

Zoug, ou comment gérer la croissance d'un canton très attractif

Le canton de Zoug est le plus petit de Suisse, si l'on excepte les demi-cantons. Situé au centre du pays, il connaît depuis cinquante ans une période prospère, qui a vu sa population doubler et le nombre d'emplois et d'entreprises quadrupler. Cette réussite économique est le fruit d'une stratégie de développement conséquente, initiée dans les années vingt par l'instauration d'une politique fiscale attrayante mais qui compte aujourd'hui d'autres facteurs d'implantation non moins importants comme le système éducatif ou les infrastructures de transport, en constant développement. Le canton mène en parallèle une stratégie d'ensemble destinée à répondre aux effets de la croissance.

1 Paul Schneeberger, «Stadt statt Land – ein Labor für die Schweiz», dans «Zug – vom Erfolg verwöhnt», supplément spécial de la *Neue Zürcher Zeitung* du 18 mai 2011.



Le canton de Zoug sert de laboratoire en matière d'aménagement du territoire et cherche plus particulièrement à découpler la croissance de la population et de l'emploi de celle des zones bâties. En illustration: le complexe d'habitation et professionnel Grafenau à Zoug.

Photo: canton de Zoug

Le canton de Zoug affiche depuis des décennies le taux de croissance économique le plus élevé du pays. Il est également en tête en termes d'évolution de la population, de nombre d'emplois et de sièges d'entreprises, de produit intérieur brut ou de recettes fiscales. Le territoire du canton se caractérise aussi bien par une agglomération dense dans la plaine que par des espaces naturels protégés vastes et agréables, principalement dans les Préalpes. Parce qu'il présente ce «mélange de

cosmopolitisme et de provincialisme, propice aux activités de services et industrielles à l'origine d'un accroissement important et durable du nombre d'habitants sur un petit espace», Zoug est aussi décrit comme une «Suisse en miniature» qui reproduit tous les schémas de l'évolution du pays avec une forte acuité. Sur les questions d'aménagement du territoire – en particulier celle du découplage entre croissances de la population, des emplois et des espaces bâtis – le canton est généralement vu comme un laboratoire¹.



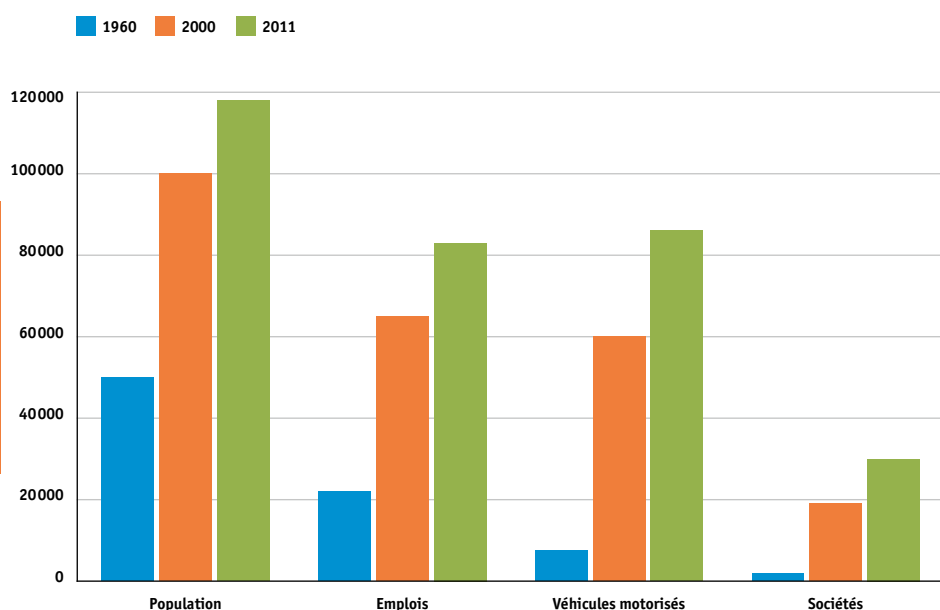
Matthias Michel
Directeur de l'économie publique du canton de Zoug

Une forte densité et une surface de zone à bâtir par habitant la plus faible du pays

De 1982 à 1994, le nombre de personnes résidant ou travaillant dans le canton a cru annuellement de 1,6%. Le terrain bâti a pour sa part progressé de 1,2% sur la même période. De 1994 à 2007, l'augmentation annuelle du nombre de personnes a atteint

Graphique 1

Évolution du canton de Zoug, 1960–2011



Source: Direction de l'économie publique du canton de Zoug / La Vie économique

2,2% mais la surface bâtie n'a plus progressé que de 0,9%. Ce ralentissement est le reflet d'une gestion économe de la ressource sol, dont témoigne aussi la surface bâtie par habitant (surface de logement et de travail par habitant et par employé), plus faible que dans les cantons limitrophes avec 172 mètres carrés. Zoug est même, d'après la surface de zone à bâtir par habitant, le canton de Suisse qui parvient le mieux à limiter l'étalement du bâti par rapport à son nombre d'habitants.

Des milliers de pendulaires et un RER d'avant-garde

Selon une estimation datant de 2010, environ 21 000 Zougois vont quotidiennement travailler dans d'autres cantons. En sens inverse, environ 37 000 pendulaires viennent travailler quotidiennement à Zoug, en provenance principalement des cantons limitrophes, Lucerne, Zurich, Schwyz et Argovie. L'accroissement net qui en résulte exerce une pression sur les infrastructures de transport. La création voilà bientôt dix ans d'un RER d'avant-garde, pour lequel la rame «Flirt» a été spécialement conçue par Stadler Rail, et d'un concept de bus qui lui est directement lié, a marqué une évolution majeure dans ce domaine. Le réseau routier a également été amélioré et d'autres projets – notamment le contournement Cham-Hünenberg, la tangente Zoug/Baar et un tunnel en ville – sont en cours.

Stratégie du Conseil d'État jusqu'en 2018

En 2010, le Conseil d'État zougois a établi sous le slogan «Zoug, un temps d'avance» une stratégie globale jusqu'en 2018. Celle-ci aborde les défis principaux des années à venir et définit les objectifs stratégiques. En voici les thèmes centraux:

- équilibre entre croissance et préservation des ressources naturelles;
- compétitivité du site;
- société solidaire et responsable;
- qualité des logements et des lieux de vie;
- engagement actif dans les coopérations locales et régionales;
- accessibilité des instances officielles et des administrations.

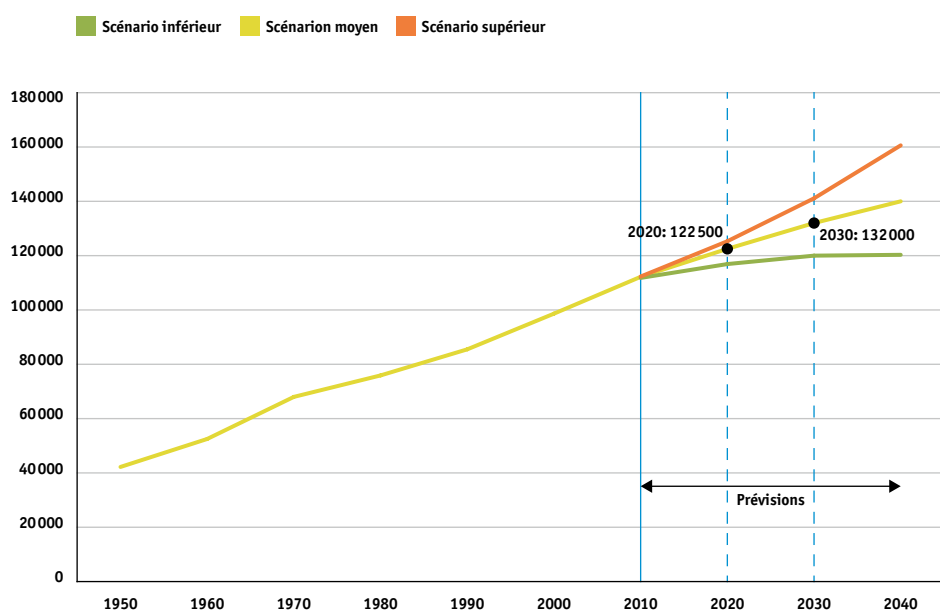
Maîtriser la croissance

La forte croissance du canton a éveillé le souci de maintenir un équilibre entre celle-ci et la préservation des ressources naturelles. L'État s'est ainsi donné pour objectif d'encourager la densification des zones déjà bâties et d'assurer une gestion économe et durable des ressources naturelles et des paysages. L'enjeu est aussi d'améliorer la qualité du logement et du cadre de vie des habitants, indépendamment de leur pouvoir d'achat ou de leur appartenance générationnelle.

Concrètement, le Conseil d'État cherche à ralentir l'accroissement de la population et des emplois. Il a par conséquent inscrit la maîtrise de la croissance parmi les objectifs de la législature – un défi important étant donné la vigueur de l'économie. L'instrument principal de cette politique consiste à limiter les zones constructibles dans le plan directeur. Les lignes de démarcation des zones constructibles existantes ne seront plus déplacées, au mieux arrondies, ce qui devrait se traduire par une densification des zones bâties existantes. Celles qui s'y prêtent sont inscrites comme telles dans le plan directeur, tandis que des zones d'activités seront requalifiées en zones mixtes. Ces mesures s'inscrivent dans la droite ligne de l'évolution antérieure, soit une utilisation économe de la surface par habitant. Bien qu'aujourd'hui seulement 11% de la surface du canton soit bâtie, les réserves de terrain constructibles se limitent à environ 360 hectares, ce qui laisse surtout la possibilité d'une extension en hauteur. Les prix du marché sont cependant élevés, du fait d'une demande en logements en forte hausse dans toute la Suisse et de l'offre limitée en terrains constructibles dans le canton de Zoug. Ce dernier s'applique néanmoins à améliorer la qualité du logement et du cadre de vie des habitants, indépendamment de leur pouvoir d'achat ou de

Graphique 2

Évolution de la population du canton de Zoug depuis 1950 et prévisions jusqu'en 2040



Remarque: population 1950–1999 issue du recensement de la population; 2000–2009 du canton de Zoug, Direction de l'intérieur.

Source: OFS, ESPOP / Wüest & Partner prévisions d'évolution de l'emploi / La Vie économique

leur appartenance générationnelle. Le Conseil d'État zougais mise à cette fin sur des mesures d'encouragement aux logements à prix modérés.

Préserver une compétitivité de pointe

Conservé au canton de Zoug son avance en matière de compétitivité devient un vrai défi du moment que celui-ci cherche, comme nous l'avons vu, à freiner sa croissance. C'est dans le domaine qualitatif que cet objectif peut être atteint, par une amélioration constante de conditions-cadres déjà bonnes, en optimisant notamment les infrastructures et en les étendant de façon ciblée, en conservant des impôts attractifs et des taxes raisonnables, en maintenant le budget de l'État à l'équilibre et en offrant une formation de qualité.

La politique fiscale attractive du canton sera maintenue afin de préserver sa compétitivité dans la concurrence internationale. Cela n'implique pas nécessairement une sous-enchère systématique par rapport aux autres cantons à faible fiscalité. L'objectif est plutôt de garantir sur le long terme une imposition fiscale attractive, un objectif tout à fait compatible avec des finances publiques saines².

Le canton de Zoug investit dans la qualité de son système scolaire et fait tout pour que sa population atteigne un niveau élevé d'éducation. L'offre de formation est de premier ordre et se complète d'écoles internationales et de hautes écoles. La formation profession-

nelle est volontairement axée sur l'économie de la région. Celle de niveau supérieur reçoit une attention particulière: ce sont en tout sept hautes écoles qui ont été créées ces dernières années. À cela s'ajoute la promotion d'un marché du travail diversifié et une large palette de places d'apprentissage. Ici aussi la qualité s'impose, pas la quantité.

Une société solidaire et responsable

Avec une moyenne d'âge de 39,3 ans, Zoug a une population jeune si on la compare aux autres cantons. Son but est de préserver une société responsable, où partage et cohésion soient forts et qui se reconnaisse dans l'espace où elle vit. Zoug compte environ 118 000 habitants issus de 127 pays. La proportion d'étrangers est de 22,8%, parmi lesquels on trouve un nombre important de travailleurs hautement qualifiés accompagnés de leurs familles. La hausse de l'immigration suscite à Zoug comme ailleurs un débat politique, qui a donné naissance à une loi sur l'intégration actuellement en chantier. La possibilité doit être offerte aux personnes venant s'installer dans le canton de prendre rapidement part aux structures ordinaires. Des services sont offerts à cette fin par le service Migration, créé par l'économie privée, et par l'État sous la forme de formations servant de passerelles d'intégration. Ces dernières apportent aux jeunes non germanophones arrivant dans le canton les connaissances d'allemand et diverses connaissances scolaires dont ils ont besoin pour entamer une formation.

À Zoug, les étrangers sont accueillis avec tolérance et respect, conformément à la tradition d'ouverture de la population zougaise. Les écoles, les églises et le monde culturel y contribuent sous forme par exemple d'un apprentissage en anglais de vendeur dans des entreprises internationales (KV Business English), d'un culte en anglais très fréquenté à l'église Guthirt (Good Sheperd's ou église du Bon berger) ou de comédies anglaises jouées à la société zougaise de théâtre et de musique. Une fonction d'intégration est également assurée par des institutions privées telles que la chambre zougaise de commerce, les associations professionnelles locales, les innombrables clubs service internationaux, les associations d'étrangers et les écoles internationales. L'accessibilité de l'administration permet à ces institutions de former un réseau efficace.

Un engagement actif dans les relations et coopérations intercantionales

Le grand nombre de pendulaires mentionné précédemment entre le canton et ses voisins, en particulier de personnes venant

2 Le canton de Zoug n'a actuellement pas d'emprunts à long terme, et l'endettement brut actuel est de loin le plus faible de Suisse.

travailler et étudier à Zoug – un tiers des étudiants des hautes écoles professionnelles du canton habitent dans un canton voisin – est symptomatique du degré d'interconnexion existant. «Zoug, comme espace de vie et d'activité économique, excède depuis longtemps les frontières du canton» constatait en 2007 le Conseil d'État dans sa réponse à une interpellation questionnant l'«orientation vers Zurich» adoptée³. La coopération est traditionnellement forte entre les cantons de Suisse centrale, surtout dans le domaine de la formation (gestion commune des écoles supérieures de Suisse centrale notamment). Or ces dernières années l'imbrication économique et sociale avec Zurich s'est accrue. Les instances politiques se sont donc mises à accompagner et encadrer ce processus par le biais de la Conférence métropolitaine de Zurich, dont Zoug est depuis l'origine un membre actif. Celle-ci permet de discuter de sujets touchant l'évolution de la région dans son ensemble, de lancer des projets d'intérêt commun ou de regrouper les différents intérêts en vue de les défendre au niveau fédéral. Cette coopération régionale se manifeste par exemple dans le domaine des transports, où les huit cantons et plus de 110 communes de la Conférence ont défini des projets essentiels pour le rail et la route et s'engagent à les promouvoir.

Parallèlement à la conférence métropolitaine, le canton de Zoug a intégré le Greater Zurich Area (GZA), qui promeut la région zurichoise à l'étranger. L'adhésion à ces deux institutions, avalisée par le Grand Conseil zougais, s'inscrit clairement dans la stratégie de renforcement de la coopération intercantonale. Cette stratégie repose sur le constat que le découpage fédéral de la Suisse en petits espaces géographiques est seulement viable – a fortiori pour un petit canton – s'il existe une coopération intercantonale forte. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que la croissance de Zoug, si elle est favorisée par la tradition d'ouverture de ses habitants envers les ressortissants d'autres cantons et pays, peut aussi être mieux contrôlée par le biais d'une coopération régionale. Les instances officielles et l'administration, bien conscientes de cette situation, ont renforcé ces dernières années leur engagement intercantonal. Le Grand Conseil manifeste également un grand intérêt pour ces questions, comme le montrent diverses interpellations sur ce sujet⁴.

Cette coopération intercantonale menée de façon réfléchie et volontaire, en particulier en Suisse centrale et dans la métropole zurichoise, n'a pas moins d'importance que les paiements compensatoires du canton de Zoug dans le cadre de la péréquation finan-

cière entre les cantons (RPT). Avec plus de 260 millions de francs de paiements compensatoires nets (2012), soit plus de 2400 francs par habitant, son apport est essentiel à la prospérité d'autres cantons; la politique de développement intercantonal doit et peut, en outre, favoriser le développement économique de l'ensemble de la région métropolitaine zurichoise, qui réunit cantons contributeurs et cantons bénéficiaires, et réduire ainsi les disparités au regard de la RPT.

Conclusion: tirer des leçons du «laboratoire de la Suisse»

Le canton de Zoug est une sorte de laboratoire, citions-nous en début d'article. Cela ne signifie pas que Zoug soit comme un local d'expérimentations en vase clos, mais que Zoug, parce qu'il concentre tant d'atouts divers sur son petit territoire, connaît une croissance économique et un accroissement du niveau de vie plus rapide que toute autre région du pays, et qu'il a dû par conséquent – et doit encore – faire face avec un temps d'avance aux différents effets de la croissance, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, d'infrastructures ou de questions de société. À qui s'enquiert de la formule dont Zoug tire son succès, on pourrait répondre en une seule phrase: avoir une compréhension d'ensemble de l'évolution du territoire, fixer dans le plan directeur des limites à l'étalement urbain, construire en densifiant, découpler la croissance de la population et de l'emploi de celle des zones bâties, préserver les espaces verts, promouvoir l'intégration, soutenir les initiatives et les institutions privées et faire participer ces dernières à la réalisation des tâches publiques, renforcer enfin les coopérations intercantionales. Dans ces domaines, l'évolution future du canton de Zoug sera une précieuse source d'enseignements pour les autres cantons. ■

Encadré 1

Références

- *Mit Zug einen Schritt voraus. Strategie des Regierungsrates 2010–2018*, 2010.
- *Medienlunch des Regierungsrates, Wachstum mit Grenzen*, juin 2012.
- «Zug – vom Erfolg verwöhnt», *Neue Zürcher Zeitung*, supplément spécial, 18 mai 2011.

3 Réponse du Conseil d'État du 30 oct. 2007 au postulat du groupe PDC concernant la stratégie du canton de Zoug en faveur d'un accroissement de la coopération intercantonale dans la métropole zurichoise (orientation vers Zurich), objet n° 1555.2-12529.

4 Réponses du Conseil d'État du 13 sept. 2011 aux interpellations du groupe PDC portant sur l'avenir du Greater Zurich Area (GZA), objet n° 20008.2-13886, et sur le mode de fonctionnement et les résultats de la Conférence métropolitaine de Zurich, objet n° 2009.2-13887; réponse du Conseil d'État du 28 fév. 2012 à l'interpellation de Moritz Schmid portant sur les concordats, objet n° 2079.2-13998.