



Rapport de base – 20.09.2018

Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels : retours d'expérience et recom- mandations

Sur mandat de la Conférence tripartite (CT)

Impressum

Citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Financement et compensation
des avantages et des charges
dans les espaces fonctionnels :
retours d'expérience et recommandations
Sous-titre : Rapport de base
Mandant : Conférence tripartite (CT)
Lieu : Berne
Date : 20.09.2018

Groupe d'accompagnement

Direction : Nadine Eckert, collaboratrice scientifique, Secrétariat de la CT / Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Représentants de la Confédération :

- Daniel Arn, chef de section suppléant, Office fédéral de l'environnement (OFEV)
- Christina Hürzeler, collaboratrice scientifique, Office fédéral du développement territorial (ARE)

Représentants des cantons :

- Urs Brasser, secrétaire aux finances du canton des Grisons
- Thomas Minger, responsable du secteur Politique intérieure, Secrétariat de la CT / Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Yvonne Reichlin-Zobrist, responsable de la Direction des communes du canton d'Argovie

Représentants des villes et des communes :

- Emmanuel Bourquin, chef de service, Service des finances, Ville de Lausanne, délégué de l'Union des villes suisses (UVS) et de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV)
- Karin Christen, responsable du domaine Politique financière de l'UVS
- Magdalena Meyer-Wiesmann, cheffe de projet au sein de l'Association des Communes Suisses (ACS)
- Barbara Santschi, responsable de l'état-major de direction de l'UVS
- Daniel Schaffner, administrateur des finances de la ville de Berne, délégué de l'UVS et de la CDFV

Équipe de projet Ecoplan

Felix Walter
Julian Frank
Matthias Setz
Svenja Strahm

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, laquelle ne recoupe pas nécessairement celle du mandant ou des organes d'accompagnement.

ECOPLAN AG

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tél. +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	4
1 Introduction	5
1.1 Thème et questions directrices	5
1.2 Méthodologie	6
2 Contexte et bases existantes	8
2.1 Problématique	8
2.2 Financement et compensation au sens large	10
2.3 Publications antérieures	13
2.4 Typologie des systèmes de financement et de compensation	14
3 Systèmes de financement et de compensation des charges de centre et des charges spéciales au sein d'agglomérations	17
3.1 Généralités	17
3.2 Application	20
3.3 Perspectives	25
3.4 Évaluation de la situation actuelle	25
3.5 Bilan	28
4 Systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels ..	29
4.1 Généralités	29
4.2 Nécessité de nouvelles solutions	30
4.3 Étude de systèmes de financement et de compensation au sein d'espaces fonctionnels	32
4.3.1 Sélection des cas	32
4.3.2 Engadin St. Moritz Tourismus AG	33
4.3.3 Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut	37
4.3.4 Zone d'activités régionale de Delémont	39
4.3.5 Zone d'activités régionale de Thal	41
4.3.6 Dispositif d'investissement solidaire de la région yonnaise	43
4.3.7 Autres exemples	47
4.4 Bilan	51
5 Recommandations concernant les systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels	53
5.1 Planification	53
5.2 Choix et forme concrète du modèle	54
5.3 Mise en œuvre	55
5.4 Transfert de connaissances et développement des modèles	56
5.5 Digression : un besoin de régulation accrue ?	57
6 Conclusion	60
Bibliographie	62
Annexe A : Exemples pratiques	64

Résumé

Comment assurer le financement de tâches au sein d'un espace fonctionnel, comme une agglomération, une région ou une zone touristique, tout en veillant à une répartition équitable des avantages et des charges ?

Les espaces fonctionnels posent en effet des défis particuliers en termes de financement : aucun organe, sur le plan institutionnel, n'est automatiquement responsable des tâches qui relèvent d'un espace fonctionnel, et bien souvent, aucun échelon ne s'avère réellement adapté pour assumer ces tâches, qu'il soit communal, cantonal ou fédéral.

Pour répondre à cette problématique, le présent rapport propose une **typologie** de différents modèles de financement et de compensation qui peuvent être utilisés dans des espaces fonctionnels tant urbains que ruraux, avant de se pencher sur les pratiques actuelles et les différentes applications concrètes. Une enquête a été menée dans ce but auprès des cantons, de villes, d'associations de communes, de managers régionaux, de parcs et de plusieurs associations.

Les résultats de l'enquête et de diverses études sur le sujet ont permis de réaliser un aperçu des **systèmes de financement et de compensation dans les agglomérations**. Il apparaît que si de tels systèmes existent bel et bien dans la majorité des cantons et que la problématique des charges de centre est reconnue, seule une petite part de celles-ci font l'objet d'une compensation dans les faits.

L'étape suivante a consisté à analyser des **systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels** (p. ex. en zones rurales), pour lesquels très peu d'informations sont actuellement disponibles. L'étude s'est concentrée sur des cas particulièrement innovants, qui ont révélé l'existence d'approches originales dans le domaine de la culture (p. ex. les pôles culturels), des installations sportives et du tourisme, ainsi que de solutions couvrant plusieurs secteurs (comme le pôle de financement de la région nyonnaise). Très souvent, l'exécution des tâches est assurée par des organisations communes (p. ex. des groupements locaux ou des associations) qui ont été expressément créées à cette fin.

Enfin, l'ensemble des enseignements tirés ont permis de formuler un certain nombre de recommandations quant à la collaboration dans les espaces fonctionnels. Ces recommandations ont été rassemblées dans un **rapport de synthèse**, destiné à servir de fil conducteur et d'aide à la décision pour la planification et la mise en œuvre de systèmes de financement et de compensation dans les espaces fonctionnels.¹

¹ Voir Ecoplan (2018), Financement de tâches communes et compensation des avantages et des charges : recommandations pour les espaces fonctionnels

1 Introduction

1.1 Thème et questions directrices

Qui finance quoi ? Comment assurer une répartition équitable des charges et des avantages au sein d'une région ? Voilà, dans les grandes lignes, les questions clés de cette étude. Dès que l'État fédéral doit résoudre des tâches qui concernent un même espace fonctionnel et par conséquent plusieurs communes, voire plusieurs échelons institutionnels, se pose la question de savoir comment les financer et comment répartir les charges et les avantages qui en résultent.

La présente étude a pour objectif de répertorier les modèles appliqués aujourd'hui en Suisse dans ce domaine. Elle comprend une mise à jour de l'étude réalisée par Ecoplan et AFS sur les théories et les pratiques en matière de financement et de compensation des charges dans les agglomérations,² et élargit le sujet en se penchant sur d'autres espaces fonctionnels. Sont également examinés des systèmes de compensation des avantages et des charges qui ne découlent pas de tâches publiques, mais d'activités économiques ou de charges spéciales dues à des facteurs géo-topographiques ou sociodémographiques, et générées par une commune et sa population.

Cette étude s'articule autour de trois grands axes, lesquels peuvent être précisés par les questions directrices ci-après.

- **Mise à jour de la vue d'ensemble et de l'évaluation de la mise en œuvre des modèles de financement et de compensation des charges dans les agglomérations** présentées dans le rapport de la CTA publié en 2010 :³
 - Quels sont les instruments de financement utilisés de nos jours dans des secteurs tels que la culture ou les installations sportives ?
 - Quels modèles de compensation trouve-t-on sur le plan intercantonal ? Quels dédommagements existent pour les charges de centre restantes ?
 - Ces instruments ont-ils fait leurs preuves dans la pratique ? Sont-ils controversés ? Pour quelles raisons ? Quelles sont les tendances perceptibles ? Certains modèles de compensation sont-ils plus courants ?
- **Complément d'analyse à travers l'étude de modèles de financement de tâches intercommunales et de compensation des charges et des avantages dans d'autres espaces fonctionnels**, en particulier dans des zones rurales ou touristiques :
 - Quelles sont les tâches récurrentes et typiques relevant de financements communs (par ex. infrastructures touristiques, protection contre les dangers naturels, secteur social) dans les espaces fonctionnels hors agglomération ?
 - Quels sont les modèles de financement et de compensation mis en œuvre ?

² Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

³ Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

- Outre les modèles classiques et éprouvés (comme les groupements locaux avec clé de répartition), quelles sont les innovations dans ce domaine ?
- **Développement de recommandations concrètes** à l'intention des acteurs institutionnels (villes et communes, régions, organismes compétents au sein d'espaces fonctionnels, cantons, Confédération et CT) :
 - Quels modèles conviennent à quelles situations ? Pour quelles tâches précises, pour quelle constellation régionale ?
 - Quels sont les avantages et les inconvénients des différents modèles ?
 - À travers quelles mesures les différents acteurs pourraient-ils soutenir l'emploi d'instruments adaptés ?

1.2 Méthodologie

L'étude a été réalisée en plusieurs volets.

- **Vue d'ensemble et enquête**
 - Analyse d'ouvrages de référence et établissement d'une typologie des instruments de financement et de compensation.
 - Enquête auprès des cantons, d'associations de communes, de managers régionaux⁴, de villes, de parcs et de plusieurs associations sélectionnées. L'enquête portait sur les systèmes de financement et de compensation, sur la manière dont ils sont appréciés, sur leurs avantages et leurs inconvénients, ainsi que sur la nécessité de rechercher de nouvelles solutions dans ce domaine. La figure 1–1 offre un aperçu du nombre d'organisations contactées et du taux de réponse.
 - Sélection des systèmes les plus intéressants et innovants sur la base des réponses.

⁴ Le terme de manager régional désigne, dans la Nouvelle politique régionale, les directeurs d'organisations régionales répertoriées dans une liste établie par regionsuisse. L'organisation et le financement de ces dernières ne suit toutefois pas de règles uniformes. Le management régional vise principalement à élaborer des stratégies de développement, à mettre les acteurs en réseau et à les conseiller, et à soutenir la mise en œuvre de projets régionaux (pour plus d'informations, cf. regionsuisse [2012], Management régional. Fiche pratique).

Figure 1-1 : Taux de réponse à l'enquête

	Cantons	Villes	Asso. de communes	Managers régionaux	Parcs	Asso.	Total
Nb contacté	26	53	26	141	19	3	268
Nb de réponses	26	19	10	34	4	2	95
Taux de réponse	100 %	36 %	38 %	24 %	21 %	67 %	35 %

Divisée en deux parties, l'enquête s'intéressait tout d'abord aux charges de centre et aux charges spéciales, avant de se pencher sur les systèmes de financement et de compensation dans les espaces fonctionnels. Au total, 66 organisations contactées ont répondu à la première partie, contre 56 à la deuxième.

La participation de toutes les administrations cantonales et de la plupart des grandes villes permet de penser que cette étude offre une image représentative des systèmes de financement et de compensation utilisés dans les centres.⁵ Les zones rurales ont également été bien couvertes grâce aux réponses de 34 managers régionaux et des associations de communes. Le caractère représentatif de ces réponses est toutefois difficile à évaluer.

- **Approfondissement**

Les exemples qui ont semblé particulièrement pertinents ont fait l'objet d'études de cas approfondies. Ainsi, pour chaque cas retenu, le système de financement et de compensation et la solution institutionnelle proposée ont été précisément étudiés et décrits, avant d'être évalués d'après des critères bien définis. Les résultats obtenus ont permis d'élaborer des recommandations destinées à faciliter la mise en œuvre de systèmes régionaux de financement et de compensation.

- **Atelier de validation**

Un atelier rassemblant des spécialistes du domaine a été organisé afin de valider les résultats de l'étude et de débattre des recommandations formulées. Ces dernières ont ainsi pu être évaluées et complétées.

- **Rapport final**

En complément du présent rapport de base, les résultats de l'étude ont été résumés dans un rapport de synthèse,⁶ qui se veut être un guide pratique pour l'élaboration de systèmes appropriés.

⁵ Les dix plus grandes villes de Suisse ont répondu à l'exception de Genève et de Lucerne. Les administrations cantonales concernées ont toutefois pu fournir des informations sur les systèmes de financement et de compensation utilisés dans ces deux villes.

⁶ Ecoplan (2018), Financement de tâches communes et compensation des avantages et des charges : recommandations pour les espaces fonctionnels

2 Contexte et bases existantes

2.1 Problématique

Les espaces fonctionnels (voir encadré ci-dessous) posent toujours des défis particuliers en matière de financement. D'un point de vue institutionnel, il n'existe pas de niveau hiérarchique ou d'organe automatiquement responsable des tâches relevant d'un espace fonctionnel. Pourtant, nombre d'entre elles ne peuvent être assumées uniquement par les communes, ni, pour des raisons évidentes de pertinence, par les cantons ou la Confédération.

La question du **financement** de telles tâches publiques, qui ne profitent pas à une seule commune mais à un espace fonctionnel dans son ensemble, soulève également la problématique de la forme de financement la plus appropriée. Une participation lacunaire des communes environnantes au financement desdites tâches entraîne des effets de débordement, aussi appelés « spillovers », comme les charges de centre.

Définitions

Espaces fonctionnels

Un espace fonctionnel est un espace économique, social ou écologique au sein duquel chaque tâche implique des imbrications et des interférences intenses nécessitant planification et décisions concertées. Il s'agit d'un espace

- qui, le plus souvent, s'étend au-delà des frontières politiques de la commune ou du canton,
- dont le développement spatial suppose une démarche coordonnée de plusieurs collectivités et
- qui se définit par l'intensité des interactions autour d'une question de société, par les rapports et le comportement qui prévalent au sein de la population, par la desserte, les activités qui y ont lieu et leurs connexions entre elles.⁷

Les **charges de centre** sont des prestations du centre dont **profitent les usagers extérieurs à la commune** sans les indemniser intégralement (p. ex. offres culturelles et de loisirs, transports publics, tâches de sécurité), c'est-à-dire des prestations des centres au bénéfice de non-résidents. Il s'agit d'effets de débordement aussi appelés « spillovers », soit des flux de coûts et de profits transfrontaliers.

Les **charges spéciales** des centres sont des charges ou des dépenses supérieures à la moyenne principalement **au profit de la propre population** et qui incombent aux centres du fait de caractéristiques structurelles, notamment en raison de la fonction de centre et de la structure démographique (effets dits de ville A).

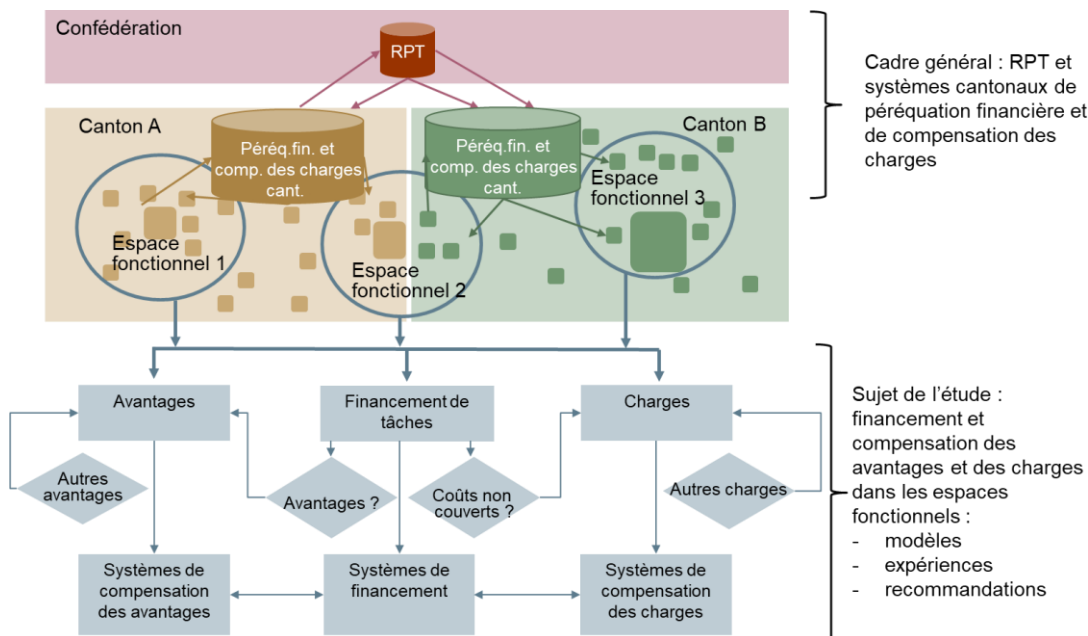
⁷ Définition tirée des sources suivantes : Ecoplan / BHP Raumplan AG / Georg Tobler (2014), Zentrum Bern und funktionaler Raum ; VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 6/2012, La planification dans les espaces fonctionnels, en particulier l'art. 5 de la loi sur le développement territorial et les constructions du canton de Glaris ; et Ecoplan/CTA (2013), Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations, p. 13.

La prise en charge de ces tâches soulève en outre la question de la gestion **des avantages et des charges** qui en découlent et de l'opportunité de la mise en place d'un système de compensation. Que ce soit dans les centres ou dans les zones rurales, les avantages et les charges devant être compensés ne sont pas exclusivement d'origine financière (ou, en l'occurrence, causés par l'absence de participation au financement d'une tâche publique). Y contribuent également :

- les activités économiques (p. ex. les recettes touristiques, qui ne sont pas toujours générées à l'endroit où se trouvent et où sont entretenues les « matières premières paysagères » destinées au tourisme, ou, dans un sens plus large, les différences intercommunales en matière de substrat fiscal) ;
- les charges spéciales dues à des facteurs topo-géographiques ou sociodémographiques pesant sur la population ou le territoire communal (p. ex. les différences de dépenses pour la protection contre les dangers naturels ou dans le domaine de l'aide sociale) ;
- les imbrications écologiques (p. ex. les incidences sur les régions situées en aval des cours d'eau dans le domaine de la gestion de l'eau, voir la notion de gestion par bassin versant).

La figure 2-1 illustre les différentes interactions qui existent entre les espaces fonctionnels, le financement des tâches publiques et les systèmes de compensation des avantages et des charges.

Figure 2-1 : Contexte et sujet de l'étude



Source : Illustration réalisée par Ecoplan.

Elle montre également que si certains éléments, comme la péréquation financière et la compensation des charges au niveau national entre la Confédération et les cantons (RPT) ou les

systèmes de compensation financière au niveau cantonal, fixent les conditions générales et revêtent une importance particulière pour cette thématique, ils n'ont pas pour autant un rôle déterminant dans cette étude. Ils ne seront donc abordés que dans la mesure de leur pertinence pour les espaces fonctionnels.

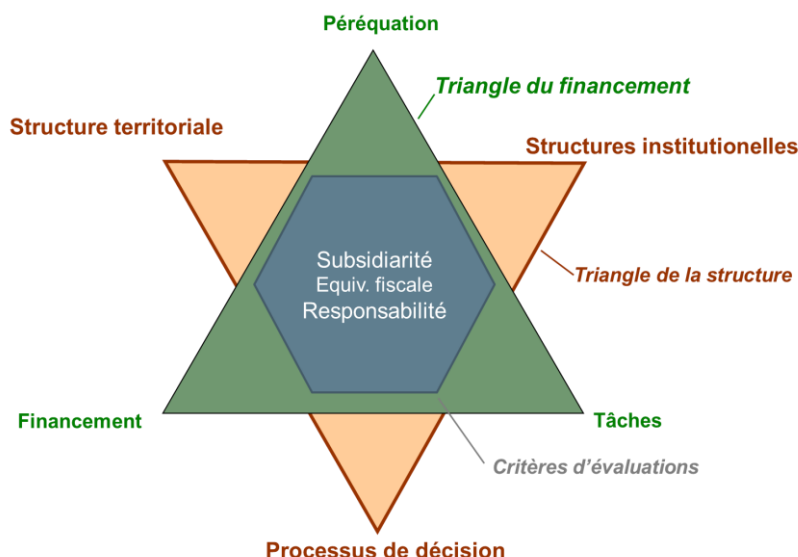
La présente étude se concentre par conséquent sur les systèmes de financement et de compensation visant explicitement les espaces fonctionnels et n'évoque qu'accessoirement les autres formes de collaboration, comme les partenariats entre villes ou communes.

Les systèmes de financement et de compensation peuvent en principe couvrir tant des prestations matérielles qu'immatérielles (p. ex. le développement de la qualité du paysage dans les zones de loisirs).⁸ Nous verrons toutefois que les réponses à notre enquête n'ont porté que sur des prestations matérielles.

2.2 Financement et compensation au sens large

L'étoile du fédéralisme est un instrument d'aide à la réflexion éprouvé pour toutes les problématiques liées aux systèmes de financement et de compensation (voir figure 2–2).⁹ Elle montre que les questions structurelles (réunies dans le triangle de la structure : quels territoires, quelles institutions et quels processus de décisions) occupent une place tout aussi importante que le financement en lui-même (triangle du financement : quelles tâches, financées par quels moyens, accompagnées de quels mécanismes de compensation ?).

Figure 2-2 : L'étoile du fédéralisme et les critères d'évaluation



Source : Ecoplan / AFS (2010), légèrement modifié.

⁸ Au sujet de l'exploitation économique et de la mise en valeur des ressources naturelles, notamment dans les régions, voir Ecoplan (2018), Utiliser intelligemment les ressources naturelles. Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018.

⁹ Voir Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations ; reprises partielles.

Un certain nombre de critères peuvent être utilisés pour évaluer les systèmes de compensation. Les trois critères situés au centre de l'étoile du fédéralisme, à savoir la subsidiarité, l'équivalence fiscale et la responsabilité, occupent ici une place particulière.¹⁰ Ces critères et principes d'évaluation ont été développés sur la base des résultats d'une étude sur les agglomérations mais conservent leur pertinence pour d'autres espaces fonctionnels. Les agglomérations sont en effet des espaces fonctionnels parmi d'autres, qui se distinguent des espaces fonctionnels ruraux par la nature des tâches à financer ainsi que des avantages et des charges à compenser.

- **Équivalence fiscale** : répartition équitable des avantages, de la responsabilité et du financement (celui qui utilise paye, celui qui paye décide). Le regroupement des bénéficiaires, de la compétence et de la responsabilité en matière de financement est primordial pour garantir la gestion et l'efficacité du système, mais aussi pour l'acceptation politique de ce dernier. Seul le respect de l'équivalence financière permet d'influencer durablement le comportement économique de tous les acteurs. Le système n'est gérable que si la responsabilité est clairement définie et que la responsabilité des dépenses coïncide avec la responsabilité du financement.
- **Principe de subsidiarité** : les tâches publiques doivent être prises en charge autant que possible aux échelons institutionnels inférieurs, les échelons supérieurs limitant leur implication au strict nécessaire pour assurer une bonne coordination. Là où, comme dans la plupart des cas, il n'y a pas de désenchevêtrement complet des tâches, ces dernières doivent être considérées comme étant communes, en veillant à fixer clairement les compétences. Il est important dans ce contexte que les objectifs des échelons institutionnels supérieurs (p. ex. Confédération, canton) soient définis de manière assez large, afin que le niveau inférieur (p. ex. les communes) puisse disposer d'une certaine liberté de manœuvre. Enfin, il convient de discuter au cas par cas de la répartition optimale des tâches, tant sur le plan politique que technique.
- **Responsabilité** : selon le principe de la responsabilité démocratique (*accountability*), chaque échelon de l'État doit rendre des comptes quant à l'accomplissement des tâches qui lui sont attribuées et peut en être tenu pour responsable par ses mandants – c'est-à-dire, en fin de compte, les électeurs (collectivement, la plupart du temps). Ceci ne fonctionne que si la responsabilité est clairement définie, qu'il existe des procédures transparentes et des mécanismes de sanction efficaces.

D'autres critères complémentaires peuvent également entrer en ligne de compte pour l'évaluation de solutions régionales.¹¹

- **Simplicité et transparence** : un système de financement et ses mécanismes de compensation doivent être clairs et aisément compréhensibles. Peuvent y contribuer :

¹⁰ Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, pp. 6-7. Texte légèrement modifié.

¹¹ Basés sur Ecoplan/AFS (2010) ainsi que sur d'autres travaux réalisés par Ecoplan, dont certains non publiés.

- un processus de négociation commun,
- des bases de calcul et des données statistiques transparentes (p. ex. statistiques du nombre de visiteurs),
- une formulation aussi générale que possible, en limitant au minimum les réglementations spéciales,
- un contrôle périodique au moyen d'un bilan global et d'un suivi après l'introduction de la réforme.

Une stricte séparation entre péréquation des ressources et compensation des charges va dans ce sens. La capacité financière et les contributions à la compensation des charges ne doivent pas être liées.

- **Réciprocité** : un mécanisme de financement ou de compensation ne doit en principe pas se limiter à une seule commune d'une région, mais s'appliquer à toutes les collectivités d'un territoire. Ne doivent ainsi pas seulement être prises en compte les charges des centres, mais également les prestations d'autres communes. Les communes périphériques d'une commune-centre supportent par exemple également des charges causées par des non-résidents. Si les charges de centre sont compensées, il faudrait que les systèmes de compensation tiennent aussi compte des prestations des communes périphériques au nom de la réciprocité.
- **Viabilité** : l'acceptation d'un système de compensation augmente au sein des communes périphériques lorsque le montant des compensations semble justifié et équitable. Les systèmes de compensation peuvent en outre gagner en viabilité lorsque la dynamique des coûts est prise en compte et que les risques sont répartis équitablement dans les tâches communes. Le système doit être cohérent et équilibré dans son ensemble.
- **Rentabilité** : un nouveau mécanisme ne vaut la peine d'être mis en place que si les prestations et les montants concernés dépassent un certain seuil. Les ressources en personnel nécessaires à la mise en œuvre du mécanisme et l'énergie consacrée aux négociations politiques préalables ne sauraient dépasser les recettes générées.
- **Efficacité** : les systèmes de compensation doivent inciter les collectivités à réduire leurs coûts et éviter toute incitation négative.
- **Universalité** : le mécanisme doit avoir un caractère général et s'inscrire dans la durée, sans cibler des cas trop particuliers (p. ex. concerner les programmes de rénovation et de constructions neuves, inclure les frais d'exploitation et les investissements). L'inverse consisterait à mettre en place des solutions ad hoc, où la question du financement se poserait à chaque nouveau projet. Les systèmes de financement et de compensation des charges doivent donc être suffisamment souples et adaptables.

Il est cependant bien évident qu'aucun système de compensation ne parvient à réunir tous ces critères. Certains d'entre eux ont même des objectifs contradictoires : un mécanisme viable et garantissant une forme de réciprocité aux communes périphériques sera par exemple moins rentable.

2.3 Publications antérieures

Les ouvrages publiés jusqu'ici sur les systèmes de financement et de compensation se concentrent principalement sur la problématique des charges de centre des (grandes) villes. Une étude réalisée par Ecoplan en 2017 présente par exemple les charges de centre de plusieurs villes suisses, qui ont été calculées dans le cadre d'un projet d'envergure. Elle a également permis de passer en revue les différents mécanismes de compensation des charges de centre et de consolider les méthodes d'analyse de ce type de charges. Les charges spéciales des agglomérations ont aussi fait l'objet de travaux spécifiques.¹² Le présent projet de la Conférence tripartite s'est appuyé sur ces publications. Les principales études sur le sujet ont été rassemblées dans le tableau ci-dessous.

Figure 2-3 : Aperçu des études précédemment publiées

Titre	Auteur	Année de publication	Remarques
Financement et compensation des charges dans les agglomérations	Ecoplan / AFS	2010	Étude sur les modèles de financement et de compensation des charges réalisée en 2010
Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen	avenir suisse	2013	Présentation des systèmes cantonaux de péréquation financière
Systèmes de compensation des avantages et des charges	Office fédéral du développement territorial ARE	2013	Exemples de systèmes de compensation développés dans le cadre de projets de l'ARE
Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations	Ecoplan	2013	Évaluation de la surcharge financière des centres par rapport aux communes périphériques
Mécanismes de compensation des charges de centre	Ecoplan	2015	Description, entre autres, des mécanismes de compensation des charges de centre dans onze cantons
Les villes et leurs impôts	Ecoplan	2015	Étude de la répartition du substrat fiscal des villes entre les différents échelons institutionnels
Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern	Ecoplan	2016	Description, entre autres, des modèles de compensation utilisés dans différents cantons
Modèles de contribution financière aux infrastructures sportives et culturelles	Ecoplan	2017	Étude de différents modèles de compensation pour les infrastructures sportives et culturelles
Charges de centre des villes	Ecoplan	2017	Étude des charges de centre de neuf villes

¹² Ecoplan (2013), Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations.

Les systèmes de financement et de compensation analysés dans ces publications sont également abordés dans la présente étude, et complétés à l'aune des résultats de l'enquête réalisée.

2.4 Typologie des systèmes de financement et de compensation

Quelles formes de systèmes de financement et de compensation retrouve-t-on dans les espaces fonctionnels ? Les différents modèles utilisés au sein d'agglomérations ont pour leur part déjà fait l'objet d'études.¹³ La synthèse sur les systèmes de financement de tâches spécifiques aux agglomérations, présentée dans le rapport de la CTA « Financement et compensation des charges dans les agglomérations », a été mise à jour et retravaillée sur la base de nouveaux travaux concernant les charges de centre. Elle rassemble tous les systèmes de financement et de compensation étudiés dans d'autres publications.

Il apparaît, comme il sera démontré dans le chapitre , que de nombreux systèmes utilisés dans les agglomérations sont repris au sein d'autres espaces fonctionnels. La typologie a donc été rédigée de manière à convenir aussi bien aux espaces urbains que ruraux.

Signalons également que les systèmes de financement et de compensation peuvent à la fois couvrir les frais d'exploitation et les investissements. La typologie établie est valable pour ces deux catégories de coûts.

Pour chaque modèle se pose inmanquablement la question du calcul de la contribution. Plusieurs approches existent, bien souvent compatibles avec plusieurs des systèmes présentés dans la liste ci-dessus. Sont notamment possibles :

- les répartitions en fonction des bénéficiaires, p. ex. à l'aide d'une clé prenant en compte l'origine des visiteurs ;
- les répartitions selon d'autres critères, comme la taille de la population, les nuitées, la capacité financière, etc.

Différents exemples concrets de modèles de financement sont décrits au chapitre 4.3 ainsi que dans les études répertoriées dans la figure 2–3.

¹³ Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations ; ainsi que documentation du colloque du 31.03.2011 et Ecoplan (2017), Charges de centre des villes. Rapport de synthèse.

Figure 2-4 : Modèles de financement et de compensation

Modèle		Explication
1	Financement et compensation directs	Les systèmes de financement et de compensation directs visent <i>explicitement</i> à compenser des avantages ou des charges qui résultent d'une tâche particulière ou à assurer le financement commun d'une telle tâche.
1a	• Subventions	La Confédération ou les cantons peuvent contribuer au financement de tâches spécifiques en accordant des subventions (p. ex. contribution nationale de promotion de la culture). Les subventions, qui peuvent compléter tous les modèles présentés ci-dessous, sont souvent destinées à une activité bien déterminée ou à un projet spécifique. Elles sont souvent octroyées pour des prestations réalisées sur la base du volontariat.
1a-I	– Subventions de la Confédération	
1a-II	– Subventions des cantons	
1b	• Solutions de groupement	Les trois versions de ce modèle présentées ici sont très similaires et ne se distinguent que par les acteurs impliqués. Dans chaque version, une tâche est réalisée en collaboration (<i>tâche commune</i>) et financée d'après un système défini. Ce type de solutions est souvent appliqué à l'ensemble d'un secteur (p. ex. transports publics, culture).
1b-I	– Groupements canton/communes, not. avec clé de répartition	Les tâches sont réalisées en commun par le canton et les communes (le plus souvent, direction stratégique au niveau du canton et mise en œuvre opérationnelle par les communes), ou ces dernières reçoivent des directives précises concernant les tâches à assumer. Les coûts et les avantages sont répartis entre le canton et les communes selon une clé prédéfinie. Exemple : les clés de répartition dans le secteur des transports publics, qui règlent les participations cantonale et communale aux coûts non couverts.
1b-II	– Groupements intercommunaux (sans participation du canton)	Les groupements intercommunaux permettent aux communes de réaliser certaines tâches qui relèvent de leurs compétences. Elles assument ainsi ces tâches et le financement de celles-ci en commun, et s'accordent entre elles sur une éventuelle compensation des avantages et des charges. Des structures communes (p. ex. groupements locaux), qui correspondent dans l'idéal à l'espace fonctionnel, sont souvent mises sur pied à cette occasion.
1b-III	– Groupements intercantonaux	Les groupements intercantonaux permettent à plusieurs cantons de financer une tâche spécifique à un centre (souvent sur la base de l'accord-cadre sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges [ACI]).
1c	• Systèmes de compensation des charges et des avantages communaux	Dans ces modèles, contrairement aux solutions de groupement, la tâche en question est considérée comme <i>essentiellement communale</i> et non pas comme relevant d'une tâche commune. Il n'en résulte pas moins de potentiels avantages et charges nécessitant des compensations. Les communes jouissent en général d'une grande autonomie dans la réalisation de la tâche. À l'instar des solutions de groupement, ces systèmes peuvent être marqués par une participation cantonale ou se limiter au niveau intercommunal. Il s'agit donc principalement d'une compensation financière par d'autres communes ou par le canton, qui souvent concerne un domaine dans son ensemble et non des projets particuliers.
1c-I	– Compensation verticale des charges ou des avantages (canton/communes)	Contrairement aux solutions de groupement, les communes disposent dans les systèmes de compensation verticale d'une grande autonomie et assument une responsabilité financière en conséquence. Les contributions cantonales sont généralement fixées en fonction des charges et des avantages effectivement imputables à la tâche assumée par la commune. Les méthodes de calcul peuvent ici varier. Contrairement aux subventions, ce modèle est souvent utilisé pour les tâches obligatoires. Les systèmes dans lesquels d'autres communes (compensation horizontale) participent aux côtés du canton (compensation verticale) sont inclus dans cette catégorie.

Modèle		Explication
1c-II	– Compensation horizontale des charges ou des avantages (entre communes)	Les systèmes de compensation horizontale concernent également des tâches qui relèvent des compétences communales. Les avantages ou les charges supérieurs à la moyenne sont alors en partie financés à travers des compensations versées par d'autres communes (sans participation du canton, contrairement aux systèmes de compensation verticale). Ce modèle est souvent appliqué à un domaine dans son ensemble, et non à des projets spécifiques, à l'inverse des subventions.
1d	• Dédommagement forfaitaire	Le dédommagement forfaitaire est un cas particulier parmi les modèles de compensation, car il n'est pas lié à une tâche ou un projet particulier, ni même souvent à un secteur bien défini. Il est dit forfaitaire parce qu'il n'est affecté à un usage précis. Le montant du dédommagement n'est en revanche pas nécessairement forfaitaire. Il peut être financé par le canton et/ou les communes.
1e	• Contribution communale volontaire ou unique	Les communes contribuent parfois au financement de tâches au sein d'un espace fonctionnel à travers un versement volontaire (souvent unique).
2	Financement et compensation indirects	Il existe également des modèles qui permettent de compenser des charges (ou plus rarement des avantages) de manière <i>indirecte</i> , en avantageant des communes dans des systèmes de financement conçus initialement à d'autres fins. Différentes formes sont possibles.
2a	• Bonus dans la péréquation des ressources	Les communes peuvent recevoir un bonus dans le cadre de la péréquation des ressources. Ce modèle est particulièrement utilisé au titre de la compensation des charges de centre. Disposant souvent d'une capacité financière supérieure à la moyenne, les centres contribuent fortement à la péréquation des ressources. L'introduction d'un bonus (p. ex. abattement lors du calcul de la capacité financière) leur permet de réduire leur contribution par rapport au montant calculé par la formule ordinaire.
2b	• Prise en compte dans d'autres systèmes de compensation	Les avantages ou les charges peuvent être pris en compte indirectement dans d'autres systèmes de compensation. Il existe par exemple des systèmes dans lesquels certaines communes perçoivent des aides en raison du nombre de leurs habitants.
2c	• Répartitions fiscales	L'impôt sur le revenu est habituellement perçu sur le lieu de résidence. Dans certains cas, cet impôt est réparti selon une clé prédéfinie entre la commune de résidence et celle du lieu de travail du contribuable (p. ex. dans le canton de Genève). Une répartition fiscale particulière touche aussi fréquemment les indépendants, dont une partie du revenu est considéré comme bénéfice et donc imposé sur le lieu de travail (p. ex. dans le canton de Berne).
3	Taxes versées par les utilisateurs ou les responsables	Les utilisateurs contribuent souvent au financement de prestations en s'acquittant de taxes d'utilisation et de droits d'entrée. L'augmentation des tarifs permet d'assurer le financement de ces prestations tout en réduisant les effets de débordement. La mise en place de prix différents en fonction du lieu de résidence, d'abonnements culturels, ou encore de tarifs préférentiels pour les indigènes sont d'autres pistes dans ce domaine. Ces taxes peuvent être combinées avec d'autres modèles de financement.
4	Transfert de compétences	La responsabilité d'une tâche peut être transférée vers un autre échelon institutionnel, par exemple vers la Confédération ou un canton. Lorsqu'un canton reprend intégralement une tâche régionale, les éventuels systèmes de compensation internes au canton deviennent caducs (mais non la compensation <i>intercantonale</i>). Il convient toutefois de vérifier si, avec le transfert vers un autre échelon, une tâche est vraiment assumée, d'un point de vue fonctionnel, dans un espace optimal (principe de subsidiarité).
4a	• Vers l'échelon fédéral	
4b	• Vers l'échelon cantonal	
5	Tâche purement communale avec financement indépendant	Cette solution « autarcique » est mentionnée ici dans un souci d'exhaustivité et ne correspond à aucune forme de financement commun. Les communes sont responsables à part entière d'une tâche et en assument le financement.

3 Systèmes de financement et de compensation des charges de centre et des charges spéciales au sein d'agglomérations

3.1 Généralités

Une étude réalisée en 2017 a permis de référencer les charges de centre de neuf villes selon une méthodologie harmonisée.¹⁴

Ces charges ont été réparties entre usagers résidents et non-résidents sur la base de statistiques ou d'estimations fondées. Le cas échéant, les contributions cantonales et communales ont été déduites. Les avantages de site et les effets réciproques (voir encadré ci-après) ont également fait l'objet de déductions. Il a ainsi été possible de prendre en considération les particularités très différentes de chaque ville.

Avantages de site et effets réciproques

Outre les charges de centre, les villes sont également caractérisées par les **avantages de site** dont elles jouissent en raison de leur fonction de centre. Ceux-ci doivent être pris en considération lors de la compensation de charges de centre, comme par exemple :

- les avantages découlant de la facilité d'accès (distances réduites, notamment) ;
- les avantages politiques en raison des possibilités de participation aux décisions ;
- les avantages financiers sous forme d'emplois, de revenus et de recettes fiscales supplémentaires dans la commune ;
- les avantages en termes d'image.

Ces avantages se doivent toutefois d'être relativisés, car :

- les institutions des centres ne paient souvent pas d'impôts (p. ex. les théâtres) ;
- une partie des emplois des centres sont occupés par des personnes non-résidentes, qui paient par conséquent leurs impôts dans d'autres communes ; en tant que pendulaires, ces personnes génèrent de plus des charges supplémentaires pour le centre ;
- dans de nombreux cas, l'accès est aisé depuis les communes périphériques également ; il ne devient véritablement problématique que pour les communes rurales éloignées ;
- les avantages en termes d'image ne se limitent pas au seul centre ;
- les villes subissent également des **désavantages de site**, comme le bruit du trafic et la pollution de l'air.

Il faut également tenir compte des **effets réciproques**, c'est-à-dire des prestations des communes périphériques au profit des habitants du centre.

¹⁴ Ecoplan (2017), Charges de centre des villes. Rapport de synthèse. Les résultats de précédentes études ont également été compilés dans Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 96. Pour une présentation des charges spéciales au sens de la définition figurant au point 2.1 (dépenses supplémentaires à la charge des centres), voir Ecoplan (2013), Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations.

Les **charges de centre nettes** de chaque ville qui subsistent après les déductions susmentionnées représentent la part des prestations de centre qui devrait être compensée (en plus des contributions et subventions déjà existantes de la Confédération, des cantons et des communes).

Différentes dispositions ont d'ailleurs été prévues au niveau intercantonal afin de tenir compte des avantages de site (« Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges », art. 10 ss. de la loi fédérale sur la péréquation financière [PFCC] et accord-cadre intercantonal y afférent en vertu de l'art. 13 PFCC¹⁵).

Les principaux résultats tirés du référencement des charges de centre sont présentés succinctement ci-après.

La figure 3–1 met en évidence les grandes disparités qui existent en matière de charges de centre. Cette hétérogénéité s'explique notamment par les différences de taille des villes et du caractère central de celles-ci, la structure territoriale (« limites de la ville »), la répartition des tâches entre cantons et communes, ainsi que par les systèmes de contributions cantonales, de compensation et de financement commun. Plus grande ville de l'étude, Genève présente les charges de centre les plus élevées : son caractère central est particulièrement marqué, et la ville offre un large éventail de prestations en dépit de compensations modestes.

¹⁵ Art. 12 PFCC Principes de péréquation : La péréquation des prestations dont profitent plusieurs cantons tiendra compte en particulier de l'utilisation effective de ces prestations, de l'ampleur du droit de participation aux décisions et à la mise en œuvre ainsi que des avantages ou inconvénients considérables qui y sont liés et dont le canton fournisseur bénéficie en raison de sa situation.

Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre, ACI)

Art. 27 Indemnité pour des prestations dont profitent d'autres cantons

1 Les prestations entraînant des coûts importants qui ne sont pas supportés par des bénéficiaires externes aux cantons parties à une convention donnent lieu à des indemnités sous forme de paiements compensatoires par les cantons concernés.

2 La fixation de l'indemnité et la définition des éléments particuliers de la convention sont du ressort des parties à une convention

Art. 28 Critères de l'indemnité

1 Les coûts globaux moyens servent de base pour déterminer l'indemnité.

2 L'indemnité intervient sur la base de constats et est calculée en fonction de l'utilisation effective des prestations.

3 Lors de la fixation de l'indemnité, il est également tenu compte des critères suivants:

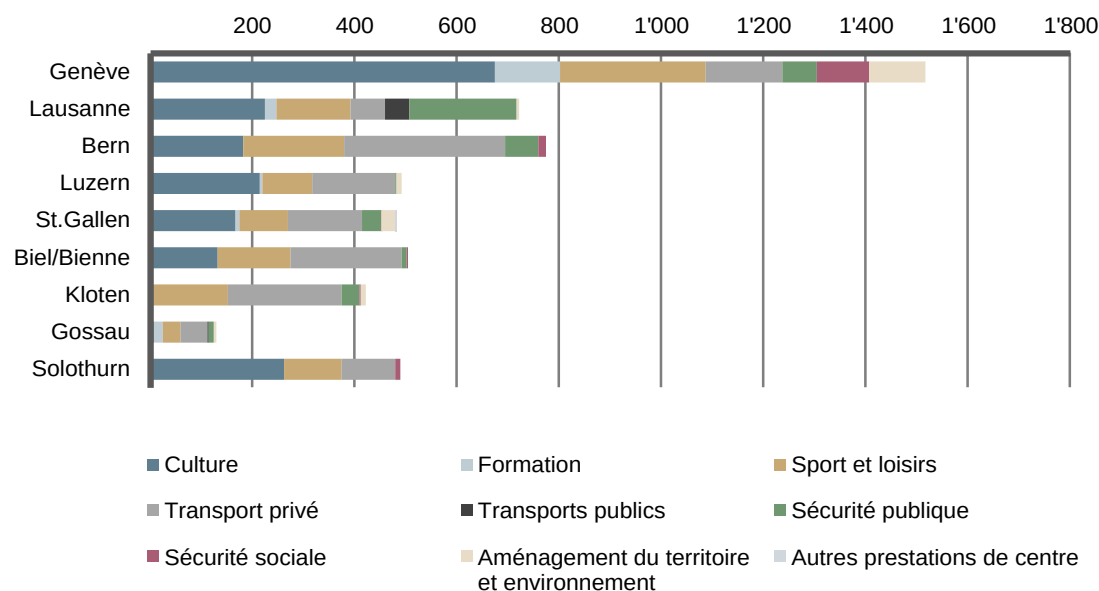
- a. droits de participation aux décisions et à la mise en œuvre accordés ou demandés;
- b. accès garanti à l'offre de prestations;
- c. avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations;
- d. transparence des pièces justificatives;
- e. rentabilité de la production des prestations.

Figure 3-1 : Charges de centre, résultats globaux¹⁶

	Charges de centre (en milliers de CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Total charges de centre	290'742	97'925	101'728	39'942	36'296	27'382	7'789	2'337	8'188
Déduction avantages de site	-25'676	-9'489	-5'442	-3'176	-2'860	-1'395	-403	-140	-737
Déduction effets réciproques	-33'079	-21'849	-8'647	-8'332	-6'236	-2'327	-1'744	-971	-1'586
Alimentation de la péréquation		20'044							
Charges de centre nettes	231'988	86'631	87'640	28'435	27'200	23'659	5'643	1'226	5'864
Population (2015)	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
Charges de centre nettes en CHF p. hab.	1'211	639	666	350	360	437	306	68	351
Déductions forfaitaires		21'400	67'818	3'200	16'808	19'750			630
Charges de centre nettes non couvertes en CHF par habitant	1'211	481	151	310	138	72	306	68	313

Source : Ecoplan (2017), Charges de centre des villes. Rapport de synthèse, p. 6.

Les villes considérées affichent une palette différente de prestations concernées par les charges de centre. La figure 3–2 montre les secteurs où sont générées les charges de centre (ici « brutes », c'est-à-dire avant déduction des avantages de site et des effets réciproques). Dans la plupart des villes, la culture, le sport, les loisirs et le trafic privé (routes) constituent les secteurs qui engendrent des charges de centre importantes, bien que l'on constate là encore de grandes disparités, notamment en raison de différents modèles de répartitions des tâches entre canton et communes.

Figure 3-2 : Charges de centre par secteur (en CHF par habitant)

Source : Ecoplan (2017), Charges de centre des villes. Rapport de synthèse, p. 7.

¹⁶ En règle générale, chiffres de 2015. Exceptions : Genève, chiffres de 2013, et compensation forfaitaire pour Soleure seulement à partir de 2016 (nouvelle péréquation financière SO).

Les grandes villes présentent une charge nette par habitant plus élevée que les autres communes, principalement en raison de leur fonction de centre.¹⁷ L'absence de compensation des charges de centre contredit le principe de causalité ou le principe d'équivalence fiscale (en résumé : « celui qui utilise paye »). En principe, les charges de centre doivent donc être compensées. De plus, de nombreux centres sont touchés par la problématique dite des villes A,¹⁸ c'est-à-dire que leur population supporte également des charges spéciales dues à des facteurs socio-démographiques.

Néanmoins, il convient d'évaluer chaque compensation dans un contexte global car en fin de compte, c'est tout le système de péréquation financière et de compensation des charges qui doit mener à une solution équitable. Cela dépend donc notamment de la façon dont les charges spéciales (coûts de la ville A) sont compensées et dans quelle mesure les ressources (recettes fiscales) sont redistribuées. Cet équilibre peut se retrouver menacé si les charges de centre ont tendance à augmenter alors que les recettes fiscales, notamment issues des entreprises, baissent. Il faut en outre noter que les villes disposent d'une marge de manœuvre plutôt importante pour concevoir l'offre dans certains secteurs (p. ex. l'offre culturelle) mais très faible dans d'autres cas (p. ex. coûts de sécurité).

3.2 Application

Les recherches recensées dans la figure 2–3 et l'enquête réalisée dans le cadre de la présente étude ont permis d'identifier les cantons qui disposent de systèmes visant à réduire les charges de centre **dans les agglomérations**. Tous les systèmes connus de compensation de charges de centre ont été répertoriés dans la figure 3–3 et classés par canton, secteur et modèle. Les systèmes de compensation de charges spéciales sont regroupés sous le modèle 2b, « Prise en compte dans d'autres systèmes de compensation » (il ne s'agit en effet pas de systèmes destinés à compenser directement des charges régionales, bien qu'ils s'inscrivent dans le cadre général des systèmes de péréquation financière et de compensation des charges d'un canton).

Les résultats de l'enquête n'ont pas toujours permis de classer de manière indiscutable les systèmes étudiés.¹⁹ Cela a notamment été le cas lorsque le degré d'autonomie d'une commune pour la réalisation d'une tâche cofinancée par le canton ne pouvait être clairement évalué. Il est alors difficile de déterminer si le système en question doit être rangé parmi les clés de répartition canton/commune ou relève du modèle de compensation verticale des charges. Des problèmes similaires sont apparus pour d'autres critères, comme pour celui du caractère

¹⁷ Voir Ecoplan (2010), Lasten der Städte, Wissenschaftliche Grundlagen.

¹⁸ Celle-ci prévoit que les villes-centres doivent supporter les conséquences financières d'une proportion supérieure à la moyenne dans la population résidente de chômeurs, de personnes pauvres, de célibataires, d'apprentis, de personnes en fin de droit, de personnes âgées et d'étrangers (dans des proportions variables selon la répartition cantonale des tâches).

¹⁹ Les définitions utilisées dans la présente typologie diffèrent légèrement de celles rencontrées dans d'autres travaux en raison de la mise à jour et de la révision des études existantes. Certains systèmes de compensation ont ainsi pu être classés dans une autre catégorie qu'auparavant.

volontaire d'une contribution. Les systèmes ont alors été classés dans la catégorie la plus plausible au regard des informations disponibles.

La nomenclature des secteurs répertoriés dans la figure 3-3 reprend dans une large mesure la structure des comptes communaux (modèle comptable harmonisé). Les systèmes pour lesquels le domaine concerné n'a pas pu être déterminé sont rassemblés sous la catégorie « non connu ».

La compilation présentée ici offre vraisemblablement un aperçu assez complet des systèmes de financement commun. Pour les autres catégories, des lacunes ne peuvent être exclues, les services et associations interrogés n'ayant peut-être pas pensé à certains types de systèmes. Les deux tableaux ci-après ne sauraient donc être considérés comme exhaustifs.

La typologie des modèles de compensation des charges de centre et des charges spéciales ayant été revue, les désignations utilisées ici peuvent dans certains cas varier de celles rencontrées dans les précédentes études.

Figure 3-3 : Aperçu des systèmes de compensation des charges de centre actuellement utilisés au sein d'agglomérations, par canton et par secteur

Domaine	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL
Trafic privé	1d	1d								2b			
Transports publics	1c-I, 1d	1b-I, 1d								2b			
Culture	1a-II, 1b-I, 1b-III, 1d, 2b, 4a, 4b	1a-I, 1a-II, 1b-I, 1c-I, 1d, 1e, 4b	1b-I, 1b-II, 1b-III	1b-III				1a-II	1b-III	1a-II, 1b-I, 1b-II	1d	1b-III	1b-III
Formation			2b	2b						2b		1b-III	1b-III, 2b
Sport et loisirs	1d, 3	1d, 1e	3					1a-II			1d		
Sécurité publique	1d, 2b	1d						4b		2b		1b-III	1b-III
Aménagement du territoire			2b										
Environnement/énergie												1b-III	1b-III
Sécurité sociale	1d, 2b	1b-I, 1c-II, 1d	2b	2b	2b			4b		1a-II, 1b-I, 1b-II, 2b	2b		2b
Santé												1b-III	1b-III
Tourisme		1d											
Reste de l'économie												1b-III	1b-III
Non défini		2a, 2b	2a, 2b	1c-II							1d	1d	
Non connu			4b										

Source : Résultats de l'enquête, complétés par des recherches d'Ecoplan.

Figure 3-3, suite

Domaine	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Trafic privé									1c-II				
Transports publics				1b-II		4b		1b-I	1c-II, 2b			4b	
Culture		1b-III	1b-III	1b-III, 2b, 4b		1b-III	1b-III				1c-II	1a-I, 1c-II	1d
Formation	2b	2b				1c-II							
Sport et loisirs						1e					1c-II	1a-I, 1c-II, 3	1d
Sécurité publique	2b								1c-II, 2b				
Aménagement du territoire													
Environnement/énergie									1c-II			4b	
Sécurité sociale	2b	2b		2b	2b	2b	2b		2b			1c-II	
Santé						4b							
Tourisme													
Reste de l'économie													
Non défini	1c-I, 1d		4b	1d			2a		1d, 2a		2b	1d, 2b, 2c	
Non connu													1d

Source : Résultats de l'enquête, complétés par des recherches d'Ecoplan.

Figure 3-4 : Classement par canton des différents types de systèmes de compensation des charges de centre utilisés au sein d'agglomérations²⁰

N°	Modèle	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
1a – I *	Subventions de la Confédération		x																							x	
1a – II *	Subventions des cantons	x	x	x					x		x																
1b – I	Clé de répartition, financement commun canton / communes	x	x	x							x											x					
1b – II	Financement intercommunal (sans participation du canton)			x							x							x									
1b – III	Groupement intercantonal	x		x	x ²					x ²			x	x ²		x ²	x ²	x		x ²	x ²						
1c – I	Compensation verticale des charges (canton / communes)	x	x												x												
1c – II	Compensation horizontale des charges (entre communes)		x		x															x			x		x	x	
1d	Dédommagement forfaitaire de charges de centre	x	x									x	x		x			x					x			x	x
1e *	Contribution communale volontaire ou unique		x																	x							
2a	Bonus dans la péréquation des ressources		x	x																	x		x				
2b*	Prise en compte dans d'autres systèmes de compensation	x	x	x	x	x					x	x		x	x	x			x	x	x		x		x	x	
2c	Répartitions fiscales																									x	
3 *	Taxes versées par les utilisateurs	x		x																						x	
4a *	Transfert de compétences vers l'échelon fédéral	x																									
4b *	Transfert de compétences vers l'échelon cantonal	x	x	x					x								x	x		x						x	

Source : Résultats de l'enquête, complétés par des recherches d'Ecoplan.

* Les données concernant les modèles marqués d'un astérisque ne sont vraisemblablement pas complètes, les services et associations interrogés n'ayant peut-être pas pensé à ces instruments. Ce tableau ne saurait être considéré comme exhaustif. Comme indiqué précédemment, d'autres sources ont été utilisées en complément des informations fournies par les cantons.

²⁰ « x² » désigne des systèmes dans lesquels le canton se contente de verser des contributions.

Aucun système de compensation des charges de centre et spéciales n'a été recensé dans les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Zoug et du Valais. Dans plusieurs autres cantons, les seuls mécanismes de dédommagement existants sont indirects, sans être toujours explicitement destinés à compenser des charges de centre. Si la présente étude s'appuie sur les réponses des autorités cantonales et sur d'autres sources complémentaires, il ne peut être exclu qu'existent dans certains cantons des mécanismes de réduction des charges dont nous n'aurions pas eu connaissance.

L'analyse des différents systèmes utilisés met en lumière l'existence d'importantes disparités entre les cantons. Dans certains cas, comme dans le canton de Vaud, les charges spécifiques aux centres sont prises en compte dans les systèmes cantonaux de péréquation financière, si bien que la compensation des charges de centre n'incombe pas uniquement aux communes périphériques mais à toutes les communes du canton. Il apparaît également que des dédommagements forfaitaires sont versés dans de nombreux cantons. Enfin, soulignons la coexistence de plusieurs modèles de compensation des charges de centre dans la plupart des cantons.

La culture, la sécurité sociale ainsi que le sport et les loisirs sont les trois secteurs qui bénéficient le plus d'une compensation des charges de centre.

Les auteurs de la présente étude peuvent fournir sur demande des informations complémentaires quant aux différents systèmes mentionnés dans les deux tableaux ci-dessus.

3.3 Perspectives

Les résultats de l'enquête permettent de distinguer certaines tendances.

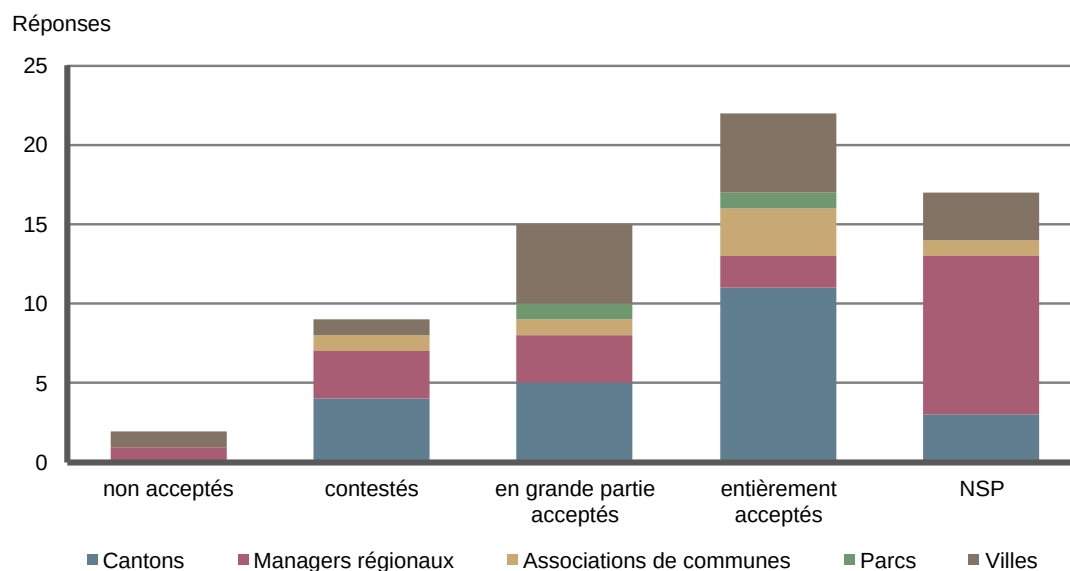
- Aucun canton ne prévoit de supprimer purement et simplement les systèmes existants de compensation des charges de centre et des charges spéciale.
- Huit cantons prévoient ou envisagent une réforme, avec une issue parfois incertaine (hausse, baisse ou maintien du niveau de dédommagement).
- Le canton de Zurich examine l'opportunité de développer ses systèmes de compensation.
- Fait marquant, les cantons qui ne disposent pas de tels systèmes (OW, NW, ZG, VS) ne prévoient pas non plus d'en instaurer prochainement.

3.4 Évaluation de la situation actuelle

L'enquête visait également à recueillir une évaluation de la situation actuelle à travers des questions portant sur la manière dont les systèmes de compensation sont appréciés et sur le niveau d'adéquation de ces derniers avec les besoins. Les réponses obtenues sont représentées dans les deux figures ci-après, qui ne contiennent que des informations transmises par

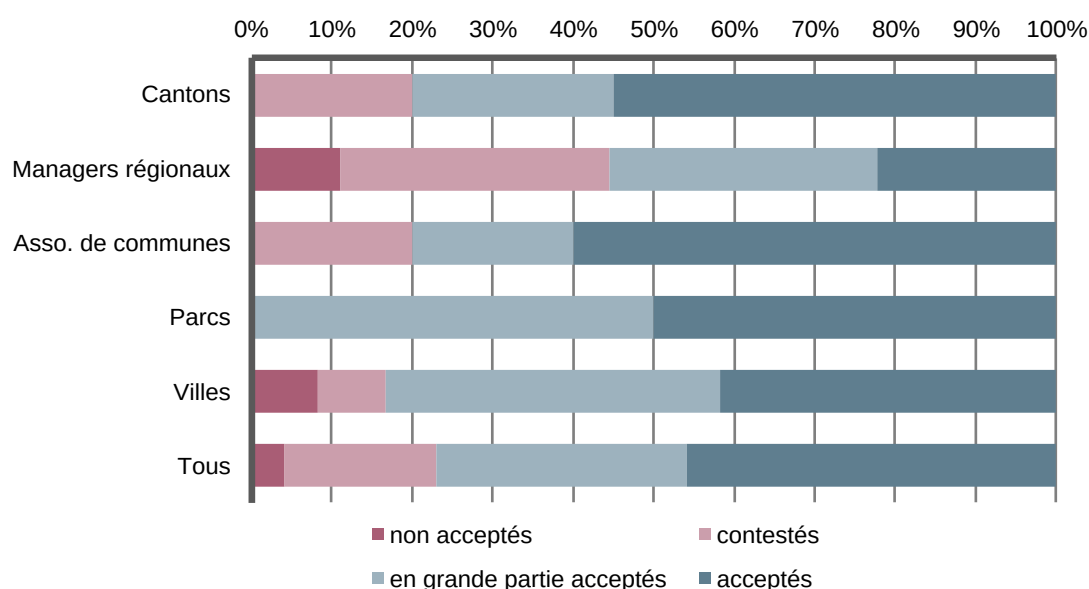
les organisations ayant rempli le questionnaire de l'enquête. Lorsque ces dernières n'ont pas souhaité répondre à une question spécifique, elles apparaissent sous la catégorie « NSP ».

Figure 3-5 : Degré d'acceptation des modèles de compensation des charges de centre et des charges spéciales²¹



Source : Résultats de l'enquête.

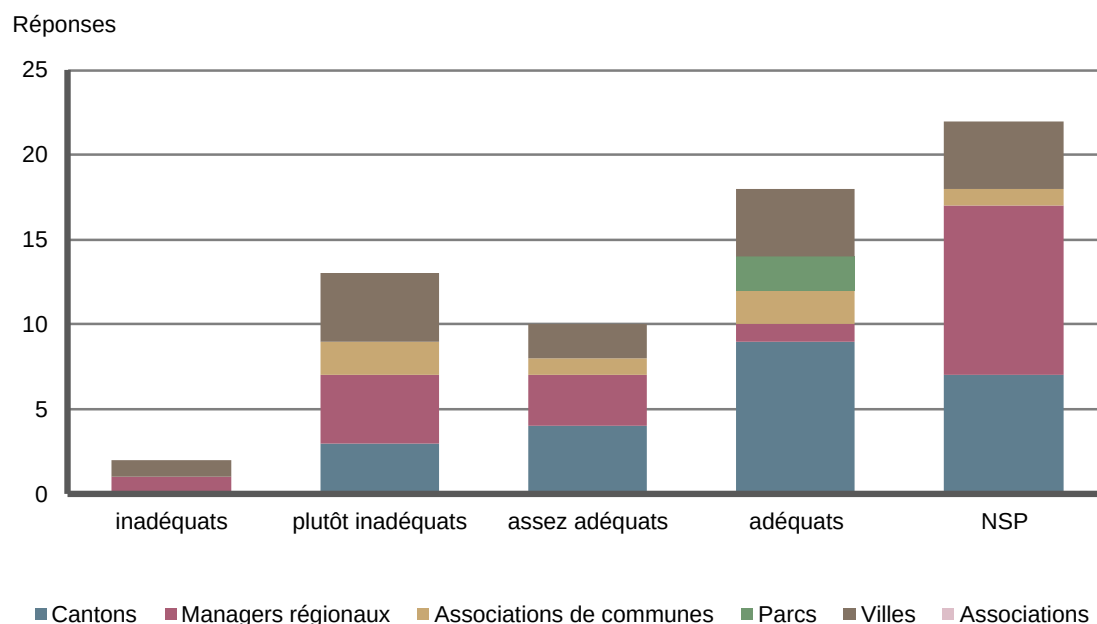
Figure 3-6 : Degré d'acceptation des modèles de compensation des charges de centre et des charges spéciales par catégorie interrogée (réponses sans indication non prises en compte)²¹



Source : Résultats de l'enquête.

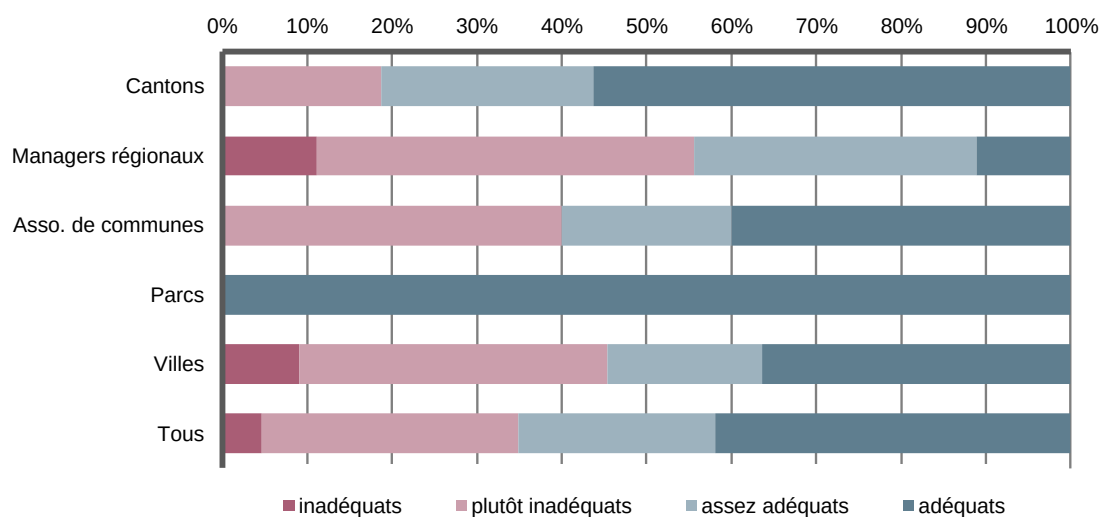
²¹ Le nombre de réponses par catégorie est précisé dans la figure 1-1. La faible participation des parcs et des associations se doit d'être soulignée.

Figure 3-7 : Niveau d'adéquation des modèles de compensation des charges de centre et des charges spéciales²¹



Source : Résultats de l'enquête.

Figure 3-8 : Répartition de l'évaluation du niveau d'adéquation des modèles de compensation des charges de centre et des charges spéciales par catégorie interrogée (réponses sans indications non prises en compte)²¹



Source : Résultats de l'enquête.

Les figures 3–5 et 3–7 mettent en lumière le nombre important d'organisations ou entités qui n'ont pas pu ou voulu se prononcer sur ces questions. Il faut toutefois rappeler que la catégorie « NSP » rassemble également les réponses provenant de cantons qui ne disposent pas de systèmes de compensation.

D'une manière générale, il apparaît que les systèmes jouissent d'une relativement bonne **acceptation**.²² La répartition des réponses est d'ailleurs assez similaire entre les différentes catégories interrogées, avec une appréciation légèrement moins favorable chez les managers régionaux.

Des divergences d'opinion sont davantage perceptibles en ce qui concerne le niveau d'**adéquation** des systèmes de compensation, qui font l'objet de critiques de la part de certains acteurs. Globalement, les modèles de compensation des charges de centre sont tout de même considérés comme adaptés aux besoins. Les critiques proviennent principalement des villes (en raison d'une compensation lacunaire des charges²³) et des managers régionaux (qui regrettent notamment, du point de vue des espaces ruraux, l'importance accordée aux charges de centre par rapport aux charges géographiques).

3.5 Bilan

Les études réalisées sur le sujet montrent que les grands centres doivent supporter d'importantes charges dues à leur fonction. De nombreux instruments ont été mis en place dans la plupart des cantons afin de compenser ces charges de centre, à des degrés divers. Ils jouissent, d'après les organisations interrogées, d'une large acceptation et sont considérés comme relativement bien adaptés, quand bien même ce dernier point suscite certaines critiques de la part des villes et des managers régionaux.

Serait-il maintenant possible de formuler des recommandations générales pour les instruments de compensation des charges de centre ? Avant toute chose, rappelons qu'il n'existe pas d'instrument capable de compenser correctement les charges dans n'importe quel contexte. Au contraire, il faut évaluer soigneusement les charges de centre et les besoins de compensation propres à chaque ville, chaque agglomération et chaque canton. Les systèmes fiscaux, la répartition des tâches entre canton et communes et les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges doivent notamment être pris en compte. Il n'existe pas de recette miracle : une nouvelle combinaison de différents instruments de compensation doit être redéfinie dans chaque cas. Les recommandations formulées dans de précédentes études quant à la forme concrète et à l'évaluation des systèmes de compensation des charges de centre et des charges spéciales conservent toutefois leur validité.

²² La question était formulée en ces termes : « Le système actuel est-il apprécié, selon vous ? ». Elle ne portait donc pas sur l'évaluation personnelle du système, mais sur la manière dont ce dernier semble être apprécié auprès des différents acteurs impliqués. Les réponses ont toutefois montré que la question n'a pas toujours été interprétée de la sorte par les personnes interrogées.

²³ Voir Ecoplan (2017), Charges de centre des villes. Rapport de synthèse.

4 Systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels

4.1 Généralités

Comme précédemment évoqué, la présente étude n'entend pas se limiter aux systèmes de compensation des charges de centre et des charges spéciales, mais veut également analyser des mécanismes de financement et de compensation qui existent dans des régions rurales et dans des espaces fonctionnels autres que les agglomérations. Ces territoires font globalement face à des problématiques similaires : comment répartir les coûts et les avantages de tâches et de projets régionaux / intercommunaux ? À la différence des agglomérations, les autres espaces fonctionnels n'avaient jusqu'à présent jamais fait l'objet de travaux approfondis. L'enquête réalisée a permis de recueillir des exemples concrets, afin de déterminer quels modèles pourraient répondre à cette question et lesquels ont fait leurs preuves en pratique.

Il apparaît que les modèles employés sont dans une large mesure semblable à ceux destinés au dédommagement des charges de centre et des charges spéciales (voir point 2.4) ; on retrouve dans de nombreux cas des systèmes de compensation des charges. Seuls les paiements forfaitaires destinés à compenser charges et avantages et les modèles de financement indirect sont peu répandus voire complètement absents en dehors des agglomérations.

Le présent rapport vise également à formuler des recommandations concrètes quant aux solutions régionales envisageables, en s'appuyant sur les conclusions de précédentes études ainsi que sur l'analyse des systèmes de financement et de compensation au sein d'espaces fonctionnels recensés dans le cadre de l'enquête. Un certain nombre des systèmes mentionnés dans l'enquête ont été sélectionnés, notamment sur la base de leur caractère innovant, pour faire l'objet d'une étude plus approfondie. Les réponses à l'enquête détaillant les besoins en matière de solutions régionales ont également été prises en compte.

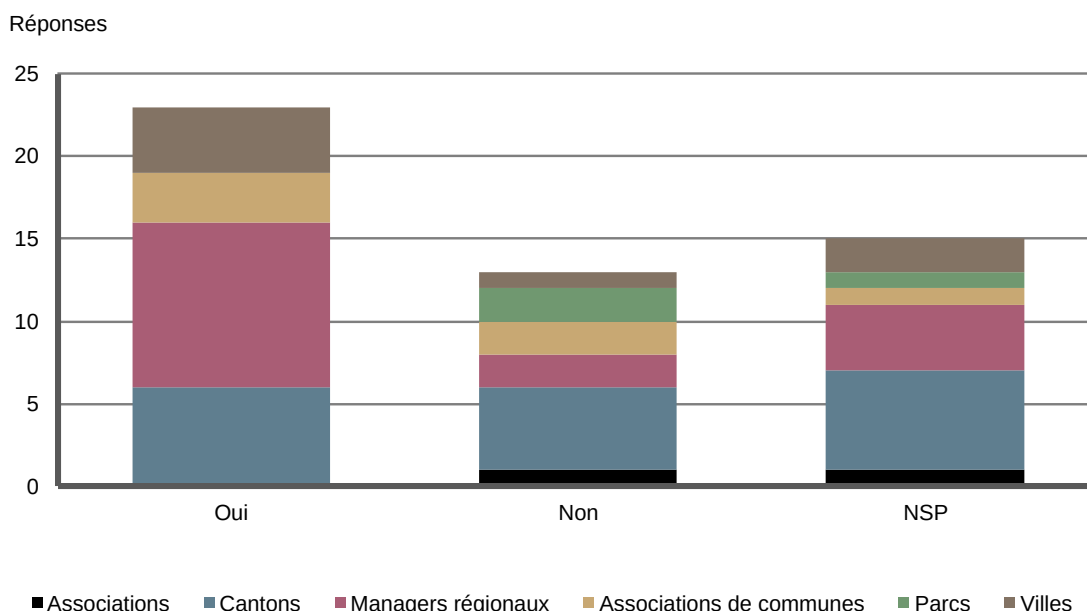
Les exemples présentés au point 4.3 sont donc tous des systèmes jugés particulièrement innovants ou intéressants. Il existe cependant de nombreux autres systèmes communs de financement et de compensation au sein d'espaces fonctionnels qui reprennent des formes plus classiques de modèles de financement, à l'instar des groupements locaux. Les systèmes de financement prévoyant une répartition des coûts en fonction du nombre d'habitants des communes associées sont particulièrement répandus, notamment du fait de leur simplicité. Mais au-delà de ces formes classiques de systèmes de compensation et de financement, le présent chapitre se concentre avant tout sur l'analyse et l'évaluation de systèmes innovants jusqu'alors peu étudiés. L'accent a été volontairement placé sur les systèmes régionaux ; les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges ne sont pas abordés ici.

Comme précédemment mentionné, les systèmes de financement et de compensation peuvent couvrir tant des prestations matérielles que des prestations immatérielles (p. ex. le développement de la qualité du paysage dans les zones de loisirs).²⁴ Aucun exemple concernant ces dernières n'a cependant été cité dans le cadre de l'enquête.

4.2 Nécessité de nouvelles solutions

De nombreuses réponses à l'enquête faisaient remarquer que la coopération régionale n'en est, dans la plupart des cantons, qu'à ses débuts. Les participants ont également été interrogés sur la nécessité de mettre en place de nouvelles solutions de financement des tâches et de compensation des avantages et des charges. Leurs réponses sont rassemblées dans la figure 4-1.

Figure 4-1 : Nécessité de mettre en place de nouvelles solutions²⁵

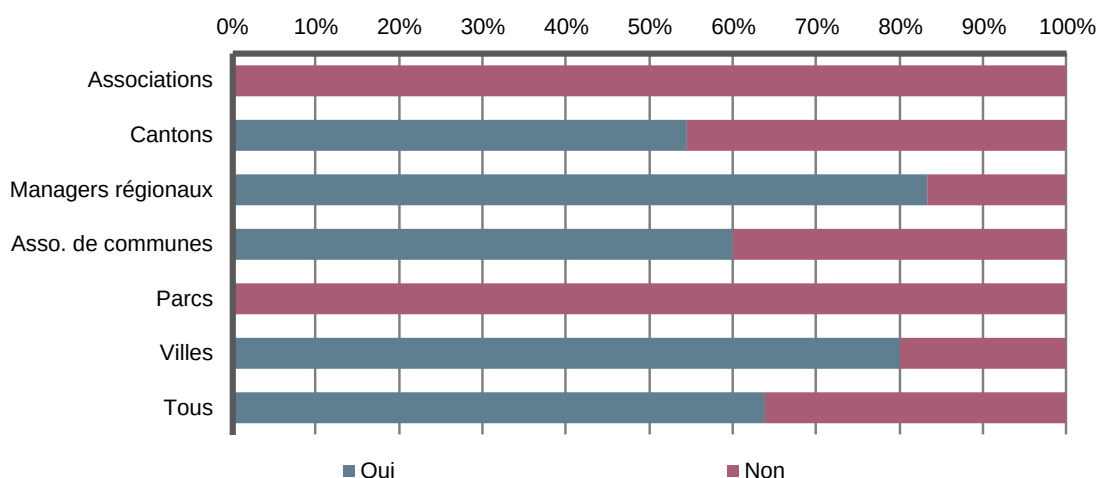


Source : Résultats de l'enquête.

²⁴ Au sujet de l'exploitation économique et de la mise en valeur des ressources naturelles, notamment dans les régions, voir Ecoplan (2018), Utiliser intelligemment les ressources naturelles. Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018.

²⁵ La présente figure rassemble uniquement les réponses d'organisations ayant fourni des informations sur des systèmes de financement et de compensation dans des espaces fonctionnels autres que les agglomérations. Le nombre total de réponses ne correspond donc pas aux valeurs indiquées dans la figure 1-1.

Figure 4-2 : Répartition par catégorie interrogée des réponses quant à la nécessité de mettre en place de nouvelles solutions (réponses sans indications non prises en compte)

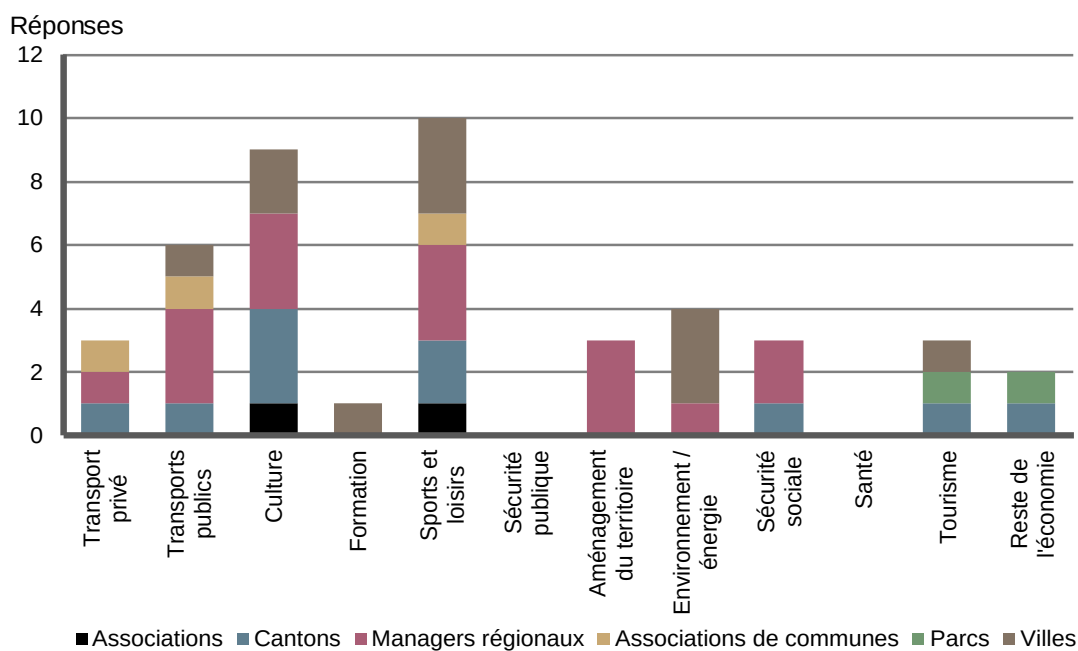


Source : Résultats de l'enquête.

Le nombre de réponses par catégorie doit être pris en compte dans l'interprétation des deux figures ci-dessus (voir figure 1-1).

Il a également été demandé dans quel secteur ces nouvelles solutions sont nécessaires ; le sport et les loisirs ainsi que la culture ont été les plus cités.

Figure 4-3 : Secteurs dans lesquels de nouvelles solutions sont nécessaires



Source : Résultats de l'enquête.

Seuls les secteurs de la sécurité publique et, fait surprenant, de la santé n'ont jamais été évoqués.

4.3 Étude de systèmes de financement et de compensation au sein d'espaces fonctionnels

4.3.1 Sélection des cas²⁶

Au total, huit systèmes de financement et de compensation, pour la plupart mentionnés dans le cadre de l'enquête, ont été sélectionnés afin d'être étudiés en détail. L'accent a été mis sur des systèmes concernant les secteurs du **tourisme** et des **zones d'activités régionales**, qui revêtent tous deux une importance particulière dans les espaces ruraux. Deux cas sont présentés en détail pour chacun d'entre eux,²⁷ aux côtés d'un autre cas plus général, non spécifique à un secteur (voir point 4.3.6). Enfin, l'enquête ayant souligné la nécessité de mettre en place de nouvelles solutions dans les secteurs de la culture ainsi que du sport et des loisirs, d'autres systèmes concernant ces deux secteurs sont aussi succinctement abordés (voir point 4.3.7).

Tous les exemples sont répertoriés dans l'annexe A.

Il serait également intéressant d'étudier, dans le cadre de recherches ultérieures, les zones d'activités régionales prévues à Wil (SG) et dans la région de Gäu. Des systèmes de compensation des charges et des avantages doivent en effet être mis en place en ces deux endroits.

- Dans la zone d'activités régionale de Gäu, la forme concrète du système de compensation dépendra notamment de critères tels que le nombre d'habitants, les surfaces de terrain mises à disposition, la participation au capital d'une société créée pour l'occasion, ou encore les nuisances occasionnées. Certains de ces critères pourront être pondérés.
- Une zone d'activités est aussi prévue dans le cadre de la création du pôle de développement Wil-ouest, dans le canton de Saint-Gall. Les détails ne sont pas connus à l'heure actuelle.

²⁶ En complément de l'enquête, des informations supplémentaires ont été demandées au Service du développement économique du canton du Valais, au secteur Politique du tourisme du Secrétariat d'État à l'économie, à l'office de l'économie et du tourisme du canton des Grisons, à la Direction de l'économie publique du canton de Berne, à l'Office fédéral du développement territorial et à l'Office fédéral de l'environnement afin d'obtenir un aperçu aussi exhaustif que possible des systèmes existants dans les espaces ruraux.

Des entretiens au sujet d'autres exemples intéressants, qui n'ont par la suite pas été approfondis dans cette étude, ont également eu lieu avec les organismes ci-après : Zofingen Regio, Regio Wil, Office du développement territorial du canton de Schwyz, Region Prättigau / Davos, conférence des présidents des communes de Gäu.

²⁷ La présente étude s'est également intéressée à d'autres exemples de zones d'activités régionales, qui n'ont pas été approfondis car ils se trouvaient encore au stade de la planification ou avaient débouché sur la mise en place d'autres solutions que des systèmes de compensation.

4.3.2 Engadin St. Moritz Tourismus AG²⁸

a) Contexte

En 2006, les communes du district de Haute-Engadine ont décidé, lors d'une votation populaire, de confier la commercialisation de la destination Engadine – Saint-Moritz à une seule et unique organisation, appelée Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Cette dernière a ainsi commercialisé jusqu'au 31 décembre 2017 l'offre touristique des treize communes de Maloja, Sils, Silvaplana, Saint-Moritz, Celerina, Pontresina, Samedan, Bever, La Punt Chamues-ch, Madulain, Zuoz, S-Chanf et Zernez,²⁹ avant de passer le relai au début de l'année 2018 à la société Engadin St. Moritz Tourismus AG.

Le partage du financement de la commercialisation d'une destination touristique entre toutes les communes concernées permet d'empêcher les effets de débordement. Si une seule commune décidait par exemple de lancer une grande campagne de marketing, les communes environnantes ne manqueraient pas d'en profiter grâce à une notoriété accrue de l'ensemble de la région ou de la destination. Celles-ci s'en tireraient à bon compte, ne devant rien déboursier pour les avantages ainsi générés. Un modèle de financement commun assure une répartition plus équitable des coûts entre tous les bénéficiaires. La collaboration entre plusieurs communes permet également de mutualiser les ressources financières et humaines.

b) Système de financement et de compensation

La reprise des tâches de la Tourismusorganisation Engadin St. Moritz par la société Engadin St. Moritz Tourismus AG s'est accompagnée d'une modification du système de financement. L'ancien système n'ayant pas été jugé fondamentalement inadéquat, celui-ci est également présenté ci-après.

Le système de financement de l'ancienne Tourismusorganisation Engadin St. Moritz visait en premier lieu à répartir les coûts liés à la commercialisation de la destination en tenant compte le plus possible des avantages tirés par les différentes communes. Ce système ne couvrait pas seulement les frais d'exploitation de l'organisation mais aussi les investissements réalisés par cette dernière. La capacité d'hébergement des communes occupait ainsi une place importante dans la clé de répartition utilisée, décrite en détail ci-dessous.

Tel qu'illustré dans la figure 4–4, deux tiers des frais d'exploitation et d'investissement étaient répartis en fonction du nombre de lits disponibles dans le secteur hôtelier et parahôtelier ainsi que du nombre d'emplacements de camping.

²⁸ Les données présentées dans cette étude de cas proviennent des sources suivantes : Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung ; Kreis Oberengadin (2010). Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz ; Gemeinde S-Chanf (2016), Gründung der Engadin St. Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016 ; ainsi que divers renseignements fournis par Support Engadin.

²⁹ Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung.

Le calcul tenait compte de la capacité d'hébergement de chaque type d'établissement en leur attribuant une pondération propre :³⁰

- lits en hôtels (y c. résidences hôtelières), facteur 150 ;
- lits en résidences secondaires, facteur 60 ;
- emplacements de camping, facteur 40 ;
- lits en auberges de jeunesse et cabanes du CAS, facteur 30 ;
- lits en dortoirs et abris de la protection civile, facteur 20.

La pondération en fonction du type de lit était justifiée par la différence des mesures de communication employées et des moyens financiers engagés pour leur promotion. Le nombre de lits des résidences secondaires était déterminé d'après la superficie de ces dernières.

Le tiers restant des frais d'exploitation et d'investissement était réparti pour moitié en fonction des recettes fiscales des communes³¹ et pour moitié d'après le nombre d'habitants de ces dernières.

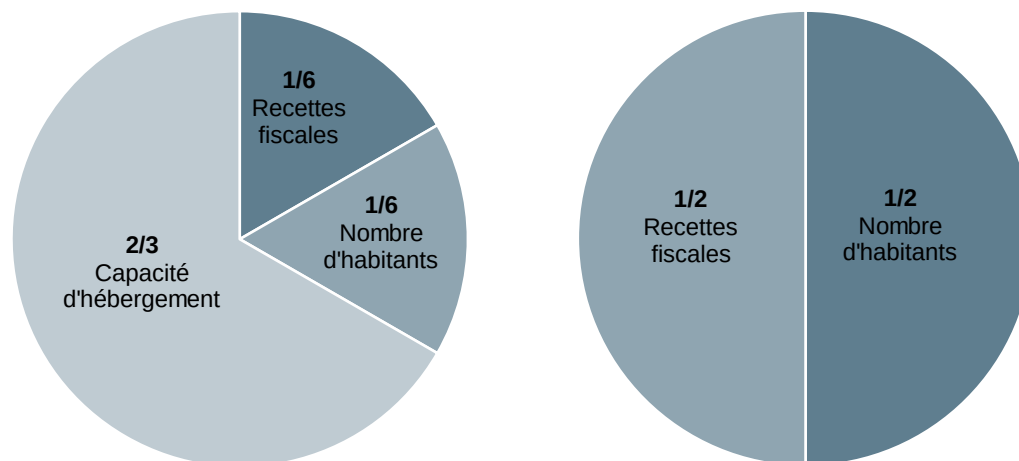
Cette clé de répartition a été modifiée lors de la reprise des tâches de la Tourismusorganisation Engadin St. Moritz par la Engadin St. Moritz Tourismus AG et ne prend plus en compte la capacité d'hébergement des communes. Les coûts sont désormais répartis pour moitié en fonction des recettes fiscales et pour moitié d'après le nombre d'habitants, alors que chacun de ces deux facteurs ne déterminait dans l'ancien système qu'un sixième des contributions.³²

³⁰ Kreis Oberengadin (2010). Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz.

³¹ Étaient prises en compte les recettes tirées des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que des impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sur la base de la taxation cantonale.

³² Gemeinde S-Chanf (2016), Gründung der Engadin St- Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016, p. 12.

Figure 4-4 : Système de financement de la Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (à gauche) et de la nouvelle société Engadin St. Moritz Tourismus AG (à droite)



Source : Tourismusorganisation St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung, p. 11 et Gemeinde S-Charf (2016), Gründung der Engadin St. Moritz Tourismus AG, p. 12.

La modification du système de financement ne doit pas être interprétée comme une remise en cause de la répartition en fonction des capacités d'hébergement. Il s'agissait plutôt de tenir compte du fait que toutes les communes dépendent à une échelle semblable du tourisme, malgré une répartition inégale des lits. Cela a en outre permis d'introduire une clé de répartition harmonisée pour toutes les tâches de la région de Maloja.

Ce système peut être classé dans la catégorie des solutions dites de groupement, étant donné que toutes les communes concernées soutiennent l'organisation.

c) Solution institutionnelle

Dans le cas étudié, les communes de la région de Maloja, en Haute-Engadine, collaborent afin de commercialiser leur destination touristique sous la forme d'un produit unique. Ces communes sont actionnaires de la société Engadin St. Moritz Tourismus AG, laquelle assure la partie opérationnelle des tâches. Les tâches précises et les objectifs de la société sont fixés par les communes dans un mandat de prestations, qui est réévalué tous les quatre ans. Le financement de la société Engadin St. Moritz Tourismus AG étant entièrement assumé par les communes participantes, il s'agit là d'une forme de coopération horizontale.

L'organisation chargée des tâches opérationnelles a été sciemment créée sous la forme d'une société anonyme et non pas d'une collectivité de droit public (groupement de communes), le marketing touristique n'étant pas une tâche régalienne, mais au contraire un secteur fortement influencé par l'économie privée. Chaque commune détermine en outre la manière dont elle finance sa contribution au budget de l'organisation.

Un rapport annuel et un reporting relatif aux différentes activités réalisées permettent d'évaluer les prestations de la Engadin St. Moritz Tourismus AG.

d) Retour d'expérience et évaluation

Les données ci-après se réfèrent uniquement au système de financement de la Engadin St. Moritz Tourismus AG et non à l'ancien système utilisé dans le cadre de la Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. L'évaluation de ce dernier serait probablement très semblable compte tenu des nombreuses similitudes entre les deux dispositifs. Le système de financement de la Engadin St. Moritz Tourismus AG a fait ses preuves et est accepté dans la région.

Figure 4-5 : Évaluation du système de financement de la Engadin St. Moritz Tourismus AG

Critère	Évaluation
Équivalence fiscale	Le cercle des bénéficiaires coïncide avec celui des payeurs et des décideurs.
Principe de subsidiarité	La prise en charge de tâches régionales à travers une société anonyme contrôlée par les communes est pertinente. Une solution purement communale, c'est-à-dire publique, serait problématique.
Responsabilité	Le mandat de prestations et la réévaluation périodique de celui-ci permettent de fixer des objectifs clairs à l'organisation touristique. Le principe de responsabilité politique est ainsi respecté.
Simplicité et transparence	Oui.
Réciprocité	Oui.
Viabilité	Les contributions versées sont supportables.
Rentabilité	La commercialisation commune et les économies d'échelles qui profitent à toutes les communes ont permis de fixer les contributions à un niveau suffisamment élevé. La rentabilité du système est pour l'instant assurée.
Efficacité	Le système est simple et ne comporte pas d'incitation négative.
Universalité	Le système pourrait être transposé dans d'autres régions touristiques. Une clé de répartition appropriée serait à définir pour assurer le financement de tâches relevant d'un autre domaine.

Le système mis en place s'avère être un modèle efficace pour le financement de cette tâche régionale, notamment du fait de sa simplicité. Il n'en est pas moins innovant, ne se limitant pas à une répartition classique en fonction du nombre d'habitants, mais prenant également en compte le niveau des recettes fiscales des communes.

4.3.3 Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut³³

a) Contexte

Les communes vaudoises de Château-d'Oex, Rossinière et Rougement ont créé le « Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut » (FET-PE) afin de financer et de développer l'infrastructure touristique locale. Les moyens récoltés à travers ce fonds doivent notamment permettre :³⁴

- de participer au développement et à l'amélioration de l'équipement touristique des communes concernées ;
- de participer à des projets présentant un intérêt touristique et à leurs travaux de planification ;
- de soutenir le développement de produits touristiques ;
- de contribuer au financement des cartes de séjour, grâce auxquelles les visiteurs de la région peuvent profiter de réductions sur l'offre touristique.

Un financement commun de projets destinés à développer l'infrastructure touristique permet de réduire les effets de débordement. Si une seule commune décidait d'investir dans une infrastructure mieux développée et plus attrayante, les communes voisines en profiteraient vraisemblablement aussi, par exemple à travers une hausse des nuitées. Un système de financement commun contribue à répartir équitablement les coûts d'un projet profitant à l'ensemble de la région.

b) Système de financement et de compensation

Le fonds s'adresse tant à des personnes physiques que morales ; il vise en effet à soutenir des particuliers ou des institutions implantés dans la région ou contribuant au renforcement de la structure économique régionale. Le soutien apporté peut prendre différentes formes (versements à fonds perdus, prêts, etc.), mais doit toujours respecter des critères et un processus de décision bien définis. En 2016, le fonds a par exemple contribué à l'acquisition d'un dispositif d'enneigement et à l'agrandissement d'un musée.

Le financement du fonds est assuré par les trois communes participantes, qui versent chacune environ 40 %³⁵ des recettes tirées de la taxe de séjour et de la taxe de résidence (à la dénomination trompeuse, cette dernière s'appliquant aux résidences secondaires). Les résidences secondaires sont imposées à hauteur de 0,15 % de la valeur estimée du bien immobilier. Les 60 % restants de ces recettes fiscales sont destinés au financement de l'office du tourisme

³³ Les données présentées dans cette étude de cas proviennent de renseignements fournis par l'association Pays-d'Enhaut Région et des sources suivantes : Pays-d'Enhaut Région (2015), Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut ; Pays-d'Enhaut Région (2016), Rapport d'activité 2016 ; <http://www.pays-denhaut.ch/pays-denhaut-region/portrait/organisation>.

³⁴ Pays-d'Enhaut Région (2015), Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut.

³⁵ Ce pourcentage peut varier d'année en année, mais reste dans cet ordre de grandeur.

régional. Cette répartition est identique dans les trois communes. La contribution au fonds doit être versée au plus tard le 30 avril de l'année suivant la perception de l'impôt.

Le montant des aides versées dépend notamment de l'ampleur du soutien demandé, de l'importance du projet soutenu pour la stratégie de développement régional et de la plus-value touristique de celui-ci. Le fonds distribue ainsi chaque année entre un et deux millions de francs.

Ce système peut être classé dans la catégorie des solutions de groupement, étant donné que des représentants de chaque commune sont impliqués sur le plan opérationnel.

c) Solution institutionnelle³⁶

Le fonds d'équipement touristique est géré par l'association de développement régional Association Pays-d'Enhaut Région, dont la stratégie est fixée par son organe suprême, à savoir l'assemblée générale. Sont représentés au sein de cette dernière les communes, qui détiennent la majorité des voix, des entreprises, ainsi que des membres individuels. Un comité composé de représentants des communes et d'acteurs économiques locaux assume le rôle d'organe exécutif. C'est lui qui décide de l'attribution des aides financières, après l'aval de la commission du tourisme de la région. Enfin, un secrétariat assure les tâches opérationnelles de l'association et met en œuvre les décisions de l'assemblée générale et du comité exécutif.

Un rapport annuel rend compte des rentrées d'argent du fonds ainsi que de l'utilisation des moyens financiers et en analyse les retombées.

d) Retour d'expérience et évaluation

Le système fonctionne de manière efficace, notamment grâce à une double évaluation des projets soutenus. Chaque demande est tout d'abord examinée devant la commission du tourisme par des professionnels qualifiés, avant d'être transmise aux représentants des communes. Cette procédure permet de garantir que les projets retenus présentent à la fois des qualités intrinsèques et bénéficient d'un consentement politique. Le système est d'autant plus accepté qu'il réinjecte dans le secteur du tourisme des fonds provenant de ce même secteur.

³⁶ <http://www.pays-denhaut.ch/pays-denhaut-region/portrait/organisation>.

Figure 4-6 : Évaluation du système de financement du FET-PE

Critère	Évaluation
Équivalence fiscale	Le cercle des payeurs coïncide de facto avec celui des décideurs, étant donné que les fonds proviennent des recettes fiscales des communes. Les communes bénéficient d'avantages indirects, les avantages directs pouvant également profiter à des tiers. Il faut toutefois souligner que les propriétaires de résidences secondaires, pour partie à l'origine du financement du système, n'ont pas de pouvoir décisionnel, ne disposant en règle générale pas du droit de vote dans la commune car n'y résidant pas.
Principe de subsidiarité	L'entretien et le développement des infrastructures régionales de tourisme par une association régionale est justifié. Des mesures prises de manière isolée par les différentes communes ne seraient pas efficaces. L'implication des communes dans l'association permet de respecter le principe de subsidiarité.
Responsabilité	La publication de rapports annuels garantit le principe de la responsabilité démocratique.
Simplicité et transparence	Oui.
Réciprocité	Oui.
Viabilité	Oui.
Rentabilité	Oui, la collaboration permettant la réalisation de plus de projets régionaux.
Efficacité	La collecte des fonds est aisée et ne crée pas d'incitation négative.
Universalité	Le système pourrait être transposé dans une autre région touristique.

Le financement du fonds d'équipement touristique à travers des recettes fiscales tirées du secteur du tourisme est un aspect particulièrement intéressant de ce cas. La double évaluation des projets sur le plan qualitatif et politique mérite également d'être soulignée.

4.3.4 Zone d'activités régionale de Delémont³⁷

a) Contexte

La zone d'activités régionale de Delémont (ZARD) est le fruit d'une collaboration entre les communes jurassiennes de Delémont, Courroux, Courrendlin, Val Terbi, Courtételle, Rebeuvelier et Soyhières. Elle a été créée afin de favoriser l'implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée, notamment dans le domaine des technologies propres et des sciences de la vie.³⁸ La zone accueille également des sites réservés aux start-up.

³⁷ Les données présentées dans cette étude de cas proviennent de renseignements fournis par la commune de Delémont et des sources suivantes : EcoPlan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations ; Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen ; Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit?

³⁸ Voir <http://www.innodel.ch/>.

La ZARD bénéficie du statut de « zone d'activités d'intérêt cantonal » et est à ce titre soutenue par le canton du Jura.³⁹ Ce statut n'est accordé qu'à des zones d'activités intercommunales pour lesquelles un accord de répartition des coûts et des recettes a été conclu entre les différentes communes impliquées, autorisant la mise en place d'un système de compensation équitable.

Créée en 2007,⁴⁰ la ZARD a connu des débuts modestes, ne voyant la construction que d'un seul bâtiment en dix ans. Elle a toutefois été retenue pour accueillir l'un des deux emplacements du Parc d'innovation de la Suisse du Nord-Ouest.⁴¹

b) Système de financement et de compensation

Les coûts des investissements réalisés dans la zone d'activités sont répartis entre les différentes communes partenaires. En 2006, les communes de Delémont, Courrendlin, Courroux et Vicques ont approuvé un crédit de 4,7 millions de francs pour la desserte de la ZARD. Le canton du Jura y a contribué à hauteur d'un million de francs, les 3,7 millions restants ayant été pris en charge par les communes en fonction de leur nombre d'habitants. Des nouvelles communes peuvent rejoindre le projet en versant 150 francs par habitant à titre de dédommagement des frais d'aménagement.

La gestion et la commercialisation de la ZARD est assurée par Innodel SA, une société anonyme détenue par les communes de l'agglomération delémontaine qui participent au projet.⁴² Les parts de la société ont été réparties d'après le nombre d'habitants des communes.

Outre les charges, les recettes fiscales provenant de la ZARD sont également réparties entre les communes en fonction des parts détenues dans la société Innodel SA, soit indirectement en fonction du nombre d'habitants.

Ce système peut être classé dans la catégorie des solutions dites de groupement, étant donné que la zone d'activités est gérée par Innodel SA, société codétenue par les communes.

c) Solution institutionnelle

La ZARD est gérée et commercialisée par la société Innodel SA, détenue par les différentes communes impliquées dans la zone d'activités. Un représentant de chaque commune siège au conseil d'administration de la société ; leurs voix sont pondérées en fonction du nombre de parts détenues par la commune.⁴³

³⁹ Voir <https://www.jura.ch/DEN/SDT/Amenagement-du-territoire/Amenagement-regional/Zones-d-activites-d-interet-cantonal/Zones-d-activites-d-interet-cantonal.html>.

⁴⁰ Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen, p. 26.

⁴¹ Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforum November 4/2016.

⁴² Certaines parts sont également détenues par les propriétaires des parcelles sur lesquelles la ZARD est implantée.

⁴³ Ecoplan/AFS (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 82.

Le taux d'imposition en vigueur dans la ZARD est celui de la commune de Courroux, sur laquelle la zone d'activités est implantée. C'est également cette commune qui est chargée de percevoir l'impôt et de le répartir.⁴⁴ Il a dans un temps été prévu de fixer un taux propre à la ZARD, mais ce projet a été abandonné car il aurait fallu créer à cet effet une nouvelle commune sans habitants.⁴⁵

d) Retour d'expérience et évaluation

Différents systèmes de compensation ont été étudiés lors des travaux de planification de la ZARD. Une clé de répartition en fonction du nombre d'habitants a finalement été retenue en raison de sa simplicité de mise en œuvre.

Figure 4-7 : Évaluation du système de compensation de la ZARD

Critère	Évaluation
Équivalence fiscale	Le cercle des payeurs coïncide avec celui des décideurs à travers la participation des communes à la société Innodel SA.
Principe de subsidiarité	La forme de collaboration entre les différentes communes est judicieuse.
Responsabilité	La publication des rapports d'activités de la société permet de respecter le principe de la responsabilité politique.
Simplicité et transparence	La répartition des coûts et des avantages en fonction du nombre d'habitants est simple et transparente.
Réciprocité	Oui.
Viabilité	Oui.
Rentabilité	Oui.
Efficacité	Oui.
Universalité	Un système de compensation de ce type pourrait tout à fait être transposé dans d'autres régions.

4.3.5 Zone d'activités régionale de Thal⁴⁶

a) Contexte

Soutenue par la Confédération dans le cadre des projets-modèles pour un développement territorial durable, la zone d'activités régionale (ZAR) de Thal, dans le canton de Soleure, a été créée en 2013 dans le but de renforcer l'économie régionale. À l'issue d'une étude menée

⁴⁴ Aucune recette fiscale n'a été générée jusqu'à présent.

⁴⁵ Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforum November 4/2016.

⁴⁶ Les informations présentées dans cette étude de cas proviennent de renseignements fournis par la commune de Laupersdorf ainsi que de Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen.

dans toute la région de Thal, seuls deux terrains utilisables en tant que surfaces commerciales ont été identifiés dans les communes de Laupersdorf et Balsthal pour accueillir la ZAR. L'Office de l'aménagement du territoire du canton de Soleure a alors négocié avec les deux communes pour réaffecter le terrain de Laupersdorf en zone agricole et élargir en contrepartie la surface commerciale à Balsthal. La zone d'activités a ainsi pu être implantée sur un emplacement convenable, sur un terrain appartenant au canton et à un propriétaire privé.

b) Système de financement et de compensation

Les deux communes ont réglé par contrat la répartition des coûts et des recettes générées dans la zone et ont pris en charge leurs frais respectifs liés au changement d'affectation des terrains. Les autres mesures de planification et les coûts induits par l'aménagement de la deserte sont assumés par la commune de Balsthal, sur laquelle est implantée la ZAR.

Les recettes tirées de l'impôt sur les gains immobiliers, de l'impôt sur le bénéfice des entreprises implantées dans la zone et des taxes de raccordement sont réparties entre les deux communes proportionnellement à la surface de terrain mise à disposition lors de la création de la ZAR. Cette solution est apparue comme la plus judicieuse étant donné que le terrain n'appartient pas aux deux communes. Le taux d'imposition en vigueur est celui de la commune d'implantation, Balsthal. Cette dernière perçoit également les contributions d'équipement.

Ce système peut être classé dans la catégorie des groupements.

c) Solution institutionnelle

Le terrain sur lequel la zone d'activités est implantée se situe dans la commune de Balsthal. C'est donc le taux d'imposition et les règlements (règlement sur les constructions, etc.) de cette dernière qui s'y appliquent.

La ZAR est dirigée par un comité composé de quatre représentants des exécutifs communaux, à savoir les présidents des deux communes et un autre membre de chaque conseil communal. Ce comité dispose de compétences étendues et prend ses décisions à l'unanimité. C'est lui qui valide ou rejette les projets d'implantations de nouvelles entreprises sur la base d'une grille d'évaluation. Enfin, le comité informe une fois par an les deux communes de ses activités.

La commercialisation de la zone d'activités est assurée par l'association Region Thal.

d) Retour d'expérience et évaluation

La mutualisation des ressources communales (plus précisément de terrains utilisables en tant que surfaces commerciales) a fait ses preuves dans ce cas. La répartition des recettes en fonction de la surface de terrain mise à disposition est une solution intéressante. Prenant réellement en compte les « ressources » engagées par les deux communes, elle s'avère plus judicieuse que d'autres systèmes, basés par exemple sur le nombre d'habitants.

Figure 4-8 : Évaluation du système de compensation de la ZAR de Thal

Critère	Évaluation
Équivalence fiscale	Le cercle des bénéficiaires coïncide avec celui des payeurs et des décideurs. Les deux communes disposent du même pouvoir décisionnel bien qu'elles n'aient pas mis des surfaces de terrain égales à disposition de la ZAR.
Principe de subsidiarité	Les modalités de collaboration entre les deux communes sont judicieuses.
Responsabilité	Le principe de la responsabilité politique est respecté à travers la publication des rapports du comité.
Simplicité et transparence	Oui.
Réciprocité	Oui.
Viabilité	Oui.
Rentabilité	Oui.
Efficacité	Oui.
Universalité	Ce système ne peut être appliqué que dans des cas particuliers étant donné que le mécanisme de compensation est basé sur un changement d'affectation de zone.

4.3.6 Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise⁴⁷

a) Contexte

L'évolution que connaît actuellement la région nyonnaise pose de nombreux défis. Si la région est par exemple caractérisée par un fort dynamisme démographique, la tranche de sa population âgée de 25 à 40 ans est dans le même temps frappée par un solde migratoire négatif. Les infrastructures régionales ont également souffert d'un manque de développement ces dernières années. Pour répondre à ces problématiques, le Conseil régional du district de Nyon a mis sur pied le dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN).⁴⁸ Une solution à l'échelle régionale s'est en effet avérée nécessaire étant donné que certaines communes n'étaient pas en mesure de réaliser des projets d'envergure en autonomie, faute de ressources notamment. Un peu moins de 40 communes participent au DISREN, sur les 47 que compte le district de Nyon.

⁴⁷ Les informations présentées dans cette étude de cas proviennent de renseignements fournis par le Conseil régional du district de Nyon ainsi que de la source suivante : Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015.

⁴⁸ Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015, p. 1.

b) Système de financement et de compensation

Pour pouvoir bénéficier d'un soutien financier du DISREN, tout projet doit remplir un certain nombre de conditions prouvant qu'il présente un intérêt régional. Il doit notamment⁴⁹

- s'inscrire dans la politique régionale,
- disposer d'un apport de fonds tiers aussi important que possible, et
- présenter une viabilité à long terme.

Les projets peuvent être portés par les acteurs les plus divers, que ce soit des communes, des groupes d'intérêts ou des particuliers, mais au moins une commune de la région doit y être associée.

Lorsque toutes ces conditions sont réunies, le DISREN entre en matière afin de déterminer le montant de sa contribution. Il n'assume toutefois jamais intégralement le financement d'un projet afin d'encourager la recherche de fonds tiers (apportés p. ex. par des particuliers, la Confédération ou le canton). La part prise en charge par le DISREN varie toujours en fonction du projet ; le montant versé est alors financé par deux cercles, l'un dit « porteur » et l'autre « de solidarité ». La répartition des coûts entre ces deux cercles est également variable selon les projets.

Le **cercle porteur** est composé de la ou des communes sur le territoire desquelles le projet est réalisé. Ces communes assument la maîtrise d'ouvrage ainsi que les frais d'exploitation des parties du projet qui leurs sont attribuées, selon une clé de répartition qu'elles définissent entre elles. Dans certains cas, p. ex. lorsque des communes extérieures au DISREN participent à un projet, le cercle porteur est divisé en deux catégories payant des montants différents.

Le **cercle de solidarité** est constitué de toutes les communes du DISREN qui ne font pas partie du cercle porteur. Celles-ci contribuent uniquement aux frais d'investissement du projet et non aux frais d'exploitation, à condition que le projet recueille la majorité simple des communes du cercle et la majorité qualifiée de deux tiers des voix au conseil intercommunal regroupant des représentants des communes du DISREN. En cas de décision positive, les coûts pris en charge par le cercle de solidarité sont répartis entre les communes, pour moitié en fonction du nombre d'habitants de l'année précédente, et pour moitié en fonction des recettes tirées des droits de mutation et de l'impôt sur les gains immobiliers.⁵⁰

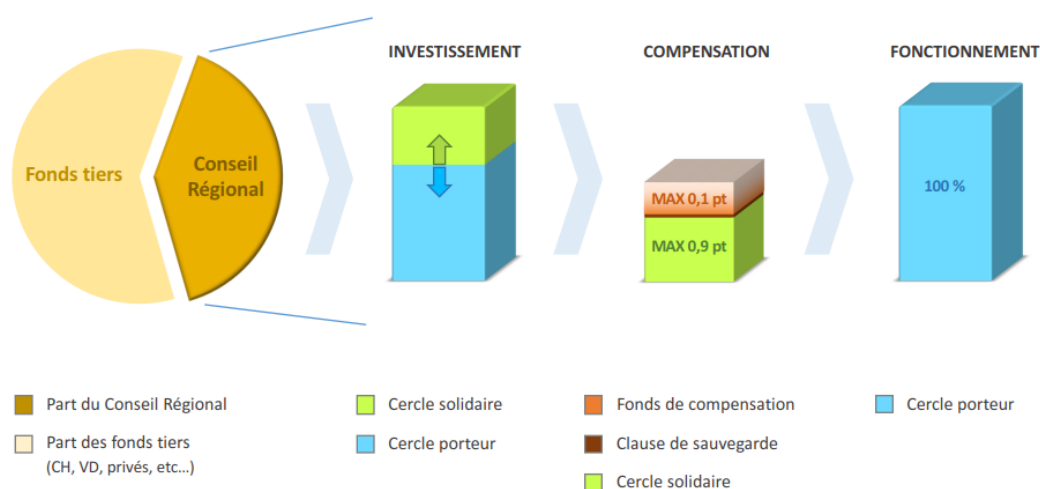
A l'instar du cercle porteur, les communes du cercle de solidarité peuvent être classées en différents groupes pour certains projets, d'après des critères définis au cas par cas tenant compte des avantages générés. Les règles de répartition des coûts sont également redéfinies lors de chaque projet dans le cadre de négociations intercommunales.

⁴⁹ La liste complète des huit critères est disponible dans Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015, p. 3.

⁵⁰ Sont prises en compte les recettes fiscales des trois dernières années.

Chaque commune du cercle de solidarité a la possibilité d'actionner une clause de sauvegarde lui permettant, pour chaque exercice annuel, de plafonner sa participation aux projets du DISREN à 90 %⁵¹ d'un point d'impôt.⁵² Elle doit alors encore verser au maximum 0,1 point d'impôt au fonds de compensation destiné à permettre l'exercice de ladite clause. La charge maximale de la commune est ainsi limitée à un point d'impôt, participation au fond de compensation comprise.

Figure 4-9 : Représentation schématique du DISREN



Source : Conseil régional du district de Nyon.

En 2017, le DISREN a soutenu différents projets pour un total de 6,4 millions de francs. 62 % des coûts pris en charge provenaient de communes du cercle porteur. Les projets sont classés par ordre de priorité en fonction de quatre critères, à savoir

- la charge des communes du cercle porteur,
- l'intégration dans la planification régionale,
- l'état d'avancement du projet et
- l'obtention de fonds tiers.

Une liste de projets soutenus par le DISREN est disponible sur le site Internet du Conseil régional du district de Nyon,⁵³ de même que des informations quant aux fonds tiers obtenus et à la répartition des coûts entre les différentes communes.

⁵¹ 0,9 % est alors destiné à la contribution aux projets et 0,1 % au fonds de compensation.

⁵² La valeur d'un point d'impôt correspond au rapport entre le taux d'imposition d'une commune et les recettes fiscales qui en dépendent directement.

⁵³ Voir <http://www.regionnyon.ch/doc/preavis/>.

Le DISREN peut être classé parmi les systèmes de compensation des charges et des avantages communaux, étant donné que les responsabilités sont assumées par les communes où les projets sont réalisés. Une réelle distinction avec les solutions de groupement est toutefois difficile selon le type de projets soutenus.

c) Solution institutionnelle

Le DISREN est institutionnellement rattaché au Conseil régional du district de Nyon, association qui rassemble les communes nyonnaises. Celui-ci est dirigé par un Comité de direction composé de neuf représentants des communes, élus par le Conseil intercommunal au sein duquel chaque commune dispose d'une voix pour 1000 habitants.

La décision de contribuer au financement d'un projet appartient au Conseil intercommunal.

d) Retour d'expérience et évaluation

Le DISREN apparaît être un système très efficace en matière de financement de projets régionaux. La participation d'un grand nombre de communes de la région est ici déterminante. Des communes agissant en « resquilleurs », c'est-à-dire profitant des projets du fait de la portée régionale de ceux-ci sans contribuer au système, nuiraient à l'efficacité d'ensemble.

Figure 4-10 : Évaluation du système de financement du DISREN

Critère	Évaluation
Équivalence fiscale	Le cercle des bénéficiaires coïncide en principe avec celui des payeurs et des décideurs. Il faut toutefois qu'un nombre suffisant de communes de la région participent au système, faute de quoi des communes profiteront des avantages sans participer au financement des projets.
Principe de subsidiarité	Les communes de la région portent les projets et participent à leur financement. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté.
Responsabilité	Les responsabilités sont clairement définies.
Simplicité et transparence	De premier abord, le système semble compliqué. Les montants des contributions fixés lors de négociations sont parfois difficilement explicables. L'évaluation des projets à l'aide d'un formulaire standard contribue en revanche à la transparence.
Réciprocité	Oui.
Viabilité	Les contributions sont supportables. Dans le cas contraire, une clause de sauvegarde peut être actionnée.
Rentabilité	La région devrait pouvoir tirer de nombreux avantages.
Efficacité	Le système ne comprend pas d'incitation négative, mais ne peut empêcher d'éventuels « resquilleurs ».
Universalité	Le système pourrait être transposé dans d'autres régions, à condition qu'un certain nombre de communes y participent avec la volonté de contribuer activement.

La répartition des communes en deux cercles et l'instauration d'un fonds de compensation sont deux aspects particulièrement innovants de ce système.

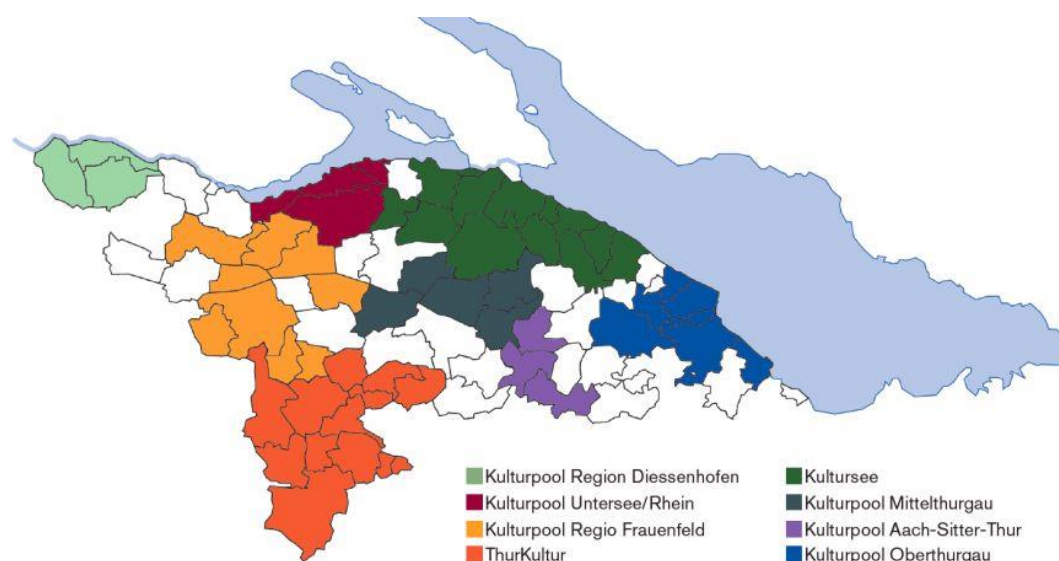
4.3.7 Autres exemples

a) Pôles culturels dans le canton de Thurgovie⁵⁴

La promotion culturelle sur le plan local est principalement du ressort des communes. Elles assurent la promotion de manifestations locales et régionales et soutiennent des projets et des organismes culturels. Certaines communes ne parviennent cependant pas à respecter leurs obligations légales de promotion de l'offre culturelle en raison de budgets à la culture trop réduits ou de l'absence d'organes professionnels de promotion culturelle.

Les pôles culturels ont été créés pour combler ces lacunes. Ils permettent de mutualiser les ressources des communes impliquées et d'en assurer une meilleure utilisation. Grâce à la coopération régionale, les communes sont sûres de pouvoir assumer leur mandat légal. Les pôles culturels servent également de plateforme pour le dialogue entre les opérateurs culturels et les communes, permettant d'améliorer la coordination des événements régionaux, de faciliter les démarches administratives et d'élargir les connaissances des communes dans le secteur de la culture.

Figure 4-11 : Répartition des communes thurgoviennes dans les pôles culturels du canton



Source : Office de la culture du canton de Thurgovie (figure mise à disposition).

Les pôles culturels sont des organismes de forme associative rassemblant des communes d'une même région. À l'exception de l'association ThurKultur, ils sont directement rattachés aux communes. Pour pouvoir être créé, un pôle culturel doit rassembler au minimum trois communes volontaires d'une même région. On dénombre désormais huit pôles culturels en

⁵⁴ Les informations présentées dans cet exemple proviennent de renseignements fournis par l'Office de la culture du canton de Thurgovie, ainsi que de la source suivante : Verband Thurgauer Gemeinden (2017), Regionale Kulturpools, direkt – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden, pp. 6 ss.

Thurgovie, pour un total de 56 communes. Chaque pôle détermine lui-même le montant de la contribution annuelle que doivent verser ses communes membres (montant non plafonné) ; elle s'élève actuellement dans tous les pôles à un ou deux francs par habitant. Le canton double ensuite cette somme à partir de ressources puisées dans le fonds de loterie.

Les demandes de soutien adressées à un pôle culturel sont examinées par le comité de ce dernier, constitué de représentants des communes, lequel décide d'octroyer ou non des aides sur la base des prises de position communales. Certains pôles développent également eux-mêmes des projets qui leurs sont propres. Les modalités de répartition des ressources peuvent varier selon les pôles, certains prévoyant de réserver une partie des contributions communales pour soutenir des projets dans les communes en question.

Ce système peut être classé parmi la catégorie des systèmes de compensation des charges et des avantages communaux. En fonction des caractéristiques de chaque projet et de chaque pôle, les similitudes avec les solutions de groupement peuvent être également nombreuses. Les contributions du canton sont quant à elles assimilables à des subventions.

b) Centre sportif Vallée de Joux⁵⁵

La région de la Vallée de Joux est composée des trois communes du Chenit, de L'Abbaye et du Lieu, qui totalisent quelque 7000 habitants. En 1991, ces trois communes ont décidé de mutualiser leurs moyens afin de construire un centre sportif et ont créé, grâce un crédit d'aide aux investissements dans les régions de montagne,⁵⁶ la société Centre sportif de la Vallée de Joux SA, au sein de laquelle elles détiennent chacune des parts. Le centre a été construit au Chenit, la plus grande des trois communes.

Les deux millions de francs de contribution annuelle au centre sportif sont répartis entre les communes proportionnellement à leur nombre d'habitants ainsi qu'en fonction de la distance qui les sépare du centre. Étant donné que la population du Chenit se trouve la plus proche du de ce dernier, le nombre d'habitants de cette commune est doublé dans le calcul de la répartition (la contribution du Chenit est ainsi fixée sur la base de 9000 habitants au lieu des 4500 qu'elle compte réellement).

Les derniers projets réalisés, qui ont notamment vu la création d'un restaurant et d'un espace de bien-être au sein du Centre sportif Vallée de Joux, ont été en partie soutenus par des crédits accordés dans le cadre de la loi sur l'appui au développement économique du canton de Vaud.

⁵⁵ Les informations présentées dans cet exemple proviennent de renseignements fournis par le Centre sportif Vallée de Joux.

⁵⁶ Les crédits prévus par la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) sont des prêts sur 20 ans sans intérêt. La LIM a été abrogée au 1^{er} janvier 2008 avec l'entrée en vigueur de la Nouvelle politique régionale. Un Fonds de développement régional a alors été créé pour se substituer aux aides de la LIM. Ce dernier constitue l'instrument de financement de toutes les mesures de la Confédération en matière de politique régionale (voir <https://regiosuisse.ch/fr/politique-regionale-1970-2007>).

Une partie des fonds propres du centre sont par ailleurs investis dans des projets d'agrandissement.

La contribution annuelle des trois communes sert, à hauteur d'environ 1,5 million de francs, à payer les intérêts de crédits⁵⁷, et, pour le reste, à couvrir les déficits. Si le Centre sportif Vallée de Joux ne pourrait tout simplement pas exister sans ces subventions communales, celui-ci renforce en contrepartie l'attractivité de la région, tant pour les résidents que pour les touristes. Les hôtels de la région profitent en outre du nouvel espace de bien-être du centre sportif, accessible à leur clientèle.

Ce système peut être classé parmi la catégorie des systèmes de compensation des charges et des avantages communaux, étant donné que la mise en œuvre opérationnelle des tâches n'est pas assurée par les communes.

c) Traglufthalle Schwimmen, bulle pour le bassin de natation de Romanshorn⁵⁸

La fermeture de la piscine couverte cantonale de Münsterlingen a entraîné une forte mobilisation d'associations, d'écoles et de communes, qui, constatant la réelle nécessité de maintenir un bassin couvert en Haute-Thurgovie, ont déposé une pétition en ce sens auprès du canton. Celui-ci a finalement soutenu le projet Traglufthalle Schwimmen visant à installer durant les mois d'hiver une bulle sur le bassin de la piscine en plein air de Romanshorn à hauteur de 150 000 francs, tirés du fonds de loterie.

La coopérative Winterwasser Oberthurgau a été créée en 2016 en vue d'assurer la construction et l'exploitation de la bulle. Quelque 660 parts sociales ont alors été acquises par des communes, des associations, des entreprises et des particuliers, dépassant largement les calculs initiaux du plan de financement. La ville de Romanshorn a également soutenu le projet à travers un crédit de 100 000 francs.

Les frais d'exploitation de la bulle sont couverts par des contributions de sponsors et la participation financière des communes du groupe régional de planification de Haute-Thurgovie (*Regionalplanungsgruppe Oberthurgau*, RPO), qui regroupe 13 communes de la région. Celles-ci versent chaque année, pour l'utilisation de la bulle, deux francs par habitant. La ville de Romanshorn, où est implanté le bassin, contribue pour sa part à hauteur de trois francs par habitant. En contrepartie, les communes du RPO bénéficient de prix réduits et d'avantages lors de préservations. En tant que nouvelle infrastructure, la bulle profite en outre à la ville et à la région dans son ensemble.

Ce système peut être classé parmi la catégorie des systèmes de compensation des charges et des avantages communaux étant donné que les communes du RPO ne sont pas impliquées sur le plan opérationnel. La contribution du canton correspond à une subvention.

⁵⁷ Sont compris 700 000 francs env. pour l'amortissement des actifs.

⁵⁸ Les informations présentées dans cet exemple proviennent de renseignements fournis par la coopérative Winterwasser et du site <http://winterwasser.ch/genossenschaft/>.

d) Zone d'activités microrégionale de la Haute Sorne

Les communes de Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce et Undervelier se sont associées pour créer la microrégion de la Haute-Sorne. Si l'objectif premier était de mutualiser certains moyens, comme des machines d'entretien des routes, cette collaboration a par la suite donné naissance à une zone d'activités microrégionale soutenue par les différentes communes. Les expériences positives tirées de ces synergies intercommunales ont finalement poussé les sept communes à fusionner, réglant par là même la question de la compensation des avantages et des charges de la zone d'activités.

e) Environnement : exemples choisis

La problématique du financement des tâches au sein d'espaces fonctionnels est également présente dans le secteur de l'environnement.

- Différentes **contributions** de la Confédération et des cantons permettent de réaliser des tâches de portée supracommunale, ou du moins d'en réduire les coûts pour les communes. Les contributions à la qualité du paysage versées dans le cadre des paiements directs agricoles participent par exemple à la préservation du paysage à des fins touristiques. D'autres soutiens à des projets s'inscrivant dans la Nouvelle politique régionale y contribuent également. Le projet Klangwelt Toggenburg vise ainsi à mettre en lumière et à rendre vivante la qualité du paysage régional : chaque année, de nouvelles installations sonores sont mises en place sur le sentier entre Alp Sellamatt et Wildhaus, offrant aux promeneurs un itinéraire des plus variés.⁵⁹
- Les **parcs** d'importance nationale⁶⁰ sont une autre forme de tâches supracommunales recevant à la fois des financements fédéraux et cantonaux et nécessitant la mise en place d'une clé de financement et d'une organisation adaptées aux caractéristiques du territoire. Les exemples cités dans les réponses à l'enquête n'ont toutefois pas montré l'existence d'exemples particulièrement originaux ou innovants dans ce domaine, si bien que le sujet n'a pas été davantage approfondi.
- Les problématiques et projets supracommunaux sont également nombreux dans le domaine **des lacs et des cours d'eau**.⁶¹ Souvent traités au moyen d'une gestion intégrée par

⁵⁹ Exemple cité dans Ecoplan (2018) : Utiliser intelligemment les ressources naturelles. Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018. Voir aussi Steiger (2016), Den Landschaftswandel gestalten, et KlangWelt Toggenburg, <http://www.klangwelt.ch/de/klangweg> (consulté le 3.1.2018).

⁶⁰ Voir OFEV (2015), Parcs d'importance nationale : https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conserver-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d_importance-nationale/parcs-d_importance-nationale.html (consulté le 14.8.2017).

⁶¹ Ecoplan (2016), Ausgleichsmechanismen bei IEM. Sicherstellung der Umsetzung von Massnahmen aus integralen Einzugsgebietsplanungen: Neue Modelle zur Finanzierung von organisations- und sektorenübergreifenden Massnahmen. Ein Projekt im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018». Schlussbericht mit Folgerungen und Lehren für die Schweiz. Bern.
Voir aussi www.are.admin.ch --> Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018 --> Utiliser et valoriser durablement les ressources naturelles --> Mécanismes de compensation en vue de la réalisation de mesures GIB à l'exemple de la vallée de l'Aare et de la Gürbe.

bassin versant, ils soulèvent la question du financement d'éléments ou de planifications relevant de plusieurs communes ou secteurs. Un rapport sur le sujet a proposé plusieurs pistes de solutions, qui n'ont jusqu'à présent que peu été mises en pratique ou qui concernent principalement l'échelon cantonal (voir les exemples cités dans le rapport d'Ecoplan à ce sujet).⁶² Parmi les instruments avancés, on retrouve notamment

- la compensation directe (l'utilisateur ou le bénéficiaire dédommage directement la partie lésée en argent ou en nature) ;
- des taxes d'utilisation et des suppléments ;
- des taxes de financement (exemple : taxe destinée au financement de l'élimination des micropolluants), d'incitation, ou des taxes combinées ;
- des subventions ;
- la levée de l'affectation des subventions à une tâche particulière (répartition d'une partie des subventions entre plusieurs secteurs) ;
- le transfert ou la réaffectation de financements (transfert du budget d'un projet entre plusieurs offices ou services du canton) ;
- la création de fonds ou le découplage temporel et spatial de mesures (écopoints).

4.4 Bilan

Les exemples cités ci-dessus mettent en évidence la diversité des méthodes de financement et de réalisation de tâches intercommunales au sein d'espaces fonctionnels hors agglomération. Certains aspects méritent d'être soulignés.

- **Prépondérance des modèles horizontaux.** Il apparaît que certaines formes de collaboration fréquemment mises en place pour la compensation des charges de centre et des charges spéciales ne sont que peu utilisées dans ce contexte. Les modèles verticaux et les transferts de compétence vers l'échelon cantonal ne sont par exemple pratiquement jamais appliqués. Dans les zones rurales et touristiques, les tâches intercommunales semblent être principalement réparties de manière horizontale entre les communes (modèles 1b-II et 1c-II).
- **Formes d'organisations communes.** Des groupements locaux, des sociétés anonymes ou encore des associations sont souvent créés dans le cadre des collaborations intercommunales. Si les communes sont représentées dans les organes de direction de ces organismes, c'est à ces derniers que revient la réalisation des tâches.
- **Collaboration liée à des projets précis.** Contrairement à une pratique relativement répandue dans les agglomérations, les modèles de dédommagement forfaitaire sont assez rares dans les autres espaces fonctionnels, où la collaboration tend à se concentrer sur des projets précis (p. ex. un investissement important). Les collaborations étendues à l'ensemble d'un secteur, comme les transports ou le tourisme, y sont moins fréquentes. Cela s'explique

⁶² Voir également Hasler/Spillmann/Walter (2016), Integrales Einzugsgebietsmanagement, dans : Aqua & Gas 4/2016.

sans doute par le fait que le périmètre de la coopération est plus petit et donc plus facilement gérable que dans les agglomérations. Le rayonnement des centres régionaux et touristiques est plus réduit, limitant d'autant le risque d'une mauvaise répartition des charges. Les collaborations à grande échelle semblent donc moins impérieuses que dans les agglomérations. Il serait toutefois intéressant d'explorer et d'utiliser les potentiels d'autres formes de collaboration, déjà existantes ou nouvelles (comme les associations d'aménagement et d'autres types d'organisations régionales, qui œuvrent notamment dans le cadre de la NPR).

- **Peu d'incitations à la collaboration.** Jusqu'à présent, les échelons institutionnels supérieurs n'ont mis en place que peu d'incitations à la collaboration intercommunale dans les espaces fonctionnels hors agglomération. Les coopérations existantes ont souvent été lancées parce que les acteurs impliqués ne parvenaient tout simplement pas à assumer tous seuls une tâche spécifique, ou que l'efficacité pouvait être significativement améliorée à travers la mutualisation des ressources. Davantage de coopération dans des secteurs moins prioritaires permettrait certainement de dégager des synergies et des économies supplémentaires. Les cantons pourraient par exemple mieux soutenir les modèles de compensation régionaux.
- **Simplicité.** Les modèles simples sont clairement préférés aux mécanismes de répartition complexes.

5 Recommandations concernant les systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels

L'étude des différents cas présentés dans le chapitre 3.5 permet d'émettre un certain nombre de recommandations visant à faciliter la collaboration intercommunale et à créer des conditions propices au succès de celle-ci. Les recommandations énoncées ci-après, bien que s'appuyant également sur les enseignements tirés de précédentes études sur le financement de tâches spécifiques aux agglomérations, sont en principe applicables dans tous les types d'espaces fonctionnels.

Ces recommandations peuvent être classées en quatre catégories, qui correspondent aux différentes étapes du cycle de vie des systèmes de financement et de compensation, à savoir

- la **planification** d'un tel système,
- le **choix du modèle et de sa forme concrète**,
- la **mise en œuvre** du système et enfin
- le **transfert de connaissances**.

Elles méritent tout particulièrement d'être prises en compte lors de la conception générale d'un modèle de collaboration.

5.1 Planification

- **Planification active et anticipée.** Les communes situées au sein d'un même espace fonctionnel devraient rechercher activement des possibilités de collaboration afin de pouvoir réaliser des gains d'efficacité et d'exploiter des synergies. Elles ont également tout intérêt à se pencher sur la forme concrète que cette collaboration pourrait prendre, notamment si elles se partagent un nombre important de tâches ou qu'elles prévoient de le faire. Une fusion de communes ou la création d'un groupement de communes pourrait alors s'avérer judicieuse.
- **Analyse du problème.** Une analyse claire des besoins justifiant la mise en place du système et des avantages attendus devrait toujours précéder les travaux concrets de planification et de mise en œuvre, en veillant bien sûr à y consacrer un effort raisonnable. Une analyse précoce et détaillée du contexte et de la problématique à résoudre est une condition préalable pour parvenir à un degré élevé d'acceptation du système. Cette analyse doit également permettre d'étudier si un financement public est réellement impératif ou si une solution privée (financement par des fonds purement privés ou partenariat public-privé, de forme mixte) pourrait s'avérer pertinente.
- **Répartition claire des responsabilités.** La répartition des tâches entre les différents acteurs et communes d'un système de financement et de compensation doit être clairement définie.
- **Approche globale.** Les problématiques liées au financement des tâches ainsi qu'à la compensation des avantages et des charges doivent faire l'objet d'une approche globale et non

être considérées isolément. L'étoile du fédéralisme (voir point 2.2) peut ici servir d'instrument d'aide à la réflexion. Doivent ainsi être pris en compte :

- les structures institutionnelles, la structure territoriale et les processus de décision ;
- les tâches et la répartition de celles-ci, les sources et instruments de financement ainsi que les mécanismes de compensation ;
- les conséquences financières, non seulement pour l'ensemble des tâches et des systèmes de financement et de compensation, y compris à l'échelon cantonal et national, mais également pour la capacité financière générale de l'espace fonctionnel.

Le système doit en outre permettre l'intégration ultérieure de nouveaux acteurs.

Il peut aussi être intéressant d'étudier l'opportunité de mettre en place des solutions couvrant plusieurs secteurs, bien que les acteurs impliqués et le périmètre d'action s'avèrent souvent différents selon la nature des tâches.

5.2 Choix et forme concrète du modèle

Le choix du modèle et de sa forme concrète doivent être guidés par les critères d'évaluation présentés au point 2.2, à savoir :

- l'équivalence fiscale,
- le principe de subsidiarité,
- la responsabilité,
- la simplicité et la transparence,
- la réciprocité,
- la viabilité,
- la rentabilité
- l'efficacité,
- l'universalité.

Il est cependant évident qu'aucun système de compensation ne parvient à réunir tous ces critères. Certains d'entre eux sont même en contradiction : un mécanisme viable et garantissant une forme de réciprocité aux communes périphériques sera par exemple moins rentable. L'analyse des cas présentés dans le chapitre 4 a en outre permis d'élaborer les recommandations ci-après.

- **Répartition appropriée des coûts et des avantages.** Les clés de répartition des coûts et des avantages doivent tenir compte autant que possible des coûts et avantages effectifs. Les formes simplifiées de répartition, par exemple en fonction du nombre d'habitants, ne parviennent pas toujours à respecter cette exigence. Il convient donc de définir précisément les indicateurs déterminants d'un système de financement et de bien identifier les avantages et inconvénients du modèle retenu. De même, il faut s'assurer que le système ne

puisse pas se développer au fil du temps en faveur ou au détriment d'un acteur impliqué (prise en compte de la dynamique des coûts).

- **Prise en compte des avantages de site.** Les éventuels avantages de site dont bénéficie une commune (p. ex. un meilleur accès aux prestations proposées, des places de travail supplémentaires, davantage de recettes fiscales) doivent être pris en compte lors de la mise en place d'un système de financement ou de compensation. Ils font souvent l'objet d'un abattement forfaitaire. Il en va de même pour les effets réciproques, c'est-à-dire les prestations des communes périphériques au profit de la commune-centre.
- **Financement interne au secteur.** L'acceptation d'un système de financement et de compensation se trouve renforcée lorsque les contributions servent à financer le même secteur que celui dont elles proviennent (contributions dites affectées). Il peut ainsi s'avérer judicieux d'assurer le financement de la construction et de l'exploitation d'une infrastructure touristique au moyen des recettes générées par les taxes de séjour des différentes communes impliquées. Une telle utilisation des ressources est aisément défendable, facilitant d'autant la réalisation de solutions intercommunales.
- **Apport de fonds tiers.** La collaboration régionale dans les zones rurales et les centres touristiques se déroule souvent entre les communes (collaboration horizontale). Il convient toutefois d'étudier systématiquement si les échelons institutionnels supérieurs (Confédération et canton) peuvent également apporter leur soutien ou si un cofinancement à travers des fonds privés ou un partenariat public-privé serait adapté. De telles solutions permettent de réduire les charges de la région et de simplifier la mise en place de modèles de collaboration. Cette recommandation s'applique aussi aux agglomérations.

5.3 Mise en œuvre

Une importance particulière doit être accordée aux points ci-après durant la phase de mise en œuvre.

- Les acteurs clés doivent être associés suffisamment tôt au processus.
- Une organisation claire du projet avec une répartition bien définie des responsabilités simplifie le travail. Les tâches sont souvent réparties entre deux échelons, avec un groupe dédié aux questions techniques et un comité assurant le pilotage politique.
- Un calendrier (type feuille de route) accepté par toutes les parties prenantes facilite l'avancée du projet.
- Le projet doit s'inscrire dans le cadre des dispositions cantonales et, le cas échéant, être coordonné avec les institutions régionales.
- Un réexamen périodique du système (suivi régulier, éventuellement évaluation, rapports) favorise l'acceptation de ce dernier et permet d'identifier d'éventuels besoins d'amélioration. Il est également aisé de surveiller ainsi l'évolution des coûts et avantages induits par le système. Les modalités de ce réexamen et les indicateurs utilisés à cet effet doivent être définis aussi tôt que possible.

Les recommandations suivantes se basent par ailleurs spécifiquement sur les enseignements tirés de l'analyse des systèmes de financement et de compensation.

- **Utilisation de structures existantes.** Les réponses à l'enquête réalisée soulignent que le succès d'un système de financement et de compensation dans un espace fonctionnel ou à une échelle régionale dépend fortement de l'ancrage local dudit système. Il apparaît donc particulièrement important de mettre en place des systèmes bénéficiant d'un large soutien, qui puissent par exemple s'appuyer sur des structures de collaboration déjà existantes, à l'instar d'associations régionales.
- **Mise à profit d'expériences réussies.** La diffusion au-delà des frontières régionales d'informations sur la résolution de problèmes de financement ou de compensation n'est pas toujours aisée. Des exemples d'expériences réussies peuvent pourtant aider à améliorer un projet et à favoriser son acceptation. Les services cantonaux compétents ainsi que diverses associations (association des villes, des communes, Groupement suisse pour les régions de montagne, EspaceSuisse) et plateformes d'information (p. ex. regiosuisse) sont à même de fournir des renseignements dans ce domaine.
- **Réalisation d'une évaluation technique.** Pour les systèmes de financement et de compensation prévoyant une sélection préalable des projets soutenus, il est judicieux de procéder à une évaluation technique des demandes soumises en parallèle ou en amont de l'appréciation politique de ces dernières. Cette évaluation peut par exemple être réalisée par des experts indépendants. L'acceptation du système s'en trouvera renforcée.
- **Mise en place d'incitations à participer.** La construction d'infrastructures ou la réalisation de projets peuvent avoir un rayonnement à l'échelle de toute une région. Il faut donc veiller, lors de l'instauration d'un système de financement et de compensation, à ce que toutes les communes qui profitent de ce rayonnement trouvent également un intérêt à contribuer au système, afin d'éviter les comportements de « resquilleurs ». L'acceptation politique des modèles de collaboration en sort là aussi renforcée. Les incitations à participer peuvent prendre la forme d'une assistance technique ou de contributions financières directement liées à la réalisation de certaines tâches ou au respect de certaines normes. Elles émanent la plupart du temps des échelons institutionnels supérieurs (modèle vertical).⁶³

5.4 Transfert de connaissances et développement des modèles

- **Mise en réseau.** L'étude a mis en lumière une méconnaissance des systèmes de compensation au-delà des régions où ils sont utilisés, si bien que de nouvelles solutions sont régulièrement cherchées pour des problèmes déjà rencontrés ailleurs. Une meilleure diffusion des informations et un renforcement des échanges dans ce domaine profiteraient à tous. Les cantons, les associations (association des villes, des communes, Groupement suisse pour les régions de montagne) et les plateformes de coopération (CT, regiosuisse, etc.) ont ici un rôle déterminant à jouer. À noter qu'il n'existe à ce jour pas de conférence technique

⁶³ Voir Steiner (2006), Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz, p. 63.

ou de conférence des directeurs dédiée aux communes. Une question qui mérite d'être examinée.

- **Diffusion des connaissances.** Les exemples de coopérations régionales ou de collaborations intercommunales réussies ne doivent pas tomber dans l'oubli, mais faire au contraire l'objet d'une communication adaptée. La diffusion des connaissances est donc essentielle et présente un important potentiel de développement. Les formes de diffusion pourraient être des plus variées, par exemple à travers les cantons, l'Association des Communes Suisses, l'Union des villes suisses, la Fédération suisse du tourisme, regiosuisse. La Confédération pourrait aussi jouer un rôle de soutien pour la diffusion des connaissances et la mise en réseau. On pourrait également envisager un prix qui viendrait récompenser les systèmes particulièrement novateurs. Celui-ci permettrait, en répertoriant les différents systèmes soumis, de constituer un corpus d'exemples sur le sujet. Il convient toutefois de vérifier au préalable que de tels recueils n'existent pas déjà et que les organismes responsables puissent envisager de collaborer.
- **Mise en place de mesures incitatives.** Des incitations financières (p. ex. en conditionnant un soutien financier à la réalisation d'une planification coordonnée ou à la mise en place de structures communes) peuvent contribuer au renforcement de la collaboration intercommunale, notamment en stimulant des processus qui favorisent la création de structures collaboratives et la réalisation commune de certaines tâches. Les soutiens financiers doivent se concentrer sur les secteurs pour lesquels une collaboration apporte de réels avantages aux acteurs impliqués. Il convient cependant d'éviter toute incitation négative : une couverture intégrale du déficit par le canton n'encouragerait par exemple pas une optimisation des coûts. Il est également possible de conditionner le versement d'aides financières à la mise en place d'une collaboration ou du moins d'une coordination à l'échelle régionale. Les mesures incitatives non financières (p. ex. mise en réseau technique des décideurs, accompagnement et suivi actifs assurés par le canton) peuvent également jouer un rôle déterminant. On pourrait par ailleurs envisager un soutien de la Confédération, notamment pour l'élaboration de nouveaux modèles dans des secteurs pour lesquels on a peu d'exemples (zones d'activités (industrielles) supracommunales ou supracantoniales, conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et comme mesure contre le mitage du territoire).

5.5 Digression : un besoin de régulation accrue ?

Si la présente étude ne porte pas sur le cadre juridique des systèmes de financement et de compensation, il n'en reste pas moins possible d'amorcer quelques réflexions d'ordre général à ce sujet.

- **Grande marge de manœuvre en vertu du principe de subsidiarité**

La réglementation des systèmes de financement et de compensation présentés ici relève en principe des compétences cantonales et communales.

- Les cantons peuvent instaurer un cadre juridique, notamment afin d'assurer la compensation des charges de centre (p. ex. au moyen de dispositions idoines dans la péréquation financière cantonale) ou d'accompagner la création de structures de collaboration

(notamment en prévoyant des possibilités ou des exigences spécifiques pour la création de groupements de communes, p. ex. en édictant des directives couvrant la comptabilité et la surveillance de ces derniers).

- Les communes peuvent pérenniser les solutions régionales en choisissant une forme juridique appropriée (dans certains cas au moyen de contrats, ou à travers la création d'une entreprise publique ou semi-publique, ou encore en mettant en place des structures collaboratives de droit public, comme un groupement de communes).
- **Peu d'obstacles juridiques, ...**

L'étude des cas présentés ici et les autres analyses réalisées n'ont pas démontré l'existence de dispositions ou de problèmes juridiques qui entraveraient la mise en place d'un système de financement ou de compensation.

- **... mais pratiquement aucun soutien**

Les travaux menés dans le cadre de la présente étude (à l'exception des solutions concernant les charges de centre) n'ont pas non plus montré la présence de cadres réglementaires cantonaux qui pourraient contribuer à la recherche de solutions régionales aux problèmes de financement et de compensation (il ne s'agissait toutefois pas du sujet central de l'étude). Le principal enjeu est de parvenir à motiver quelques communes à cofinancer certaines tâches ou à assurer une répartition équitable des avantages découlant d'une tâche commune. Un cadre juridique approprié permettrait de mieux relever les défis en matière de financement d'infrastructures publiques et notamment d'empêcher les traditionnels comportements de « resquilleurs ». Différentes approches sont envisageables dans ce domaine :

- un soutien concret des structures de collaboration, et notamment des modèles de financement et de compensation, p. ex. à travers un accompagnement technique par un service cantonal spécialisé ou des contributions financières versées à des institutions intercommunales ;
- l'instauration d'une obligation de collaborer, à l'image de la pratique actuelle à l'échelon intercantonal (art. 48a Cst. Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions) ;⁶⁴ cette disposition s'appliquerait uniquement si des acteurs régionaux refusent de collaborer dans des secteurs particulièrement importants ;

⁶⁴ Art. 48a Cst. : Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions

1 A 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 les domaines suivants:

a. exécution des peines et des mesures; b. instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4; c. hautes écoles cantonales; d. institutions culturelles d'importance suprarégionale; e. gestion des déchets; f. épuration des eaux usées; g. transports en agglomération; h. médecine de pointe et cliniques spéciales; i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

2 La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral.

3 La loi définit les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions et arrête la procédure.

- la mise en place d'une règle générale en matière de compensation des charges (à l'image des art. 10 ss. PFCC sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et de l'accord-cadre intercantonal⁶⁵ y afférent en vertu de l'art. 13 PFCC.⁶⁶

Selon la perspective choisie, il est possible

- de privilégier le principe de subsidiarité et de laisser le plus de liberté possible aux communes et régions en matière de solutions de compensation et de financement,
- d'accorder la priorité à la lutte contre les effets de débordement et les problèmes de financement lors de la réalisation d'infrastructures communautaires profitant à l'ensemble de la collectivité, en instaurant une réglementation cadre telle que celles présentées, ceci afin d'éviter les phénomènes de cantonalisation et de renforcer le fédéralisme.

Il appartient aux **cantons** et aux **régions** et **communes** concernées de répondre à cette question et de décider, en fonction de l'acuité du problème, de mettre en place ou non un cadre réglementaire. Les intérêts divergents des centres et des communes périphériques ainsi que l'importance des montants en jeu peuvent tout à fait justifier l'introduction d'une réglementation en matière de compensation des charges de centre dans le cadre du système cantonal de péréquation et de compensation. Un avis plus nuancé s'impose en ce qui concerne les espaces fonctionnels, compte tenu de la grande diversité des problèmes de financement et de compensation que l'on y rencontre.

L'instauration d'une obligation de collaborer risque toutefois de se heurter à une forte opposition politique. Les mesures incitatives destinées à favoriser la collaboration, telles que décrites précédemment, présentent donc de bien meilleures perspectives de réussite.

Aucune mesure régulatrice ne semble pertinente à l'**échelon fédéral**. Il serait cependant souhaitable que la Confédération continue non seulement d'encourager le transfert de connaissances et le développement de modèles efficaces à travers ses politiques régionale,⁶⁷ environnementale,⁶⁸ d'aménagement du territoire⁶⁹ et des transports,⁷⁰ mais aussi de soutenir des projets-pilotes et les projets-modèles pour un développement territorial durable⁷¹.

⁶⁵ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/1.IRV_franzoesisch_ohne_Kommentar.pdf.

⁶⁶ Une liste est disponible à l'adresse suivante : <http://www.kdk.ch/fr/themes/rpt-et-collaboration-intercantonale/collaboration-intercantonale-avec-compensation-des-charges/>, voir aussi la note de bas 15, p. 18.

⁶⁷ À l'aide de soutiens à des projets régionaux dans le cadre de la Nouvelle politique régionale, par exemple.

⁶⁸ En soutenant par exemple des parcs naturels pour lesquels une collaboration régionale est indispensable.

⁶⁹ En apportant par exemple une aide à la coordination au sein des espaces fonctionnels lors de l'évaluation des plans directeurs cantonaux et des plans sectoriels.

⁷⁰ Par exemple en soutenant ou en exigeant la mise en place de collaborations, comme dans le cadre des programmes d'agglomération.

⁷¹ Voir <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/programmes-et-projets/projets-modeles-pour-un-developpement-territorial-durable.html>

6 Conclusion

La présente étude visait à analyser et illustrer à l'aide d'exemples les différentes formes de systèmes de financement et de compensation dans les espaces fonctionnels. Pour ce faire, nos travaux ont tant porté sur les espaces fonctionnels urbains, caractérisés par leurs traditionnelles charges de centre, que sur les régions rurales, où l'on trouve des modèles plus originaux, comme des systèmes de financement dans le secteur du tourisme.

Une **typologie** générale des systèmes de compensation et de financement dans les espaces fonctionnels a été dressée à cette occasion.

Les nombreuses informations disponibles ont permis d'établir un aperçu assez complet des **systèmes de compensation des charges de centre** utilisés en Suisse. Il a été possible, grâce à la typologie préalablement établie et aux renseignements fournis par les acteurs concernés, de classer les différents modèles en fonction de leurs caractéristiques et des cantons où ils sont présents. Des mécanismes de compensation prenant en compte les charges de centre ont en effet été mis en place dans la plupart des cantons, avec des modalités cependant très variables. ⇒ *Cet aperçu peut servir d'instrument pour répondre aux problématiques liées aux charges de centre, par exemple lors d'une réforme d'un système cantonal de péréquation financière et de compensation des charges.*

Les **systèmes de financement et de compensation dans d'autres espaces fonctionnels** ont pour la première fois été passés en revue à partir d'une enquête destinée à identifier des modèles particulièrement innovants. Celle-ci a permis de sélectionner et d'analyser de manière plus approfondie certaines **approches originales**. Les solutions mises en place visent souvent à soutenir des projets bien définis. Les modèles couvrant l'ensemble d'un secteur (p. ex. la culture) sur le long terme sont en revanche plutôt rares. Les formes de collaboration retenues sont avant tout horizontales, c'est-à-dire entre communes, sans implication du canton. La Confédération et les cantons n'ont d'ailleurs pas fixé de cadre précis pour les systèmes régionaux de financement, de compensation et de collaboration, et ne mènent pas de politiques particulièrement incitatives à ce sujet. ⇒ *Il appartient aux cantons et aux régions et communes concernées d'évaluer la pertinence d'instaurer une **réglementation cantonale** visant à promouvoir des solutions régionales de financement et de compensation. Il serait par exemple envisageable de mettre en place une obligation de collaborer, à l'image des dispositions qui existent au niveau intercantonal,⁷² ou d'établir des règles générales pour les systèmes de financement et de compensation.*

Les enseignements tirés de tous ces travaux ont servi à formuler des **recommandations générales** au sujet des modèles de financement et de compensation dans tous les types d'espaces fonctionnels. ⇒ *Ces recommandations portent notamment sur la planification et la définition de la forme concrète des systèmes de financement et de compensation. Un **rapport de***

⁷² Voir art. 48a Cst (Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions), art. 10 ss. PFCC et accord-cadre sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

synthèse présente, à la manière d'un fil conducteur, les cinq étapes clés à suivre lors de l'introduction d'un tel système.⁷³

La typologie, les études de cas et les recommandations rassemblées ici peuvent servir d'aide à l'élaboration de solutions régionales. ⇒ *Il est fortement recommandé de diffuser les enseignements de la présente étude à travers les différents canaux d'information de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ainsi que des associations concernées.*

⁷³ Voir Ecoplan (2018), Financement de tâches communes et compensation des avantages et des charges : recommandations pour les espaces fonctionnels

Bibliographie

- Avenir suisse (2013)
Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen. Zürich.
- Beuret Alain (2016)
Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforaum November 4/2016, Bern.
- Conseil régional du district de Nyon (2015)
Préavis du comité de direction No. 50 – 2015. Nyon.
- Ecoplan (2010)
Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Bern.
- Ecoplan (2013)
Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations. Berne.
- Ecoplan (2015)
Mécanismes de compensations des charges de centres. Berne.
- Ecoplan (2015)
Les villes et leurs impôts. Berne.
- Ecoplan (2016)
Ausgleichsmechanismen bei IEM. Sicherstellung der Umsetzung von Massnahmen aus integralen Einzugs-gebietsplanungen: Neue Modelle zur Finanzierung von organisations- und sektorenübergreifenden Massnahmen. Bern.
- Ecoplan (2016)
Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern. Bern.
- Ecoplan (2017)
Charges de centre des villes. Berne.
- Ecoplan (2017)
Modèles de contribution financière aux infrastructures sportives et culturelles. Berne.
- Ecoplan (2018)
Financement de tâches communes et compensation des avantages et des charges : recommandations pour les espaces fonctionnels
- Ecoplan (2018)
Utiliser intelligemment les ressources naturelles. Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018 Natürliche Ressourcen. Bern.
- Ecoplan, AFS (2010)
Financement et compensation des charges dans les agglomérations. Berne.
- Ecoplan, BHP Raumplan AG, Georg Tobler (2014)
Zentrum Bern und funktionaler Raum. Bern.

- Ecoplan, TAK (2013)
Stratégie tripartite sur le développement de la politique des agglomérations. Berne.
- Gemeinde S-Chanf (2016)
Gründung der Engadin St- Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016. S-Chanf.
- Hasler Stefan, Spillmann Corinne, Walter Felix (2016)
Integrales Einzugsgebietsmanagement. In: Aqua & Gas 4/2016. Bern.
- Hürzeler Christina (2015)
Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen. Zürich.
- Klangwelt Toggenburg (2018)
Klangweg. St. Moritz. <http://www.klangwelt.ch/de/klangweg>. Alt St. Johann.
- Kreis Oberengadin (2010)
Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. St. Moritz.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2013)
Systèmes de compensation des avantages et des charges. Berne.
- Office fédéral de l'environnement OFEV (2015)
Parcs d'importance nationale. Berne.
- Pays-d'Enhaut Région (2015)
Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut.
- Pays-d'Enhaut Région (2016)
Rapport d'activité 2016.
- regiosuisse (2012)
Management régional. Fiche pratique. Brigue.
- Steiger Urs (2016)
Den Landschaftswandel gestalten. Bern.
- Steiner Reto (2006)
Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz. Bern.
- Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015)
Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung. St Moritz.
- Verband Thurgauer Gemeinden (2017)
Regionale Kulturpools. direkt – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden. Weinfelden.
- VLP-ASPAN (2012)
La planification dans les espaces fonctionnels. Territoire & Environnement. Berne.

Annexe A : Exemples pratiques

Secteur	Exemples	Modèle	Page / Chapitre	
			Rapport de base	Rapport de synthèse
Culture	– Pôles culturels dans le canton de Thurgovie	Systèmes de compensation des charges et des avantages communaux	chap. 4.3.7 / p. 47	chap. 3.2 / p. 16
Sport et loisirs	– Centre sportif Vallée de Joux	Systèmes de compensation des charges et des avantages communaux	chap. 4.3.7 / p. 48	chap. 3.2 / p. 16
	– Bulle pour le bassin de natation de Romanshorn	Systèmes de compensation des charges et des avantages communaux	chap. 4.3.7 / p. 49	chap. 3.2 / p. 16
Tourisme	– Engadin St. Moritz Tourismus AG	Solution de groupement	chap. 4.3.2 / p. 33	chap. 3.3 / p. 17
	– Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut	Solution de groupement	chap. 4.3.3 / p. 37	chap. 3.3 / p. 17
Aménagement du territoire / économie	– Zone d'activités régionale de Delémont	Solution de groupement	chap. 4.3.4 / p. 39	chap. 3.4 / p. 17
	– Zone d'activités régionale de Thal	Solution de groupement	chap. 4.3.5 / p. 41	chap. 3.4 / p. 18
	– Zone d'activités microrégionale Haute Sorne	-	chap. 4.3.7 / p. 50	-
Environnement / énergie	– Subventions de la Confédération / des cantons	Subventions	chap. 4.3.7 / p. 50	chap. 3.6 / p. 19
	– Parcs	Divers	chap. 4.3.7 / p. 50	chap. 3.6 / p. 19
	– Cours d'eau	Divers	chap. 4.3.7 / p. 50	chap. 3.6 / p. 19
Divers	– Dispositif d'investissement solidaire de la région nyonnaise (DISREN)	Solution degroupement	chap. 4.3.6 / p. 43	chap. 3.1 / p. 15
	– Divers exemples d'indemnisation des charges de centre	Divers	chap. 3 / p. 17ss.	chap. 3.5 / p. 18
Autres (trafic privé et public, éducation, sécurité publique, santé, sécurité sociale)	– Aucun exemple			