
Appréciation et recommandations de la CT du 26 octobre 2018 au sujet de l'étude « Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels : retours d'expérience et recommandations » (Ecoplan 2018)

L'actuelle tendance au renforcement des interdépendances entre les collectivités publiques et la multiplication des tâches intercommunales voire intercantionales soulèvent avec une acuité particulière la problématique du financement de ces tâches communes ainsi que de la compensation des avantages et des charges qui en découlent. Loin de se cantonner aux centres urbains, où ils apparaissent sous forme de charges de centre, les effets de débordement, aussi appelés « spillovers », peuvent également toucher les centres régionaux et touristiques ou les zones rurales. La Conférence tripartite (CT) a donc décidé le 23 juin 2017 d'analyser les enjeux liés à cette problématique et a chargé le bureau d'études Ecoplan de réaliser une étude sur le sujet.

Par le passé, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) s'était déjà penchée, dans le cadre d'une étude approfondie, sur la question du financement et de la compensation des charges dans les agglomérations (voir « Financement et compensation des charges dans les agglomérations » [Ecoplan 2010] ainsi que les thèses formulées par la CTA à cette occasion). La mandat confié à Ecoplan consistait également à réévaluer et mettre à jour les enseignements tirés à l'époque.

Appréciation des résultats de l'étude

La CT est très satisfaite des résultats de l'étude « Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels : retours d'expérience et recommandations » (Ecoplan 2018) et du rapport de synthèse correspondant. La typologie des différents systèmes de financement et de compensation présentés, valable pour tous les types d'espaces fonctionnels, constitue une référence précieuse pour la pratique.

La CT se réjouit de l'existence, dans une majorité de cantons, de nombreux instruments destinés à compenser les charges de centre. D'après l'enquête réalisée par Ecoplan en amont de l'étude, ces instruments jouissent d'une large acceptation et sont généralement considérés comme pertinents. La vue d'ensemble des différents systèmes de compensation des charges de centre utilisés en Suisse offrira autant de pistes de travail aux acteurs intéressés, par exemple lors de la réforme d'un tel système.

Les lignes directrices pour le développement et l'évaluation de modèles de financement présentées dans la précédente étude d'Ecoplan conservent toute leur validité et, loin de se limiter aux agglomérations, peuvent en principe être appliquées à tous les types d'espaces fonctionnels. Des critères supplémentaires (simplicité et transparence, réciprocité, viabilité, rentabilité, efficacité, universalité) viennent compléter ceux utilisés jusqu'alors pour évaluer les solutions mises en place (équivalence fiscale, principe de subsidiarité, responsabilité).

Cette nouvelle étude présente de nombreux exemples concrets de modèles de financement et de compensation dans les espaces fonctionnels hors agglomération, illustrant la grande diversité des solutions possibles en la matière. Elle s'attarde notamment sur le secteur du tourisme et les zones d'activités, deux domaines fréquemment cités lors de l'enquête préparatoire à l'étude. L'analyse des zones d'activités s'est toutefois concentrée sur quelques exemples connus, certaines approches n'étant pas encore suffisamment mûres pour permettre une étude approfondie. La présentation succincte de solutions concernant la culture ainsi que le sport et les loisirs est particulièrement réjouissante. Les tâches assumées par les villes et les communes dans ces secteurs le sont en effet souvent sur une base volontaire,

rendant la mise en place de solutions communes et innovantes d'autant plus nécessaire en période de tensions budgétaires.

Les réponses à l'enquête montrent que les modèles retenus sont avant tout horizontaux, fruits de collaborations intercommunales sans participation du canton, et qu'ils sont souvent liés à des projets précis. La CT souligne l'importance de mettre en place des modèles adaptés aux spécificités de chaque situation, bénéficiant d'une acceptation aussi large que possible.

Recommandations

Sur la base des résultats de l'étude, la CT invite

- les **acteurs**, notamment **à l'échelon des villes, des communes et des régions**, à suivre lors de la mise en place d'un système de financement ou de compensation les étapes clés présentées au point 2 du rapport de synthèse, à savoir :
 - analyser les besoins en matière de solutions de financement et de compensation ;
 - définir le périmètre sur lequel le système doit s'étendre et les acteurs devant être impliqués, en tenant compte du contexte global ;
 - identifier les modèles de financement et de compensation permettant de répondre à la problématique locale ;
 - choisir un modèle en tenant compte des critères d'évaluation présentés dans le rapport de synthèse ;
 - enfin, mettre en œuvre le modèle retenu, en s'appuyant sur les remarques destinées à assurer le succès de la mise en place.
- **les cantons** à identifier, en collaboration avec les acteurs régionaux et communaux concernés et en tenant compte des spécificités structurelles et juridiques, les domaines où des mesures sont nécessaires et à développer des outils visant à promouvoir les solutions régionales de financement et de compensation. Il serait par exemple envisageable de mettre en place un accompagnement et un suivi par un service cantonal dédié, d'instaurer une réglementation générale applicable aux systèmes de financement et de compensation, ou éventuellement encore d'examiner une obligation de collaborer. Une telle mesure pourrait permettre, à l'instar de la déclaration de force obligatoire générale et de l'obligation d'adhérer à des conventions prévues par la Constitution (art. 48a Cst.),¹ non seulement d'empêcher une centralisation excessive et de soutenir par là même le principe de subsidiarité, mais aussi de prévenir les traditionnels comportements de « resquilleurs » et de garantir ainsi la viabilité des solutions mises en œuvre. Il pourrait toutefois s'avérer difficile de réunir une majorité à ce sujet.
- **la Confédération et les cantons** à instaurer des mesures incitatives dans le cadre d'instruments existants ou à développer de nouveaux instruments en ce sens. Il serait par exemple envisageable de conditionner un soutien financier à la réalisation d'une planification coordonnée ou à la mise en place de structures communes. La Confédération et les cantons peuvent également soutenir de telles planifications ou structures communes à travers des mesures d'accompagnement. La Confédération et les cantons sont en outre invités à promouvoir la recherche fondamentale et le développement de nouveaux modèles dans les domaines confrontés à des défis particuliers (comme les zones industrielles et d'activités intercommunales ou intercantionales, à titre de mesure contre le mitage du territoire prévue par la LAT 1).
- les **acteurs de tous les échelons** à soutenir la diffusion des connaissances quant aux réussites dans ce domaine et à promouvoir les échanges entre eux.

¹ À la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans certains domaines.