

## Dossier

Les villes et la politique sociale

## Prévoyance

La 1<sup>re</sup> révision de la LPP – à quoi ressemble-t-elle?

## Santé publique

Assurance qualité dans le laboratoire médical

---

# Sécurité sociale

CHSS 3/2002

---

*Sécurité  
sociale*

**BSV / /**  
**OFAS / /**  
**UFAS / /**

## Sommaire Sécurité sociale CHSS 3/2002

Chronique avril / mai 2002	126
----------------------------	-----

Mosaïque	128
----------	-----

**Dossier**

<b>Les villes et la politique sociale</b>	<b>129</b>
---	------------

Les villes, objets et acteurs de la politique sociale (Géraldine Luisier, OFAS)	130
---	-----

Des charges sociales très lourdes pour les villes (Robert Fluder, OFS, Renate Salzgeber, Département des affaires sociales de la ville de Zurich)	133
---	-----

Initiative des villes : un équilibre à trouver entre assurances sociales et aide sociale (Ernst Wohlwend, président)	138
--	-----

Art. 50 Cst sur les villes et les communes : implications générales et dans le domaine de la politique sociale (Alfred Kölz et Susanne Kuster, Université de Zurich)	140
--	-----

Nouvelle péréquation et compensation financière des charges incombant aux centres urbains (Heinz Christen, Union des villes suisses)	144
--	-----

La politique fédérale des agglomérations : objectifs, stratégies et mesures (Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial)	146
---	-----

La politique des agglomérations de la Confédération vue par les communes (Sigisbert Lutz, Association des communes suisses)	150
---	-----

La position des cantons : vers une politique fédérale des agglomérations (Ruth Lüthi, conseillère d'Etat, Fribourg)	152
---	-----

Nouveaux projets : des assurances causales ne suffisent pas ! (Monika Stocker, Département des affaires sociales de la ville de Zurich)	153
---	-----

Politique sociale de la ville au futur (Antonio Da Cunha, Université de Lausanne)	155
---	-----

**Prévoyance**

La 1 <sup>re</sup> révision de la LPP – à quoi ressemble-t-elle ? (Erika Schnyder, OFAS)	157
--	-----

Recommencer à travailler : une stratégie pour surmonter une retraite anticipée imposée (Matthias Kuert, Université de Berne)	162
--	-----

**Santé publique**

Statistique Spitex 2000 (Daniel Reber, OFAS)	167
--	-----

Assurance qualité dans le laboratoire médical par la QUALAB (Ludwig Bapst et Jean-Robert L'Éplattenier, QUALAB)	170
---	-----

**Politique sociale**

Le Conseil national approuve les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (Barbara Regazzoni, OFAS)	175
---	-----

Premier rapport de la Suisse à l'ONU relatif à la mise en œuvre de la CEDAW (Patricia Schulz, Bureau de l'égalité)	177
--	-----

Troubles psychiques et assurances sociales (Erwin Murer, Université de Fribourg)	180
--	-----

**International**

Deuxième Assemblée mondiale des Nations Unies sur le vieillissement (Alfons Berger, OFAS)	182
---	-----

**Parlement**

Interventions parlementaires	185
------------------------------	-----

Législation : les projets du Conseil fédéral	188
--	-----

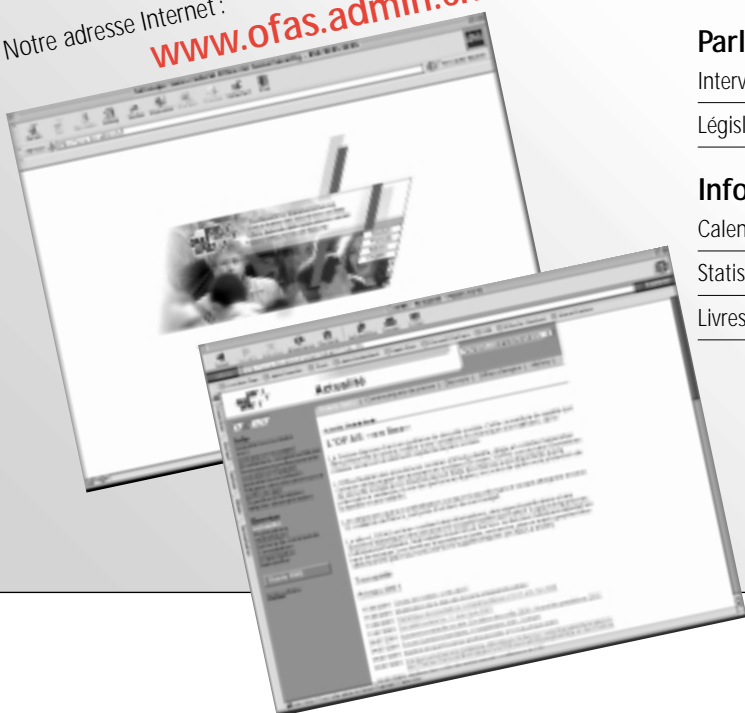
**Informations pratiques**

Calendrier (réunions, congrès, cours)	189
---------------------------------------	-----

Statistique des assurances sociales	190
-------------------------------------	-----

Livres et sites	192
-----------------	-----

Notre adresse Internet :

[www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)

## Une politique sociale à la mesure des villes ?



**Ludwig Gärtner**  
 Chef du secteur Recherche et  
 développement, OFAS  
 ludwig.gaertner@bsv.admin.ch

*La politique sociale a-t-elle quelque chose à voir avec l'organisation de l'espace ? Autrement dit, peut-on la mettre en relation avec un concept géographique, la ville en l'occurrence ? Des contributions inscrites au sommaire de ce dossier se dégagent trois grandes pistes de réflexion complémentaires. Cette thèse est d'abord défendue : si les villes doivent assumer une charge particulièrement lourde dans le domaine social, cela est dû au caractère suranné de la politique sociale fédérale, qui n'accorde une protection suffisante qu'aux personnes dont le vécu répond à des schémas socioculturels de moins en moins répandus dans les milieux urbains. Un autre argument met en évidence la (sur)charge financière des villes résultant des tâches que leur impose la politique sociale ; il ne faut pas en conclure pour autant que la politique sociale traditionnelle a été un échec, car cette situation résulte essentiellement d'un cumul des problèmes dans les villes. Enfin, l'accent est mis sur la nécessité de créer des instruments de politique sociale complémentaires dans les villes et les centres urbains, afin de répondre aux problèmes particuliers qui s'y rencontrent. Trois questions se posent au vu de ces analyses : faut-il réformer la politique sociale dans son ensemble ? Faut-il répartir autrement les charges financières ? Faut-il élaborer une politique sociale propre aux villes ?*

*La (re)découverte de la «nouvelle» pauvreté a provoqué dans les années 80, en Suisse comme ailleurs, un débat sur l'opportunité de mettre en place une «nouvelle» politique sociale. Le sujet, resté à l'ordre du jour dans la phase de récession des années 90, est redevenu brûlant*

*lorsque l'opinion publique s'est émue de la pauvreté des familles, de l'existence des «working poor» et de la précarité de certains emplois. Les changements socio-économiques rendent ce débat absolument nécessaire. Mais les enjeux sont tels qu'ils dépassent largement le cadre de la politique urbaine. Vouloir inscrire ce débat de fond dans la politique des agglomérations pourrait bien conduire celle-ci dans une impasse.*

*Du fait des mouvements migratoires vers la ville ou hors des villes (ou, au sein des villes, entre quartiers), il y a dans les villes et les centres urbains davantage de personnes qui ont besoin d'une aide qu'ailleurs. Mais on ne peut pas se contenter d'en déduire que les fonds à disposition doivent être répartis différemment. Les calculs de l'Administration fédérale des contributions montrent que dans de très nombreuses villes, la charge fiscale se situe plus ou moins dans la moyenne cantonale ; il est très rare qu'elle lui soit largement supérieure. Manifestement, les villes bénéficient dans d'autres domaines de certains avantages (revenus plus élevés, économies d'échelle), qui contrebalancent la charge qui pèse sur elles. De plus, d'éventuelles externalités devraient se répercuter en premier lieu sur les communes limitrophes des centres urbains. On ne voit dès lors pas très bien pourquoi les transferts financiers en faveur des villes devraient être réglés au niveau fédéral.*

*La politique sociale des villes doit-elle être taillée sur mesure ? Oui et non. Les centres jouent un rôle de pionniers, car il y a cumul de problèmes et nécessité d'agir. Plus que d'autres, les communes urbaines disposent certainement du savoir-faire requis en matière de politique sociale. Les expériences faites dans d'autres pays d'Europe ont cependant montré qu'une politique sociale urbaine était vouée à l'échec si des ponts n'étaient pas créés avec d'autres domaines politiques. Ce qui s'impose – et peut s'avérer efficace –, c'est une approche intégrée, associant mesures de rénovation urbaine, promotion de l'activité économique et de l'emploi, politique de la formation et de l'intégration, et politique sociale. Il s'agit de miser sur la participation de la population et de ne pas s'en tenir aux limites des quartiers. En d'autres termes, il ne faut pas faire de la politique sociale urbaine, c'est la politique urbaine qui doit être sociale. Autant dire qu'en Suisse, la politique des agglomérations n'en est qu'à ses premiers balbutiements.*

### Subsides cantonaux au financement des hôpitaux

Lors de sa séance du 12 avril, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a approuvé dans son principe la nouvelle réglementation du financement des hôpitaux, rendue nécessaire par un arrêt du TFA. Mais, s'écartant en cela de la position du Conseil des Etats (CHSS 2/2002, p.67), la commission demande que l'obligation de paiement des cantons ne se limite pas aux hôpitaux publics et subventionnés par les pouvoirs publics, mais s'étende aux hôpitaux privés. Elle réclame en outre l'urgence du projet, qui comportait une obligation de paiement avec effet rétroactif censée s'appliquer dès cette année. Les cantons, de leur côté, ont adhéré à l'accord de paiement des arriérés passé avec SantéSuisse.

Information de dernière minute: Le Conseil national a rejeté le 6 juin, par 101 voix contre 64, l'élargissement aux hôpitaux privés.

### Entrée en vigueur des Accords bilatéraux le 1<sup>er</sup> juin 2002

Le Conseil des ministres de l'UE ayant achevé le 17 avril la procédure de ratification, les Accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse, ainsi que la Convention AELE révisée, sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Le Conseil fédéral a pris le 24 avril les mesures nécessaires sur le plan de l'organisation.

### Loi fédérale contre le travail au noir : entrée en matière différée

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) décidera à une date ultérieure si elle entre en matière sur la loi fédérale contre le travail au noir, car elle souhaite se procurer des in-

formations supplémentaires. La loi doit notamment tenir compte des mesures contenues dans le projet de loi sur les étrangers (message du Conseil fédéral du 8 mars 2002, FF 2002, 3469).

### Modification du système de financement des institutions pour personnes handicapées

Le 24 avril, le Conseil fédéral a décidé de modifier le règlement sur l'assurance-invalidité (RAI). Cette modification permet d'une part d'introduire un nouveau système de financement des institutions pour handicapés sous forme de contrats de prestations et, d'autre part, d'atténuer les conséquences juridiques lors d'une demande de subventions AI/AVS hors délai. Elle est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2002. On trouve des informations détaillées à l'adresse suivante : [www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02042401.htm](http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02042401.htm)

### 11<sup>e</sup> révision de l'AVS

A l'issue de sa séance des 22 et 23 avril, la CSSS-E a communiqué ses décisions concernant la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS. La commission s'écarte du Conseil national sur les points suivants :

- le taux de cotisation des indépendants est de 7,9% (Conseil national 7,8; Conseil fédéral 8,1); le barème dégressif des cotisations est maintenu, mais «gelé» à 48 000 francs;
- les rentes de veuve ou de veuf (avec enfants), actuellement à 80 %, sont ramenées à 60 % après une période de transition de douze ans; les veuves bénéficiant de bonifications pour tâches éducatives sont mises sur un pied d'égalité avec les veuves avec enfants;
- la rente d'orphelin passe dès aujourd'hui de 40 à 60 %;
- les veuves de plus de 45 ans sans enfants reçoivent des prestations

en capital si elles ont été mariées au moins cinq ans.

Lors d'une autre séance, qui s'est déroulée les 27 et 28 mai, la commission a principalement examiné l'arrêté fédéral sur le financement de l'AVS/AI par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée. La discussion a notamment porté sur la question de savoir si une partie du produit du relèvement des taux de la taxe doit être affectée aux réserves de la Confédération destinées à l'AVS et à l'AI. La commission a demandé des informations complémentaires sur ce point.

### Revoir l'imposition des familles

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) souhaite revoir les décisions du Conseil national concernant l'imposition des couples et des familles (CHSS 5/2001 p.243), afin de trouver une solution qui soit le plus possible indépendante de l'état civil. Elle a lancé auprès des cantons une consultation qui a commencé début mai et se terminera fin juin. On trouve les principaux éléments du projet dans le communiqué de presse de la commission, qui peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante : [www.parlament.ch/](http://www.parlament.ch/), sous «Communiqués de presse». La commission souhaite mettre au point ses propositions lors de la séance du 22 août.

### Conférence de l'Initiative des villes

L'initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale», lancée par l'Union des villes suisses et réunissant actuellement 41 villes, s'est réunie le 6 mai à Lausanne en présence de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss. Celle-ci, en accord avec le président de l'initiative, Ernst Wohlwend, a souligné l'importance d'une meilleure politique

familiale, dont la nécessité se fait particulièrement sentir dans les villes. Le présent numéro de la CHSS approfondit dans son dossier les desiderata des villes et des agglomérations en matière de politique sociale.

---

### Réformer l'assurance-maladie

A l'occasion de sa séance spéciale, qui s'est déroulée le 22 mai à la Chartreuse d'Ittingen (TG), le Conseil fédéral a procédé à un état des lieux approfondi du système de l'assurance-maladie. Il a décidé de prendre trois mesures :

- solliciter plus souvent l'avis d'un médecin-conseil avant la mise en œuvre de certaines mesures médicales ;
- introduire de nouvelles propositions comme la carte santé et éventuellement le pool des coûts élevés, selon des variantes qui restent à définir, dans la 2<sup>e</sup> révision de la LAMal en cours. Concernant cette même révision, le Conseil fédéral est favorable à la fixation d'un objectif social de portée générale, mais il souhaite que des propositions permettant d'alléger encore la charge financière des familles soient élaborées ;
- étudier à long terme, en vue d'une nouvelle révision de la loi qui devrait avoir lieu prochainement, des modèles de suppression de l'obligation de contracter, des transferts de compétence entre la Confédération et les cantons en matière de planification, ainsi que des mesures régulatrices comme l'obligation pour les assureurs de proposer des modèles de managed care ou des systèmes de régulation de la demande par une modification de la participation aux coûts.

Le communiqué de presse est publié dans son intégralité sur le site de l'OFAS, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch), sous «Actualités». En annexe à ce com-

muniqué se trouve l'analyse effectuée par le DFI sur l'assurance-maladie sociale, document (57 pages) pouvant être téléchargé.

---

### Compromis pour le financement des crèches

La CSSS-E, qui s'est réunie le 28 mai, propose au plénum d'accorder au financement des places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial 200 millions de francs durant les quatre premières années. Le Conseil fédéral s'était prononcé pour un montant de 100 millions de francs, tandis que le Conseil national proposait 400 millions. La décision définitive doit être prise durant la session d'été. Des précisions sur ce projet sont apportées à la page 175 de la présente revue.

---

### 4<sup>e</sup> révision de l'AI

Le 28 mai également, la CSSS-E a achevé la discussion par article de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI (qui a déjà été approuvée par le Conseil national, voir CHSS 1/2002, p. 2), non sans reporter deux des points clés :

- L'allocation d'assistance: la commission a débattu un modèle composé d'un forfait d'assistance et d'un budget personnel d'assistance. Alors que le Conseil national avait prévu une solution dans laquelle les dépenses d'assistance personnelle sont couvertes pour l'essentiel par les prestations complémentaires, le nouveau modèle constitue une solution d'assurance basée sur la LAI.
- Services médicaux régionaux: selon le message du Conseil fédéral, les services médicaux régionaux doivent permettre une évaluation à la fois meilleure et plus cohérente de l'état de santé donnant droit à une rente. La commission recherche à cet égard une répartition optimale des compétences entre Confédération et cantons.

La commission tranchera à sa séance des 12 et 13 août 2002, une fois en possession de données supplémentaires.

---

### Egalité pour les personnes handicapées

La CSSS-N a adopté lors de sa séance du 28 mai, à l'intention de la session d'été, la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées. En matière de protection des handicapés, elle est allée nettement plus loin que le Conseil des Etats (CHSS 6/2001, p. 306) et a accepté des coûts supplémentaires substantiels. Cependant, 21 propositions de minorité ont été déposées ; pour la plupart, elles sont plus proches de la position du Conseil des Etats.

Par des droits exigibles, la nouvelle loi veut faire en sorte que les handicapés ne soient plus désavantagés, et ce dans tous les domaines de la vie. La CSSS-N a décidé d'y ajouter plusieurs mesures: garantir à tous les handicapés l'accès à la formation et à la formation continue, ainsi que permettre aux handicapés de la vue d'accéder à Internet et aux handicapés de l'ouïe d'accéder à la télévision; construire tous les nouveaux bâtiments publics de façon qu'ils soient accessibles aux handicapés, mais aussi aménager dans ce sens, d'ici vingt ans, les bâtiments anciens; adapter les maisons particulières comportant au moins six appartements (Conseil des Etats: huit), ce qui entraînerait des coûts supplémentaires estimés à 2,34 milliards de francs; enfin, libérer les entreprises faisant moins d'un million de chiffre d'affaires par an de l'obligation d'adaptation. La commission propose également de créer un Bureau fédéral pour l'égalité des personnes handicapées, qui comporterait trois ou quatre postes. La Confédération doit avoir la compétence de financer des projets pilotes visant l'intégration des handicapés dans la vie professionnelle.

---

## 2001: net recul des mariages et des naissances

Selon les résultats provisoires de l'Office fédéral de la statistique (OFS), un recul exceptionnel du nombre des mariages a marqué la première année du nouveau millénaire: de 39 758 en 2000, celui-ci est tombé à 35 000, soit de 12%. Il faut remonter au début de la Première Guerre mondiale pour trouver une variation annuelle d'une telle ampleur. On enregistre également une baisse notable du nombre des enfants nés vivants, de plus de 6% à 73 500, et de celui des décès, de 3% à 60 500. Il en résulte un excédent de 13 000 naissances. L'augmentation de la population en 2001 de 54 500 personnes est cependant due en grande partie à l'excédent migratoire de 41 500 personnes.

La baisse du nombre des mariages entre 2000 et 2001 touche à la fois les Suisses et les étrangers. Elle est encore plus marquée dans le cas des couples dont l'un des conjoints au moins est étranger: le nombre de mariages d'étrangers avec des Suissesses a diminué de 21% (passant à 3036), celui des mariages d'étrangers entre eux de 18% (atteignant 4340).

A l'instar des mariages, les naissances étaient en baisse durant toute l'année: il est chaque fois né, de janvier à décembre 2001, moins d'enfants qu'au cours du mois correspondant de l'année précédente. En revanche, la proportion des femmes célibataires mettant au monde un enfant, en hausse depuis des années, a continué de progresser en 2001 et atteint pour la première fois 11%. Quant à la part d'enfants de nationalité étrangère, elle s'est réduite d'un point, passant à 26,5%.

Le recul du nombre des décès en 2001 est particulièrement intéressant, pas tant du point de vue de son ampleur que de l'évolution qu'il reflète. En général, l'OFS s'attend en effet plutôt à une stagnation, voire à une légère augmentation du nombre des décès en raison du vieillissement

démographique. L'espérance de vie a selon toute vraisemblance encore augmenté.

Il n'est guère possible d'avoir une influence sur l'évolution démographique. Mais le fait que l'on ait de moins en moins envie en Suisse de se marier et de procréer devrait inciter les autorités à mener une politique plus favorable à la famille. Les signes d'un tournant sont pour le moins perceptibles à l'heure actuelle (voir p. ex. l'article à la page 175 du présent numéro).

Source: OFS, communiqué de presse n°11/2002, [www.bfs.admin.ch/news/pm/0351-0201-10.pdf](http://www.bfs.admin.ch/news/pm/0351-0201-10.pdf)

---

## La qualité dans le domaine de la santé: exigences et faisabilité

Les discussions sur l'utilité et les coûts de la gestion de la qualité dans le secteur de la santé battent leur plein. Les systèmes connus de gestion de la qualité sont-ils applicables dans ce domaine et contribuent-ils à accroître l'efficacité des prestations? Les coûts élevés vont-ils de pair avec une qualité élevée? Qu'est-ce que la qualité pour les intéressés? Voilà quelques-unes des questions examinées lors du 4<sup>e</sup> Forum de l'assurance-maladie sociale. Ce forum était organisé à Zurich le 23 mai par RVK RÜCK, qui représente 58 petits et moyens assureurs-maladie auxquels sont affiliés environ 650 000 assurés principalement de Suisse alémanique. Il a permis aux différents groupes d'intéressés du secteur de la santé d'exposer leur conception de la qualité. Les intervenants ont mis en évidence des problèmes, dégagé des éléments de solutions et fait part de leurs expériences en Suisse et à l'étranger. D'autres informations sur ce forum: [www.rvk.ch](http://www.rvk.ch).

Le comité directeur de RVK RÜCK, dont le siège est à Lucerne, vient de nommer un nouveau directeur de cette organisation en la personne de M. Marcel Graber. Ce dernier succédera à M. Moritz Helfen-

stein qui prendra sa retraite à la fin de l'année. M. Marcel Graber prendra ses fonctions dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

---

## Comparaison internationale des prix: les médicaments sont plus chers en Suisse

Mandaté par l'organisation de santé SWICA, l'Institut d'économie de la santé à Winterthur (WIG) a comparé les prix des 70 médicaments de la liste des spécialités (LS) enregistrant le plus gros chiffre d'affaire en Suisse à ceux pratiqués en Allemagne, en Autriche, en France et en Italie, pays limitrophes. Il a choisi pour chaque médicament l'emballage le plus vendu en Suisse (taille et dosage). Pour 63 des 70 médicaments, il a pu trouver un produit identique dans tous les pays de comparaison.

Il ressort clairement de la comparaison des prix (sans TVA) des 63 médicaments que les prix en Suisse sont les plus élevés. Ces médicaments sont en moyenne plus avantageux en Allemagne (-5%) et en Autriche (-4,6%). La différence de prix est encore plus nette pour l'Italie (-18,2%) et la France (-21,6%).

Cette comparaison effectuée pour la première fois à grande échelle avec les pays limitrophes répond à une exigence de Santésuisse et du Surveillant des prix: la comparaison ne doit pas porter uniquement sur les pays d'Europe où les prix sont élevés (Allemagne, Pays-Bas, Danemark), mais nos voisins directs doivent servir de pays de référence. SWICA a l'intention d'effectuer cette comparaison de prix chaque année dans le cadre d'une observation régulière du marché.

Cette étude corrobore en outre le fait que les génériques continuent d'être peu présents sur le marché suisse. Des génériques ne sont disponibles en Suisse que pour douze des 70 produits examinés. Rappelons que les génériques sont en moyenne 37,3% moins chers que les préparations originales.

## *Les villes et la politique sociale*



Photo Henri Leuzinger, Rheinfelden

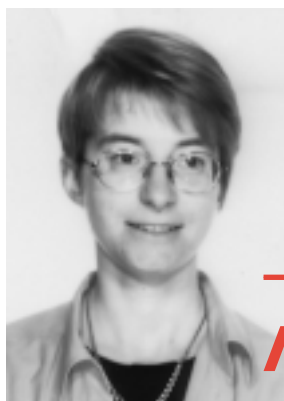
Le processus de mondialisation et la réflexion sur le développement durable ont suscité, depuis une vingtaine d'années, un regain d'intérêt pour la ville. L'explosion démographique des métropoles, dans les pays en développement comme dans le monde industrialisé, pose un véritable défi aux responsables politiques.

La Suisse commence seulement à prendre conscience de son profil urbain : deux habitants sur trois vivent aujourd'hui dans une agglomération. L'étalement des villes sur des zones périphériques toujours plus étendues appelle une redéfinition de la politique territoriale et une réévaluation de la place des communes et des agglomérations dans l'ordre fédéral. La métropolisation à l'échelle suisse s'est accompagnée d'une accumulation de problèmes sociaux dans les centres, et des déséquilibres sont apparus dans la répartition des besoins et des ressources entre noyaux urbains et périphéries.

La «nouvelle question urbaine» intéresse la politique sociale au premier chef. «Sécurité sociale» lui consacre son dossier. Dans un premier temps, l'accent est mis sur la ville en tant qu'amplificateur des problèmes sociaux et révélateur de certaines limites institutionnelles ; puis il porte sur la ville comme nouvel objet de la politique fédérale des agglomérations et acteur émergent de la définition de cette politique.

## Les villes, objets et acteurs de la politique sociale

Que les métropoles affrontent une accumulation de problèmes sociaux ne fait aucun doute. Mais nécessitent-elles pour autant la mise en œuvre de politiques spécifiques ? L'importance prise par les agglomérations demande-t-elle de nouvelles formes de gestion ? La Suisse se découvre urbaine et mène une réflexion sur ses villes.



**Géraldine Luisier Rurangirwa**

Centre de compétence  
Analyses fondamentales, OFAS  
geraldine.luisier@bsv.admin.ch

### Mondialisation et métropolisation

La mondialisation semble ignorer les références spatiales : le phénomène dépasse les frontières, défie les États et se construit sur des réseaux virtuels. La mondialisation développe pourtant des effets majeurs qui se mesurent au niveau local. Elle redéfinit les relations entre les centres stratégiques et les détourne de leur périphérie au profit des marchés mondiaux. Elle stimule les régions à s'affirmer comme entités compétitives face la concurrence internationale. Enfin, l'activité des multinationales repose sur une vaste gamme de biens et services ancrés dans l'économie locale des grands nœuds urbains du réseau mondial.

Le processus de *métropolisation* recouvre la constitution d'agglomérations de plus d'un million d'habitants. Cependant, plus que la taille démographique, le fait de s'inscrire dans le courant de la mondialisation, de participer à une armature mondiale de grands centres économiques, est caractéristique des métropoles d'aujourd'hui.

Les villes de l'époque industrielle ont fait surgir la question sociale ; les métropoles de la société informationnelle et programmée<sup>1</sup> posent, avec le problème de la durabilité écologique, les termes de la «nouvelle question sociale».<sup>2</sup>

### La Suisse est une métropole

Mais la métropolisation, avec le spectre de villes tentaculaires et de banlieues désolées qu'elle évoque, concerne-t-elle vraiment la Suisse ? Notre pays n'a en fait pas échappé au processus de suburbanisation des années soixante, puis à l'étalement ou à l'interconnexion des agglomérations. Des résultats provisoires du dernier recensement montrent que la tendance persiste, dans le cas de Zurich du moins.<sup>3</sup> Tandis que la population du centre et de la périphérie immédiate n'augmente guère, celle de communes de la ceinture extérieure situées dans un rayon de 30 km affiche une forte croissance. Le périmètre de l'agglomération zurichoise s'est encore agrandi.

L'image du tissu urbain révélée par le recensement précédent déjà permet d'affirmer que «la Suisse a pour épine dorsale un réseau d'agglomérations urbaines qui est la base de (...) la métropole suisse».<sup>4</sup> Selon les observateurs, le fédéralisme et l'ouverture économique du pays confèreraient à cette «métropole suisse» un caractère quasi unique : dispersée mais réticulée, polycéphale, verte, transfrontalière, multiculturelle et internationale.<sup>5</sup>

### Question urbaine, question sociale

Les grandes villes sont, aujourd'hui comme hier, les lieux de la transformation sociale. Elles agissent comme amplificateurs des problèmes de société. Selon certains observateurs, la différenciation des populations qui gravitent autour des centres urbains et l'accroissement des inégalités ne seraient pas seulement le prix à payer pour la participation à l'économie mondiale. Le système même reposerait sur la fracture sociale, l'exclusion.<sup>6</sup> Ainsi, tandis que la ville «fordiste» favorisait le développement de la classe moyenne et de son pouvoir d'achat, les activités transnationales de haut niveau requièrent maintenant les services de nombreux emplois peu qualifiés, souvent mal rémunérés et mal protégés.

Les années 60 ont vu la construction des grands ensembles de banlieue. En urbanisme, la théorie de la spécialisation fonctionnelle du sol a promu une séparation spatiale des activités : habitat, travail, loisirs. Les classes moyennes, incitées à s'établir sur une ceinture périurbaine toujours plus distante, ont peu à peu déserté les centres des villes. Seules les populations moins mobiles ou plus fragiles demeurent dans des quartiers qui, en



## Agglomérations, régions urbaines

Selon l'Office fédéral de la statistique, les **agglomérations** sont des ensembles de communes réunissant au moins 20 000 habitants. Ces ensembles comprennent une zone centrale formée d'une commune-centre ou ville-centre et éventuellement d'autres communes remplissant les conditions suivantes : elles comptent 2000 emplois ou plus, et le quotient du nombre des personnes travaillant sur leur territoire par celui des personnes actives occupées résidentes est supérieur ou égal à 0,85 ; elles doivent former une zone bâtie continue avec la commune noyau ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au moins 1/3 de leur population active occupée et remplir des conditions supplémentaires, relatives notamment à la croissance de la population et à la structure économique.

Les agglomérations répondant à cette définition, actualisée tous les dix ans en fonction du recensement de la population, sont au nombre de 48 (état 1990).

On entend par **régions urbaines** les agglomérations et les **villes isolées**. Sont considérées comme villes isolées les communes qui ne sont rattachées à aucune agglomération, mais qui comptent au moins 10 000 habitants, comme Langenthal, Delémont ou Martigny.

Sources : *Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 sur la politique des agglomérations de la Confédération*, Berne, ODT/seco, p. 8. OFS, *Annuaire statistique de la Suisse 2002*, Zurich, Verlag NZZ, p. 57.

perdant les avantages de la mixité sociale, ont gagné en mauvaise réputation : chômage, baisse du niveau scolaire, fragilisation du lien social, violence. Dans le même temps, la ville reste malgré tout un pôle d'attraction pour les personnes en difficulté. La ségrégation spatiale des groupes défavorisés dessine une cartographie de la dépendance qui demande à la politique sociale d'intégrer une dimension territoriale.<sup>7</sup>

L'article de R. Fluder qui suit illustre, statistiques à l'appui, la concentration des problèmes sociaux dans les agglomérations. Le défi qu'elle pose aux administrations municipales est mis en évidence dans la contribution de l'*Initiative des villes* à ce dossier. Les constats faits au niveau des collectivités urbaines ne manquent pas d'interpeller les instances fédérales. En matière de

politique familiale, priorité actuelle de l'*Initiative*, les villes ont trouvé des relais à leurs préoccupations (voir à ce propos l'article sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants à la page 175 de ce numéro).

### L'agglomération, nouvelle frontière ?

La prise en compte de la dimension territoriale des politiques socio-économiques n'a pas une longue tradition. L'OCDE a créé en 1994 un Service du développement territorial qui s'intéresse en particulier aux politiques urbaines.<sup>8</sup> L'ONU consacre cette année un deuxième sommet aux villes, l'UNESCO étudie la « gestion des transformations sociales » (programme MOST) et l'Union européenne, où 80 % de la population vit dans des agglomérations, favorise l'approche intersectorielle de la question urbaine (diverses initiatives dont le programme Urban II). Ces organisations insistent sur la nécessité de renforcer la cohésion sociale, la mixité de l'habitat, la lutte contre la pauvreté, notamment en portant davantage l'effort sur les familles et les personnes âgées.<sup>9</sup> Toutes préconisent aussi de renouveler la gestion des collectivités urbaines, la réalité des agglomérations remettant les limites administratives en question.<sup>10</sup> Face au double mouvement de décentralisation et de privatisation des fonctions des pouvoirs centraux, les partenariats locaux, l'empowerment des collectivités, la mise en réseau, voire la création de nouvelles institutions de « gouvernance »<sup>11</sup> à l'échelle de la métropole prennent sens. La même réflexion anime les gouvernements nationaux en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, entre autres.

1 M. Bassand, *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1997.

2 Voir l'article de A. Da Cunha dans ce dossier.

3 Statistisches Amt des Kantons Zürich, *Statistik.info* 03/2002.

4 M. Bassand, *op. cit.*, p. 42.

5 M. Bassand, *op. cit.*, p. 46 s.

6 S. Sassen, Le complexe urbain et la mondialisation de l'économie, dans *Revue internationale des sciences sociales*, 139, février 1994, pp. 55-78. A. Davies, Stratégies intégrées pour quartiers défavorisés, dans *L'Observateur de l'OCDE*, n° 210, fév./mars 1998, pp. 8-12.

7 H. von Meyer, Les enseignements des indicateurs territoriaux, dans *L'Observateur de l'OCDE*, n° 210, fév./mars 1998, pp. 5-8.

8 L'OCDE publiera prochainement un examen territorial de la Suisse, en partie consacré aux agglomérations.

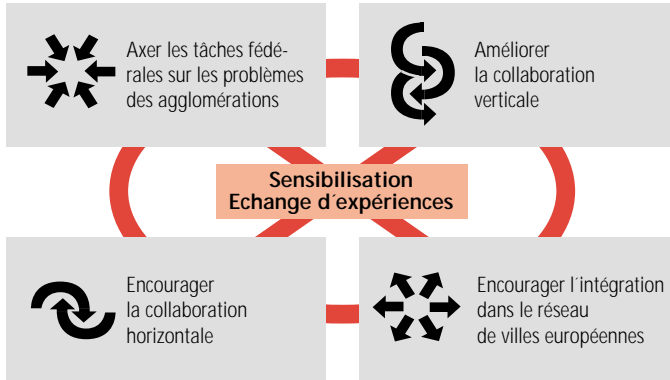
9 Weltkommission Urban 21, *Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21*, Berlin, 2000.

10 C. Sachs-Jeantet, *Villes et gestion des transformations sociales. Un défi pour les sciences sociales*, Paris, UNESCO/MOST, document de discussion n°2, 1995.

11 OCDE, Réforme de la gouvernance métropolitaine, dans *L'Observateur de l'OCDE/Synthèses*, novembre 2000, Paris, OCDE.

## Axes stratégiques

1



Source : ARE

En Suisse, le fédéralisme oblige les différents pôles à rester solidaires. Cependant, les frontières administratives et politiques des communes et cantons imposent des contraintes difficilement compatibles avec la dynamique de l'étalement urbain. Elles en exacerbent même les conséquences en incitant les plus privilégiés à profiter des avantages fiscaux de communes périphériques. La carte des compétences et de la maîtrise des ressources ne correspond plus à celle des besoins et des charges.

Depuis quelques années, la politique fédérale s'attache à remédier au déficit de l'aménagement du territoire des dernières décennies; la politique des agglomérations est à l'ordre du jour, comme en témoignent les travaux présentés dans l'article de *G. Tobler*. Les relations que la Confédération entretient avec les cantons et les communes, la place qu'elle ménage aux spécificités des villes figurent aussi à l'agenda; la contribution de *A. Kölz* et les prises de position des *villes*, des

## Réseau de villes suisses

2



- grandes agglomérations urbaines d'importance internationale
- agglomérations d'importance nationale
- petites agglomérations d'importance régionale
- centres régionaux
- ▲ grands centres touristiques
- ◆ centres étrangers

Bases : Office fédéral de la statistique : Recensement de la population 1990 et la statistique de l'hôtellerie et de l'hébergement collectif, Berne.

*communes* et des *cantons* complètent cette partie du dossier.

Ainsi l'agglomération constitue-t-elle en quelque sorte un nouvel objet et devient-elle un nouvel acteur des politiques publiques. Loin de n'être qu'un problème, elle est aussi le lieu de l'innovation sociale. Dans l'idée d'ouvrir ce dossier à un peu de prospective, la conclusion est laissée à la vision du futur de deux représentants du monde politique et de l'urbanisme.

## Des charges sociales très lourdes pour les villes

Les récents bouleversements économiques et sociaux ont eu pour effet d'étendre la précarité à de nouvelles catégories de personnes et de ménages, chômeurs, familles monoparentales, personnes seules, étrangers, requérants d'asile et personnes ayant un problème de dépendance (notamment les toxicomanes). S'y ajoutent des catégories déjà largement touchées par le passé, telles que les personnes très âgées, dont le nombre a beaucoup augmenté ces dernières années, et les familles nombreuses. Les personnes appartenant à ces groupes étant particulièrement nombreuses dans les grandes villes, il en résulte des coûts sociaux proportionnellement plus importants pour les centres urbains. Ainsi les mutations socio-économiques n'ont-elles pas partout le même impact.



**Robert Fluder**

Section de la sécurité sociale  
Office fédéral de la statistique  
robert.fluder@bfs.admin.ch



**Renate Salzgeber**

Département des affaires sociales  
de la Ville de Zurich  
renate.salzgeber@sd.stzh.ch

### Analyse comparative de la charge pesant sur les centres urbains

Une enquête menée auprès des responsables de l'aide sociale au niveau communal<sup>1</sup> a montré que si les problèmes rencontrés étaient de plus en plus importants,

1 Concernant la méthode sur laquelle cette étude est fondée, cf. R. Fluder et J. StremLOW, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen (Pauvreté et indigence. Un défi pour l'aide sociale communale), Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt, 1999.

2 Il s'agit de l'intensité de la charge dans huit domaines, selon les estimations des responsables de la sécurité sociale interrogés (cf. Fluder/StremLOW, 1999).

cela était dû à des phénomènes qui ne cessent de s'aggraver, tels que le chômage, le vieillissement de la population et la toxicomanie. Au cours de la première moitié des années 90, le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale a en effet doublé en l'espace de quelques années. Résultat: les services sociaux des centres urbains ont dû faire face à une forte augmentation des demandes. La **figure 1** montre que la charge, calculée sur la base du taux d'aide sociale et d'un indicateur<sup>2</sup>, augmente considérablement avec le nombre d'habitants. Dans les grandes communes, le taux d'aide sociale est ainsi cinq fois plus élevé que dans les petites.

Les modèles de situations problématiques concernant l'aide sociale communale identifiés dans l'étude de Fluder et StremLOW (1999) illustrent clairement la disparité *centre-périphérie*: plus une commune occupe une position centrale, plus les problèmes sociaux sont importants. Le fait que le degré d'intégration sociale est plus faible dans les centres urbains et les agglomérations qu'à la campagne et dans les communes agricoles joue certainement un rôle important. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics assument dans les centres urbains des tâches et des rôles qui sont (encore) du ressort des communautés villageoises dans les communes périphériques ou agricoles. S'y ajoute le fait que l'anonymat, la présence de sous-cultures et la vaste gamme de possibilités de travail qu'offrent les grandes agglomérations peuvent constituer un atout aux yeux des personnes en situation précaire et présentant des problèmes sociaux (dépendances, chômage, p.ex.). C'est ainsi que des groupes de population à faible revenu convergent vers les centres urbains qui doivent donc assumer une partie des problèmes sociaux des communes avoisinantes.

Si l'on examine le type de communes sur la base du critère *centre-périphérie*, les disparités concernant la précarité et les prestations fournies se font encore plus manifestes. Le système de prestations étendu des grandes villes contribue fortement à réduire la pauvreté (de 8,7 à 6 %; selon Fluder/Salzgeber 2001: tableau n°5). Il touche environ 50 % de la population vivant dans la pauvreté. Le nombre de personnes non prises en compte est ainsi nettement inférieur à la moyenne nationale d'environ 66 %. S'y ajoute le fait que la sécurité sociale et l'aide sociale fournie dans les grandes villes est moins personnalisée, mais aussi plus professionnelle. La grande majorité des grandes communes (de plus de 10 000 habitants) disposent ainsi de centres où travaillent des professionnels (services sociaux), ce qui

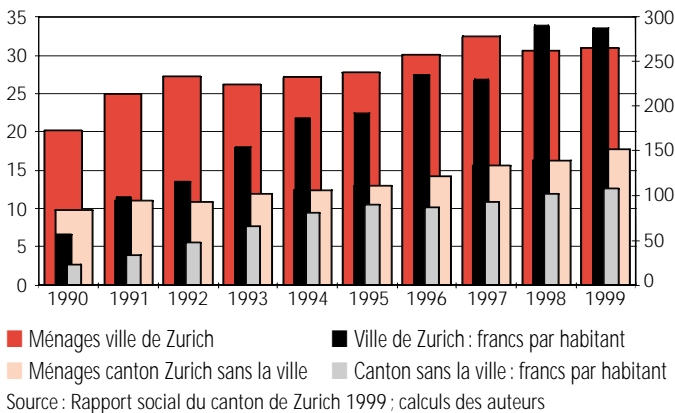
## Taux d'aide sociale et intensité de la charge en fonction de la taille des communes et du degré d'urbanisation 1

Taille de la commune (nombre d'habitants)	Taux d'aide sociale (nombre de cas par millier d'habitants)	Intensité de la charge (indice valeur moyenne)
0–500	4,3	2,2
501–2000	4,9	4,5
2001–10 000	9,7	6,9
plus de 10 000	22,1	8,0
<b>Urbanisation</b>		
Commune rurale	6,1	3,7
Commune urbaine	17,8	5,9
<b>Total</b>	14,5	4,3
Nombre de communes étudiées	1523	

Source : Fluder/Stremlow (1999)

## Charge sociale du canton et de la ville de Zurich 2

Taux de ménages par millier d'habitants bénéficiant d'un soutien et prestations nettes en francs par habitant.



Source : Rapport social du canton de Zurich 1999 ; calculs des auteurs

est rarement le cas dans les petites communes (Fluder/Stremlow 1999, p.91). Par ailleurs, les villes se conforment plus souvent, pour l'attribution de l'aide sociale, aux directives de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS), alors que les petites communes périphériques ont souvent des pratiques plus restrictives.

### Centres urbains : l'exemple du canton et de la ville de Zurich

Pour illustrer la disparité des charges et l'évolution de la situation pendant les années 90, voici des données concernant le canton de Zurich.<sup>3</sup> Les indications rela-

tives à l'aide sociale (soutien économique individuel) montrent l'évolution des charges assumées par les centres urbains (ville de Zurich) comparativement à celles du reste du canton. Précisons encore que les données relevées dans le «reste du canton» portent également sur certaines communes de l'agglomération zurichoise et certains centres comme Winterthour. Dans la figure 2, les colonnes larges illustrent l'évolution du taux de ménages (et non de personnes) bénéficiant d'un soutien par millier d'habitants (échelle de gauche), et les colonnes étroites les prestations nettes fournies (en francs) par habitant (échelle de droite).

Les résultats sont éloquentes. Au début des années 90, la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale était plus de deux fois plus importante en ville que dans le reste du canton. Si cet écart s'est légèrement réduit au cours de la dernière décennie – la part des ménages bénéficiant de l'aide sociale a augmenté d'environ 50 % en ville et de près de 80 % dans le reste du canton – la ville de Zurich reste nettement plus sollicitée que les autres communes. Du point de vue des prestations nettes par habitant, la disparité entre la ville et le reste du canton est encore beaucoup plus marquée : la première verse 300 francs par habitant, ce qui représente une charge près de trois fois plus élevée que dans les autres communes, et dans les années 90, la charge a augmenté beaucoup plus nettement dans la ville. Le montant des prestations versées n'est pas en cause ici, car l'ensemble du canton de Zurich s'aligne sur les directives de la CSIAS.

Depuis une trentaine d'années, chaque fois qu'il y a une récession, la charge que constitue l'aide sociale augmente nettement dans la ville de Zurich. On peut donc craindre qu'étant donné les changements structurels induits par la mauvaise conjoncture et les nouvelles catégories à risques (*working poor*, familles monoparentales, familles avec enfants), les cas d'aide sociale resteront relativement nombreux.

### Caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'aide sociale

Les caractéristiques sociodémographiques des «clients» de l'aide sociale sont particulièrement intéressantes. Le rapport social cantonal nous fournit la composition du groupe des bénéficiaires pendant un mois donné (cf. figure 4). Au mois de septembre 1999, par exemple, 3,3 % des habitants de Zurich dépendaient de l'aide sociale, contre 1,4 % dans le reste du canton (on tient compte ici de toutes les personnes bénéficiant d'une

3 Données collectées dans le cadre du rapport social cantonal et des données statistiques sociales de la ville de Zurich.

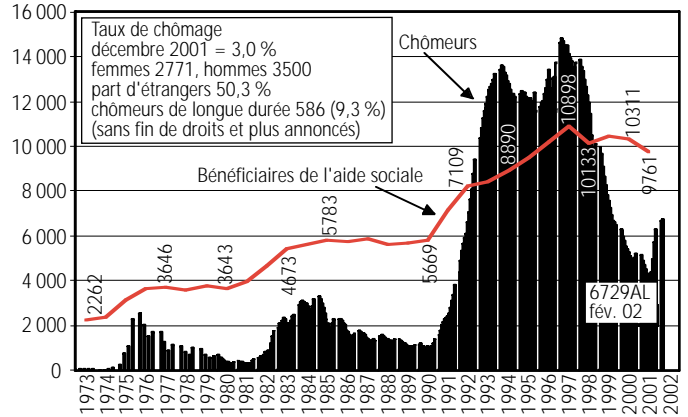
aide, et pas seulement des ménages). La disparité est particulièrement forte dans la catégorie des personnes de moins de 18 ans : 7 % des enfants et des adolescents vivant dans la ville de Zurich bénéficient de l'aide sociale, soit 2,5 fois plus qu'ailleurs dans le canton. En milieu urbain, les personnes de sexe masculin constituent elles aussi une catégorie à risque, le pourcentage des hommes bénéficiant de l'aide sociale étant dans ce cas supérieur à celui des femmes et trois fois plus élevé qu'à la campagne. Les recherches sur la pauvreté ont permis d'observer que le fait de vivre seul constituait l'un des risques les plus importants. Le fait que ce mode de vie soit très répandu en milieu urbain (notamment pour les moins de 65 ans) constitue ainsi un facteur sociodémographique aggravant la charge sociale des centres urbains. Selon les statistiques du Département des affaires sociales de la ville de Zurich (Salzgeber, Suter 1997), près de 70 % de tous les nouveaux bénéficiaires des années 1993 à 1996 vivaient seuls.

L'accroissement des demandes d'aide est étroitement lié à l'évolution du chômage (cf. **figure 3**). Au cours des années 90, dans la ville de Zurich, le taux de chômage était nettement supérieur à la moyenne suisse. De nombreux chômeurs ont en effet déménagé en ville dans l'espoir de trouver un travail, car celle-ci offrait un marché plus vaste et plus diversifié en matière d'emploi. Mais nombre d'entre eux ont vu leurs espoirs réduits à néant; une fois leur droit au chômage épuisé, ils se sont retrouvés à l'assistance sociale. Selon une analyse des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale en ville de Zurich (Salzgeber, Suter 1997), trois quarts des nouveaux bénéficiaires ont cité le chômage comme principal motif de leur demande de soutien. Près de 75 % de ces personnes étaient officiellement inscrites au chômage et 13 % étaient dans l'incapacité de travailler (avec certificat médical). En ce qui concerne les nouveaux arrivants exerçant une activité lucrative, 6 % étaient employés à plein temps et 10 % travaillaient à temps partiel, sporadiquement ou sur appel. Deux tiers des nouveaux arrivants avaient une formation professionnelle, mais n'ont pas retrouvé d'emploi à temps et ont dû solliciter l'aide sociale, parce que les changements structurels avaient rendu leur formation caduque.

Les grands centres urbains exercent un fort pouvoir d'attraction sur les catégories de personnes qui risquent tout particulièrement de tomber dans la pauvreté. Celles-ci espèrent y trouver du travail et subir moins de pression sociale. Cette thèse se confirme lorsque l'on compare la durée du séjour en ville des bénéficiaires de l'aide sociale à celle de la population en général : moins d'une année pour 30 % des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, contre 10 % pour l'ensemble de la population. La mobilité des personnes indigentes en milieu urbain est donc une cause importante de la charge sociale pesant sur les villes.

### Chômeurs et bénéficiaires de l'aide sociale en ville de Zurich 1973 – 2002

3



Source : Statistiques du Département des affaires sociales de la ville de Zurich

### Caractéristiques structurelles des bénéficiaires de l'aide sociale en 1999 dans le canton de Zurich

4

#### Aide sociale

	Ville de Zurich	Reste du canton
	en % de la population	
Total des personnes bénéficiant d'une aide	3,3	1,4
Enfants et adolescents	7,0	2,8
Femmes	2,4	1,2
Hommes	3,0	1,0
Suisses	2,2	1,1
Etrangers	6,2	3,4

Source : Rapport social du canton de Zurich 1999 ; calculs des auteurs

### Analyse comparative des indicateurs de l'aide sociale de certains centres urbains

Les difficultés financières persistantes des centres urbains, notamment dues aux charges sociales, ont conduit les auteurs de l'Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale» à étudier l'évolution dans certaines villes en se basant sur divers indicateurs concernant l'aide sociale. Le taux d'aide sociale correspond à la part de la population ayant bénéficié d'une façon ou d'une autre de l'aide sociale au cours d'une année donnée (dans le cas présent, l'année 2000).

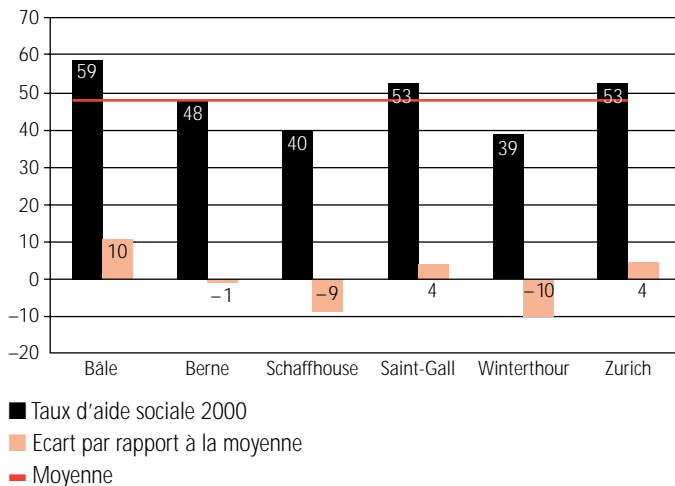
Comparée à d'autres villes, Zurich se situe légèrement au-dessus de la moyenne (au même titre que Saint-Gall). Bâle est quant à elle en tête du peloton, alors que Winterthour et Schaffhouse affichent une valeur inférieure à la moyenne (**figure 5**).

On observe qu'il y a une corrélation entre la taille de la ville et le taux d'aide sociale, la plupart des centres

## Aide sociale en 2000 dans certaines villes

(personnes bénéficiant de l'aide sociale par millier d'habitants)

5



Source : Comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans certaines villes suisses, 2000

plus petits affichant un résultat inférieur à la moyenne (Schaffhouse, Winterthour).

## Structure des groupes de bénéficiaires dans les villes

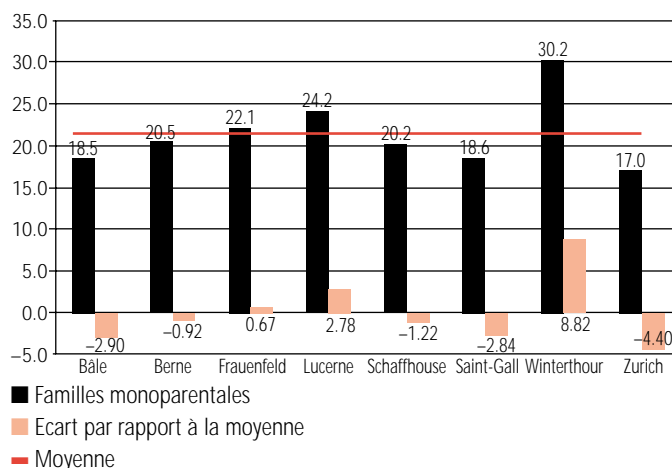
Dans le cadre de l'analyse comparative des données des villes, on a procédé à la comparaison des **taux d'aide sociale** des différents groupes sociodémographiques (caractéristiques structurelles). Dans toutes les villes, les enfants et les adolescents sont les catégories où ce taux est le plus élevé, et la proportion d'étrangers par rapport au total des personnes bénéficiant d'une aide (50 % en moyenne) est nettement plus élevée que par rapport à l'ensemble de la population (27 %). Le taux d'aide sociale élevé des étrangers résulte en premier lieu de la situation du marché du travail, le taux de chômage étant particulièrement élevé au sein de cette catégorie de personnes (50 % des chômeurs sont étrangers).

D'autres indices sont basés sur la *structure des cas*. C'est dans les villes que les ménages d'une seule personne sont les plus nombreux, et de loin : ils représentent 50 % des ménages dans les localités de plus de 100 000 habitants, contre seulement 32 % dans l'ensemble de la Suisse (recensement de 1990). Le facteur de risque «personne vivant seule» acquiert ainsi une importance supérieure à la moyenne en milieu urbain. L'analyse des indices des huit villes considérées montre par ailleurs que les personnes vivant seules sont majoritaires parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (60 % de l'ensemble).

## Structure de la population bénéficiant d'aide : familles monoparentales en 2000

6

Part des personnes seules avec enfants dans l'ensemble des cas



Source : Comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans certaines villes suisses, 2000

Concernant les familles monoparentales, qui se classent au second rang des groupes bénéficiant de l'aide sociale, on constate de grandes disparités entre les différentes villes (**figure 6**). C'est par exemple à Winterthour que l'on trouve la plus forte proportion de familles monoparentales. Si l'on y ajoute les couples avec enfants, les familles avec enfants assistées présentent un taux de 44 % à Winterthour, alors que la moyenne nationale est de 33 %. Winterthour affiche également le plus grand nombre de personnes par cas (2,0), la moyenne des villes analysées étant de 1,7 personne. Les différents pourcentages de mères ou de pères élevant seuls leurs enfants en ville sont vraisemblablement aussi fonction de l'offre en matière de structures d'accueil (crèches, garderies, cantines, mamans de jour).

## Toujours plus de nouveaux bénéficiaires

La durée de séjour des nouveaux bénéficiaires a elle aussi été relevée. La part des personnes domiciliées depuis peu en ville – moins de six mois – varie considérablement selon les villes (**figure 7**). Certaines villes sont apparemment beaucoup plus attractives que d'autres : Schaffhouse (canton limitrophe) exerce ainsi un fort pouvoir d'attraction sur les personnes vivant à la campagne et menacées de pauvreté, mais Lucerne et Berne affichent elles aussi fréquemment des durées de séjour plus courtes que la moyenne avant le recours à l'aide sociale. La forte proportion de personnes récemment arrivées en ville parmi les personnes bénéficiant d'aide semble indiquer que la politique est restrictive dans la

périphérie de ces villes en ce qui concerne la reconnaissance d'une situation de détresse financière. Les différences concernant les critères d'octroi de l'aide sociale constituent ainsi un troisième groupe de facteurs de surcharge des centres urbains.

Globalement, les facteurs de risque des bénéficiaires de l'aide sociale sont à peu près les mêmes dans toutes les villes sous revue. En raison de leurs particularités en matière d'institutions et de marché du travail, certaines villes sont cependant plus touchées que d'autres par certains problèmes spécifiques: à Winterthour par exemple, ce sont les familles monoparentales et les familles avec enfants, à Bâle les personnes vivant seules et bénéficiant d'aide à court terme, à Schaffhouse et à Lucerne, les arrivées massives de la périphérie de personnes menacées de pauvreté et à Zurich, le taux de chômage élevé.

## Conclusions

Les résultats de l'analyse comparative ci-dessus illustrent clairement que la composition démographique des villes (surreprésentation des groupes à risques), la mobilité des bénéficiaires de l'aide sociale et la disparité des critères d'accès à celle-ci contribuent à la surcharge relative des villes en matière d'aide sociale. Selon l'analyse comparative des différentes villes, la taille des centres urbains joue elle aussi un rôle déterminant. S'y ajoutent encore les mesures socio-politiques des villes (offre de crèches, par exemple), ainsi que le système de prestations en vigueur dans la périphérie. En résumé, les villes jouent un rôle social prépondérant pour toute la région dans laquelle elles se trouvent, ce qui conduit à une cristallisation de certains problèmes d'aide sociale dans les grands centres urbains. Il est donc impératif de prendre des mesures pour assurer une péréquation financière entre les différentes régions. Pour ce faire, il convient d'établir des indicateurs comparables concernant les coûts sociaux, fondés sur une base de données cohérente. Or cette base de données, fondée sur la statistique suisse de l'aide sociale de l'OFS, est en voie d'élaboration.

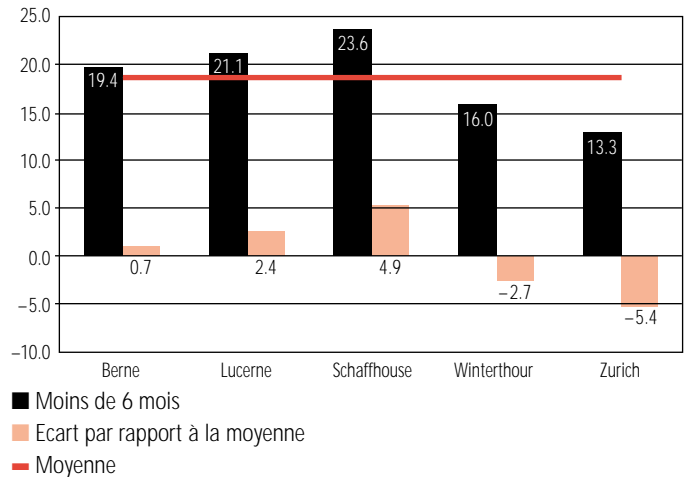
## Bibliographie

**Département fédéral des finances** (1999), *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Concrétisation des lignes directrices du 1<sup>er</sup> février 1996, rapport final, Berne et Soleure.

## Nouveaux cas par durée de séjour en 2000

7

Part des nouveaux cas avec résidence de moins de six mois par rapport au total des nouveaux cas (en pour-cent)



Source : Comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans certaines villes suisses, 2000

**R. Fluder et J. StremLOW**, *Armut und Bedürftigkeit, Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, Berne, 1999.

*Indicateurs de l'aide sociale (2000)*, sur mandat de l'initiative des villes pour l'amélioration de la protection sociale.

**H. Rüst**, *Sozialbericht Kanton Zürich*. Statistische Erhebung über die vom Kanton und von den Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen, Sozialamt des Kantons Zürich, 2000.

**R. Salzgeber et C. Suter**, *Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs. NeubezügerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993–1995*, Zurich, Sozialberichterstattung 1/97.

**Union des villes suisses**, *Statistiques des villes suisses*, annuaire statistique de l'Union des villes suisses, 62<sup>e</sup> édition, 2000.

**Sozialdepartement der Stadt Zürich: SIGNIFIKANT**. *Die Zahlen dahinter*, Sozialstatistik, novembre 2000.

**K. Wyss**, (1998) *L'aide sociale – un pilier de la sécurité sociale? Un aperçu des prestations sociales liées au besoin allouées en Suisse*, dans *info:social – La sécurité sociale dans les faits*, août, n° 1, OFS.

Initiative des villes – une organisation professionnelle de l'Union des villes suisses

## Assurances sociales et aide sociale : un équilibre à trouver

Pauvreté des familles et travailleurs pauvres aujourd'hui, taux élevé de chômage dans les années 90 : voici quelques-uns des nombreux problèmes auxquels les responsables politiques des affaires sociales des villes doivent faire face pour combler les lacunes du système fédéral de sécurité sociale.

14 villes ont donc constitué en 1994 l'Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale». Cette organisation compte aujourd'hui 41 villes. Son souhait : une répartition des charges plus équitable entre la Confédération, les cantons et les villes. Unies, elles veulent influencer sur la politique sociale de la Confédération.



**Ernst Wohlwend**  
Président de l'Initiative des villes  
Président de l'exécutif de la ville de Winterthur  
ernst.wohlwend@win.ch

C'est dans les villes – et non en zone rurale – que s'allument en premier lieu les clignotants annonciateurs de problèmes sociaux. Qui plus est, c'est aussi à elles qu'il revient de trouver des réponses adéquates, par exemple à la vague de chômage des années 90. Elles encore qui assument les conséquences financières lorsque l'accès au travail rémunéré reste fermé aux chômeurs en fin de droits, qui recourent alors aux programmes de réinsertion et à l'aide sociale.

### Pour une sécurité sociale harmonisée et cohérente

Il n'est guère contestable que le système social de la Confédération ne s'est pas adapté aux mutations sociales de façon satisfaisante et que, actuellement, certains risques sociaux ne sont plus couverts ou le sont

seulement en partie. Le rôle des communes consiste à rattraper, via l'aide sociale, les personnes tombées entre les mailles du filet de la sécurité sociale à l'échelon fédéral. Vu l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ces dernières décennies, les villes ont par moments été sollicitées au-delà des limites de leur capacité économique.

L'Initiative des villes a donc passé à l'offensive en articulant clairement ses objectifs. Elle estime, par exemple, que l'aide sociale ne doit plus être mise à contribution dans les cas de pauvreté structurelle, car elle n'est pas prévue pour assumer ce risque-là. Elle demande en outre que soit établi un catalogue des problèmes, de leurs causes et des mesures de prévention. Elle souhaite que Confédération, cantons et communes rassemblent leurs forces pour mettre sur pied un système de sécurité sociale harmonisé et cohérent.

### La politique familiale : une tâche interdisciplinaire

La politique familiale figure au cœur des préoccupations de l'Initiative des villes qui a adopté en novembre les «Postulats 2001 en faveur d'une politique de la famille» et le «modèle des quatre piliers» (voir [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)). L'Initiative des villes poursuit trois objectifs : la compensation des charges familiales, la réduction de la pauvreté croissante des familles et la reconnaissance de la multiplicité des formes d'organisation familiale. Les villes abordent la politique familiale dans une optique transversale, combinant différents types d'intervention : les mesures économiques doivent s'associer à celles qui créent un climat favorable et intégrateur pour les familles. Elles insistent pour qu'en aucun cas, l'octroi d'une mesure ne se fasse au détriment d'une autre.

Le modèle des quatre piliers comprend les mesures suivantes :

- Premier pilier : mesures fiscales en faveur de la famille. L'Initiative des villes défend le principe du splitting familial qui permet d'alléger la charge des familles indépendamment de l'état civil. Mais comme ce modèle ne produira aucun allègement pour les familles modestes, d'autres piliers sont nécessaires pour soutenir la politique familiale.
- Deuxième pilier : réglementation fédérale unique du régime des allocations familiales. L'allocation visée doit représenter une amélioration sensible.
- Troisième pilier : prestations complémentaires en faveur des familles modestes. L'aide sociale n'a pas été conçue pour compenser les risques de nature structurelle, tels que la pauvreté croissante des familles. Le



régime des prestations complémentaires représente un instrument efficace pour combattre cette pauvreté.

- Quatrième pilier: mesures d'accompagnement. 1. Création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants, afin de rendre compatible vie privée et activité professionnelle. 2. Protection de la maternité. 3. Mesures d'intégration et création de programmes de type «égalité des chances» en faveur des enfants et des jeunes grandissant dans des familles désavantagées.

### Lobbying au niveau fédéral et échange d'expériences entre villes

L'Initiative des villes poursuit une double stratégie dans le domaine de la politique sociale. D'une part, elle pratique un lobbying actif orienté vers une meilleure prise en considération de ses exigences à l'échelon fédéral. D'autre part, elle a obtenu un siège à titre consultatif à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Mais les villes ne se contentent pas d'exiger. Elles jouent un rôle actif, cherchent à améliorer l'échange d'expérience entre elles, encouragent l'acquisition de *know-how* à l'échelon communal dans le cadre de projets concrets et travaillent à la mesure des résultats par la méthode de l'analyse concurrentielle (benchmarking).

Lors de l'Assemblée semestrielle de l'Initiative des villes du 6 mai 2002 à Lausanne, les partenaires ont ouvert le dialogue sur la question des sans-papiers. En l'occurrence, les villes alémaniques profitent de l'expérience des villes romandes, en particulier de Genève et de Lausanne qui jouent un rôle directeur dans ce domaine. Autre tâche à laquelle les villes entendent s'atteler: la planification des besoins et le contrôle de qualité des lieux d'accueil extrafamilial. Les villes mettent ainsi en avant un de leurs points forts habituels: une conscience aiguë des problèmes sociaux et leur capacité à réagir de façon innovatrice à de nouveaux enjeux.

### Améliorer la base de données

Une politique sociale efficace, au niveau fédéral ou des villes, doit s'appuyer sur des données et des chiffres fiables, d'où l'objectif de l'Initiative des villes de parfaire cette base de données. Depuis plusieurs années, huit à neuf villes publient en commun un rapport sur les chiffres clés de l'aide sociale. Ces dernières disposent ainsi d'une base de comparaison qu'elles affinent constamment et rendent compatible avec la statistique fédérale de l'aide sociale.

L'Initiative des villes s'est engagée au niveau fédéral bien avant que l'art. 50, al. 3, est. ne prévoie la prise en considération de la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines. Dans les faits, cet article n'a pas fait changer grand-chose jusqu'ici. Les villes ont beau tenir une place importante dans le domaine de la politique sociale – presque deux tiers de la population vit

en effet dans des zones urbaines – la Confédération ne leur reconnaît toujours pas de statut formel, quel que soit le domaine politique. Il ne leur reste pas d'autre issue pour faire entendre leurs revendications que le lobbying et les procédures de consultation. En matière de politique familiale, les villes ont élargi leur réseau en s'alliant à quatre partenaires pour travailler à une politique coordonnée sous le nom de «Perspectives en matière de politique familiale»\*: la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Pro Familia et Pro Juventute.

### Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale»

L'Initiative des villes rassemble les responsables politiques des affaires sociales de 41 villes suisses, toutes régions linguistiques confondues: Aarau, Adliswil, Arbon, Bâle, Berne, Bienne, Chiasso, Coire, Delémont, Frauenfeld, Fribourg, Genève, Granges, La Chaux-de-Fonds, La Tour-de-Peilz, Lausanne, Lugano, Lucerne, Martigny, Meyrin, Montreux, Morges, Neuchâtel, Olten, Onex, Pesoux, Pully, Prilly, Renens, Saint-Gall, Schaffhouse, Sierre, Soleure, Spiez, Thoune, Uster, Vevey, Winterthour, Yverdon-les-Bains, Zoug et Zurich.

L'Initiative des villes est une organisation professionnelle formée au sein de l'Union des villes suisses. Ses membres se réunissent à l'occasion de leurs assemblées semestrielles.

#### Présidence

Ernst Wohlwend est président de l'Initiative des villes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Avant de devenir président de l'exécutif de la ville de Winterthour fin mai 2002, il occupait la fonction de conseiller municipal en charge des affaires sociales.

#### Secrétariat pour la Suisse alémanique

Département des affaires sociales, Winterthour  
D<sup>r</sup> Frauke Sassnick Spohn  
Lagerhausstrasse 6, 8402 Winterthour  
Tél. 052 267 65 50, fax 052 267 63 65  
E-mail: frauke.sassnick@win.ch

#### Secrétariat pour la Suisse romande et le Tessin

Secrétariat général Sécurité sociale et environnement  
Philippe Meystre

Place Chauderon 9, 1000 Lausanne 9  
Tél. 021 315 72 10, fax 021 315 70 01  
E-mail: philippe.meystre@lausanne.ch  
www.staedteinitiative.ch

## Les implications de l'article «sur les villes et les communes»

L'article 50 de la Constitution fédérale totalement révisée du 18 avril 1999 introduit une disposition qui reconnaît les communes comme un élément constitutif important de l'Etat fédéral. Les organes de la Confédération ont ainsi désormais l'obligation de tenir compte des besoins des communes, des villes et des agglomérations urbaines. La portée de cette nouveauté est examinée dans les lignes qui suivent.<sup>1</sup>



**Alfred Kölz**  
Professeur de droit constitutionnel  
Université de Zurich  
lst.koelz@rwi.unizh.ch



**Susanne Kuster**  
Assistante, Faculté de droit, Zurich  
susanne.kuster@rwi.unizh.ch

### I. La situation particulière des communes, des villes et des agglomérations

De plus en plus de tâches exigeantes d'application du droit cantonal et fédéral doivent être assumées à l'échelon communal, et les attentes des citoyennes et des citoyens ont également évolué. Les villes et les communes des agglomérations urbaines se voient donc confrontées à de nouvelles difficultés: la concentration de population qu'elles connaissent entraîne divers problèmes, que ce soit dans le domaine de la mobilité ou dans celui des charges (financières) supplémentaires qui incombent aux centres urbains. On évoque dans ce contexte depuis longtemps déjà les difficultés propres aux villes ayant une structure sociodémographique particulière («A-Städte»): chiffres supérieurs à la moyenne de population âgée, de personnes économiquement défavorisées, de familles monoparentales, de personnes en formation, de chômeurs, de migrants. Ce sont les administrations des villes en général qui sont confrontées à ces difficultés, mais celles-ci posent également des

exigences spécifiques en matière de politique sociale. A l'inverse, les petites et très petites communes de Suisse doivent lutter contre différents symptômes spécifiques, car leurs organes reposent pour la plupart sur le principe du système de milice.<sup>2</sup>

La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 contient une nouveauté en droit constitutionnel portant reconnaissance des conditions propres aux communes suisses dans leurs rapports avec la Confédération et les cantons: l'art. 50, outre la réglementation de l'autonomie communale dans son premier alinéa, traite également des relations entre la Confédération et les communes. Les alinéas 2 et 3 de l'article dit «sur les villes et les communes» sont rédigés en ces termes:

- 2** La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.
- 3** Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

### II. Mandat d'action d'après l'art. 50, al. 2 et 3, cst.

L'art. 50, al. 2 et 3, cst. poursuit différents objectifs: tout d'abord, cette disposition constitutionnelle vise à consacrer le principe de l'Etat fédéral à trois niveaux. La constitution fédérale ne reconnaît pas seulement la position éminente des cantons, mais aussi les fonctions des communes qui sont associées de manière déterminante à l'exécution même du droit fédéral. En deuxième lieu, l'article «sur les villes et les communes» vise à l'obtention d'un certain *équilibre entre la ville et la campagne*, en ce sens que ce ne sont pas que les seules régions de montagne qui bénéficient d'une attention particulière de la Confédération, mais aussi les zones urbaines du pays. En troisième lieu, l'art. 50, al. 2 et 3, cst. contient un *mandat d'action particulier* qui est donné aux organes de la Confédération: dans l'exercice de ses compétences, la Confédération a l'obligation, dans toute la mesure du possible et dans le respect d'autres dispositions, notamment la prise en compte des cantons, d'éviter les effets négatifs sur les communes ou d'encourager des solutions positives appropriées. La Confédération se voit ainsi chargée d'une responsabilité particulière et d'une obligation de diligence pour ce qui est de ses décisions. Toutefois, l'article «sur les villes et les communes» ne crée pas de nouvelle compétence fédérale *stricto sensu*; il contient avec son mandat d'action une

exigence qualitative imposée aux mesures prises par la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches constitutionnelles. Cette constatation résulte aussi bien de l'énoncé de l'art. 50 que de sa position dans la Constitution fédérale du point de vue systématique. Elle est d'ailleurs confirmée par l'examen des procès-verbaux des délibérations parlementaires sur l'actuel art. 50, al. 2 et 3, cst.<sup>3</sup> Les débats d'alors font également ressortir les limites mises à l'application de cette disposition : aussi bien au Conseil des Etats qu'au Conseil national, on était d'avis que la Constitution fédérale se devait de souligner l'interaction fédéraliste entre les trois niveaux de l'Etat fédéral. L'organisation des communes doit toutefois rester de la compétence des cantons et l'autonomie des cantons selon l'art. 47 cst. doit être préservée.

### III. Possibilités d'application

#### 1. En général

Tous les organes relevant du droit fédéral sont concernés par l'exigence qualitative imposée au contenu des mesures de la Confédération, en premier lieu le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, en second lieu également l'administration fédérale et la justice. En vertu de l'art. 50, al. 2 et 3, cst., ces organes doivent mettre en balance les différentes possibilités d'application lorsqu'ils édictent des lois fédérales, des ordonnances, des arrêtés, des décisions ou des instructions. Dans ce contexte, il y a lieu de procéder à un *examen systématique du droit existant* sur tous les points «délicats», par exemple dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire lors de la coordination des plans directeurs cantonaux et des plans de zones.<sup>4</sup> Par ailleurs, la nouvelle péréquation financière sur laquelle le Parlement devra bientôt se dé-

terminer comprendra un élément sociodémographique qui permettra une indemnisation pour les charges liées aux centres urbains et incombant aux villes et aux agglomérations, celles-ci étant les prestataires effectifs.

Pour que la Confédération puisse remplir correctement son mandat d'action d'après l'art. 50, al. 2 et 3, cst., elle a également besoin des informations correspondantes de la part des communes, car ce sont elles qui disposent des connaissances fondamentales et appro-

**L'article «sur les villes et les communes» permet le libre échange des informations entre le niveau fédéral et le niveau communal et rend possible la sauvegarde informelle des intérêts.**

fondies ainsi que de l'expérience nécessaires à l'exécution de leur mandat, connaissances et expérience dont on ne saurait se passer dans nombre de cas pour pouvoir évaluer correctement certaines questions matérielles. Il en est de même pour les domaines susceptibles de voir émerger des conflits d'intérêt entre les niveaux cantonal et communal. Dans ce contexte, des contacts directs entre la Confédération et les communes, les villes et les agglomérations s'avèrent indispensables. Le troisième échelon de l'Etat ne doit pas dans ces cas se borner à suivre la «voie de service» passant par les cantons ; il peut s'adresser directement à la Confédération, ce qui correspond d'ailleurs à la pratique – toutefois non unifiée – de divers offices fédéraux.<sup>5</sup> L'article «sur les villes et les communes» permet donc, jusqu'à un certain point, le *libre échange d'informations* entre la Confédération et le niveau communal, et rend possible la *sauvegarde informelle des intérêts* des communes, des villes et des agglomérations au niveau fédéral.

Pour ce faire, il faut d'une part que la Confédération possède la compétence matérielle dans le domaine concerné et, d'autre part, que l'action qu'elle envisage ait des effets sur les communes, les villes et les agglomérations. L'échange d'informations et la sauvegarde informelle des intérêts ne constituent en eux-mêmes aucune atteinte à l'autonomie cantonale qui serait contraire à la constitution, car il ne s'agit que de compléter la participation cantonale au sein de la Confédération, sans toutefois s'y substituer. Le devoir de fidélité à l'Etat fédéral et son équivalent au niveau cantonal, l'obligation de fidélité au canton,<sup>6</sup> exigent toutefois que les trois niveaux de l'Etat fédéral s'informent récipro-

1 Ce texte est le résumé d'un avis de droit rédigé par le professeur Kölz à l'intention de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses.

2 Voir en général Geser Hans, Die Gemeinden in der Schweiz, in : Klöti Ulrich/Knoepfel Peter/Kriesi Hanspeter/Linder Wolf/Papadopoulos Yannis (éd.), Handbuch der Schweizer Politik, Zurich 1999, 421 ss., p. 456 ss; Klöti Ulrich/Haldemann Theo/Schenkel Walter, Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit?, Coire/Zurich 1993, p. 2 ; Koordination Raumplanung, Bericht über die Kernstädte, Berne 1999, p. 5 ss ; Leuenberger Moritz, Den Graben zwischen Stadt und Land überbrücken, dans : die stadt – les villes 5/96, 7 ss, p. 7.

3 Bulletin officiel CE, Réforme de la Constitution fédérale, tiré à part, Berne 1998, p. 63 ss, 167 ss, 211 ss. et Bulletin officiel CN, Réforme de la Constitution fédérale, tiré à part, Berne 1998, p. 255 ss, 439 ss, 471 ss.

4 Voir à ce sujet Knapp Blaise, Die Aktualität des Föderalismus und die Notwendigkeit seiner Modernisierung, in : Konferenz der Kantonsregierungen (éd.), Verfassungsreform als Föderalismusreform, Zurich 1997, 79 ss, p. 89.

5 Voir Koller Arnold, Der Beitrag der Städte zur Lösung nationaler Probleme, die stadt – les villes 5/95, 7 ss, p. 9.

6 Consulter à ce sujet Kölz Alfred, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, ZBl 1980, 145 ss, p. 167 ss ainsi que Saladin Peter, in : Aubert Jean-François et al., Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Berne/Zurich 1987–1996, Art. 3 N 31.

quement sur les contacts exclusivement bilatéraux, car sinon la coopération fédéraliste pourrait être compromise. L'art. 50, al. 2 et 3, cst. implique donc le respect du *principe de la transparence réciproque* qui en découle. Pour pouvoir garantir ce principe, il faut notamment examiner la possibilité de mettre en place à la Confédération un interlocuteur pour les communes, capable d'assurer la communication entre les intervenants des trois niveaux de l'Etat fédéral, y compris en cas de conflit. Du point de vue de l'article «sur les villes et les communes», il est donc éminemment souhaitable que les questions importantes soient de plus en plus traitées dans des *conférences tripartites*, comme cela est par exemple le cas avec la nouvelle «Conférence tripartite sur les agglomérations». Le flux des informations entre la Confédération et les communes pourrait par ailleurs également être assuré si l'on favorisait l'audition de représentants des communes par les *commissions parlementaires*, ce qui impliquerait toutefois l'adaptation de leurs règlements actuels.

En plus des contacts d'information directs et de la sauvegarde informelle des intérêts, il faut également (en relation avec l'art. 50, al. 2 et 3, cst.) envisager la *création d'organes spéciaux et/ou de procédures particulières* visant l'institutionnalisation de la collaboration entre les communes et la Confédération dans certains domaines. Les réglementations fédérales à cet effet risqueraient toutefois d'entrer en conflit avec la souveraineté organisationnelle des cantons garantie par la Constitution et de s'opposer aux possibilités de participation de ceux-ci. C'est pourquoi, dans le respect de la théorie dite des «interventions fédérales»,<sup>7</sup> il y aurait lieu de s'assurer que le droit fédéral ayant des effets directs sur l'organisation ou la procédure des communes satisfasse quatre conditions :

- en premier lieu, la collaboration institutionnalisée des communes au sein de la Confédération ne peut être prévue que dans le cadre d'une compétence fédérale préexistante;
- en deuxième lieu, elle doit précisément être motivée par l'art. 50, al. 2 et 3, cst. et viser ainsi une meilleure solution concrète;
- troisièmement, il faut qu'il existe ou que l'on crée une base légale à cette collaboration, au moins du point de vue matériel;
- enfin, la mesure envisagée doit répondre au principe de proportionnalité: lorsque la prise en compte des communes, des villes ou des agglomérations peut être aussi bien, voire mieux assurée par l'intermédiation des cantons, la collaboration des communes au niveau fédéral n'est pas nécessaire et ne répond donc pas au principe de proportionnalité.

La *procédure de consultation* pourrait constituer, par exemple, une forme de collaboration institutionnalisée des communes avec la Confédération: il serait oppor-

tun d'entendre, en plus des cantons, les communes ou les associations correspondantes. Pour ce faire il faudrait modifier l'ordonnance sur la procédure de consultation. De plus, des représentants de l'échelon communal devraient pouvoir siéger aussi dans les *groupes de travail* et les *commissions extraparlimentaires de la Confédération*, qui pourraient être organisées en tant que commissions consultatives permanentes, sur le modèle de la commission AVS. Les communes pourraient alors, à partir de ces organes, faire part de leurs propositions au Conseil fédéral. On pourrait également envisager de créer tout spécialement une *commission des villes et des agglomérations* susceptible d'assumer une

---

**Les organes fédéraux compétents sont invités à examiner les possibilités d'allègements pour les communes, les villes et les agglomérations dans le domaine du droit des assurances sociales et de la politique sociale dans son ensemble.**

---

importante fonction de coordination, notamment en matière de circulation.

La justice et l'administration sont en principe également obligées par l'art. 50, al. 2 et 3, cst. de tenir compte dans leurs considérations de la situation particulière des communes, des villes et des agglomérations sous la forme d'une *appréciation de leurs intérêts*, ceci dans le cadre de la procédure administrative et judiciaire. Dans différents domaines du droit, il pourrait par ailleurs être pertinent de donner aux communes concernées un droit légal spécial d'*être entendues* dans la procédure, surtout dans les cas où des décisions pourraient avoir des conséquences importantes pour la collectivité, par exemple dans le cas de l'octroi de concessions dans le domaine du trafic aérien ou de la construction de routes. Il y a lieu également d'examiner dans différents domaines du droit la possibilité d'introduire des *droits de recours particuliers aux communes*: un tel droit est notamment absent dans la procédure d'autorisation de libération d'organismes génétiquement modifiés, même lorsque la commune est directement concernée dans un cas concret.

## 2. Dans le domaine de la politique sociale

Plusieurs questions de politique sociale sont soulevées par l'art. 50, al. 2 et 3, cst.: ce domaine est particulière-

ment sensible pour les villes ayant une structure socio-démographique particulière (A-Städte); il est marqué de bien des points de vue par la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes, ce qui exige une forme particulière de collaboration. Il en va ainsi pour l'aide sociale, pour la vaste problématique de la drogue, pour l'intégration des étrangers et pour la sécurité sociale des personnes âgées et des chômeurs. C'est tout spécialement dans ces domaines que la prise en compte de l'expérience particulière des communes chargées de l'exécution serait nécessaire dans le processus législatif au niveau fédéral, afin de rester proche de la réalité et de trouver des solutions concrètes. Certains domaines du droit sont en effet difficiles à réglementer lorsque la procédure d'application dans les communes n'a pas été réfléchie au préalable au niveau fédéral. C'est pourquoi il serait judicieux de renforcer, en leur adjoignant des représentants des villes et des agglomérations, les commissions extraparlimentaires compétentes dans ces domaines particuliers, par exemple la *commission fédérale sur les drogues* ou la *commission fédérale des étrangers*. En raison du caractère très abstrait de l'article «sur les villes et les communes» et de sa nature de mandat d'action dans le cadre des compétences fédérales existantes, la présente contribution ne saurait proposer des aménagements dans le domaine social, à part quelques indications relevant du droit de l'organisation. Les organes fédéraux compétents, en particulier le Conseil fédéral et le Parlement, sont toutefois invités par l'art. 50, al. 2 et 3, cst. à examiner les possibilités d'apporter des allègements

pour les communes, les villes et les agglomérations dans le domaine du droit couvrant les assurances sociales et la politique sociale en général. Il pourrait surtout s'agir ici de stratégies de désimbrication susceptibles de simplifier l'application au niveau communal. Au plan financier également, il y a lieu de rechercher des possibilités d'allègement, en particulier pour les villes.

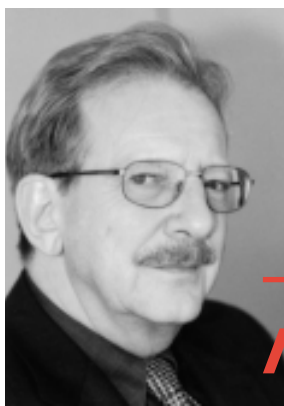
Un projet actuel dans le domaine de la politique sociale montre que des solutions concrètes appropriées et efficaces ont souvent besoin de réglementations fédérales établissant un rapport direct avec l'échelon communal. La «loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants» adoptée par le Conseil national le 17 avril 2002 est le résultat d'une initiative parlementaire. Elle prévoit que la Confédération apporte un soutien direct aux institutions d'accueil pour enfants. Le Conseil national a toutefois refusé d'accorder aux cantons les moyens financiers correspondants.<sup>8</sup> Certes, le texte ne parle pas explicitement d'un soutien aux communes: ce sont les instances gérant les foyers de jour pour enfants et les institutions semblables qui bénéficient d'un soutien. Or, en plus des personnes morales, il s'agit souvent du secteur public, c'est-à-dire des communes. Une telle «intervention de la Confédération» est tout à fait pertinente ici, car le problème du manque de places dans les crèches se fait ressentir en premier lieu au plan communal. Ce soutien financier de la Confédération répond par ailleurs aux dispositions de l'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale suisse, selon lequel la Confédération peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille. Cette solution ne peut donc qu'être favorablement accueillie du point de vue de l'art. 50, al. 2 et 3, cst., qui encourage avant tout des mesures concrètes. Même si ce projet n'a pas été élaboré en référence à l'article «sur les villes et les communes», il peut néanmoins servir d'exemple pour ce qui est des possibilités d'impulsions.

7 Thürer Daniel, Bund und Gemeinden, Berlin et al. 1986, p. 212 ss.

8 Voir à ce sujet l'article sur les débats au Conseil national dans la NZZ du 18 avril 2002, p. 17, ainsi que l'article en page 175 du présent numéro.

## ***Nouvelle péréquation et compensation financière des charges incombant aux centres urbains***

L'urbanisation de notre pays s'est nettement accentuée depuis une vingtaine d'années. Les espaces économiques et sociaux d'une ville dépassent largement ses limites réelles. Des agglomérations ont vu le jour qui, en plus de la ville elle-même au centre, comptent un grand nombre de communes périphériques. Les centres urbains, avec leur offre d'infrastructures traditionnellement développée, ont dû ainsi couvrir les besoins de toute une agglomération ; ils ont depuis longtemps attiré l'attention sur le fait qu'ils devaient assumer des charges excessives dans des domaines tels que le social, la circulation, l'environnement, la culture et la sécurité publique. Les préoccupations des villes font également l'objet des discussions sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.



**Heinz Christen**

Président de l'Union des villes suisses  
Président de la ville de Saint-Gall  
heinz.christen@stadt.sg.ch

La discussion sur la compensation des charges supportées par les centres urbains des villes, qui avait commencé au plan cantonal interne, est maintenant parvenue au plan national. La Confédération a reconnu pour la première fois la problématique des centres urbains avec l'adoption du «rapport sur les centres urbains» par le Conseil fédéral en 1999. Ce rapport a clairement montré que certaines dépenses des centres urbains sont notablement supérieures à la moyenne cantonale. Cela vaut entre autres dans les domaines de la culture et des loisirs, de la police et de la sécurité, de la circulation dans l'agglomération ainsi que des affaires sociales. Les dépenses dans ce dernier secteur dépendent en effet

dans une large mesure de la structure démographique déséquilibrée qui caractérise les centres urbains (problématique des villes – «A-Städte» – où les chiffres de population âgée, de personnes économiquement défavorisées, de familles monoparentales, de personnes en formation, de chômeurs et de migrants sont supérieurs à la moyenne).

L'Union des villes suisses a reconnu très tôt que les travaux sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) auraient aussi des conséquences décisives pour les villes et les communes. Après plusieurs tentatives, les associations de communes ont finalement obtenu le droit d'être consultées pour l'organisation du projet. Dans ce contexte, la création des nouveaux éléments de péréquation que sont la «collaboration intercantonale avec compensation des charges» et la «compensation sociodémographique des charges» peut être considérée comme un succès. Pour la première fois, les dépenses sociales ont été reconnues comme des charges justifiant particulièrement une compensation. 275 millions de francs par an ont été prévus pour la compensation sociodémographique, en complément à la péréquation des ressources et à la compensation des charges géographiques et topographiques. La clé de répartition tient compte du pourcentage de population supérieur à la moyenne de personnes âgées et économiquement faibles, de personnes en formation, ainsi que de la proportion d'étrangers dans les cantons. En plus de ces données cantonales qui compteront pour deux tiers, la pondération reposera pour un tiers sur l'effectif de population des neuf plus grands centres urbains. Sur la base de cette clé de répartition, des versements compensatoires annuels sont prévus à raison de 69 millions de francs au canton de Genève, de 59 millions de francs au canton de Zurich et de 10 millions de francs au canton de Berne. Le modèle actuellement examiné par un groupe de travail a suscité deux critiques principales : d'une part, le fait de s'appuyer avant tout sur des données cantonales neutraliserait par trop la problématique propre aux centres urbains dans les cantons de grande superficie ; d'autre part, selon les représentants des grands centres urbains, le montant de 275 millions de francs ne tiendrait qu'insuffisamment compte des charges recensées, notablement plus élevées.

L'indemnisation des prestations des centres urbains en faveur de leur agglomération doit se faire au plan cantonal, dans le contexte de la collaboration intercantonale, par une compensation des charges. Il existe déjà un

## Compensation intracantonale des charges des villes

Avant de devenir un élément du projet de nouvelle péréquation entre Confédération et cantons, la compensation des charges des centres urbains a fait l'objet d'aménagements intracantonaux. Le financement des dépenses d'aide sociale varie d'un canton à l'autre. On distingue trois grands cas de figure :

**Compétence communale stricte :** La charge de l'aide sociale est laissée aux seules communes (en particulier dans les cantons de Suisse centrale).

**Compétence principalement communale avec système de péréquation :** Dans ces cantons, la charge incombe principalement aux communes, mais il existe un mécanisme de péréquation financière ou de compensation des charges plus ou moins étendu. A Zurich, le canton prend en charge une partie des prestations d'assistance de l'aide sociale (un tiers environ dans le cas de la ville de Zurich). La loi ne prévoit pas de compensation horizontale des charges entre les grandes communes d'agglomération (Zurich et Winterthur) et les autres communes du canton. Une solution provisoire est actuellement en vigueur, dans l'attente des décisions sur la péréquation au niveau fédéral.

**Forte participation du canton et péréquation :** Ce modèle, qui connaît diverses variantes, permet de décharger les villes principales, mais aussi des collectivités plus petites qui font face à des problèmes sociaux importants. Le principe consiste en la prise en charge par le canton d'une partie des dépenses d'aide sociale; le reste de la facture est redistribué entre les communes, directement ou à travers un fonds, selon une clé de répartition qui tient compte non seulement de la capacité financière, mais aussi du nombre d'habitants. Parfois, une fraction des dépenses considérées n'est pas répartie et reste à la charge de la commune elle-même. Berne, les Grisons, Vaud, notamment, ont développé des systèmes de ce type.

Source : *Organisation et financement de l'aide sociale dans les cantons*. Rapport à l'attention de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats, décembre 1998 (OFAS, non publié).

projet de convention cadre qui a été accepté par 22 gouvernements cantonaux. Toutefois, un long chemin reste à parcourir jusqu'à l'entrée en vigueur de réglementations concrètes de péréquation des charges, par exemple dans le domaine de la culture. Il faut donc faire en sorte, dans l'intérêt des villes, que le droit fédéral assure l'entrée en vigueur de la compensation des charges incombant aux centres urbains en même temps que l'entrée en vigueur des autres composantes de la RPT.

Un autre point qui a donné lieu à de nombreuses discussions est la cantonalisation prévue des prestations sociales collectives pour les personnes handicapées. Les craintes de voir la cantonalisation entraîner un démantèlement social devraient être apaisées, puisque la Confédération assurerait un standard minimal par des prescriptions cadres faisant office de garde-fous. Une réglementation transitoire oblige les cantons à fournir

les prestations AI actuelles selon les règles en vigueur tant qu'ils ne disposent pas d'un concept propre. Celui-ci doit être approuvé par un organe composé de représentants de la Confédération, des cantons et des organisations de handicapés.

Pour conclure, on peut constater que l'introduction de la compensation sociodémographique des charges constitue un élément nouveau et important dans le projet de péréquation financière. Le scepticisme manifesté envers la cantonalisation des prestations sociales collectives pour les personnes handicapées a été contré par l'adoption de mesures complémentaires. Il appartient maintenant aux Chambres fédérales, dans le cadre du paquet RPT global, de se déterminer sur la forme que prendra la compensation sociodémographique des charges, ainsi que sur la cantonalisation des prestations sociales collectives pour les personnes handicapées.

## La politique fédérale des agglomérations: objectifs, stratégies et mesures

D'importantes impulsions sociales et économiques émanent des villes et des agglomérations. Cependant, le processus d'urbanisation place également les agglomérations face à des enjeux divers. La Confédération entend prendre davantage en considération la problématique des agglomérations dans ses politiques sectorielles en promouvant la réalisation de projets novateurs par une politique incitative ciblée. Le présent dossier résume les points essentiels du rapport adopté par le Conseil fédéral sur la «Politique des agglomérations de la Confédération».<sup>1</sup>



**Georg Tobler**

Responsable du groupe stratégique  
«Politique des agglomérations»  
georg.tobler@are.admin.ch

Près de 70 % de la population suisse vit dans des zones urbaines<sup>2</sup> dont l'importance économique, culturelle ou d'espace de vie n'est plus à démontrer. Les zones urbaines se trouvent actuellement confrontées à bon nombre de problèmes qui remettent en question le maintien et le développement de sites de qualité pour l'économie d'une part et de la qualité de vie de la population d'autre part.

### Différenciation fonctionnelle et sociale

Les agglomérations ne cessent de s'étendre. Partout, la distance entre lieu d'habitat et de travail s'accroît, ce qui va de pair avec un accroissement continu du trafic dans les zones urbaines.

A cette différenciation fonctionnelle s'ajoute une ségrégation sociale: les couches les plus aisées de la population préfèrent s'installer dans des communes à la périphérie des agglomérations tandis que les popula-

tions les plus fragiles socialement et économiquement se concentrent dans les villes-centres.

Face à une telle évolution, les villes-centres sont confrontées à un déficit financier croissant qui compromet leur attractivité pour les habitants comme pour les entreprises. Ces besoins financiers découlent entre autre des nombreuses prestations offertes par le centre à l'ensemble des habitants de l'agglomération, mais financées exclusivement par les habitants de la ville-centre. La surcharge financière des villes peut atteindre des proportions telles qu'elles sont contraintes de choisir entre alourdir la charge fiscale ou ne plus remplir leurs tâches correctement, deux options qui ont de graves répercussions qualitatives sur le pouvoir d'attraction des villes-centres, voire même de la Suisse dans son ensemble.

### Les structures politiques font obstacle

Des problèmes institutionnels qui réclament une solution se posent également. Notre système étatique fédéraliste se traduit par une différenciation des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes. De plus, chaque commune et en partie chaque canton dispose d'une structure politique qui lui est propre, alors que les problèmes n'ont cure des frontières politiques existantes. En dépit de cette réalité, les communes et les cantons font bien trop souvent cavalier seul en abordant les problèmes de façon sectorielle. Personne ne se sent responsable du développement coordonné d'une agglomération.

### La Confédération entre dans le jeu

En 1996 déjà, dans ses «Grandes lignes pour l'organisation du territoire suisse» et dans le «Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale», la Confédération a reconnu la nécessité d'un accroissement de son engagement en faveur des zones urbaines. Il a néanmoins fallu encore plusieurs années pour que les différents partenaires admettent le rôle de la politique fédérale des agglomérations dans un esprit de subsidiarité. Le travail de persuasion effectué par des villes et des communes, l'accroissement de la pression due aux problèmes à résoudre et finalement aussi l'adoption de l'article 50 de la Constitution fédérale ont contribué à cette acceptation.



En approuvant le «Rapport sur les centres urbains»<sup>3</sup> en 1999 et le rapport sur la «Politique des agglomérations de la Confédération» le 19 décembre 2001, la Confédération a démontré qu'elle pouvait également apporter sa contribution à une solution des problèmes et au renforcement des villes.

## Objectifs de la politique des agglomérations de la Confédération

Compte tenu de l'importance sociale et économique des zones urbaines, le développement durable de l'espace de vie en Suisse passe aussi par une politique de développement durable du milieu urbain. Se fondant sur ce principe, la Confédération a défini trois objectifs principaux :

- D'abord, assurer l'attractivité économique des villes et une qualité de vie élevée à leurs habitant(e)s.
- Ensuite, maintenir un réseau polycentrique de villes grandes, moyennes et petites aux fonctions diverses travaillant en complémentarité dans un esprit de coopération.
- Enfin, limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Une nouvelle emprise des zones urbaines sur les espaces ruraux est indésirable pour des raisons économiques, écologiques et d'aménagement du territoire.

## Les cinq stratégies de la Confédération

Pour atteindre ses objectifs, la Confédération s'appuie sur les stratégies suivantes :

- Mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération. A ce titre, un «Réseau Agglomérations», composé de représentant(e)s des offices concernés par la problématique urbaine a été créé. L'Office fédéral des assurances sociales contribue également activement à ce réseau. Le rapport mentionne en effet deux mesures courantes liées au domaine de la politique sociale : à savoir la réduction des risques de pauvreté par des mesures en faveur des familles d'une part et la statistique de l'aide sociale d'autre part.

1 Le rapport et une version abrégée sont disponibles sur la page d'accueil de l'Office fédéral du développement territorial ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)) ou auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (n° de commande : 812.012 f).

2 Le rapport du Conseil fédéral se base sur la définition de l'Office fédéral de la statistique d'après laquelle les zones urbaines sont constituées de villes isolées, d'agglomérations (comprenant des villes-centres et des communes d'agglomération), d'agglomérations transnationales et d'aires métropolitaines (1990).

3 ODT/seco : Rapport sur les centres urbains, Berne, 1999.

- Améliorer la coopération verticale entre la Confédération, les cantons et les villes/communes. La «Conférence tripartite sur les agglomérations» (CTA) s'est créée le 20 février 2001 à cet effet. La CTA doit permettre aux différents représentants des trois niveaux étatiques de coordonner les activités des différents partenaires se rapportant aux agglomérations, de mettre au point une politique des agglomérations commune et de trouver des solutions aux problèmes des agglomérations dans le cadre des diverses politiques sectorielles, par exemple dans le domaine social ou en matière de politique de migration et d'intégration des étrangers.
- Améliorer la coopération horizontale au sein des agglomérations. Diverses agglomérations font déjà preuve d'approches encourageantes en vue d'une coopération plus unifiée. Il est indispensable de promouvoir ces démarches, afin d'encourager les partenaires plus réticents à s'engager dans des voies similaires.
- Intégrer le réseau des villes suisses dans le réseau des villes européennes. Cela suppose le développement de mesures dans le domaine des infrastructures de transport – en particulier le raccordement au réseau des trains à grande vitesse – et de la coopération transfrontalière.
- Sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse et encourager les échanges d'expériences entre les agglomérations et avec l'étranger.

## Deux mesures à l'ordre du jour

Deux innovations particulièrement importantes se dégagent de la diversité des mesures mentionnées dans le rapport : le projet d'agglomération et les projets modèles.

### 1. Le projet d'agglomération : un nouvel instrument

Les agglomérations disposent désormais d'un nouvel instrument pour améliorer collaboration et coordination. Il s'agit du «projet d'agglomération» axé sur la résolution de problèmes complexes. Il tient compte du fait que le processus d'apprentissage de la concertation est de longue haleine. Cet instrument aidera les agglomérations à résoudre leurs problèmes, quel que soit le volet politique dont ils relèvent : social, culturel ou d'aménagement.

La Confédération va intensifier ses efforts dans un secteur essentiel pour le développement durable : le dossier du trafic d'agglomération. Elle prévoit la mise en place d'un système d'incitations financières liant à moyen terme l'octroi de subsides aux conditions suivantes :

## La politique sociale dans le Rapport sur la politique des agglomérations et la Conférence tripartite sur les agglomérations

La politique sociale a été désignée comme politique sectorielle prioritaire dans le programme de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) en 2001 (voir notamment l'article de G. Tobler). Depuis plusieurs années, les villes revendiquaient en effet une meilleure coordination des mesures prises aux différents niveaux de l'Etat fédéral : assurances sociales fédérales, prestations cantonales et services communaux d'aide sociale (voir l'article de l'Initiative des villes, p. 138).

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations de la Confédération consacre aussi un chapitre à cette politique sectorielle.

### Politique de la famille

L'intérêt de la CTA et de son groupe de travail Politique sociale s'est porté sur la lutte contre la pauvreté des familles. Bien que le problème ne soit pas spécifiquement urbain, il se concentre surtout dans les villes et pèse sur les budgets d'aide sociale. La CTA a confié à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales le mandat de faire réaliser une étude sur les mesures en faveur des familles à bas revenus. L'accent sera mis en particulier sur les possibilités de définir une politique cohérente dans le cadre donné par le fédéralisme.

Le Conseil fédéral, dans le Rapport sur la politique des agglomérations, met en évidence les mesures de politique familiale en discussion au Parlement. Plusieurs initiatives parlementaires demandant une amélioration de la situation des familles sont en effet à l'étude : prestations complémentaires selon le modèle tessinois, incitation financière à la création de places d'accueil extrafamiliales, harmonisation fédérale des allocations familiales.

### Collaboration verticale

La collaboration interinstitutionnelle est un autre thème actuel de la politique sociale qui trouve un écho dans le Rapport du Conseil fédéral. L'amélioration de la collaboration entre organes d'exécution des assurances sociales fédérales (assurances chômage et invalidité), instances cantonales du marché du travail et services sociaux communaux, notamment, fait l'objet de nombreux essais pilotes sur le terrain. L'objectif est de faciliter la réinsertion des bénéficiaires de prestations. Par ailleurs, au niveau législatif, les projets de révision de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité comportent tous deux une disposition favorisant cette démarche.

Comme la politique familiale, la collaboration interinstitutionnelle n'est pas une préoccupation spécifiquement urbaine ; mais dans ce cas également, la concentration plus forte de chômeurs, invalides et autres personnes dépendantes dans les villes renforce l'intérêt de ces efforts pour les agglomérations.

*Géraldine Luisier Rurangirwa*

- Les agglomérations doivent, en s'appuyant sur le projet, apporter la preuve qu'il y a coordination entre le développement urbain et la planification des transports.
- La coopération doit être renforcée au sein des zones urbaines, afin d'aboutir à une évolution plus coordonnée sur l'ensemble du territoire. Des contributions financières ne seront donc allouées qu'à des organismes intercommunaux.

### 2. Des projets novateurs à imiter

La Confédération ne limitera pas son action aux transports. Elle mise aussi sur des incitations à la coopération intercommunale au travers de projets modèles. Les cantons et les villes sont invités à promouvoir et à sou-

tenir des projets novateurs ayant trait aux problèmes des zones urbaines. La Confédération privilégie les axes suivants :

- renforcement de la coopération au sein des agglomérations ;
- consolidation des réseaux de villes et d'agglomérations ;
- urbanisation sans extension spatiale et rénovation de quartiers urbains.

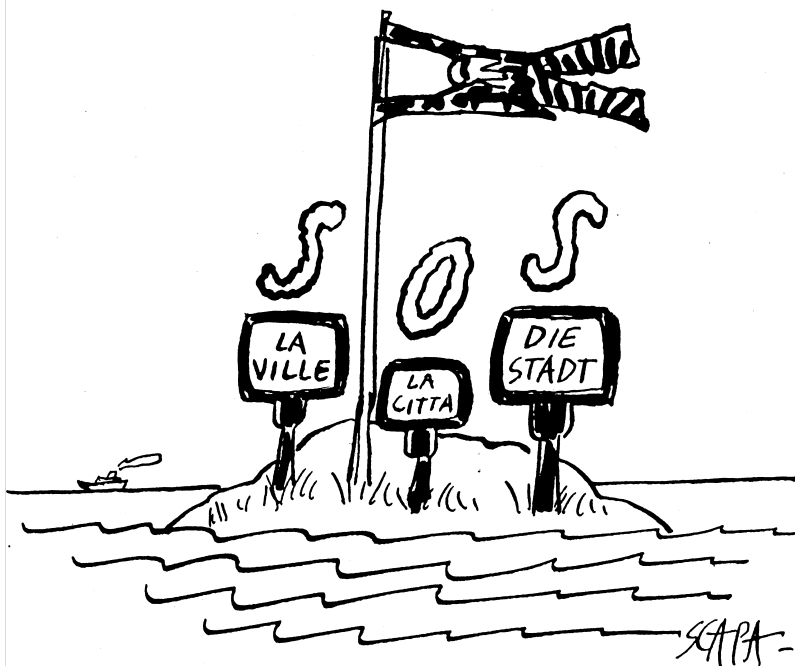
Les projets modèles offrent à l'ARE et au seco l'opportunité idéale de coopérer à des projets concrets. Ils contribuent en outre de façon significative à l'échange d'expériences. L'on ne peut qu'espérer que les projets visant la coopération permettront également de venir à bout des problèmes de politique sociale.

## Projets modèles encouragés par l'ARE et le seco

- Lausanne : création de l'agglomération lausannoise
- Fribourg : création de l'agglomération de Fribourg
- Neuchâtel : élaboration d'un projet d'agglomération pour les zones urbaines de Neuchâtel, du Locle et de la Chaux-de-Fonds
- Delémont : instauration d'une zone d'activité régionale
- Berne : stratégie d'agglomérations pour le canton de Berne
- Berne : stratégie de mobilité pour la région bernoise
- Lucerne : mise en place des structures de l'agglomération lucernoise dans le cadre du PASL
- Plate-forme de coopération PASO des cantons d'Argovie et de Soleure : réseau Mittelland
- Zurich : sites réservés à des installations à forte fréquentation dans l'agglomération zurichoise
- Saint-Gall : mise en place d'un programme d'agglomération dans la partie ouest de Saint-Gall.

Les premiers projets modèles ont été choisis au printemps de cette année. Ils seront suivis d'une deuxième série d'ici l'automne. Cependant, étant donné la répartition régionale des projets déjà choisis, les propositions provenant du Tessin, du Valais, de la Suisse centrale et orientale sont attendues avec impatience. Les projets doivent être remis au plus tard le 31 octobre 2002. L'au-

teur se fera un plaisir de donner des informations liées aux modalités. Constatation positive s'il en est : les zones urbaines font preuve de dynamisme et la politique des agglomérations est déjà en phase d'application. Il suffit de consulter la liste des projets modèles ci-dessus pour s'en convaincre.



## Politique des agglomérations de la Confédération: le point de vue des communes

Grâce au nouvel article constitutionnel 50, l'Association des communes suisses espère que les revendications des villes et communes d'agglomération seront mieux prises en compte dans la politique fédérale. Elle soutient les stratégies et mesures formulées dans le rapport «Politique des agglomérations de la Confédération».



**Sigisbert Lutz**  
Association des communes suisses  
sigisbert.lutz@chgemeinden.ch

Le rapport «Politique des agglomérations de la Confédération», récemment approuvé par le Conseil fédéral, se situe dans le droit fil du rapport sur les centres urbains. Il découle directement de l'«article sur les communes» introduit dans la Constitution fédérale suite à son adoption par le peuple et les cantons.

### Point de vue de l'Association des communes suisses

Pour mieux comprendre la position de l'Association des communes suisses (ACS) sur la politique des agglomérations de la Confédération, il faut analyser d'un peu plus près la composition de ses membres. A l'heure actuelle, 2016 des 2865 communes de Suisse adhèrent à l'ACS (71%), qui regroupe 76 villes ou communes de plus de 10000 habitants et 133 communes de plus de 5000 habitants. Toutes les communes d'agglomération ou presque se rattachent à cette dernière catégorie. En d'autres termes, 70 à 80% des communes et villes concernées par la politique des agglomérations de la Confédération font partie de l'ACS. De plus, on mesure mieux l'importance que la politique fédérale en la matière revêt pour notre Association si l'on part du prin-

cipe que près de deux tiers de la population résidente habitent dans des agglomérations. Aussi les solutions préconisées pour régler les problèmes en suspens dans les villes-centres et les communes d'agglomération ne peuvent-elles laisser l'ACS indifférente. Du reste, son comité s'est toujours déclaré prêt à collaborer à la définition d'une politique fédérale sur les agglomérations. A la condition expresse, cependant, que celle-ci ne soit pas mise en œuvre aux dépens des zones rurales de notre pays. L'an dernier, l'ACS a donc décidé d'adhérer à la Conférence tripartite sur les agglomérations, conjointement à l'Union des villes suisses. Toutes deux y sont représentées par quatre délégués.

Nul ne conteste que les villes-centres et les communes d'agglomération affrontent des problèmes spécifiques. A cet égard, le rapport du Conseil fédéral mentionne notamment les domaines sectoriels suivants: organisation du territoire, transports, politique sociale, finances, logement, intégration des étrangers, culture et sport. Pour l'ACS, cette liste n'est toutefois pas exhaustive. Ainsi, les agglomérations présentent des politiques lacunaires sur différents plans: sécurité, santé, formation, migrations et immigration, approvisionnement et gestion des déchets, pour ne citer qu'eux. L'ACS estime nécessaire d'esquisser un large éventail de solutions s'harmonisant entre elles, afin de pouvoir aborder l'ensemble de ces problèmes.

### Les avis divergent selon l'optique

Jusqu'ici, on a trop souvent étudié la problématique des agglomérations essentiellement dans la perspective des villes-centres. Cette focalisation caractérise aussi le rapport sur les centres urbains. C'est un fait: les villes-centres affrontent de graves et nombreux problèmes. Depuis le début des années 80, elles n'ont cessé de perdre des places de travail au profit des communes d'agglomération, toujours plus éloignées du centre. L'amélioration des transports a favorisé cette évolution, due surtout aux surfaces limitées et onéreuses à disposition dans les centres. Elle a engendré un fort accroissement des flux pendulaires, avec toutes les nuisances qui en résultent dans les agglomérations, telles que le bruit et la pollution de l'air.

Autre caractéristique de cette évolution: la différenciation sociale dans les villes. Les jeunes familles disposant de revenus moyens à élevés quittent les villes-centres pour s'installer le plus souvent à la périphérie

des agglomérations, car l'offre de logements y correspond mieux à leurs besoins. En outre, grâce à une mobilité croissante, elles peuvent bénéficier des infrastructures culturelles et de loisirs des centres, sans avoir à les financer. Aussi des problèmes sociaux comme la pauvreté, la drogue, l'intégration des étrangers, etc., se cristallisent-ils dans les villes-centres.

Pourtant, certaines communes d'agglomération connaissent un développement analogue à celui des villes-centres. A leur instar, elles sont concernées par les problèmes du trafic dans les agglomérations. Elles font face, elles aussi, à une augmentation des problèmes sociaux et elles mettent aussi à la disposition des villes-centres des infrastructures, en règle générale non indemnisées. En conséquence, la future politique des agglomérations de la Confédération doit prendre davantage en compte les revendications des communes d'agglomération.

### Esquisses de solutions pour demain

Il incombe au premier chef aux villes et communes concernées de régler les problèmes «transterritoriaux». Des mécanismes de compensation des charges doivent permettre d'assurer, en partie du moins, le financement des tâches à mettre sur pied conjointement. Mais cela n'est de loin pas suffisant : une collaboration transcommunale s'impose. Elle s'est fortement développée ces dernières décennies. Il existe dans les agglomérations de nombreuses associations communales ou spécialisées, aux contours bien dessinés en fonction de la prestation publique qu'elles fournissent. En dépit de lacunes, cette forme de coopération a fait ses preuves. Dans d'autres pays, au lieu d'associations, on a créé de véritables institutions d'agglomération. Celles-ci offrent la possibilité de planifier le développement dans la région de manière globale et axée sur le long terme. Il convient d'examiner si des régions urbaines dotées d'une structure juridique propre doivent être constituées dans notre pays et si certaines tâches pourraient leur être déléguées.

Les fusions de communes n'entrent guère en ligne de compte dans les agglomérations, bien qu'elles soient tout à fait pertinentes dans certaines régions. Il manque

la volonté politique d'entreprendre des réformes territoriales aussi radicales. Les solutions pragmatiques sont privilégiées, qui présentent aussi des chances d'être concrétisées. Mais tant les villes-centres que les communes d'agglomération dépendent du soutien de la Confédération et des cantons. Même si la Confédération n'entend s'engager que de façon subsidiaire dans l'action nécessaire et prioritaire des cantons et des com-

## La Confédération devra davantage prendre en compte les revendications des agglomérations.

munes, elle devra à l'avenir prendre plus en compte qu'aujourd'hui les revendications des agglomérations. La formulation d'une politique des agglomérations constitue un premier pas. Celle-ci devra, selon la Confédération, viser les objectifs suivants : promotion d'un développement durable, garantie de l'attractivité économique des zones urbaines, limitation de l'extension spatiale des agglomérations, encouragement de l'urbanisation vers l'intérieur et maintien d'une qualité de vie élevée de la population. Comme le souligne le Conseil fédéral dans son rapport sur les agglomérations, l'engagement de la Confédération à l'égard de l'espace urbain n'équivaut pas à réorienter ses priorités des zones rurales et des régions de montagne vers les villes et les agglomérations, ni à redistribuer les fonds destinés aux régions périphériques au profit des zones urbaines. Une meilleure prise en considération de la situation des villes et des agglomérations dans le cadre des activités de la Confédération doit compléter l'actuelle politique d'organisation du territoire. Nul doute que l'axe choisi est juste. Cependant, l'ACS juge nécessaire d'aplanir les conflits d'objectifs existant entre les villes-centres et leurs agglomérations et d'accorder la même attention aux revendications des communes d'agglomération qu'à celles des villes-centres. Tel est le préalable pour que la politique des agglomérations de la Confédération ait sa chance dans la durée.

La position des cantons

## Vers une politique fédérale des agglomérations

Les cantons se félicitent de ce que la Confédération s'engage dans la politique des agglomérations dans un esprit de soutien et de coordination. Il ne faut toutefois pas qu'il en résulte une réduction des compétences des cantons et des communes.



**Ruth Lüthi**

Conseillère d'Etat, Fribourg, présidente de la CDAS  
luethiru@etatfr.ch

A première vue, il peut sembler étrange que la Confédération se penche sur les problèmes des agglomérations, et qui plus est dans le domaine social. L'agglomération, terme mal défini du point de vue juridique et ressortissant davantage de la sociologie et de la phénoménologie, comprend en général un certain nombre de communes (une ville et les communes environnantes). Or, les communes font constitutionnellement partie d'un canton et c'est donc dans son domaine de compétence qu'elles entrent.

Je distingue néanmoins deux raisons principales qui justifient une prise de responsabilité de la Confédération dans ce domaine :

1. La politique sociale de notre pays se construit à ses trois niveaux politiques : Confédération, cantons et communes, et non à ses deux seuls niveaux constitutionnels. Seule une responsabilité commune de ces trois niveaux peut être garante d'une politique cohérente, d'une égalité de traitement et d'une aide ciblée en réponse aux problèmes variés qui se posent entre régions et groupes de population.
2. Les agglomérations se trouvent aujourd'hui confrontées à des problèmes nouveaux, face auxquels les communes et en particulier les villes ne peuvent être laissées seules responsables.

Jusqu'ici, les cantons ont soutenu les communes dans l'accomplissement de leurs tâches sociales. Ils ont posé

dans leur législation les bases nécessaires à cette fin, pour autant que le domaine concerné n'entre pas dans les compétences de la Confédération.

Pourquoi n'est-ce plus suffisant aujourd'hui ? A cette question, on peut répondre par quatre constatations :

1. La répartition des tâches entre canton et communes ne concorde de loin pas partout. Il existe des cantons où les communes sont pratiquement seules à porter le fardeau de la politique sociale (aide sociale, construction de logements, foyers, crèches, politique en matière de drogues, etc.). Là où le canton ne partage pas ce genre de charge, les agglomérations rencontrent plus de problèmes que dans les cantons où la responsabilité est partagée entre ces deux niveaux.
2. Aujourd'hui, les agglomérations s'étendent souvent au-delà des frontières cantonales. Il en devient plus difficile pour les cantons de remplir leur devoir de soutien aux communes.
3. Avec l'augmentation exponentielle de la mobilité, l'agglomération devient un pôle d'attraction qui attire des personnes extérieures à la région ou aux communes qui en font partie. Une coopération intercantonale est dès lors indispensable. Mais nous savons aussi que cette coopération peut souvent être ardue et de longue haleine.



4. Les charges sociales des agglomérations sont souvent si lourdes que les communes et cantons concernés ne parviennent plus à y faire face seuls. Il est donc nécessaire que la Confédération participe à la recherche de solutions nouvelles.

Pour toutes ces raisons, je salue l'initiative prise par la Confédération d'élaborer avec les cantons et les communes une politique des agglomérations. La Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales y a cependant posé une condition: il faut absolument éviter que la Confédération mette sur pied une politique sociale des agglomérations à l'intention des communes et des cantons et qu'en même temps les responsables des cantons élaborent de leur côté, avec les communes, des mesures dans le même domaine. Pour harmoniser les travaux et concrétiser une politique cohérente, nous nous sommes donc déclarés prêts à reprendre le chantier de la politique sociale dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations qui vient d'être créée.

Une politique fédérale en la matière ne doit en aucun cas revenir à ce que la Confédération dicte ses règles aux cantons et aux communes. Pour nous, elle signifie que les objectifs visés doivent être fixés sous la responsabilité commune de la Confédération, des cantons et des communes, que cette politique doit être mise en œuvre efficacement et être financièrement supportable pour les trois partenaires.

La «politique des agglomérations de la Confédération» doit être comprise comme un train de mesures

cohérent et ciblé en faveur des agglomérations, dans le domaine de compétences de la Confédération, élaboré de concert avec les cantons et les communes intéressées.

La Confédération contribue en outre, aux côtés de ses partenaires, à la concrétisation d'une politique des agglomérations, comme le prévoit le projet de lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'art.50, al.2 et 3, de la nouvelle Constitution fédérale, dans le cadre de la Conférence tripartite sur les aggloméra-

---

**Une politique fédérale en la matière ne doit en aucun cas revenir à ce que la Confédération dicte ses règles aux cantons et aux communes.**

---

tions. Dans ce domaine, la participation de la Confédération à la résolution des problèmes des agglomérations n'a pas pour but de priver cantons et communes de leurs responsabilités, mais bien plutôt de les soutenir pour asseoir leurs compétences à long terme.

En effet, si les cantons et leurs communes n'étaient plus en mesure de résoudre eux-mêmes les problèmes relevant de leurs compétences, ils risqueraient tout simplement de voir ces compétences transférées à la Confédération.

*Nouveaux projets dans la politique sociale municipale*

## **Des assurances causales ne suffisent pas !**

La sécurité sociale avait jusqu'ici principalement un caractère d'assurance qui couvre les risques individuels de la vie, tels que l'âge, l'invalidité, le décès du pourvoyeur et le chômage temporaire. Autrement dit, la sécurité sociale prend en charge une prestation, parce que le risque assuré s'est réalisé pour la personne concernée (principe de la causalité). Pour compléter ces assurances, l'aide sociale, un filet de protection subsidiaire, intervient dans des situations difficiles (principe du besoin). Cette aide est garantie par la Constitution. Indépendamment de la sécurité sociale, nous avons un système de formation fédéraliste d'une très grande diversité (principe de la couverture des besoins). Cette structure, constituée au fil de l'histoire, ne suffit actuellement plus à maints égards.



**Monika Stocker**  
Département des affaires sociales  
de la ville de Zurich  
info@sd.stzh.ch

Dans la plupart des cas, les risques actuels sont d'ordre structurel plutôt qu'individuel. Ils se sont aussi diversifiés, ont gagné en complexité et, pour ce qui est du marché du travail, ils sont devenus imprévisibles. Pour éviter que la sécurité sociale ne débouche sur une impasse, il faut clairement répondre à ces questions : à quelle fin, dans quel but et pour obtenir quel effet une prestation est-elle octroyée ou une mesure payée ? Au principe de la causalité doit se substituer le principe de la finalité.

### **Définir les finalités au niveau sociopolitique**

#### **Un travail social professionnel dans les systèmes de protection**

Le champ d'action du travailleur social est très complexe. Il ne s'agit pas seulement de la personne dans son

individualité psychologique, mais tout autant de son milieu, des circonstances sociales, des conditions cadres économiques et politiques et des systèmes dans lesquels elle se développe et s'épanouit selon son potentiel individuel, ou alors qui l'empêchent de le faire. La compétence globale d'élaborer des solutions sociales par la coopération, par la communication et par la coordination, c'est là, je persiste à le croire, le vrai professionnalisme dans le travail social.

#### **Des projets pilotes pour faire face à la rapidité des changements**

Je plaide pour des projets pilotes qui visent, par la collaboration entre les institutions, une politique cohérente et active d'intégration sociale. Les conditions légales ne sont pas mauvaises. Tant le droit de l'assurance-chômage que les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) admettent des projets pilotes et la 4<sup>e</sup> révision de l'AI actuellement en cours prévoit également certaines possibilités.

#### **Création et développement de réseaux nationaux et régionaux**

L'évolution des villes européennes est inquiétante. Dans les grandes villes comme Paris ou Berlin, les tensions sociales ne cessent de s'accroître. Dans les villes suisses, la situation sociopolitique ne semble pas encore aussi explosive. On sait maintenant l'importance des réseaux à petite échelle qui se tissent entre des personnes et des groupes : c'est là que se situent le champ relationnel et le champ d'apprentissage qui ouvrent la porte aux sentiments d'identité et d'appartenance, à l'impression d'être chez soi et, partant, à l'intégration. Les institutions de la sécurité sociale doivent donc être davantage présentes dans les quartiers et dans les entreprises, soit là où l'intégration se vit.

#### **Des approches nouvelles**

##### **Zurich mise sur l'ouverture**

Un projet zurichois, «Modell Zürich», a permis de mettre sur pied trois des cinq centres régionaux prévus. Ils regroupent des prestations sociales intégratives et polyvalentes. Cette démarche exige de l'administration qu'elle s'ouvre vers l'intérieur, ce qui n'est pas simple. La peur de voir disparaître, par l'éclatement des structures, l'identité, la spécificité, voire le professionnalisme tout court est compréhensible lorsque nous constatons à quel



point ceux-ci se sont collés aux structures. Pour convaincre les intéressés, il faudra prendre de la hauteur et expliciter clairement le sens profond de ce changement d'approche.

#### «Saisir sa chance», un projet pilote

Une politique systématique d'intégration rapide dans le marché du travail ou dans des projets temporaires de qualification sociale et professionnelle permet aux intéressés de quitter l'aide sociale de manière plus effective et, partant, permet de réduire le coût des transferts. Il est cependant indispensable pour la réussite de l'opération, là aussi, de déterminer avec soin et à temps les ressources qui peuvent être mobilisées. Grâce au projet «Saisir sa chance» («Chancenmodell») récemment développé et introduit dès le début de l'année comme projet pilote pluriannuel dans tous les centres sociaux, on crée désormais des incitations ciblées au moyen de forfaits de contre-prestations et de franchises de revenus. Des subsides d'initiation au travail permettent aux personnes concernées d'acquérir des expériences impor-

tantes dans les entreprises et d'explorer de nouveaux domaines professionnels.

#### Guichets uniques

Mandaté par le Département des affaires sociales de la Ville de Zurich, M. Christian Zünd, a réalisé en 2001 une étude sur les possibilités de développer les systèmes de sécurité sociale en tenant notamment compte de la mise en réseau des efforts d'intégration sociale et professionnelle de tous les systèmes. A la lumière de cette étude, on a élaboré la mise au concours d'un projet intitulé «Guichets uniques». Le projet global a pour but la création, l'exploitation et l'évaluation de «guichets uniques» dans le cadre d'un projet pilote pluriannuel auquel participeraient, si possible, plusieurs cantons et communes. Il s'agit de déterminer les objectifs qui peuvent être atteints par des centres d'accueil régionaux communs auprès desquels les clients feraient valoir tous leurs droits en matière de sécurité sociale et où le déroulement des processus serait coordonné (principe «One-Window»).

*Politique sociale de la ville au futur*

## ***Lien social, insertion et prévention de l'exclusion: vers une politique de la ville ?***

La nouvelle question sociale est une question urbaine. Au cours du dernier quart de siècle, les effets des changements sociaux, des restructurations économiques et de la crise de l'Etat providence ont fait apparaître des formes anciennes et nouvelles de précarité particulièrement concentrées dans les zones urbaines. La précarité de masse désorganise les rapports sociaux et transforme les identités.



**Antonio Da Cunha**  
Université de Lausanne  
antonio.dacunha@igul.unil.ch

Les ruptures du lien social s'expriment par un cumul de handicaps et de déprivations vécues par les individus sous le mode de l'échec, du mal-être, de la disqualification sociale, de la ségrégation urbaine et parfois de la violence. Ces multiples expressions de la fragilisation du lien social qui se manifestent à l'échelle des villes trouvent leur expression légitime dans l'action publique.

Trois exigences complémentaires cheminent dans les nouvelles pratiques d'intervention sociale: la garantie d'un revenu minimum assurant la solvabilisation des demandes et la couverture des coûts de l'existence; la nécessité d'une offre de formation et d'insertion reliant action sociale et développement économique (formation hors travail, formation en alternance, stages, crédit formation individualisé, etc.); enfin, l'impératif du développement d'actions d'accompagnement, intégratives et projectives, centrées sur les personnes et pouvant faire face à l'étendue et à la variété des figures de la pauvreté dans les agglomérations urbaines.

Dans cette perspective, certains pays dont la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont mis en œuvre, dès les années 1980, des politiques urbaines focalisées sur

les villes et les quartiers. Il s'agit de programmes d'action élaborés conjointement par des collectivités locales et l'Etat et cherchant à coordonner un ensemble d'interventions publiques plus ou moins dispersées. Ces politiques visent plusieurs objectifs : améliorer le cadre de vie des habitants et la desserte en services publics, relancer les activités économiques de proximité, développer la mixité sociale dans les quartiers relégués et prévenir l'exclusion et la délinquance. Les différentes crises sociales ont littéralement dévoré les certitudes. Les politiques de la ville n'ont pas toujours produit les résultats escomptés, mais elles constituent des expériences innovatrices pouvant inspirer l'action sociale à l'échelle des agglomérations urbaines. Si critiquées et si différentes dans leurs résultats soient-elles, les politiques de la ville ouvrent des voies fécondes à l'expérimentation sociale.

En Suisse, on ne peut pas parler de l'existence d'une «politique de la ville». Cependant, face à la dégradation du lien social et au morcellement des acteurs et des dispositifs de l'action sociale, il convient de réfléchir à l'opportunité d'une action collective à la fois globale, concertée et partenariale. Pour être efficace, la politique de la ville doit être davantage qu'une politique sociale territorialisée. La politique de la ville dont la Suisse a besoin sera un agencement localisé d'interventions catégorielles élaborées à différentes échelles de décision (communes, cantons, Confédération), mobilisant les professionnels du développement social urbain, mais aussi le secteur associatif. Elle sera aussi une nouvelle façon d'aborder la prévention de l'exclusion, à partir d'une métamorphose d'ensemble des dispositifs d'aide sociale et de prévention de la pauvreté (lutte contre l'échec scolaire, logement social, aide familiale, prévention de la toxicodépendance, insertion sociale et professionnelle, intégration des étrangers, etc.) qui en-

gagera toutes les potentialités de l'intervention sociale en réseau.

Les villes et les agglomérations urbaines ont un important rôle à jouer dans le domaine de la politique sociale : elles sont les lieux où se décline le lien social sur le registre de la proximité. La mobilisation des res-

---

**Pour être efficace, la politique de la ville doit être davantage qu'une politique sociale territorialisée.**

---

sources des personnes en situation de fragilité ne peut être efficace que si elle est couplée aux ressources de l'environnement : l'agglomération urbaine apparaît comme l'échelle géographique qui permet aux acteurs locaux de se constituer en partenaires autour d'un projet d'insertion et de développement urbain collectif.

Les discussions sur la politique de la ville soulignent un aspect décisif du débat sur le «mieux Etat». La politique de la ville doit mobiliser les ressources locales pour traiter la nouvelle question sociale. Il ne s'agit pas pour autant d'exonérer les services centraux de l'Etat de leurs responsabilités, mais plutôt de mettre leurs moyens au service d'une nouvelle offre de prestations locales suffisamment souple et diversifiée pour permettre des itinéraires d'insertion multiples et un accompagnement social efficace des usagers. Il y a là tout un champ ouvert à la réflexion sur le développement urbain, sur les politiques d'agglomération et l'articulation de l'action sociale des communes, des cantons et de la Confédération.

## Les auteurs des articles

**Bapst Ludwig**, lic. écon. HSG, président de la Commission suisse pour l'assurance de qualité dans le laboratoire médical, QUALAB, Lucerne.

**Berger Alfons**, sous-directeur de l'OFAS

**Christen Heinz**, président de l'Union des villes suisses, président de la Ville de Saint-Gall

**Da Cunha Antonio**, professeur, économiste et géographe, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne

**Fluder Robert**, chef de la section Sécurité sociale de l'Office fédéral de la statistique, Espace de l'Europe 10, 2000 Neuchâtel

**Kölz Alfred**, docteur en droit, professeur de droit constitutionnel, de droit administratif et d'histoire constitutionnelle à l'Université de Zurich

**Kuster Susanne**, licenciée en droit, assistante à la Faculté de droit de l'Université de Zurich

**L'Eplattenier Jean-Robert**, secrétaire de la QUALAB, Les Vieux-Prés.

**Luisier Rurangirwa Géraldine**, Centre de compétence Analyses fondamentales, OFAS

**Lüthi Ruth**, D<sup>r</sup> ès lettres, conseillère d'Etat, Fribourg, présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires

**Lutz Sigisbert**, secrétaire général de l'Association des communes suisses, Schönbühl BE

**Murer Erwin**, professeur à l'Université de Fribourg, Département de droit public, chaire de droit du travail et des assurances sociales

**Regazzoni Barbara**, avocate, Centrale pour les questions familiales, OFAS

**Salzgeber Renate**, responsable des statistiques sociales auprès du Département des affaires sociales de la Ville de Zurich, Amtshaus Helvetiaplatz, Zurich

**Schnyder Erika**, cheffe du secteur Questions juridiques PP, domaine Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS

**Schulz Patricia**, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, 3003 Berne; Internet: [www.equality-office.ch](http://www.equality-office.ch)

**Stocker Monika**, conseillère municipale, cheffe du Département des affaires sociales de la Ville de Zurich

**Tobler Georg**, avocat, responsable du groupe stratégique «Politique des agglomérations», Office fédéral du développement territorial (ARE)

**Wohlwend Ernst**, président de l'Initiative des villes et président de l'exécutif de la ville de Winterthur

## Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Rédaction	René A. Meier, rédacteur RP E-mail: <a href="mailto:rene.meier@bsv.admin.ch">rene.meier@bsv.admin.ch</a> Téléphone 031 322 91 43 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat, Géraldine Luisier Rurangirwa, Claudine Marcuard, Stefan Müller, Christian Sieber, Jacoba Teygeler
Abonnements et informations	Office fédéral des assurances sociales Effingerstrasse 20, Berne Téléphone 031 322 90 11 Téléfax 031 322 78 41 <a href="http://www.ofas.admin.ch">www.ofas.admin.ch</a>
Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Tirage	Version allemande: 6600 ex. Version française: 2600 ex.
Prix	Abonnement annuel (6 numéros): Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
Diffuson	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
Impression	Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689

## Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés de 2000 à 2002 :

- N° 1/00 Le projet de 11<sup>e</sup> révision de l'AVS du Conseil fédéral
- N° 2/00 De l'indemnité pour impotence à l'allocation d'assistance
- N° 3/00 Le néolibéralisme et l'Etat social
- N° 4/00 Coup d'envoi de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI
- N° 5/00 La surveillance exercée dans le domaine des assurances sociales est-elle une garantie d'efficacité et de sécurité ?
- N° 6/00 Perspectives de l'Etat social au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle
- N° 1/01 Que coûte l'application des assurances sociales ?
- N° 2/01 Formation des tarifs dans le système de santé suisse
- N° 3/01 La situation des working poor dans l'Etat social suisse
- N° 4/01 Vers une autre répartition des charges familiales ?
- N° 5/01 Les personnes âgées : une génération d'avenir
- N° 6/01 Les médicaments nous coûtent-ils trop cher ?
- N° 1/02 La LAMal a six ans – synthèse de l'analyse des effets
- N° 2/02 Les effets des Accords bilatéraux avec l'Union européenne sur les assurances sociales suisses
- N° 3/02 Les villes et la politique sociale

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) (à partir de CHSS 3/1999).

Prix au numéro : 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2000: 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel : 53 francs (TVA incluse).

Commande : **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, tél. 031 322 90 11, fax 031 322 78 41, e-mail : [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch)**

## Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Brochure «La sécurité sociale en Suisse. Informations destinées aux ressortissants suisses et aux résidents de la CE en Suisse»	f/d/i/e <sup>1</sup>
Mémento «Salariés travaillant ou domiciliés à l'étranger et les membres de leur famille». Etat au 1 <sup>er</sup> juin 2002	10.01, f/d/i <sup>1</sup>
Mémento «Ressortissants des pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale». Etat au 1 <sup>er</sup> mai 2002	10.03, dfie <sup>1</sup>
Statistique de l'aide et des soins à domicile (Spitex) 2000	OFAS <sup>2</sup> 02.119 f 02.118 d
Tables des rentes. Détermination de l'échelle des rentes. Valables dès le 1 <sup>er</sup> juin 2002	OFCL <sup>3</sup> 318.117.021 fd Fr. 2.60
Rapport annuel 2000 sur l'AVS/AI/APG. Publié par l'Office fédéral des assurances sociales	OFCL <sup>3</sup> 318.121.00, f/d/i Fr. 8.50
Prévoyance professionnelle des personnes aux chômage selon la LACI et la LPP. Une brochure pour les chômeurs	Seco <sup>4</sup> 716.201, f/d/i

1 A retirer auprès des caisses de compensation ou des offices AI; les mémentos sont disponibles sur Internet à l'adresse [www.av-s-ai.info](http://www.av-s-ai.info).

2 OFAS, secteur Statistique 1, Effingerstrasse 20, 3003 Berne.

3 OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031/325 50 58; e-mail : [verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch); Internet : [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f/](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f/).

4 Seco, Direction du travail, Marché du travail/AC, Bundesgasse 8, 3003 Berne. La brochure peut être consultée sur Internet à l'adresse [www.caissechomage.ch](http://www.caissechomage.ch).