wirkungsbericht zu den steuerlichen Massnahmen, zum Kantonsmarketing, zur Raumentwicklung und zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 12. April 2011*. Internet: www.ow.ch, Kantonsrat, Geschäft vom 26. Mai 2011.