

# L'impôt communal n'est pas si important

La fiscalité ne joue souvent aucun rôle lorsque des ménages déménagent. Et pour les communes, il n'existe pas de critères de référence pour déterminer l'attractivité d'un lieu dans le but d'attirer de nouveaux habitants.

«Le top dix des villes suisses» et «Les communes les plus attractives de Suisse»: de tels articles et listes, comme ceux à nouveau publiés en 2014 par les magazines «Bilan» et «Weltwoche», suscitent souvent un grand intérêt. Katia Delbiaggio, professeure d'économie régionale à la Haute Ecole de Lucerne, est sceptique: «L'importance de tels classements en tant que base pour un développement stratégique d'une commune est à relativiser.» Ces classements qui s'appuient sur de nombreux critères basiques et de multiples pondérations sont peu transparents. De plus, ils présupposent qu'il existe des critères de préférence d'habitation valables de manière générale: «Mais ce n'est pas le

cas.» Bien au contraire, c'est une combinaison de plusieurs facteurs qui détermine la raison qui fait qu'une personne quitte une commune pour s'établir dans une autre commune. Katia Delbiaggio parle de «facteurs push», autrement dit des raisons personnelles qui incitent une personne à quitter son lieu d'habitation. Mais les «facteurs pull» sont tout aussi importants, à savoir les avantages que la personne perçoit dans son futur lieu d'habitation.

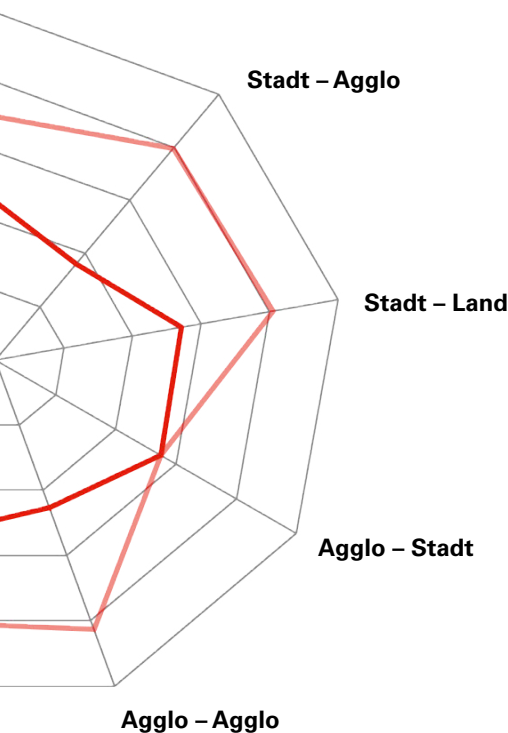
«Il n'existe aucune définition absolue de l'attractivité d'un lieu d'habitation», souligne la scientifique. Evidemment: une situation exclusive avec vue sur le lac sera jugée belle par la majorité des gens. Mais qui donc peut bien s'offrir cela? Il faudrait donc plutôt dire: «L'attractivité d'une commune est relative et dépend de la situation spécifique d'un ménage.» Katia Delbiaggio peut confirmer son affirmation en s'appuyant sur de nombreuses données récoltées. En effet, depuis 2010, elle étudie systématiquement, avec son équipe, la raison qui pousse les ménages à déménager (voir Infobox). En moyenne, chaque année, les ménages qui vont habiter dans une autre localité représentent environ 20% du total des ménages en Suisse. «C'est une énorme dynamique»,

constate Katia Delbiaggio. Mais ce qui détermine la décision de la personne qui va déménager de A vers B, et non pas vers C ou D, manque dans les statistiques officielles. Pour les communes, c'est «une lacune d'information stratégique» dans le domaine de la concurrence du choix d'une commune plutôt qu'une autre.

## Les raisons d'un déménagement: le mariage, un nouvel emploi

Plus M<sup>me</sup> Delbiaggio interrogeait de ménages, plus clairement apparaissait le fait qu'on ne peut pas mettre toutes les communes sous le même toit. Dans la récente enquête, il a été possible de détailler les mouvements de migration interne: de la campagne vers la ville, de l'agglomération vers la campagne, de la ville dans l'agglomération, etc. Le résultat est clair: selon le type de migration, les raisons principales d'un déménagement se modifient. Ainsi, le changement de la forme du ménage – mariage, divorce – est pour tous les cas un important élément déclencheur, quelle que soit la direction dans laquelle on se déplace pour aller habiter dans un nouveau lieu. C'est dommage – et une malchance – pour les communes, car ces changements de types de vie des gens «ne se laissent pas

**«Un point central: l'offre de logements»**



## Katia Delbiaggio

Dozentin und Projektleiterin am Competence Center Regionalökonomie des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft.



stratégiquement identifiés» selon la formulation de Katia Delbiaggio. Une image plus différenciée est donnée dans le cas d'un déménagement dans un nouveau lieu en raison d'un changement de lieu de formation ou d'emploi: «Plus le lieu d'origine est campagnard, plus la raison de déménagement est importante», constate Katia Delbiaggio. Mais que cela signifie-t-il pour les communes si les gens déménagent parce qu'ils ont trouvé un nouvel emploi? Et bien que les communes devraient rechercher des possibilités de se rapprocher d'un centre de formation ou d'une zone commerciale ou industrielle qui offrent de nombreux emplois. Cela peut passer, selon l'experte, par une meilleure intégration dans la région, par exemple par la construction de meilleures voies de communication (routes ou liaisons de transports publics).

### Priorité de densifier les parcelles

Un autre fait est intéressant: pour les seuls déménagements de la campagne vers la ville, l'insatisfaction par rapport au lieu d'habitation (village) est une raison plus importante que l'insatisfaction liée au logement lui-même. Pour tous les autres déménagements, c'est l'inverse qui prévaut. La majorité des gens déménagent donc parce qu'ils veulent changer quelque chose «dans leurs quatre murs». «S'il l'on veut influencer ces processus, il est important de mettre à la disposition des habitants des logements intéressants», conseille Katia Delbiaggio. Une planification du territoire et une politique de construction de logements sont des moyens de manœuvre et de pilotage importants aux mains des communes. Mais avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, cette tâche s'est modifiée dans son contenu. Au lieu de prévoir le dézonage de terres agricoles (pour en faire des zones constructibles), il s'agit aujourd'hui en priorité de densifier les parcelles construites et existantes: «Les processus de planification sont devenus plus complexes, car de nombreux propriétaires sont concernés.»

Une conséquence du dézonage de terrains situés en périphérie des villes ou villages est qu'en de nombreux endroits, surtout dans les zones campagnardes, le centre du village s'est dépeuplé et offre moins de services qu'auparavant: «Les gens se disent «comme je dois de toute façon prendre ma voiture pour aller faire des achats, je roule plutôt directement vers un centre commercial situé

dans la ville d'à côté, là où je trouve tout, explique Katia Delbiaggio. Mais si un boulanger revient s'installer dans le village, l'attractivité du village va augmenter. Il vaut donc la peine, pour les communes, de valoriser le centre du village. Mais il y a un problème: la commune ne peut pas contraindre un boulanger de venir s'installer sur son territoire. Par contre, elle a une influence plus grande sur la fiscalité communale. Le taux d'imposition communal? Pour une commune, c'est une possibilité de manœuvre qui est très directe et réalisable à court terme. D'après Katia Delbiaggio, c'est aussi la raison pour laquelle beaucoup de rapports et d'études donnent autant de poids à l'imposition fiscale (et donc aux impôts) en tant que facteur de décision pour un nouveau lieu d'habitation.

### L'effet «yo-yo» est peu attrayant

Mais une faible fiscalité seule ne suffit pas pour devenir un endroit attrayant et y faire venir des nouveaux habitants, ni dans une ville, ni dans une agglomération, ni à la campagne. La charge fiscale est un facteur qui se trouve au milieu des facteurs de décision pour changer de lieu d'habitation. Elle se situe loin derrière les facteurs de l'offre de transports publics, de services et de logements, comme le montre de manière constante l'enquête de la Haute Ecole de Lucerne. «C'est peut-être une surprise», souligne Katia Delbiaggio. Pour quelques millionnaires, la charge fiscale sera ef-

fectivement intéressante, mais pour la grande majorité des ménages – même pour ceux qui ont des revenus élevés –, la situation est claire: les impôts ne sont pas le facteur le plus important. L'abaissement du taux d'imposition peut même s'avérer contre-productif. Car si les communes ayant baissé leurs impôts ne peuvent pas «tenir dans la durée», et qu'elles doivent par la suite relever le taux d'impôts, elles créent et alimentent l'insécurité: «L'effet de yo-yo avec les impôts fait du tort à la commune.»

Les communes ont besoin de penser à long terme si elles veulent construire une attractivité pour de futurs habitants. Les possibilités d'actions durables offertes par la fiscalité n'apportent d'effets concrets qu'à moyen ou long terme. Pour établir une stratégie de développement en matière fiscale, la commune a besoin de disposer d'informations, selon M<sup>me</sup> Delbiaggio, et notamment de savoir pour qui elle est actuellement attractive, et d'avoir des conceptions claires sur la cible des habitants pour lesquels elle aimerait devenir attractive. La croissance n'est pas un but en soi, mais plutôt «un moyen pour atteindre un but». Un afflux de nouveaux habitants est nécessaire pour les communes qui voient leur école se développer ou qui veulent de manière générale améliorer leur infrastructure. Selon Katia Delbiaggio, «le but principal devrait toujours être de pouvoir améliorer la qualité de vie des habitants de la commune».

Susanne Wenger

Traduction: Jean-Louis Emmenegger



La plupart déménagent car ils veulent changer quelque chose dans leur propre logement.

Photo: Kehrli + Oeler