

Le pouvoir local face à la crise économique. L'exemple des collectivités publiques locales et régionales de l'arc jurassien en Suisse

Local Authority and the Economic Crisis : The Example of Local and Regional Population Clusters in Switzerland's Jurassic Arc

François Hainard, Laurent Thevoz and Michel Bassand

Volume 9, Number 2, 1985

Pouvoir local et crise économique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/006268ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/006268ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département d'anthropologie de l'Université Laval

ISSN

0702-8997 (print)

1703-7921 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hainard, F., Thevoz, L. & Bassand, M. (1985). Le pouvoir local face à la crise économique. L'exemple des collectivités publiques locales et régionales de l'arc jurassien en Suisse. *Anthropologie et Sociétés*, 9(2), 151-170.
<https://doi.org/10.7202/006268ar>

Article abstract

Local Authority and the Economic Crisis : The Example of Local and Régional Population Clusters in Switzerland's Jurassic Arc It is only certain regions of Switzerland - notably those in the Jurassic arc - which now suffer the effects of the economic crisis. Though the economy has generated little discussion, various measures to counter employment consequences of the current crisis have been undertaken locally in those communes directly affected. These include attempts focusing mainly on increased emphasis on capital resources involving new players, who in a certain sense have replaced earlier leaders and company cadres in firms experiencing difficulties, and whose approaches are now somewhat more collectivist and political. In fact, the crisis for these communes is both political and economic, which permits one to predict an inevitable realignment of local forces with an eye to improved cooperation.

LE POUVOIR LOCAL FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

l'exemple des collectivités publiques locales et régionales de l'arc jurassien en Suisse



François Hainard, Laurent Thevoz et Michel Bassand

En Suisse, bien que le thème de l'autonomie communale soit constamment d'actualité, la question des rapports entre les collectivités locales et la crise économique ne fait pas l'objet de grands débats. La raison en est simple : la Suisse n'est pas aussi sévèrement frappée par la crise économique que ses voisins européens. Pourtant certaines régions helvétiques – celles de l'arc jurassien – sont gravement touchées et là chacun s'interroge, d'une part sur le rôle des collectivités locales pour contribuer à juguler la récession et, d'autre part, sur l'influence de cette dernière sur la structure du pouvoir local. Cette problématique est toutefois récente et les recherches précises à ce sujet sont quasiment inexistantes. Ces propos introductifs expliquent le caractère exploratoire de notre article et surtout le fait que nous n'abordons la problématique des rapports entre collectivités locales et crise économique que dans les collectivités territoriales de l'arc jurassien.

Nous répondons à quatre grandes questions.

1. Quelle est la configuration des institutions communales et de la structure du pouvoir local dans le fédéralisme helvétique ?
2. Comment peut-on caractériser la nature et les fluctuations de la crise économique en Suisse ? Quelle en est la géographie ?
3. Comment les collectivités locales de l'arc jurassien réagissent-elles face à la crise économique ? Dans quelles mesures leurs modalités d'action changent-elles ? Comment les communes sont-elles associées aux efforts des autres collectivités publiques ?
4. Comment le pouvoir local se transforme-t-il par rapport aux ruptures qu'impliquent la crise ?

▣ Fédéralisme et pouvoir local

◇ Quelques rappels

Les communes sont une des pièces maîtresses du fédéralisme. Le tableau 1 esquisse une représentation de la répartition des tâches entre Confédération, Cantons et Communes. Théoriquement le principe de la subsidiarité est appliqué entre la Confédération et les Cantons, et entre ces derniers et les Communes. Ce même principe devrait jouer entre les pouvoirs publics et la société civile. En d'autres termes, le bon fonctionnement du système politique implique des Communes autonomes et dynamiques. D'emblée soulignons que le tableau 1 met en relief que la politique économique est partiellement une des exceptions à cette règle. La politique économique est en Suisse avant tout l'affaire de l'économie privée puis de la Confédération, puis des Cantons. Les Communes n'ont en principe aucune compétence en cette matière, ce qui n'exclut évidemment pas, comme nous le verrons par la suite, qu'elles puissent prendre des initiatives de nature économique, parfois très significatives.

Depuis une dizaine d'années, il semble que les communes gagnent en autonomie. Ce mouvement est d'autant plus important que, dès la deuxième moitié du siècle dernier, on assistait à un processus double, lent et inexorable : d'une part, l'autonomie des Cantons se réduisait au profit de la Confédération, et, d'autre part, la centralisation cantonale réduisait le champ d'action des Communes. Les années septante marquent un temps d'arrêt dans ce double procès. Quasiment toutes les forces politiques reconnaissent aujourd'hui que les Communes jouent un rôle de plus en plus important, même si la définition de ce rôle varie encore d'un acteur socio-politique à un autre. Résumons rapidement le débat qui se développe en Suisse mais qui n'est pas propre à ce pays.

Pour d'aucuns, l'État-providence fédéral et cantonal, avec ses structures administratives rigides, protectionnistes, interventionnistes, a fait la preuve de son incapacité à gérer le changement. Il est alors temps de revenir à des régulations basées sur les mécanismes de marché. Dans cette logique, la collectivité locale, autonome par rapport à l'État, devient un rouage d'une grande importance.

Pour d'autres, certes, l'État administrateur, qui « classe », « fait de l'ordre » et « commande », est incapable de faire face aux grandes questions de la société programmée naissante. D'administrateur, l'État doit alors devenir animateur et programmeur, prendre les décisions collectives d'ensemble permettant de dynamiser et d'orienter la société en changement. Cet État doit donc stimuler et coordonner les groupes, les associations, les entreprises et, bien entendu et surtout, les collectivités locales. Dans cette perspective, la collectivité locale devient un territoire à dimension humaine, où une transparence sociale est possible, où la participation

TABEAU 1
Partage des compétences entre la Confédération,
les Cantons et les Communes en Suisse

	A *	B *	C *
Politique étrangère	p	-	-
Justice	p	s	-
Police	-	p	s
Armée	p	s	-
Éducation :			
Enseignement	-	p	s
Recherche	p(s)	s	-
Affaires culturelles	p	p	p
Loisirs	-	-	p
Action sociale :			
Assurances sociales	p	-	-
Autres institutions sociales	-	p	p
Administration sanitaire (hôpitaux)	-	p	s
Logement	p	s	s
Urbanisme	-	-	p
Aménagement du territoire	p	p	s
Politique économique	p	s	-
Impôts	p	p	p(s)
Circulation, transports :			
Routes nationales	p	s	-
Routes cantonales et communales	-	p	p(s)
Chemin de fer	p	-	-
Service des PTT	p	-	-
Santé publique	p	s(p)	s
Autres prestations publiques de services	p	p(s)	p(s)

Source : *L'Habitat en Suisse*, Bulletin du logement, no 7, Berne, 1978.

A* : Confédération

B* : Cantons

C* : Communes

p : compétences primaires

s : compétences secondaires

de toutes les personnes est non seulement souhaitée mais encore considérée comme indispensable. Bref, la collectivité locale est alors quasiment un des lieux de l'autogestion.

◇ **Caractéristiques de la Commune suisse**

Il est difficile de définir un type de commune suisse, car il existe autant de systèmes communaux que de Cantons, dans la mesure où elles ne dépendent que du droit cantonal. Selon que le Canton est central ou périphérique, catholique ou protestant, alémanique, romand ou tessinois, les attributions des Communes varient parfois considérablement. Néanmoins, dégageons quelques tendances.

1. Les systèmes politiques communaux oscillent entre des formes de démocratie directe avec une assemblée délibérante et des formes de démocratie semi-directe avec des possibilités de référendums ou d'initiatives.

2. L'évaluation de l'autonomie des Communes est une question qui échauffe les esprits. Pour certains, elle n'existe plus guère et ce qui en reste n'est qu'un subterfuge pour occulter les réels centres de pouvoir. Pour d'autres, l'autonomie communale, même menacée par les États cantonaux et fédéral, reste vivante et d'une importance considérable. À la décharge des premiers, il est vrai que rares sont les domaines où la commune peut agir en toute indépendance. Depuis plus d'un siècle, les cantons légifèrent dans beaucoup de domaines, plus particulièrement la santé, les écoles, la politique sociale, laissant les communes exécuter les décisions cantonales, avec ou sans subventions (Tableau 1). Les autres reconnaissent cette emprise croissante mais, selon eux, elle ne limite pas réellement la marge de manœuvre des autorités locales, elle leur donne seulement un cadre d'action, finalement assez large. Selon les tenants de cette thèse, il existe aussi des domaines où les communes sont vraiment maîtres du jeu : urbanisme, affaires culturelles, loisirs, sports, police locale pour en citer quelques-uns.

3. Les tâches des Communes, qu'elles soient spécifiques ou partagées avec les Cantons, ne peuvent être accomplies qu'à l'aide d'une gestion financière incluant le prélèvement d'impôts communaux propres. Cette fiscalité communale est certes régie par des lois cantonales mais les besoins de la commune sont déterminants : l'augmentation ou la diminution de la quotité d'impôt fixée par le Canton est du ressort quasi exclusif des autorités communales.

Elles disposent donc théoriquement de conséquentes rentrées d'argent et sont supposées pouvoir intervenir fortement sur les pratiques d'auto-financement. Or, dans la réalité, leurs possibilités sont limitées dans la mesure où la Commune se voit dans l'obligation de remplir un nombre

important de charges qui dans d'autres pays sont du ressort de l'État central : police locale, prévoyance sociale, participation à l'instruction publique, équipements techniques, entretien d'une part du réseau routier. Ces prestations onéreuses amputent considérablement les possibilités financières des Communes.

D'autre part, le développement économique des années soixante et soixante-dix, ainsi que la pression démographique, ont contribué à ce que l'accent soit mis sur le développement des structures socio-culturelles et autres services publics. Avec la baisse des rentrées fiscales qui accompagnent la crise économique, les ressources des collectivités locales sont rognées par le fonctionnement des équipements et institutions en place, ainsi que par le remboursement des dettes contractées et de leurs intérêts. Le manque de liquidités les empêche alors d'envisager et de soutenir une politique économique de promotion.

4. Une recherche menée sur un échantillon de décisions de villes petites et moyennes confirme ces quelques remarques (Bassand et Fragnière 1978). Deux grands types de décisions se dégagent : les décisions closes et les décisions ouvertes. Les premières sont du ressort exclusif de l'exécutif communal et donc le fait d'une poignée de personnes qui souvent ne font qu'exécuter des programmes cantonaux ou fédéraux, ce qui n'exclut nullement un enjeu financier souvent considérable. Les décisions ouvertes sont celles où une large partie des acteurs locaux (associations, presse, personnalités locales) sont parties prenantes et où les citoyens sont consultés soit dans une assemblée, soit dans un scrutin. Cette analyse fait alors apparaître que plus les associations et personnalités locales sont impliquées dans ce processus, moins la décision est conflictuelle.

5. À partir de la même recherche sur les décisions, on peut se faire une idée de la structure du pouvoir. Le pouvoir communal est beaucoup plus contrôlé par les couches moyennes et supérieures que par les couches populaires. Les premières, comme partout ailleurs, se situent beaucoup plus au centre ou à la droite de l'éventail politique qu'à gauche.

Pour les acteurs sociaux d'origine modeste, militer dans un parti politique est quasiment la seule voie d'accès à des responsabilités politiques. En d'autres termes, le dévouement et l'activisme organisationnels compensent un manque de ressources sociales.

Deux autres traits caractérisent les acteurs politiques communaux : d'une part, ce sont des leaders d'opinion très sollicités, d'autre part, leur vie associative est très intense. Ces deux éléments vont d'ailleurs de pair et augmentent en fonction de la stratification sociale et du cumul des fonctions politiques. Un raisonnement en termes de classes sociales fait apparaître un rôle important de la bourgeoisie dans les communes, mais selon deux modalités : elle est parfois gestionnaire lorsque ses représentants

occupent directement des postes-clés dans l'appareil politique communal mais elle se contente aussi parfois de contrôler, en utilisant les relais que sont les associations ou les partis politiques pour faire prévaloir ses intérêts.

Ce profil des acteurs politiques locaux, brossé à grands traits, tolère bien sûr des variations selon les types de communes. La structure sociale, l'histoire même de la commune, aussi bien que le contexte cantonal rendent compte des variations de la structure du pouvoir local.

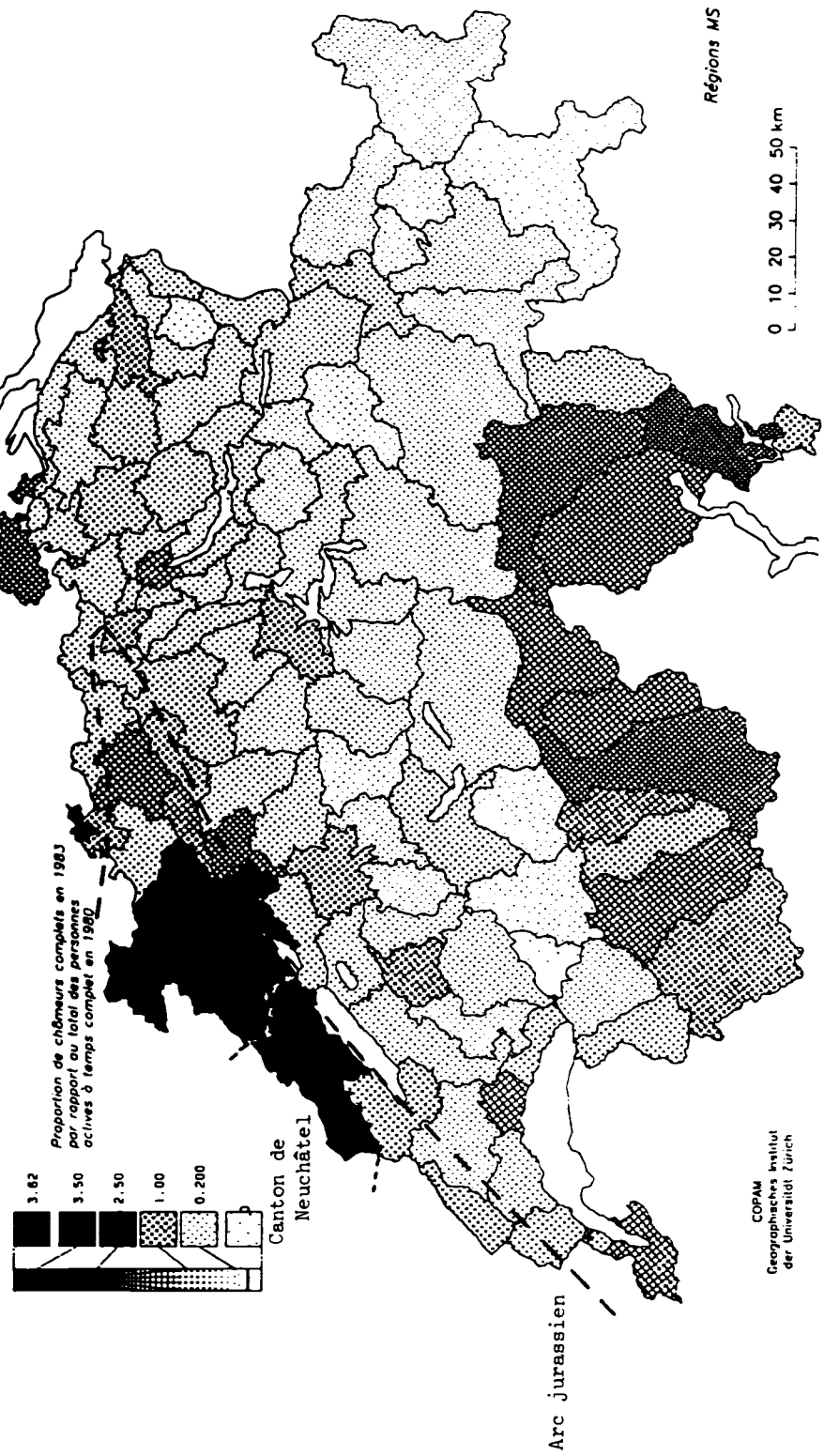
▣ La crise économique en Suisse

Avec 0,9% de la population active au chômage en 1983, et 1,1% en 1984 (environ 35 000 personnes), la Suisse est certainement un des pays au monde qui enregistre le plus faible taux. Cela ne signifie pas qu'elle est complètement épargnée par la crise économique qui a débuté vers le milieu des années soixante-dix, mais que celle-ci se développe de manière particulière. Tout d'abord, de conjoncturelle la crise qui touche la Suisse est devenue structurelle, affectant surtout les branches industrielles : horlogerie, textile, chimie, et petite mécanique (machine-outil, mécanique de précision), épargnant les services (banques, assurances, tourisme). Entre 1973 et 1976, 300 000 postes de travail ont disparu, la majorité de ces pertes a concerné les étrangers, en grande partie par le biais d'une diminution de l'immigration. C'est ainsi qu'entre 1974 et 1977, on compte 170 000 étrangers de moins en Suisse (en 1982, 926 000 étrangers vivaient en Suisse, représentant 14,5% de la population totale). On comprend mieux ainsi comment la Suisse arrive à maintenir (de façon indirecte) un taux de chômage extrêmement bas. À noter encore – comme partout ailleurs – que dès qu'un chômeur n'est plus au bénéfice des prestations d'assurance, il disparaît des effectifs enregistrés par les statistiques. Enfin, toute une série de mesures (retraite anticipée, division des postes de travail, allongement des formations) ont contribué à limiter le taux de chômage quand bien même 10% des emplois ont disparu.

La carte 1 illustre la situation du chômage en Suisse en 1983. Elle montre bien dans quelle mesure l'arc jurassien est la région la plus frappée de Suisse.

La chaîne de montagnes du Jura suisse, massif plissé d'altitude moyenne (jusqu'à 1 700 m), qui fait frontière commune avec la France, est une région périphérique en Suisse. Elle apparaît comme un espace hétérogène, constitué d'un grand nombre de micro-régions. Cette hétérogénéité s'exprime tant des points de vue géographique, économique que culturel. À l'exception de trois centres industriels moyens, l'arc jurassien joue un rôle quelque peu secondaire dans l'organisation de la société suisse.

Carte 1: Chômeurs complets en Suisse en 1983



Source: Inst. géogr. Uni. ZH, PNR-5, IREC, 1985, Atlas structurel de la Suisse, Ruegger, Grünsch

Les perturbations qui secouèrent l'économie mondiale depuis le début des années septante, ont touché de plein fouet les entreprises industrielles jurassiennes de l'horlogerie et de la mécanique de précision, qui constituent l'essentiel du secteur secondaire.

Dans ces deux domaines, l'apparition de technologies nouvelles a profondément modifié les processus de production et les produits – et de nouveaux pays producteurs qui développent un appareil de production concurrent, d'autant plus performant qu'ils combinent l'utilisation de ces nouvelles technologies à un prix de la main-d'œuvre très bas – ont remis radicalement et rapidement en question les anciennes spécialisations.

Mal préparées devant ces bouleversements, refusant longtemps le changement, vivant sur les acquis qui avaient assuré leur prospérité, les entreprises jurassiennes ont subi très durement la crise de 1973-1974. Il en est résulté une diminution rapide et importante de l'emploi et de la population, due à la contraction quasi générale des entreprises industrielles (et des autres activités régionales) et à la disparition d'un grand nombre d'entre elles.

C'est ainsi qu'en 10 ans (variation 1970-1980), l'arc jurassien a perdu près de 35 000 habitants. À titre d'exemple, le Canton de Neuchâtel, entre 1970 et 1979, a perdu plus de 11 000 emplois industriels équivalant à une diminution d'un tiers (32,4%) de sa capacité de travail dans ce seul secteur. La conséquence fut une perte d'environ 10 000 habitants pour le canton (5,7%), alors que pour la décennie 1970-1980, la population augmentait de 1,5% en Suisse.

À la fin de 1984, les taux de chômage les plus élevés ont été ceux des cantons du Jura (3,2% : 936 personnes), de Bâle-Ville (2,9% : 2 996 personnes) et de Neuchâtel (2,6% : 2 079 personnes). Dans 17 cantons, le taux est resté inférieur à 1,2% (moyenne de décembre 1984).

Jusqu'alors, les variations conjoncturelles précédentes – auxquelles l'horlogerie et la mécanique de précision sont traditionnellement très sensibles – avaient habitué la plupart des industriels jurassiens à voir leurs affaires reprendre avec la relance générale des activités : ils attendaient par conséquent une amélioration de leur environnement économique pour retrouver leur propre prospérité.

Or, la crise structurelle en cours déjoua cette stratégie; les vagues d'amélioration et d'aggravation de l'économie mondiale s'accompagnant d'une redistribution générale des avantages acquis. L'existence même des activités industrielles de la chaîne du Jura suisse s'en trouva particulièrement menacée. Pour les entreprises jurassiennes qui entendaient subsister, il n'était d'autres solutions que d'innover dans leurs produits, leurs processus de production et leur marché. En d'autres mots, elles devaient procéder à une restructuration de leurs activités.

▣ La réaction des collectivités communales et cantonales

Précisons que dans les grandes lignes les collectivités communales de l'arc jurassien reflètent la diversité que nous avons esquissée dans notre premier paragraphe. Au début des années septante les collectivités publiques de la chaîne du Jura ne disposaient pas de politiques économiques de promotion et aucune mesure particulière n'était appliquée pour développer l'économie de la région. La ville de La Chaux-de-Fonds fait exception (voir plus loin).

Cette carence s'explique par la prospérité économique qui caractérisait le Jura suisse depuis les années 50 et par l'opposition systématique des industriels à la venue de nouvelles entreprises, par crainte de surenchère sur le marché de l'emploi. Actuellement cette opposition n'est levée que partiellement.

La crise 1973-74 prend donc collectivités locales et cantonales au dépourvu. Elles réalisent alors seulement leur impuissance et leur manque de moyens d'action devant les fermetures d'entreprises et la montée du chômage.

Une première réaction des collectivités jurassiennes a consisté à se doter des moyens traditionnels de promotion économique. Ceux-ci consistent, par l'octroi d'avantages spécifiques, à attirer des entreprises extérieures pour qu'elles localisent dans la région une de leurs succursales, ou qu'elles y déplacent entièrement leurs activités. Les avantages proposés seront destinés à accompagner la croissance des entreprises et à faciliter leur adaptation. Leurs caractères traditionnels ne leur permettent pas de contribuer à résoudre les nouveaux problèmes auxquels sont confrontés les entreprises. Ils sont principalement au nombre de cinq.

1. Promotion d'avantages fiscaux, c'est-à-dire accorder certaines facilités aux nouvelles entreprises qui envisagent leur installation dans la commune ou pour celles en place qui nécessitent un soutien financier (abattement d'impôts, facilité d'amortissement). Très souvent, ces mesures communales peuvent se voir confortées par une intervention du pouvoir cantonal qui irait dans le même sens, mais celle-ci ne précède jamais celle-là, l'initiative revenant donc à la commune.
2. Mise en place ou extension d'une zone industrielle. La mise à disposition de terrains équipés apparaît comme une nécessité toujours plus grande pour attirer de nouvelles entreprises. Disponibilité et prix attractifs des terrains sont des éléments qui permettent une politique de relance, pour autant que le canton intervienne dans le domaine de la promotion.
3. Mise à disposition de locaux industriels. Il s'agit d'une part, de disposer d'un parc immobilier adapté à la demande (les exigences semblent

avoir fortement augmenté sur ce point et en font une faiblesse pour la plupart des régions en difficulté) et d'autre part, prévoir des abaissements de loyers comme politique de soutien.

4. Utilisation du réservoir de main-d'œuvre étrangère frontalière : si les permis de travail sont délivrés par l'État, c'est encore la commune qui décide de leur attribution, à l'intérieur d'un contingent dont elle dispose. L'apport de cette main-d'œuvre frontalière, abondante et bon marché, peut être un élément décisif dans l'installation d'une nouvelle entreprise. Son rôle est plus controversé quant à ses effets sur les entreprises existantes. Elle leur offre des conditions de production plus favorables ce qui accroît leur compétitivité. Mais elle contribue aussi à conforter certaines d'entre elles à vivre sur cette « rente de situation » et à ne pas procéder aux mutations internes inévitables, ce qui à terme les condamne à disparaître.
5. Élaboration de politique communale d'investissement en faveur des entreprises. S'il est vrai que les ressources financières communales sont très sollicitées par les tâches légales qui leur incombent, il n'en reste pas moins vrai que les grandes communes et/ou celles qui sont riches, disposent d'une réelle capacité d'investissement. Elles l'utilisent pour soutenir les activités économiques locales ou régionales. De nombreuses formules sont appliquées depuis la commande à une entreprise d'un produit nouveau, à un prix plus élevé que celui du marché pour lui permettre de démarrer une nouvelle activité, jusqu'à des prêts à des taux d'intérêt très bas pour industriels désireux de monter leur propre petite entreprise, en passant par le soutien financier d'un organisme régional d'encadrement aux PME.

Ces initiatives avaient pour objet de rattraper le retard accumulé et de soutenir la concurrence d'autres régions du pays, voire d'Europe, qui offraient depuis longtemps des avantages analogues. Pour le Jura, elles s'avèrent pourtant insuffisantes en raison de l'ampleur et de la soudaineté de la crise régionale de l'emploi et compte tenu de la nécessité de répondre aux besoins des entreprises régionales en pleine mutation.

Ceci a conduit les pouvoirs publics – aux trois niveaux institutionnels suisses – à compléter leurs actions classiques par des mesures nouvelles destinées à favoriser, faciliter et susciter l'innovation dans les entreprises existantes. Ces mesures ont pour objectif d'accroître la capacité d'action des entreprises en réponse à leurs difficultés présentes, tout en respectant leur liberté d'entreprendre, notion sur laquelle les chefs d'entreprises helvétiques et jurassiennes veillent jalousement, refusant tout interventionnisme étatique.

▣ La mise en place de nouvelles dispositions publiques

Le grand nombre d'initiatives mises sur pied par les pouvoirs publics de la chaîne du Jura depuis 1973-74, la diversité de leurs caractéristiques, ainsi que leur application souvent très récente, nous empêchent d'en dresser un tableau exhaustif. Nous préférons donc rendre compte de quelques exemples significatifs pour illustrer – au niveau local et régional, cantonal et fédéral – la diversité des réponses, leur imbrication et le rôle spécifique des collectivités locales.

◇ RET SA, un organisme local d'appui aux PME

En 1971 est fondée à la Chaux-de-Fonds (42 000 habitants à l'époque, 37 000 en 1984) la société anonyme Recherche Économique et Technique (RET SA). Cette initiative fait suite à une étude des problèmes économiques de la ville, lancée en 1968 par les autorités communales et quelques industriels, qui avait mis en évidence la nécessité d'appuyer les PME de la région en raison des problèmes importants qu'elles rencontraient dans leurs restructurations, problèmes qu'elles n'étaient pas à même de surmonter.

Les partenaires de RET SA sont la ville (55% des actions) et des entreprises locales (45%). Ces dernières détiennent la majorité des sièges du Conseil d'administration (8 sur 13), de manière à contrôler effectivement le fonctionnement de la Société.

Ces moyens financiers doivent lui permettre de mener des actions dont les effets ne se font sentir qu'à moyen ou long terme. Pour le reste, son chiffre d'affaire, en constante progression depuis la création, est constitué par les mandats réalisés pour des entreprises. RET SA n'offre pas de services gratuits. Ses actions sont ponctuelles, momentanées et exceptionnelles. La société ne se substitue en aucun cas au décideur; elle se contente d'une aide à la décision. Les mandats sont exécutés en étroite collaboration avec les entreprises clientes. Ce sont les besoins des entreprises qui dictent les activités de la société, qui comprennent deux types d'actions.

1. Des actions spécifiques destinées à une seule entreprise; elles recouvrent des domaines très différents de la promotion d'un produit au contrôle et à la mise en train d'installations techniques nouvelles, en passant par le développement d'un produit nouveau, l'analyse de la concurrence, la mise au point d'un plan financier, etc.
2. Des actions générales destinées à plusieurs entreprises; elles concernent la promotion des capacités locales de sous-traitance, l'organisation de stands collectifs lors d'expositions, la prospection de produits et de procédés nouveaux, la collaboration avec tous les milieux impliqués dans la promotion économique cantonale.

RET SA, malgré certaines difficultés au départ, connaît depuis 1975 un très fort développement de ses activités. Alors que le montant des subventions publiques est inchangé depuis plusieurs années, les mandats réalisés représentaient, en 1981, plus de 100% des subventions et leur volume n'a pas cessé d'augmenter depuis. De même, son rayon géographique d'action n'a cessé de s'étendre.

La collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur privé a permis de mettre au point une institution qui combine des critères de libre entreprise au niveau de sa gestion avec un financement (subventionnement d'un fonds de roulement) d'origine publique. La crédibilité des actions engagées par RET SA auprès des milieux industriels a été assurée par la valeur et la pérennité des prestations fournies par la société et renforcée par la participation effective des milieux privés à la gestion des affaires de la société.

◇ **Nouvelles dispositions du Canton de Neuchâtel**

Parmi les différentes mesures cantonales de développement économique, la politique de promotion connaît un renouveau tout particulier. « Renaissance » en fait, car une telle politique de promotion économique cantonale, voire régionale, n'est pas en soit un phénomène récent; elle l'est du fait qu'elle est adoptée par des gouvernements cantonaux situés en périphérie, et surtout, elle le devient à travers un recours à des méthodes et des moyens plus agressifs.

Nous avons eu déjà l'occasion de mentionner l'ampleur des déficits économique et démographique (perte de 15 000 emplois pour une population résidente de 155 500 en 1983) qu'a connu le canton de Neuchâtel. Il n'est donc pas étonnant que ce soit là que l'on enregistre les mesures promotionnelles, à l'égard de l'industrie, les plus intéressantes de l'arc jurassien, non seulement compte tenu de l'objectif de vouloir pallier les effets de la crise économique mais aussi parce que, dans une certaine mesure, ce canton a su se doter d'outils et de moyens d'intervention originaux, voire avant-gardistes.

C'est tout d'abord avec la mise sur pied d'une législation idoine (loi sur la promotion de l'économie) que ce Canton s'est donné les pouvoirs et attribué les compétences qui conviennent aux buts fixés : création et maintien de l'emploi, recherche de nouveaux marchés, efforts de diversification et d'innovation. L'exécutif politique cantonal dispose alors de plusieurs instruments : — à travers l'aide financière, notamment le cautionnement de crédits bancaires destinés aux investissements, la prise en charge d'intérêts, la contribution au recyclage et à la création d'emploi; — par des achats de bâtiments, de terrains industriels et de leurs équipements; — par une aide fiscale aux entreprises; — par une contribution au développement des régions de montagne à travers la promotion des équipements collectifs communaux, en collaboration avec l'aide de la Confédération.

L'autre instrument important est la promotion industrielle proprement dite, en l'occurrence la recherche, à l'extérieur des frontières cantonales et nationale, d'industriels et d'hommes d'affaire susceptibles de s'étendre ou de créer de nouvelles unités de production. Commencée concrètement dès la fin 1978, la promotion économique ne vise pas seulement à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises mais cherche aussi à développer une coopération entre les entreprises étrangères et neuchâteloises, ainsi qu'à renforcer la présence de Neuchâtel à l'extérieur du canton. Deux outils ont été créés à cet effet : le « Service économique et statistique » qui coordonne l'activité à l'intérieur de l'espace cantonal et se focalise sur le tissu industriel existant; la collaboration d'un bureau privé, non rattaché à l'administration cantonale, en la personne d'un conseiller en promotion industrielle et commerciale travaillant à prospecter à l'étranger et à mettre sur pied un dense réseau de correspondants (avocats d'affaire, conseillers fiscaux, fiduciaires), relais indispensable à toute politique à moyen et long termes.

Parallèlement à ces deux institutions, d'autres mesures ont encore été prises : le mandat confié à RET SA afin d'entreprendre des démarches systématiques auprès des services compétents de la Confédération suisse pour l'obtention de commandes plus importantes à honorer dans le canton. Plus récemment, la création d'une société neuchâteloise de financements industriels, financée par le secteur privé et fonctionnant selon le principe des sociétés de « venture capital ». Enfin, d'autres groupements et institutions (fondations privées, instituts universitaires, écoles professionnelles, chambres commerciales, organisations syndicales, etc.) contribuent chacun à leur manière à soutenir cette politique de promotion industrielle.

Il faut dire qu'aux stimulations fiscales, aux facilités administratives de financement le Canton fait aussi miroiter les qualités préexistantes qui lui sont propres : main-d'œuvre extrêmement qualifiée et versée aux travaux industriels et de technologies de pointe, tissu industriel fondé sur les écoles techniques, d'électronique et micro-technique. De même, les avantages du pays sont mis en évidence : paix du travail, stabilité politique, qualité des services.

Même si certains éléments font encore défaut (notamment l'absence de grandes et rapides voies de communication routière et ferroviaire, et l'insuffisance de bâtiments industriels et tertiaires) la politique de promotion économique du canton de Neuchâtel commence à porter ses fruits et enregistre l'arrivée d'un certain nombre de nouveaux entrepreneurs sensibles aux qualités des savoir-faire locaux et des infrastructures. Les nouveaux domaines de prédilection s'orientent vers le technico-médical, l'électronique, la mécanique de précision, ou la robotique.

Comme nous l'avons mentionné en début de paragraphe, la politique de promotion économique n'est ni une pratique récente, ni spécifique au Canton de Neuchâtel. Celui-ci pourtant se caractérise par une étroite colla-

boration avec les communes politiques, tout particulièrement avec les grandes communes urbanisées. Le consensus entre acteurs économiques étant acquis, la coordination est laissée au Canton. Il n'existe donc pas de pratique de mise devant le fait accompli de la part des instances cantonales, mais une politique de concertation, même si pour certaines petites communes les moyens susceptibles d'être mis en œuvre sont réduits.

◇ Mesures fédérales favorisant des projets d'innovation

Nous faisons référence ici à l'Arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière subsidiaire en faveur des régions dont l'économie est menacée. Nous ne mentionnons pas d'autres initiatives privées (bancaires ou non) ou mixtes (cantons et entreprises spécialisées dans le capital risque) qui sont apparues ces dernières années un peu partout en Suisse, y compris dans le Canton de Neuchâtel, sur pression de certains milieux privés et de quelques cantons particulièrement touchés par la crise. La Confédération prend par Arrêté fédéral des mesures destinées principalement à encourager l'innovation et la diversification dans les entreprises des régions à mono-structure industrielle. Le Jura suisse est la principale région du pays où l'arrêté est appliqué, mais pas la seule.

Les moyens mis à disposition par la Confédération pour tous les projets d'innovation ou de diversification sont les suivants :

- cautionnement de crédits bancaires (1/3 du coût total au maximum, pendant 10 ans);
- contribution à fond perdu au service de l'intérêt de la part cautionnée (jusqu'à 1/4 du taux d'intérêt commercial usuel, pendant 6 ans);
- allègement de l'impôt fédéral direct.

Ces moyens sont octroyés à la condition générale que le principe de subsidiarité soit respecté, c'est-à-dire, que *le Canton et la banque concernée par un projet d'investissement d'une entreprise industrielle consentent à des efforts financiers équivalents à ceux offerts par la Confédération*. Ces deux derniers partenaires – banque et canton – sont en fait chargés de faire la promotion de ces investissements auprès des milieux intéressés; les cantons principalement se sont chargés de cette tâche, souvent appuyés par les banques cantonales qui sont des institutions bancaires à caractère public.

Depuis son application, l'arrêté a rencontré un certain succès puisque ce ne sont pas moins de 174 projets qui ont bénéficié de cette aide, créant et consolidant 3 400 emplois, dont 148 projets correspondant à 2 900 emplois dans le seul Jura.

◇ Prestations de l'assurance-chômage adaptées aux régions en difficulté

Le 1er janvier 1984 est entrée en vigueur une nouvelle législation fédérale concernant l'assurance-chômage. Elle prévoit le versement d'indemnités pendant 250 jours au maximum et des mesures dites préventives destinées principalement à favoriser la mobilité professionnelle des chômeurs. Des dispositions particulières permettent, en cas de chômage régional prononcé et persistant, de prolonger la période d'indemnisation de 250 jours au maximum. De même le subventionnement des frais occasionnés par la mise sur pied de cours professionnels pour chômeurs est inversement proportionnel à la richesse des cantons, qui doivent assumer de toute façon une partie des frais.

Ces mesures sont donc incitatives et impliquent que *les Cantons et les Communes se chargent de leur mise en œuvre. Ce sont eux qui doivent, de fait, être à l'origine des initiatives, réunir les différents partenaires concernés (institutions de formation, administrations locales et cantonales, chômeurs, entreprises), mettre sur pied ces cours pour ensuite solliciter l'aide financière de la Confédération.* Si le coût financier de ces opérations n'est pas toujours très élevé, ils réclament une ferme volonté politique locale et cantonale, d'entreprendre et de réaction face à la crise.

Les collectivités jurassiennes et neuchâteloises plus particulièrement sont, à l'avant-garde de la mise en œuvre des mesures préventives de la loi sur l'assurance-chômage. Mais un an à peine après son entrée en vigueur, il est encore trop tôt pour pouvoir en dresser un bilan. On peut par contre mentionner les efforts consentis par le canton de Neuchâtel pour appliquer les mesures préventives; nous en relevons trois.

1. Information des chômeurs, des collectivités locales et des partenaires sociaux par :

- l'édition de plaquettes contenant des conseils aux personnes au chômage, relatives aux démarches administratives à entreprendre (assurances diverses, office d'emploi, droits et obligations, etc.) et aux initiatives en matière de perfectionnement; ces plaquettes sont distribuées à tous les chômeurs;
- l'édition d'une brochure destinée aux communes qui présente la loi, les mesures préventives avec quelques cas d'application où le rôle des collectivités locales est mis en évidence;
- des contacts officiels avec les représentants patronaux et syndicaux pour mettre conjointement sur pied des actions;
- des campagnes publiques – affichage et annonces dans la presse écrite – relatives aux cours de perfectionnement organisés.

2. Organisation d'un vaste programme de cours professionnels ouverts tant aux chômeurs qu'aux personnes disposant d'un emploi, de perfectionnement dont le programme a été défini après consultation des milieux industriels directement intéressés.

3. Prise de contact individualisée avec les entreprises qui recrutent du personnel pour leur présenter les mesures préventives (subvention d'une partie du salaire du chômeur pendant les premiers mois d'engagement lorsqu'il y a formation de celui-ci à un nouvel emploi ou à de nouvelles tâches).

Mais la volonté publique est à elle seule insuffisante puisque les cours mis sur pied n'auront de sens véritable que s'ils permettent à leurs bénéficiaires principaux (les chômeurs) de retrouver du travail. L'attitude des entrepreneurs face aux chômeurs et leurs besoins qualitatifs et quantitatifs d'employés, constituent des facteurs très importants du succès des mesures publiques.

☐ La transformation du pouvoir local : l'émergence de nouveaux acteurs

On voit donc que la crise économique a modifié les tâches des organes administratifs et politiques aux différents échelons communal, régional, cantonal, national. Cette mutation dans les tâches à remplir, et donc dans les rôles, n'a pas seulement eu une incidence sur les fonctions, voire parfois sur les structures des différentes instances, mais encore sur la composition et le profil des autorités elles-mêmes. C'est, semble-t-il, surtout au niveau communal que la transformation est le plus perceptible car c'est là que les problèmes à considérer se sont les plus modifiés : il ne s'agit plus maintenant de gérer un quotidien routinier, mais il devient nécessaire d'entreprendre, voire d'innover. Or, les nouveaux objectifs ne peuvent pas être atteints si les moyens à la disposition des communes (surtout des plus petites) sont insuffisants ou inadaptés. Les marges de manœuvre sont à la mesure des disponibilités financières locales, et la plupart du temps les investissements effectués servent à assurer la gestion et le bon fonctionnement de la commune (épuration et alimentation en eau, services industriels, protection civile, etc.), empêchent des actions dans des domaines économiques. Bref, peu de projets peuvent être novateurs, étant donné la faible part d'auto-financement, ceci d'autant plus que les communes hésitent fortement à modifier leur échelle fiscale, de peur de générer de nouveaux départs d'entreprises et d'habitants.

Face à cette faible marge d'action, il s'agit d'optimiser les décisions à prendre; or c'est dans ce contexte que l'on assiste à une modification du profil des autorités locales. En effet, jusqu'à présent, les membres des exécutifs communaux de l'arc jurassien, si l'on excepte les grandes villes, étaient des notables locaux volontaires. Comme nous l'avons vu en introduction, parfois encore, lorsqu'une entreprise était dominante dans la commune, il n'était pas rare d'y voir plusieurs de ses cadres siéger à l'exécutif, contrôler ainsi non seulement économiquement mais aussi politiquement les destinées communales, manœuvres ayant souvent conduit à des pratiques

stérilisantes ou immobilisatrices, chaque nouveau projet d'arrivée d'entreprise étant interprété comme une concurrence potentielle. Toute la politique communale était alors subordonnée aux perspectives de l'entreprise locale dominante.

Avec la crise la situation change. Même si la bonne volonté reste toujours nécessaire pour accepter des responsabilités à un échelon communal, on se rend compte qu'il ne s'agit plus maintenant d'avoir aux commandes des personnes qui soient seulement au bénéfice d'une aura locale; il faut surtout des leaders qui puissent être en mesure de prendre des décisions qui tiennent compte de la nouvelle donne. On assiste alors à l'apparition d'une catégorie d'acteurs politiques locaux qui, bien qu'étant du lieu, sont formés et disposent d'un réseau de sociabilité personnel élargi, englobant souvent des responsables d'administrations cantonales, voire fédérales. Ces « néo-notables » se doivent, non seulement de comprendre les problèmes de l'heure et de dialoguer avec administrateurs et décideurs d'autres échelons, mais encore de proposer des stratégies de collaboration, et en un mot de prendre des initiatives. Certes, cette relève n'a pas drainé de nouveaux moyens financiers mais contribue à réorienter la politique communale en cherchant une optimisation des disponibilités existantes. Cette situation entraîne un autre élément non négligeable : cette prise de pouvoir et les circonstances économiques difficiles ont libéré les esprits et anéanti certains blocages; maintenant il est enfin possible d'oser et d'être novateur. Les exécutifs communaux restent toujours une milice locale, mais ils ont compris la nécessité de défendre les intérêts communaux en faisant passer les interventions à l'échelon régional, suite à une prise de conscience de la globalité des problèmes et de leur intercommunalisation. Les procédures et les instances se multiplient, il s'agit d'y voir clair, d'informer, de décroquer, parfois même d'animer, le nouveau notable est moderniste et fougueusement décidé à revitaliser l'économie et à dynamiser la région à partir de procédures endogènes. L'objectif n'est plus de cristalliser un statut à l'échelon local mais de conclure des alliances régionales et cantonales sur la base de problématiques à résoudre et d'objectifs à atteindre.

☐ Conclusion

Quel enseignement tirer de cette analyse exploratoire de la parade à la crise économique par les pouvoirs publics communaux, cantonaux et fédéraux et de l'influence de la crise sur la structure du pouvoir local ? Relevons trois points :

1. La vitalité des collectivités publiques locales, ainsi que leur autonomie, constituent bien les conditions nécessaires de l'amélioration de leur situation socio-économique. Elles ne sont néanmoins pas suffisantes; elles sont vaines si elles ne peuvent pas être relayées et complétées, au niveau cantonal et fédéral, par des initiatives similaires

ou complémentaires. Au-delà de l'existence de ces interventions cantonales et fédérales, les collectivités locales doivent encore disposer de la capacité politique, financière et humaine, de tirer parti des opportunités existantes.

Cette situation remet en cause la plus grande partie des transferts de l'État fédéral et cantonal vers les collectivités communales qui sont liés à l'exécution de tâches précises. Ils n'accroissent en rien les moyens réels d'actions des collectivités locales, que seuls des transferts non-liés seraient en mesure d'assurer.

2. Les échelons local et régional sont des lieux privilégiés d'intervention pour les pouvoirs publics en matière économique et sociale en raison de leur proximité des problèmes et des solutions originales et nouvelles, associant nécessairement les acteurs concernés. Mais il est aussi déterminant comme niveau auquel doit être assurée la question de l'application et de la coordination des mesures publiques et où se développe une intense collaboration entre secteurs privé et public.
3. Ces actions des pouvoirs communaux appuyés par le Canton et la Confédération sont eux-mêmes vains s'ils ne contribuent pas à mobiliser tous les acteurs locaux et par conséquent à réduire le fatalisme et la résignation des entrepreneurs comme celle des diverses catégories de main-d'œuvre. Plus encore, la modernisation, le redéploiement, l'innovation, la diversification ne peuvent pas rester le fait exclusif de l'économie : ils tournent court s'ils n'impliquent pas tous les types d'acteurs et de paramètres locaux et régionaux.

BIBLIOGRAPHIE

- BASSAND M.
1982 *Villes, régions et sociétés*. Lausanne: P.P.R.
- BASSAND M. et J.P. Fragnière
1978 *Le pouvoir dans la ville*. Vevey: Delta.
- EWERS H.J. et R. Wettmann
1980 *Innovationsorientierte Regionalpolitik*. Berlin: Internationales Institut für Management und Verwaltung.
- LIECHTI D. et M. Rey
1983 *La mise en œuvre des politiques de promotion économique des cantons de Berne et Neuchâtel*. Berne: Rapport no 36 des travaux « Problèmes régionaux en Suisse ».
- MAILLAT D. et al.
1984 *La nouvelle politique régionale*. Neuchâtel: EDES.

- MEYLAN J., M. Gottraux et P. Dahinden
1972 *Communes suisses et autonomie communale*. Lausanne: Groupe d'étude de l'autonomie communale en Suisse.
- PERRET F.L. et L. Thevoz
1982 *Analyse des mesures pour une nouvelle répartition géographique des emplois et des investissements*. Lausanne: Communauté d'Étude pour l'Aménagement du Territoire.
- REY M. et L. Thevoz
1983 *La promotion économique régionale en faveur des PME : une politique à redéfinir*. Lausanne: Communauté d'Étude pour l'Aménagement du Territoire.
- ROHR J.
1972 *La Suisse contemporaine*. Paris: Armand Colin.

RÉSUMÉ / SUMMARY

Le pouvoir local face à la crise économique. L'exemple des collectivités publiques locales et régionales et l'arc jurassien en Suisse

En Suisse, seulement certaines régions, notamment celles de l'arc jurassien, subissent les effets de la crise économique. Bien que celle-ci n'ait pas généré d'importants débats, diverses approches ont été déployées par les Communes touchées pour contrer les effets de la crise économique sur l'emploi. Il s'en dégage un effort axé principalement sur une revalorisation du capital avec des protagonistes nouveaux qui assurent, d'une certaine façon, la relève des anciens notables et des cadres des entreprises en difficulté et injectent une approche plus collectiviste et politique. À cet égard, dans ces communes, la crise économique est aussi une crise politique qui laisse entrevoir principalement un resserrement des forces locales dans une perspective de collaboration élargie.

Local Authority and the Economic Crisis : The Example of Local and Regional Population Clusters in Switzerland's Jurassic Arc

It is only certain regions of Switzerland – notably those in the Jurassic arc – which now suffer the effects of the economic crisis. Though the economy has generated little discussion, various measures to counter employment consequences of the current crisis have been undertaken locally in those communes directly affected. These include attempts focusing mainly on increased emphasis on capital resources involving new players, who in a certain sense have replaced earlier leaders and company cadres in firms experiencing difficulties, and whose approaches are now somewhat more collectivist and political. In fact, the crisis for these communes is both political and economic, which permits one to predict an inevitable realignment of local forces with an eye to improved cooperation.

Michel Bassand, François Hainard et Laurent Thevoz
Institut de Recherche sur l'Environnement Construit
Communauté d'Étude pour l'Aménagement du Territoire
École Polytechnique Fédérale de Lausanne
14, avenue de l'Église-Anglaise
CH 1006 Lausanne
Suisse

Le Laboratoire de Recherches Anthropologiques annonce la parution de trois nouveaux documents :

Mikhaël ELBAZ, *L'économie politique des clivages ethniques : thèmes et théories*. Documents de recherche no 3, Laboratoire de recherches anthropologiques, Université Laval, 94 p., 1985.

Yvan SIMONIS (éd.), *Claude Lévi-Strauss à l'Université Laval*. Documents de recherche no 4, Laboratoire de recherches anthropologiques, Université Laval, 131 p., 1985.

Pierre-André TREMBLAY, *Bibliographie élémentaire pour l'enseignement du matérialisme historique*. Outils pédagogiques no 1, Laboratoire de recherches anthropologiques, Université Laval, 64 p., 1985.

Ces documents sont disponibles au coût de trois dollars (3\$) chacun à l'adresse suivante :

Mikhaël Elbaz, directeur
Laboratoire de Recherches Anthropologiques
Département d'anthropologie
Université Laval
Cité universitaire
Québec, Canada
G1K 7P4