



31.01.2017

Charges de centre des villes

Rapport méthodologique

Sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV)

Impressum

Citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Charges de centre des villes
Sous-titre : Rapport méthodologique
Mandant : Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV)
Lieu : Berne
Date : 31.01.2017

Groupe d'accompagnement

Julia Imfeld (CDFV)
Emmanuel Bourquin (ville de Lausanne)
Alex Brühwiler (ville de Gossau)
Ursula Eiholzer (ville de Lucerne)
Thomas Kuoni (ville de Zurich)

Équipe de projet Ecoplan

Felix Walter
Matthias Setz
Ramin Mohagheghi
Claudia Peter

Ce rapport reflète l'opinion de l'équipe du projet, laquelle ne doit pas nécessairement coïncider avec celle du mandant ou de la mandante ou encore 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

Table des matières

	Table des matières	2
1	Introduction	3
1.1	Mandat	3
1.2	Étapes de la procédure	3
1.3	Délimitations – géographiques, temporelles, fonctionnelles	3
2	Calcul des charges de centre	6
2.1	Aperçu et formulaire de saisie	6
2.2	Screening : définition des prestations pertinentes	8
2.3	Calcul des coûts bruts et nets	9
2.4	Définir la clé de répartition (chiffres 5a – 5e du formulaire de saisie)	12
2.5	Définir les subventions et indemnisations perçues (chiffres 7a – 7f du formulaire de saisie)	13
2.6	Informations relatives aux données manquantes, tendances et évolution des coûts (chiffres 10 et 11 du formulaire de saisie)	13
2.7	Définir les charges de centre (notam. chiffres 8a – 8d et 9 du formulaire de saisie)	13
3	Évaluation des avantages de site et des effets réciproques	14
3.1	Avantages de site	14
3.2	Effets réciproques	17
4	Évaluation des charges de centre nettes et aperçu des résultats	19
4.1	Représentation des résultats	19
4.2	Formes d'indemnisation possibles	20
4.3	Systèmes de compensation existants	20
5	Annexe A : Théorie relative aux charges de centre	22
5.1	Cadre d'orientation : l'étoile du fédéralisme et les trois critères principaux	22
5.2	Que sont les charges de centre ?	23
5.3	Charges spéciales et autres charges	26
6	Annexe B : Prestations de centre possibles et bases de données pour les clés de répartition	29
7	Annexe C : Méthodologie clés de répartition des coûts sur la base des données de pendulaires	30
7.1	Clés de répartition des coûts transport privé	31
7.2	Clés de répartition des coûts sécurité publique et installations publiques	32
8	Annexe D : Classification fonctionnelle des comptes communaux	34
9	Annexe E : Recensement des entreprises subventionnées	35
9.1	Top-down : Point de vue entreprise subventionnée	37
9.2	Bottom-up : Point de vue subventionneur (perspective de la ville)	38
10	Annexe F : Cas particulier impôts sur les billets	39
	Bibliographie	40

1 Introduction

1.1 Mandat

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé Ecoplan de réaliser une étude sur le montant des charges de centre de villes sélectionnées. Le présent concept de relevé expose la méthodologie qui sert de base pour relever les charges de centre dans les différentes villes. Le présent rapport méthodologique sert de base à tous les rapports des villes et au rapport de synthèse qui ont été élaborés dans le cadre de la présente étude.

Le concept de relevé montre la manière dont il a été procédé dans chaque ville pour les principaux travaux suivants dans le cadre des études. On l'a également utilisé sous une forme légèrement modifiée en tant que guide méthodologique destiné à tous les participants.

1.2 Étapes de la procédure

Sur le principe, la procédure se divise selon les étapes suivantes qui sont au besoin expliquées plus en détail ci-dessous :

- Définition des charges de centre de chaque ville pour l'année 2015
- Affectation de ces charges conformément au principe d'équivalence ou au profil d'usager à la ville concernée, aux communes restantes du canton¹, aux cantons voisins ainsi qu'aux autres communes de Suisse (tourisme et étranger inclus)²
- Estimations relatives à l'avantage de site dont jouit la ville respective en raison de sa fonction de centre ainsi qu'au profit que la population de la ville tire des prestations des communes périphériques (« Charges de centre des autres communes »)
- Compilation des mécanismes d'indemnisation déjà existants
- Calcul des charges nettes de chaque ville résultant des points ci-dessus et qui doivent (en théorie) être compensées

1.3 Délimitations – géographiques, temporelles, fonctionnelles

On calculera dans cette étude uniquement les charges de centre de chaque ville. En revanche, les charges particulières ne sont pas incluses.

¹ Ci-après désigné par « reste du canton ».

² Ci-après désigné par « reste de la Suisse ».

Définitions

- Les **charges de centre** sont des prestations fournies par un centre urbain et dont les **usagers étrangers à la commune profitent** sans en indemniser totalement le coût (par ex. offre culturelle, loisirs, transports publics, sécurité), c'est-à-dire des prestations du centre au profit d'usagers externes. Concernant les charges de centre, il s'agit d'effets de débordement aussi appelés « spillovers », soit des flux de coûts et de profits transfrontaliers.
- Les **charges particulières** des centres urbains sont des charges ou des dépenses supérieures à la moyenne **en faveur de leur population** ; les centres urbains doivent les assumer en raison de caractéristiques structurelles, notamment la fonction de centre et la structure démographique (les effets dits des « Villes-A »).

Remarque : La théorie relative aux charges de centre est traitée en détails à l'annexe A.

Les délimitations suivantes sont appliquées :

Géographiques :

- Les charges de centre se rapportent à la ville respectivement prise en considération, il s'agit donc uniquement des prestations offertes par la ville et dont profitent des usagers externes.
- Les prestations consommées par des usagers externes ou les coûts y afférents sont répartis conformément aux parts d'usagers sur les domaines suivants :
 - Reste du canton
 - Cantons voisins (à définir au cas par cas si et le cas échéant quels cantons doivent être pris en compte séparément ; notamment dès lors qu'il existe des imbrications étroites et des conventions d'indemnisation pour les charges de centre)
 - Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)³
 - L'unité territoriale « périphérie de l'agglomération » ou « périphérie de l'agglomération dans le même canton » peut faire l'objet de relevés supplémentaires sur demande de la ville, sachant que les données disponibles ne le permettent généralement pas.
- Les charges de centre des communes périphériques au profit de la ville (« effets réciproques ») ne sont évaluées que de façon très approximative et globale.

³ Les charges causées par les touristes ne sont généralement pas comptées dans les charges de centre au sens propre car la ville encourage aussi ce même tourisme pour des raisons économiques. Toutefois, une délimitation s'avère souvent compliquée et il n'existe généralement que très peu de chiffres permettant une séparation des groupes d'usagers. C'est donc pour simplifier que les présentes analyses prévoient la catégorie « Reste de la Suisse, tourisme et étranger inclus ». Dans certains cas justifiés, des classifications plus précises pourront être effectuées.

Temporelles :

- Les charges de centre de l'année 2015 sont calculées.
- Si des changements ayant un impact significatif sur le montant des charges de centre sont sur le point d'être mis en œuvre (p. ex. prise en charge d'une prestation par le canton), ils sont alors déjà anticipés. En effet, le calcul actuel des charges de centre permet d'apporter une contribution à la discussion sur le montant des compensations pour les années suivantes.
- Si l'on sait dans un cas précis que les coûts pour certaines prestations fluctuent très fortement selon les années ou si l'on est en présence d'un cas particulier (« valeurs extrêmes »), on utilise alors une valeur moyenne (en règle générale sur 3 ans) afin de lisser les charges extrêmement élevées ou extrêmement faibles mais uniques.

Fonctionnelles :

- En principe, l'ensemble des charges de centre de tous les domaines est pris en compte. On vérifie donc pour toutes les prestations urbaines si des charges de centre s'appliquent. Néanmoins, l'expérience montre que certains domaines (culture, installations sportives, routes, etc.) figurent au premier plan, si bien que la clarification d'éventuelles prestations de centre peut se concentrer sur celles-ci.
- Pour des raisons pragmatiques, une limite (importance relative) devrait néanmoins être fixée pour les charges de centre par prestation.⁴ Il faudra donc prendre uniquement en considération les prestations urbaines pour lesquelles il existe aussi effectivement une charge de centre substantielle pour la ville.
- Ne font pas partie du relevé les autres systèmes de péréquation financière et de compensation des charges (p. ex. cofinancement canton/communes, systèmes cantonaux de péréquation financière, compensation pour les charges particulières de la population de la ville, puisque celles-ci ne constituent pas des charges de centre selon la définition).
- Ne sont également pas pris en compte les effets fiscaux (usagers externes travaillant dans la ville et vice versa), effets de marché et commerciaux (achats d'usagers externes) ainsi que les effets de « spillover » environnementaux et leurs conséquences en termes de coûts (p. ex. frais dus au bruit).

⁴ Ecoplan propose aux villes l'approche pragmatique visant à fixer leur valeur de seuil (importance relative) à environ 1 CHF par habitant, p. ex. 100 000 CHF (arrondis) pour 115 000 habitants.

2 Calcul des charges de centre

2.1 Aperçu et formulaire de saisie

Une procédure simplifiée a été choisie pour calculer les charges de centre. Naturellement, une clarification plus approfondie peut être réalisée sur demande d'une ville, moyennant un accord spécifique.

La démarche de calcul des charges de centre se divise en six parties :

1. Screening : Définition des prestations pertinentes (cf. partie 2.2)
2. Calcul des coûts annexes imputables sur la base des comptes communaux 2015, y compris en tenant compte des coûts « overhead » et transversaux (cf. partie 2.3)
3. Définition des clés de répartition (cf. partie 2.4)
4. Prise en considération (déduction) des revenus, subventions et indemnités incluses (cf. partie 2.5)
5. Autres informations relatives aux données manquantes, tendances et évolution des coûts (cf. partie 2.6)
6. Définition des charges de centre (cf. partie 2.7)

La collecte des données (étapes 1 à 5) a généralement été effectuée par l'administration des finances de la ville concernée. Ecoplan accompagne ces travaux et apporte un soutien technique. Outre le calcul à proprement parler des charges de centre, Ecoplan a également mené un examen critique des données collectées ; le cas échéant, des corrections ont été apportées aux données (cf. partie 2.7).

Pour chaque prestation, les données ainsi recueillies et calculées seront reportées dans un formulaire de saisie (cf. Illustration 2-1). Les différentes entrées de ce formulaire sont expliquées ci-après.

Illustration 2-1 : Formulaire de saisie des charges de centre avec exemple fictif

Formulaire de saisie charges de centre

Domaine : _____
 Prestation : _____

	Étape de calcul	Chiffre	en CHF	Source de données/compte/remarques
Calcul des coûts				
1	Coûts bruts non corrigés		1'000	
2	Correction pour les frais overhead et transversaux	5%	50	Supplément x 1
3a	Revenus		110	
3b	dont indemnisation de collectivités (total)		60	
4	Coûts nets imputables		1'000	1 + 2 - 3a + 3b
Clé de répartition (parts d'utilisation)				
5a	Ville	50.0%		
5b	Périphérie de l'agglomération	20.0%		
5c	Reste du canton	10.0%		
5d	Cantons voisins	15.0%		
5e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)	5.0%		
Parts des coûts				
6a	Ville		500	4 x 5a
6b	Périphérie de l'agglomération		200	4 x 5b
6c	Reste du canton		100	4 x 5c
6d	Cantons voisins		150	4 x 5d
6e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)		50	4 x 5e
Indemnisations / subventions actuelles				
7a	Confédération		20	
7b	Canton		15	
7c	Périphérie de l'agglomération		5	
7d	Reste du canton		5	
7e	Cantons voisins		10	
7f	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)		5	
Charges de centre				
8a	Périphérie de l'agglomération		187	$6b - (7a \times 5b) - (7b \times 5b / (5a + 5b + 5c)) - 7c$
8b	Reste du canton		91	$6c - (7a \times 5c) - (7b \times 5c / (5a + 5b + 5c)) - 7d$
8c	Cantons voisins		137	$6d - (7a \times 5d) - 7e$
8d	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)		44	$6e - (7a \times 5e) - 7f$
9	Total charges de centre		459	$8a + 8b + 8c + 8d$
10	Principales données manquantes			
11	Tendances/évolution des coûts, autres commentaires			

Spécialistes compétents en cas de question :

Prénom, nom
 Département / fonction
 E-mail et téléphone

Le formulaire de saisie comprend également l'unité territoriale « périphérie de l'agglomération » (en option sur demande de la ville concernée). La périphérie de l'agglomération est également incluse dans les explications suivantes, sachant qu'il s'agit d'une option. La définition des cantons voisins pertinents est également à clarifier en fonction de la situation.

Les différentes étapes de la collecte des données sont expliquées en détail ci-après.

2.2 Screening : définition des prestations pertinentes

La définition des prestations pertinentes dans les différents domaines s'appuie en premier lieu sur toutes les prestations fournies en 2015 par la ville étudiée.

Parmi toutes ces prestations, la future étude tiendra compte de celles

- qui, d'après une première évaluation approximative, dépassent le seuil d'importance qui a été défini individuellement selon la taille de la ville⁵ et
- pour lesquelles il n'existe pas encore de système d'indemnisation.^{6,7}

Compte tenu des expériences d'Ecoplan, il convient dans le cadre d'un état des lieux de prendre en considération en particulier les groupes de prestations suivants (domaines fonctionnels) lors de la saisie des charges de centre. L'annexe B offre un aperçu des prestations de centre possibles qui peuvent être classées dans les différents domaines.

- **Culture** (p. ex musées, salles de concert et théâtres, contributions dans le domaine culturel)
- **Formation** (p.ex. bibliothèques, établissements de formation)
- **Sport et loisirs** (p. ex. gymnases et installations sportives, piscines, parcs, espaces verts publics)
- **Transports privés** (p. ex. entretien des routes, mise à disposition d'infrastructures de transport)
- **Transports publics** (p. ex. mise à disposition d'infrastructures de transport, financement d'entreprises de transport)
- **Sécurité publique** (p. ex. police municipale, pompiers)
- **Sécurité sociale** (p. ex. institutions sociales, foyers : uniquement lorsque des non-résidents en profitent)
- **Aménagement du territoire et environnement** (p. ex. déchetteries, toilettes publiques)
- **Autres prestations de centre**

Les domaines énumérés ci-dessus et pertinents en matière d'indemnisation suivent une pensée ou une classification fonctionnelle (cf. annexe D). Dans de nombreux cas, les coûts d'une prestation figurent directement dans les comptes municipaux (MCH, classification fonctionnelle). Mais il peut aussi s'avérer nécessaire d'inclure des coûts provenant d'autres comptes.

⁵ Ecoplan propose aux villes l'approche pragmatique visant à fixer leur valeur de seuil (importance relative) à environ 1 CHF par habitant, p. ex. 100 000 CHF (arrondis) pour 115 000 habitants.

⁶ Pour les domaines où il existe déjà une clé de répartition (p. ex. une clé pour les transports publics grâce à laquelle les communes périphériques contribuent également aux transports publics de la ville), on part généralement du principe qu'il n'y a plus de charges de centre dans ce domaine ; des exceptions peuvent toutefois être discutées lorsque les clés existantes n'apportent pas une répartition des charges acceptable.

⁷ Si une modification de la compétence est sur le point d'intervenir dans le cas d'une prestation (p. ex. transfert de la compétence au canton), on tient alors compte de la situation future.

Si la ville gère un compte de (groupes de) produits séparé, il faut décider de l'intégrer ou non au calcul.

2.3 Calcul des coûts bruts et nets

La démarche suivante est utilisée pour calculer les coûts pertinents (et revenus) :

a) Coûts bruts (chiffre 1 du formulaire de saisie)

- Les coûts bruts des différentes prestations pour l'année 2015 figurent dans les comptes communaux. Il convient de déterminer quelles parts des différentes prestations peuvent être considérées comme une charge de centre. Si une prestation affectée ne relève pas à 100 % d'un certain domaine, il convient de le justifier par un commentaire. Cette démarche permet de garantir la compréhensibilité des informations données.
- Les indemnités d'autres communes ou cantons ne sont en revanche pas déduites des coûts bruts mais imputées seulement ultérieurement (cf. partie 2.5).⁸
- Les entreprises subventionnées telles que les institutions culturelles indépendantes constituent un cas particulier car il existe deux méthodes de saisie : la méthode « Top-down » (point de vue de l'entreprise subventionnée) ou la méthode « Bottom-down » (point de vue du subventionneur, donc perspective de la ville). Les deux solutions sont expliquées en détails en annexe E.
- Si l'on sait dans un cas précis que les coûts pour une prestation fluctuent très fortement d'une année à l'autre ou si un cas particulier s'applique (« valeurs extrêmes »), on utilise alors une valeur moyenne (en règle générale sur 3 ans) afin de lisser ces charges extrêmement élevées ou extrêmement faibles mais exceptionnelles.

b) Coûts « overhead » et transversaux (chiffre 2 du formulaire de saisie)

Les **coûts transversaux** correspondent à des prestations achetées par d'autres services ou domaines mais qui ne sont pas comptabilisées, telles que l'utilisation de bureaux. Les coûts transversaux peuvent apparaître dans les cas suivants :

- loyers, prestations d'entretien, amortissements et intérêts comptabilisés de manière centrale et non refacturés en interne
- loyers théoriques, intérêts, coûts d'entretien et amortissements pour les biens immobiliers, terrains et infrastructures qui ne sont pas inclus dans les comptes mais doivent être pris en compte dans la comptabilité analytique

⁸ Si les indemnités ont déjà été déduites par la Confédération, le canton, la périphérie de l'agglomération ou d'autres communes ou si elles ne sont pas incluses dans les comptes municipaux, celles-ci doivent être ajoutées aux coûts bruts. Une fois la répartition des coûts bruts effectuée conformément à la clé de répartition, ces indemnités sont reportées pour déduction sous les chiffres 7 et 8 du formulaire de saisie dans l'unité territoriale concernée.

- prestations non comptabilisées telles que la renonciation aux intérêts en cas de prêts sans intérêts ou à taux zéro, ou encore la renonciation à une rente du droit de superficie
- autres prestations encore non comptabilisées d'autres services au profit de la mission centrale

Les **coûts « overhead »** (frais généraux) désignent les prestations (administratives) générales et centrales de la ville qui profitent à tous les domaines telles que les activités du conseil municipal et du parlement de la ville.

Afin de limiter les dépenses liées à l'enquête, on a renoncé à effectuer une saisie détaillée des coûts « overhead » et transversaux.⁹ Aux fins de simplification, une correction forfaitaire sous forme d'un supplément est apportée. Le même supplément est appliqué à toutes les prestations saisies dans la mesure où les coûts bruts respectifs n'incluent pas déjà des coûts « overhead » ou transversaux.

Le calcul du supplément s'effectue en saisissant les coûts « overhead » et transversaux (nets) au moyen d'un formulaire prévu à cet effet (cf. Illustration 2-2). Pour cela, la ville doit rassembler les comptes¹⁰ ou les prestations qui ne sont pas facturés directement aux prestataires mais sont nécessaires pour ces derniers.

Une fois l'ensemble des coûts « overhead » et transversaux (nets) pertinents saisis, le supplément est calculé comme suit :

$$\text{Suppl.} = \frac{\text{Coûts overhead \& transversaux (nets)}}{\text{Charges totales comptes communaux (sans coûts overhead \& transversaux)}}$$

La facturation interne constitue une particularité lors de la saisie des coûts « overhead » et transversaux. Il existe deux variantes permettant de prendre en compte la **facturation interne** :

- Variante 1 : Lors de la saisie des prestations de centre individuelles (cf. partie 2.2), les dépenses facturées en interne sont également relevées au chiffre 1 du formulaire de saisie « Charges de centre » (cf. Illustration 2-1). Dans ce cas, les recettes issues de la facturation interne doivent également être relevées lors de la collecte des recettes dans le formulaire de saisie « Overhead & transversaux » (cf. Illustration 2-2).
- Variante 2 : Lors du relevé des prestations de centre individuelles (cf. partie 2.2), les facturations internes ne sont pas saisies. Dans ce cas, les facturations internes ne doivent pas non plus être saisies dans les comptes « overhead » et transversaux.

⁹ Si une ville souhaite une enquête détaillée, une entrée manuelle peut être effectuée dans le formulaire de saisie (cf. chiffre 2 du formulaire). Si l'enquête détaillée entraîne des frais supplémentaires pour Ecoplan, ceux-ci devraient être remboursés par la ville (en plus du budget de l'offre).

¹⁰ Si l'on considère la classification fonctionnelle, les deux comptes « 01 Pouvoirs législatif et exécutif » et « 02 Administration générale » sont particulièrement concernés.

Lors de l'ajustement des dépenses totales, aucune des deux variantes ne prévoit la déduction des facturations internes.

Illustration 2-2 : Formulaire de saisie des coûts « overhead » et transversaux, (exemple fictif)

HRM2	Leistung	Konto Nr.	Aufwand	Ertrag	Bemerkungen
	Overheadkosten und -einnahmen		Angaben in CHF		
011 / 012	Gemeinde, Parlament, Stadtrat				
	Generalsekretariate der Departemente/Direktionen				
021	Finanzamt/-verwaltung / Stadtbuchhaltung	021222	1'000'000	500'000	
021	Finanzkontrolle				
022	Stadtschreiber/Stadtkanzlei				
	Kommunikation				
022	Zentrale Informatikdienste				
022	Personalamt				
	Information und Ausbildung				
	Lehrlinge und Praktikanten				
	Nicht aufteilbarer Personalaufwand				
140	Rechtsdienst				
	Weitere				
	Zwischentotal		1'000'000	500'000	
	Querschnittskosten und -einnahmen				
	Zentral verbuchte, nicht weiterverrechnete:				
029	- Mieten				
029	- Unterhaltsleistungen				
029	- Abschreibungen				
029	- Zinskosten				
	- Weitere				
	Kalkulatorische, in der Rechnung nicht enthaltene:				
029	- Mieten				
029	- Unterhaltskostenn		100'000	50'000	
029	- Abschreibungen		50'000	30'000	
029	- Zinskosten				
	- Weitere			10'000	
	Nicht verbuchte Leistungen durch Verzicht				
	Zwischentotal		150'000	90'000	
	Total Overhead- und QS-Aufwand bzw. -Ertrag		1'150'000	590'000	
	Nettoaufwand Overhead und Querschnitt		560'000		
	Bereinigter Gesamtaufwand				
	Gesamtaufwand (Brutto, ohne Erträge)		20'000'000		
	Abzüglich:				
	<i>Sonderausgaben (z.B. Pensionskassensanierung)</i>		50'000		
	<i>Weitere Bereinigungen, z.B. städtische Werke eliminieren</i>				
	<i>Weitere (bitte in Kommentarspalte erläutern)</i>				
	Bereinigter Gesamtaufwand		19'950'000		
	Bereinigter Gesamtaufwand minus Overhead & QS-Aufwand		18'800'000		
	Zuschlag für Overhead- und Querschnittskosten				
	Anteil am Bereinigten Gesamtaufwand		3.0%		

Farbcode Dateneingabe

Eingabe von Bemerkungen & zusätzlichen Angaben

c) Prise en compte (déduction) des revenus, subventions et indemnisations incluses (chiffres 3a et 3b du formulaire de saisie)

Les revenus doivent être déduits des coûts de la prestation centrale (chiffre 3a du formulaire de saisie). Ne doivent cependant pas être déduites les subventions et indemnisations que la ville reçoit de la Confédération, du canton et d'autres communes pour fournir la prestation ; si ces subventions sont déjà comprises dans les revenus, elles doivent être de nouveau portées au compte (chiffre 3b).

d) Coûts nets (chiffre 4 du formulaire de saisie)

Les coûts nets par prestation pour l'année 2015 sont calculés somme suit :

Coûts nets = coûts bruts + coûts transversaux & coûts « overhead » - revenus (subventions et indemnisations exclues)

2.4 Définir la clé de répartition (chiffres 5a – 5e du formulaire de saisie)

La prestation est répartie géographiquement selon les bénéficiaires à l'aide de clés de répartition. Pour chaque prestation doit apparaître quel territoire a acheté en 2015 quelle part de la prestation en question ; une clé de répartition est donc indiquée. On distingue les territoires suivants :

- la ville
- la périphérie de l'agglomération (optionnel)
- le reste du canton
- les cantons voisins (optionnel, à définir)
- le reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)

Les différentes clés de répartition sont à définir sur la base des structures d'usagers. Il est possible de s'appuyer à cet effet notamment sur les statistiques d'usagers, les listes de membres ou les parts de population. Une estimation basée sur des indicateurs définis (p.ex. statistiques des pendulaires) est également possible. Dans certains domaines, les clés de répartition des coûts ont directement été calculées par Ecoplan ou relevées par Ecoplan en collaboration avec la ville. Les annexes B et C contiennent des informations plus détaillées : l'annexe B offre un aperçu des clés possibles de répartition des coûts pour la prestation de centre respectivement à collecter ; l'annexe C expose la méthodologie permettant de calculer les clés de répartition des coûts en s'appuyant sur les données de pendulaires (ou sur la structure démographique).

On a en principe essayé de définir individuellement une clé de répartition des coûts pour chaque prestation ou chaque sous-domaine. En présence de prestations pour lesquelles aucune clé de répartition des coûts adéquate ne peut être trouvée, on a choisi pour certaines de les répartir grâce à la clé de répartition des coûts de la clé moyenne pondérée du domaine fonctionnel respectif (p. ex. culture).

2.5 Définir les subventions et indemnisations perçues (chiffres 7a – 7f du formulaire de saisie)

Après la répartition des charges nettes à l'aide des clés de répartition, les subventions et indemnisations¹¹ perçues par la ville de la Confédération, du canton, de la périphérie de l'agglomération et d'autres communes pour la fourniture de la prestation en question sont de nouveau déduites au niveau de l'unité territoriale respective. Cela permet de mettre en évidence les charges de centre non couvertes.

2.6 Informations relatives aux données manquantes, tendances et évolution des coûts (chiffres 10 et 11 du formulaire de saisie)

Les éventuelles données manquantes et autres difficultés dans la collecte des données ainsi que les tendances concernant les structures de coûts pertinentes telles que les modifications déjà discutées ou prévisibles dans la répartition des tâches ou les clés de financement sont saisies pour chaque prestation.

2.7 Définir les charges de centre (notam. chiffres 8a – 8d et 9 du formulaire de saisie)

Le calcul des charges de centre par prestation s'effectue conformément aux formules indiquées dans le formulaire de saisie (cf. Illustration 2-1). En principe, les contributions effectivement payées sont confrontées pour chaque unité géographique¹² avec les prestations utilisées conformément à la clé de répartition. Les contributions de la Confédération sont réparties sur tous les bénéficiaires, les contributions du propre canton sur tous les bénéficiaires de ce canton (bénéficiaires de la ville inclus). Si l'on obtient toujours un montant positif après déduction des indemnisations, il s'agit des charges de centre restantes et cela signifie que le territoire en question profite de prestations dont il ne supporte pas totalement la prise en charge.

Les charges de centre et leur répartition sur les différentes unités géographiques sont additionnées pour chaque domaine. Elles peuvent de nouveau être rassemblées dans les charges de centre globales.

¹¹ On trouve parmi elles les impôts sur les billets (cf. annexe F), tarifs spéciaux pour les usagers externes, etc. Il incombe alors à EcoPlan de clarifier pour chaque cas la façon de prendre en considération les indemnisations respectives dans le cadre de la saisie des prestations.

¹² Il s'agit de la ville, de la périphérie de l'agglomération, du reste du canton, des cantons voisins et du reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus).

3 Évaluation des avantages de site et des effets réciproques

3.1 Avantages de site

L'offre « centrale » d'une ville peut également entraîner des avantages de site en raison des effets suivants :¹³

- Avantages dus à un accès facilité
- Avantages politiques dus aux possibilités de participation
- Avantages financiers en termes de places de travail, de revenus et de recettes fiscales de la commune
- Avantages liés à l'image de marque

Toutefois, ces avantages sont simultanément à relativiser :

- Les institutions du centre ne paient souvent pas d'impôts (ex. théâtres, etc.).
- Une partie des places de travail situées dans le centre-ville est occupée par des salariés domiciliés en dehors de la ville, qui ne paient donc pas leurs impôts à la ville. Par ailleurs, ils surchargent le centre en tant que pendulaires.
- L'accès à la ville est dans de nombreux cas relativement bon pour les communes périphériques. Cet accès se détériore de manière notable pour les communes rurales plus éloignées.
- Les avantages liés à l'image de la région ne se limitent pas au centre.
- Il existe également des « inconvénients de site », comme par exemple le bruit généré par le trafic ou la pollution atmosphérique.

¹³ Cf. Ecoplan (2000), *Zentrumslasten St. Gallen* et Universität Zürich/Infras (2004), *Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen*, p. 68.

Quantification des avantages de site

Le bénéfice global généré par les avantages de site est difficile à quantifier. Dans l'étude menée par Ecoplan pour la Ville de Saint-Gall en 2000, l'avantage de site selon l'offre de prestations a été évalué entre 5 % et 15 % des prestations du centre.¹⁴ D'autres études partent d'un ordre de grandeur allant de 0 % à 20 %.¹⁵ Pour les villes-centres du canton de Berne, les avantages de site ont été estimés entre 3,1 % et 5,1 %.¹⁶ Dans une étude sur la ville de Schaffhouse, l'Université de Zurich et Infrac ont augmenté les avantages de sites de 5 % par rapport à l'étude d'Ecoplan datant de 2000, la ville de Schaffhouse profitant d'un accès clairement meilleur.¹⁷ En ce qui concerne les conventions intercantionales pour les charges culturelles entre les cantons d'Argovie, de Lucerne, d'Uri, de Zoug et de Zurich, les avantages de sites ont été déduits sur la base d'un forfait, à hauteur de 25 % des coûts imputables.¹⁸ Occasionnellement, on a renoncé à une quantification des avantages de site pour ne les considérer que sous l'angle qualitatif.¹⁹ La quantification des avantages de site est globalement très incertaine et repose, dans les études citées, sur des estimations.

Sur la base des dernières études (cf. encadré), aucune adaptation de fond dans la méthodologie concernant l'intégration des avantages de site n'est indiquée, raison pour laquelle les avantages de site sont évalués comme suit :

¹⁴ Cf. Ecoplan (2000), *Zentrumslasten Stadt St.Gallen*.

¹⁵ Cf. Seco (1999), *Bericht über die Kernstädte*.

¹⁶ Cf. Ecoplan (1997), *Zentrumslasten und -Nutzen*, et KPG (2005), *Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003)*.

¹⁷ Cf. Universität Zürich/Infrac (2004), *Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen*, p. 69.

¹⁸ Cf. Ecoplan et al. (2010), *Financement et compensation des charges dans les agglomérations*, p. 54.

¹⁹ Cf. Fachhochschule Nordwestschweiz (2006), *Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn*.

Tableau 3-1 : Évaluation des avantages de site selon les domaines

Domaine	Estimation selon étude Ecoplan				
	Accès	Image	Pouvoir d'achat / impôts	Inconvénients de site	Évaluation globale
Culture	++	+++	+	-	10 - 15%
Formation	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport et loisirs	++	++	+	--	5 - 10%
Transports	+	+	+	---	0 - 5%
Sécurité	+++	++	++	0	10 - 15%
Affaires sociales	++	+	0	--	0 - 5%
Approvisionnement et gestion des déchets	0	0	0	0	0 - 5%
Autres domaines	+	0	0	0	0 - 5%

Légende : 0 = pas d'avantage de site

+ / ++ / +++ = avantage de site (importance croissante)

- / -- / --- = inconvénient de site (importance croissante)

La déduction forfaitaire pour les avantages de site est calculée à partir de la valeur moyenne de la plage respective par domaine. L'illustration suivante montre le calcul au moyen d'un exemple fictif.²⁰

Tableau 3-2 : Calcul de la déduction forfaitaire pour les avantages de site (exemple fictif)

	Total charges de centre (en milliers de CHF)	Avantage de site				Moyenne
		en % de la charge de centre		absolu (en milliers de CHF)		
		de	à	de	à	
Culture	1'900	10%	15%	190.0	285.0	237.5
Formation	620	5%	10%	31.0	62.0	46.5
Sport et loisirs	1'400	5%	10%	70.0	140.0	105.0
Transport privé	1'700	0%	5%	0.0	85.0	42.5
Transports publics	2'300	0%	5%	0.0	115.0	57.5
Sécurité publique	750	10%	15%	75.0	112.5	93.8
Sécurité sociale	700	0%	5%	0.0	35.0	17.5
Aménagement du territoire et environnement	1'400	0%	5%	0.0	70.0	35.0
Autres prestations de centre	140	0%	5%	0.0	7.0	3.5
Total	10'910	3%	8%	366.0	911.5	638.8

²⁰ La déduction pour les avantages de site est calculée sur les charges de centre nettes (c.-à-d. après compensations et subventions). Il ne s'agit pas intégralement de l'avantage de site mais d'une déduction dans le sens d'une « réduction » que reçoivent les unités territoriales sur leurs charges de centre provoquées, étant donné que la ville a un avantage de site.

3.2 Effets réciproques

Les effets réciproques correspondent aux prestations des communes périphériques dont profite la population de la ville.

Une analyse solide n'est en principe possible que si les communes périphériques sont interrogées et que celles-ci définissent leurs prestations et en calculent les coûts et les parts d'usagers. Jusqu'à présent, cela n'a été réalisé qu'une seule fois dans le canton de Berne à la fin des années 90.²¹ De telles enquêtes ne sont pas possibles dans le cadre de la présente étude.

Des évaluations approximatives sont possibles dans certains domaines à l'aide des données de trafic (statistiques des pendulaires ou données analogues). Dans d'autres domaines tels que la culture ou le sport, le seul moyen reste de réaliser des évaluations très approximatives, p. ex. sur la base des études bernoises mentionnées.

On effectue dans chaque domaine une déduction pour les effets réciproques (cf. Tableau 3-3). On utilise les sources suivantes pour calculer la déduction :

- Pour les domaines transport privé, transports publics, sécurité publique ainsi qu'aménagement du territoire et environnement, les pourcentages sont calculés à partir des chiffres actuels relatifs aux pendulaires issus de la matrice des pendulaires de l'OFS (cf. annexe C, effets réciproques dans les illustrations respectives par domaine).
- Pour les domaines sport et loisirs, culture ainsi que sécurité sociale, on suppose les valeurs arrondies en s'appuyant sur les parts appliquées dans des études antérieures.²²
- Pour les domaines formation et autres prestations de centre, les effets réciproques sont à évaluer individuellement pour chaque ville car ils sont particulièrement tributaires des conditions locales.

La déduction respective est calculée sur les « charges de centre totales » par domaine. La répartition sur les différents territoires se fait selon la part des différentes unités territoriales dans les pendulaires sortant de la ville.

²¹ Cf. Ecoplan (1997), *Zentrumslasten und -nutzen*.

²² Cf. p. ex. Ecoplan (1997), *Zentrumslasten und -nutzen* ; Ecoplan (2015). *Les charges de centre de la Ville de Genève*.

Tableau 3-3 : Déduction pour les effets réciproques par domaine (exemple fictif)

	Total charges de centre (en milliers de CHF)	Total effets réciproques		Effets réciproques ventilés		
		en %	absolu (en milliers de CHF)	Périphérie de l'agglomération de la ville	Reste du canton	Reste de la Suisse
Culture	1'900	10%	190.0	102.5	30.1	42.0
Formation	620	10%	62.0	33.5	9.8	13.7
Sport et loisirs	1'400	30%	420.0	226.7	66.5	92.9
Transport privé	1'700	55%	935.0	504.6	148.0	206.8
Transports publics	2'300	60%	1'380.0	744.7	218.5	305.3
Sécurité publique	750	35%	262.5	141.7	41.6	58.1
Sécurité sociale	700	5%	35.0	18.9	5.5	7.7
Aménagement du territoire et environnement	1'400	15%	210.0	113.3	33.2	46.5
Autres prestations de centre	140	0%	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	10'910	32%	3'495	1'886	553	773

Dans la mesure où une ville présentait une situation particulière, du fait de la fourniture par des communes périphériques d'offres très importantes et pertinentes en termes de coûts pour la population de la ville (p. ex. piscines déficitaires, grands gymnases ou centres culturels dans des communes périphériques), cet aspect a été pris en compte au cas par cas dans les effets réciproques.

4 Évaluation des charges de centre nettes et aperçu des résultats

4.1 Représentation des résultats

Les illustrations ci-dessous montrent la forme de représentation des résultats par ville à partir d'un exemple fictif.²³ Outre les évaluations globales, Ecoplan réalise aussi des évaluations par domaine (y compris présentation de toutes les prestations pertinentes).

Tableau 4-1 : Charges de centre de la ville, en milliers de CHF, (exemple fictif)

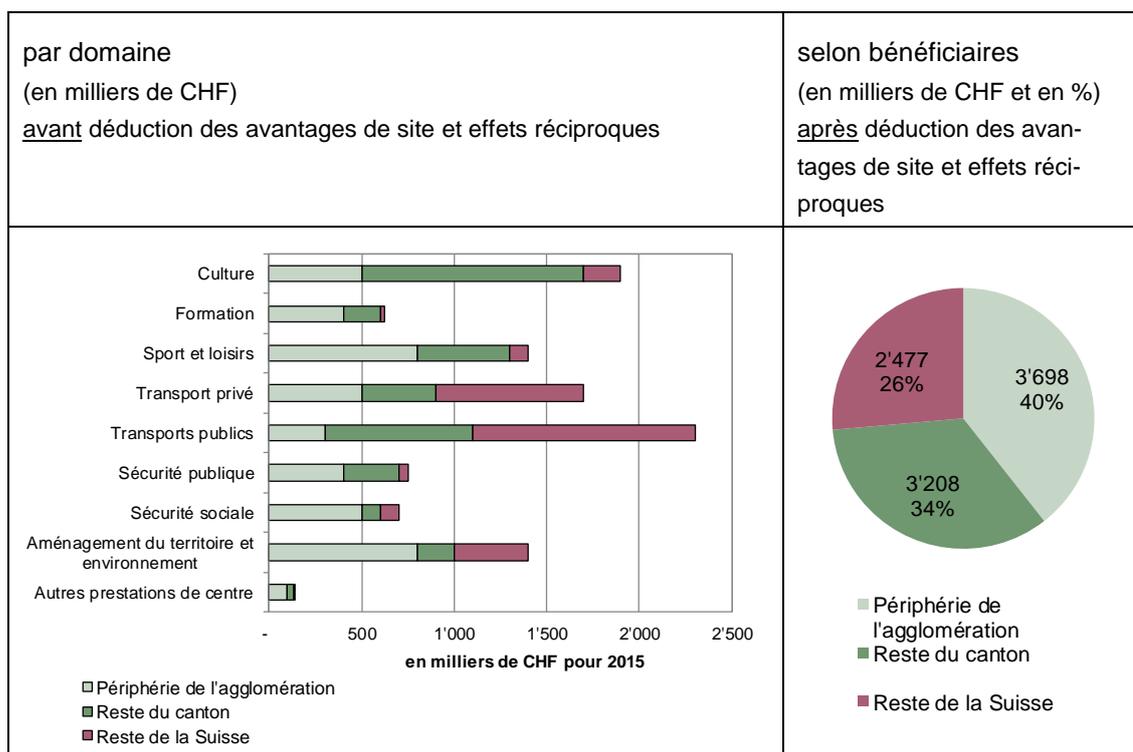
	Charges de centre non-compensées				Pour information : coûts provoqués par la population de la ville ²
	Total charges de centre	Selon bénéficiaires			
		Périphérie de l'agglomération de la ville	Reste du canton	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)	
Culture	1'900	500	1'200	200	500
Formation	620	400	200	20	2'000
Sport et loisirs	1'400	800	500	100	1'000
Transport privé	1'700	500	400	800	2'000
Transports publics	2'300	300	800	1'200	1'500
Sécurité publique	750	400	300	50	1'500
Sécurité sociale	700	500	100	100	2'000
Aménagement du territoire et environnement	1'400	800	200	400	1'500
Autres prestations de centre	140	100	30	10	1'000
Total charges de centre	10'910	4'300	3'730	2'880	13'000
Déduction avantages de site	-639	-215	-187	-144	
Déduction effets réciproques	-3'495	-387	-336	-259	
Charges de centre nettes	6'777	3'698	3'208	2'477	
Population (2015) ¹⁾	120'000	150'000	500'000	7'230'000	
Nette par habitant en CHF¹⁾	56.5	24.7	6.4	0.3	

Sources : établi par les auteurs

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par habitant » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon bénéficiaires » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par habitant » correspond donc à la charge provoquée par habitant de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts issues des prestations pertinentes pour les charges de centre, celles-ci ne correspondent donc p. ex. pas aux dépenses totales dans la culture. Le total des charges de centre plus la part des coûts occasionnés par la population de la ville (dernière colonne) plus les compensations déjà payées aujourd'hui (non indiquées dans le tableau) donnent le coût global des prestations de centre prises en compte pour chaque domaine.

²³ Les chiffres par domaine sont sélectionnés de manière aléatoire et ne peuvent être interprétés en tant que valeur escomptée.

Tableau 4-2 : Charges de centre de la ville, estimation approximative, (exemple fictif)



Sources : établi par les auteurs

4.2 Formes d'indemnisation possibles

Le développement de solutions pour indemniser les charges de centre ne fait pas partie du mandat du projet de base. Sur demande de la ville concernée, on a cependant parfois esquissé les premières idées en vue de la discussion ultérieure des charges de centre en fonction de la prestation centrale.²⁴

4.3 Systèmes de compensation existants

Dans un autre chapitre, les systèmes de compensation existants (qui sont directement liés aux charges de centre)²⁵ sont brièvement évoqués et leurs répercussions quantifiées, dès lors que la ville peut fournir des informations à ce sujet. Il s'agit notamment des :

- dispositions spécifiques à la ville dans la péréquation des ressources (p. ex. bonus pour une ville)

²⁴ En s'appuyant sur : Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

²⁵ Tels que : impôts sur les billets, tarifs spéciaux pour les usagers externes, indemnisation du canton / des communes pour certaines prestations, dispositions spécifiques à la ville dans la péréquation des ressources.

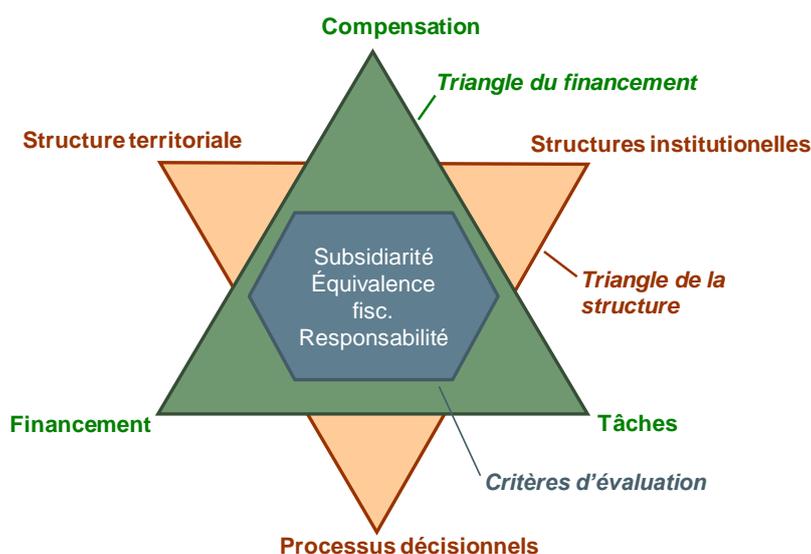
- montants compensatoires forfaitaires du canton et de l'agglomération ou des autres communes du canton (les contributions spécifiques à certaines prestations figurent déjà dans l'enquête)
- autres systèmes de compensation

5 Annexe A : Théorie relative aux charges de centre

5.1 Cadre d'orientation : l'étoile du fédéralisme et les trois critères principaux²⁶

La gestion globale dans un état organisé à plusieurs niveaux est très exigeante. L'étoile du fédéralisme (Illustration 5-1) constitue un cadre d'orientation à cet effet.

Illustration 5-1 : Étoile du fédéralisme avec critères d'évaluation



Source : établie par les auteurs

Le point de départ est la question de savoir quelles **tâches** doivent être accomplies et comment se présente leur **financement**. Afin de garantir dans un état disposant d'un système de gestion fédéral qu'un standard minimum défini de tâches puisse être respecté partout, il convient de garantir une certaine **compensation**. Ces trois éléments-clés peuvent être représentés sous la forme d'un « **triangle de financement** » (cf. triangle vert dans Illustration 5-1). Dans le même temps, les questions structurelles s'avèrent importantes (« **triangle structurel** ») : quelles sont les **structures institutionnelles** existantes, de quels **espaces** s'agit-il (répartition géographique) et comment fonctionnent les **processus décisionnels** ? Ensemble, ces deux triangles forment l'étoile de la gouvernance ou, en Suisse, l'étoile du fédéralisme.

L'étoile du fédéralisme est une aide à la réflexion : toute évaluation de modèles de solution concrets passe en effet toujours par une appréciation politique. Toutefois, la discussion peut

²⁶ Cf. pour une explication plus détaillée sur l'étoile du fédéralisme : EcoPlan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

être concrétisée si on l'oriente sur les **critères d'évaluation** de la subsidiarité, de l'équivalence fiscale et de la responsabilité (cf. hexagone gris).

- Le principe de **subsidiarité** signifie qu'une tâche est accomplie au niveau le plus bas possible (proximité maximale avec la population ou avec les informations nécessaires à un accomplissement efficace des tâches ; proximité par rapport aux problèmes) et que ce niveau dispose de la capacité de résolution nécessaire. Plusieurs échelons de l'État peuvent également participer à l'accomplissement d'une tâche (tâches communes).
- Le principe de **l'équivalence fiscale** prévoit que les cercles des bénéficiaires, des porteurs de coûts et des décideurs coïncident. Cela signifie donc :
 - qui profite, paye
 - qui décide (ou ordonne), paye
 - qui profite, participe aux décisions
- **Responsabilité** signifie contrôle démocratique. Celle-ci suppose
 - que la responsabilité (des tâches et du financement) soit clairement attribuée ;
 - que des mécanismes d'information existent (présentation des comptes ; transparence dans le sens de traçabilité de l'action publique) ;
 - que des possibilités de sanctions (p. ex. non-réélection, référendums, etc.) existent.

Il s'ensuit des considérations précédentes que :

- D'abord, les charges de centre sont aussi une question de répartition géographique, de partage des tâches et de collaboration. Par conséquent, elles peuvent en principe être modifiées par des réformes territoriales, par un nouveau partage des tâches et par de nouvelles formes de collaboration.
- Ensuite, les charges de centre constituent un domaine partiel d'un mécanisme complexe de péréquation financière et de financement.

Une prise en considération isolée ne permet donc pas d'atteindre le but visé. Au final, il faut également toujours apprécier le résultat – à savoir la capacité financière qui en résulte ou le coefficient annuel et les prestations qu'une commune peut ainsi atteindre.

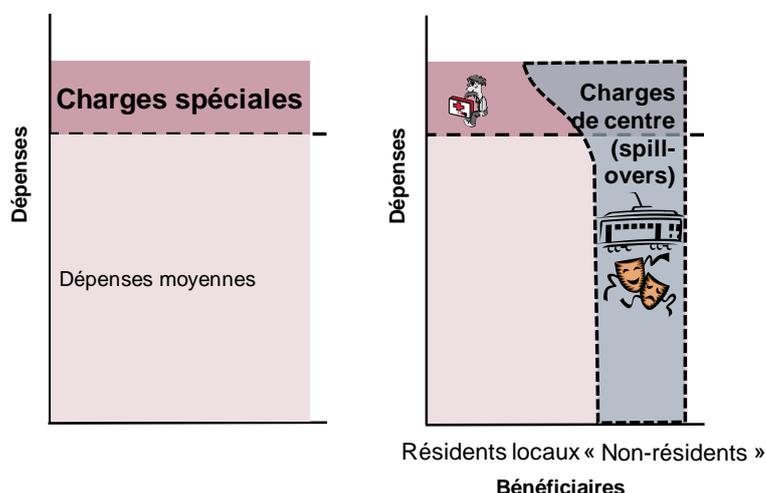
5.2 Que sont les charges de centre ?

a) Charges de centre — prestations non compensées / spillovers

Les prestations publiques, que ce soit à l'échelon communal, cantonal ou fédéral, bénéficient normalement à la propre population. Par le biais des taxes et des impôts généraux, la population prend à son tour en charge ces prestations. Le cercle des bénéficiaires de ces prestations coïncide donc avec le cercle des personnes qui prennent également en charge le financement de ces prestations ; cela correspond au **principe de l'équivalence fiscale** (ou prin-

cipe d'équivalence).²⁷ Dans l'illustration 5-2, il s'agit de toutes les prestations pour lesquelles la propre population est le bénéficiaire (zones colorées en rouge).

Illustration 5-2 : Les prestations publiques et leurs bénéficiaires – spillovers



Certaines prestations publiques sont néanmoins aussi utilisées par des non-résidents (cf. zone grise dans l'illustration 5-2). Ainsi, des non-résidents peuvent par exemple également utiliser l'offre culturelle d'une commune ou d'un canton tout en profitant durant leur visite de la sécurité « mise à disposition » par cette commune ou ce canton. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires non-résidents ne prennent pas en charge ou seulement de manière partielle les coûts de ces prestations. C'est plutôt la propre population qui supporte là aussi le financement. Cela contredit le principe d'équivalence et l'on parle donc également de **spillovers**, soit de prestations fournies pour des personnes non-résidentes qui ne participent pas (entièrement) à leur financement.

Étant donné que dans leur fonction en tant que centre supra(régional), les villes avant tout fournissent des prestations que les non-résidents peuvent aussi utiliser, celles-ci sont fréquemment désignées comme **charges de centre ou prestations centrales**. Néanmoins, comme on l'a dit, des spillovers peuvent en principe apparaître pour chaque commune et chaque canton. Ainsi, dans le cas de communes rurales, la nature et le paysage relativement intacts sont par exemple considérés comme des spillovers au profit des non-résidents (en particulier ceux venant des centres urbains). Et comme dans le système fiscal suisse, les impôts sur le revenu sont prélevés sur le lieu de résidence et non (également) sur le lieu de travail, ces personnes utilisent en semaine l'infrastructure et les services de la commune d'implantation mais payent leurs impôts communaux dans leur commune de résidence.

²⁷ Cf. Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 27-28.

b) Compensation des spillovers

Afin que le principe d'équivalence s'applique également aux spillovers, les bénéficiaires non-résidents de prestations publiques doivent en supporter les coûts ; les prestations doivent donc être compensées. De telles **compensations** peuvent notamment avoir lieu lorsque les non-résidents achètent des billets d'entrée pour des manifestations culturelles ou lorsque leur commune/canton participe financièrement à la compensation des charges.

Concernant les prestations publiques, il s'agit souvent de **biens présentant un intérêt public prépondérant ou de prestations d'intérêt général**. Ces biens ou prestations présentent une trop faible propension à être payés par les usagers pour pouvoir être proposés sur le marché libre (p. ex. spectacle de théâtre). S'il existe malgré tout un intérêt public à ce que ces prestations soient fournies, alors l'État les met à disposition. Certaines prestations d'intérêt général sont par conséquent fournies par l'État parce que cela doit permettre de garantir le monopole du pouvoir étatique (à savoir notamment la justice et la police) – peu importe si un marché libre à cet effet existe ou non. En conséquence, on ne prélève généralement pas de redevances d'utilisation couvrant les coûts des prestations publiques, leur financement provient plutôt en grande partie des impôts généraux.

En ce qui concerne la compensation des spillovers, cela signifie que les non-résidents ne peuvent compenser les prestations publiques que très rarement et de manière à peine suffisante pour couvrir les coûts au moyen de **redevances d'utilisation** (p. ex. avec des frais d'entrée). Là aussi le financement doit donc être en partie assuré par les impôts généraux, toutefois par ceux des bénéficiaires non-résidents. En règle générale, on a recours à une **compensation des charges** permettant aux communes ou aux cantons de prendre en charge les prestations publiques consommées par leurs citoyens « à l'extérieur ». Si tous les spillovers sont compensés à l'aide des redevances d'utilisation et des paiements compensatoires, le principe d'équivalence est alors de nouveau respecté comme on l'a vu.²⁸

c) La question de la participation aux décisions

Outre la compensation, un autre problème est lié à l'utilisation de prestations publiques par des non-résidents : au contraire de la propre population, les bénéficiaires non-résidents n'ont en effet pas la possibilité d'influencer la nature et le volume des prestations publiques.²⁹ Ils ont seulement le choix d'acquérir la prestation (et d'en supporter les coûts) ou d'y renoncer intégralement.³⁰ Dans le cas des prestations centrales, les distances géographiques font qu'il est par ailleurs difficile pour les usagers de se tourner vers les offres ou prestations d'autres

²⁸ Si les compensations sont effectuées au moyen de paiements liés à la compensation des charges, le principe d'équivalence n'est alors naturellement respecté que de manière agrégée au niveau de la commune ou du canton, mais pas concernant les individus ou les bénéficiaires et non-bénéficiaires.

²⁹ Cf. Regierungsrat des Kantons Bern (2008), Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012), p. 26.

³⁰ En principe, les non-résidents peuvent aussi se mobiliser pour que des prestations souhaitées soient fournies par la propre commune ou le propre canton. Néanmoins, cela s'avère particulièrement inefficace dans le cas des prestations présentant un fort pourcentage de coûts fixes (p. ex. théâtres ou piscines).

communes(-centres) et cantons. Les consommateurs non-résidents de prestations publiques se retrouvent donc **sans possibilité réelle de choix et de participation aux décisions**.

Sur le fond, il faudrait selon le principe d'équivalence s'efforcer non seulement de parvenir à l'adéquation entre les usagers et les payeurs mais également avec les décideurs. Dans la pratique, la concrétisation s'avère toutefois souvent difficile si l'on veut éviter des processus et structures compliqués.³¹ Il conviendrait cependant d'établir au moins des mécanismes permettant de contrôler l'adéquation et la rentabilité des charges de centre cofinancées.³²

5.3 Charges spéciales et autres charges

a) Charges spéciales – charges supérieures à la moyenne

Au contraire des spillovers, les charges dites spéciales se réfèrent aux **prestations publiques essentiellement au profit de la propre population** (cf. Illustration 5-2). Pour une commune ou un canton, une **charge spéciale** survient lorsque la mise à disposition de prestations entraîne des **coûts ou des charges supérieurs à la moyenne**, sans que la commune ou le canton concerné ne puisse influencer ce phénomène. Des coûts supérieurs à la moyenne dus par exemple à des processus administratifs inefficaces ne peuvent donc pas être considérés comme des charges spéciales. En revanche, des charges spéciales peuvent apparaître lorsqu'une commune ou un canton doit supporter des coûts anormalement élevés en raison de particularités en matière de structure socio-démographique et/ou d'ordre topographique et géographique. Si par exemple, des groupes de population qui dépendent des prestations sociales (p. ex. aide sociale) sont surreprésentés dans une commune, cela entraîne des coûts supérieurs à la moyenne et donc des charges spéciales. Il en va de même lorsque, à titre d'exemple, le financement de l'école primaire s'avère particulièrement coûteux pour une commune faiblement peuplée compte tenu du fait que le nombre d'élèves est relativement bas (pas d'économies d'échelle) et que dans le même temps, le bassin de population est relativement étendu (desserte en transports coûteuse).

Les charges spéciales ne sont donc pas un phénomène purement urbain ou central, elles surviennent également dans des territoires ruraux – serait-ce pour d'autres raisons : tandis que les villes ont plutôt tendance à être confrontées à des charges spéciales d'ordre socio-démographique car les groupes de population dépendant de l'aide sociale y sont fortement représentés (à savoir personnes pauvres ou âgées, familles monoparentales, demandeurs

³¹ Cf. Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 28, p. 76 ss et p. 88 ss.

³² Cf. Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 105. Cf. Ecoplan (2007), Ex-post-Evaluation des FILAG 2002.

d'asile, etc.)³³, la situation sur le plan topographique et géographique à la campagne entraîne des coûts supérieurs à la moyenne.³⁴

Comme nous l'avons vu, les compensations de spillovers peuvent être justifiées par la volonté d'établir ou de rétablir le principe d'équivalence. Concernant les charges spéciales, une **compensation** s'avère en revanche sensiblement plus **contestable** pour les raisons suivantes :

- Il n'existe par exemple pas de définition universelle selon laquelle les prestations publiques entrent en ligne de compte comme charges spéciales.
- Il n'apparaît pas clairement à partir de quel montant les charges supérieures à la moyenne doivent être compensées. Afin de ne pas favoriser les fournitures de prestations inefficaces, on ne compense souvent que les charges à partir d'une certaine « franchise », p. ex. à partir de 50 % au-dessus de la moyenne.³⁵
- Fondamentalement, on ne peut justifier une compensation des charges spéciales par le fait que les usagers d'une prestation n'en supportent pas les coûts, et donc que le principe d'équivalence est violé (comme c'est le cas pour les spillovers). La compensation des charges spéciales s'effectue plutôt **par pure solidarité** entre les communes ou les cantons. Par conséquent, la compensation est finalement une décision politique ou « volontaire »³⁶.

b) Autres charges

La littérature spécialisée fait parfois état, concernant les spillovers et les charges spéciales, d'externalités environnementales, de spillovers commerciaux ou encore d'avantages de site et effets réciproques. Ces « types de charges » peuvent être définis comme suit afin de les différencier des spillovers et des charges spéciales :

- **Externalités environnementales** : Les activités des non-résidents entraînent des dommages environnementaux et donc des coûts dans une commune ou un canton. Il peut notamment s'agir de la pollution d'une rivière utilisée en commun par une industrie « externe » ou des émissions du trafic motorisé dans une commune voisine. Autrement que dans le cas des spillovers, il s'avère plus judicieux, en raison de l'effet incitatif, d'internaliser les externalités environnementales au niveau individuel et non de les indemniser « collectivement » via l'échelon étatique.

³³ On parle donc également des « villes A ».

³⁴ Pour une explication détaillée, cf. à ce sujet Ecoplan et al. (2010), Charges des villes.

³⁵ Cf. Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations, p. 30 ss.

³⁶ Dans une étude sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial, Ecoplan a présenté la façon dont il convient de calculer les charges spéciales. Les charges spéciales ont été calculées de telle sorte que les coûts supérieurs à la moyenne par personne des communes non-urbaines sont désignés comme des charges spéciales. Ces études montrent toutefois qu'il n'est généralement pas possible de différencier les groupes d'usagers. Les méthodes simples de description des statistiques ne permettent également pas de clarifier si les coûts supplémentaires sont dus à des facteurs non influençables ou à des structures de préférence et d'efficacité différentes.

- **Spillovers commerciaux** : Les activités économiques (« extérieures ») d'une commune ou d'un canton, telles que les achats ou le travail dans des communes voisines, ont des conséquences sur les communes ou cantons voisins (prestations intermédiaires, consommation et investissements ainsi que paiements de salaires, intérêts et bénéfices au-delà des frontières). Par le biais des impôts sur le revenu et sur les sociétés, cela se répercute également sur les recettes fiscales d'une commune ou d'un canton. Dans le cas des activités économiques, toutes les prestations sont – dans une situation commerciale idéale – directement indemnisées ou intégralement prises en charge par l'utilisateur. Par conséquent, aucune compensation n'est ici nécessaire.
- **Avantages de site** : Par définition, les centres affichent une offre supérieure à la moyenne en infrastructures et de prestations (publiques) les plus variées. Dans la concurrence pour obtenir des personnes physiques et juridiques contributives, cela peut être un avantage qui se traduit par une plus grande capacité contributive ou des recettes fiscales plus élevées.³⁷ En outre, les résidents ont généralement un accès meilleur et plus rapide à ces infrastructures et prestations, ce qui constitue un avantage en soi. La conjugaison de ces deux facteurs, à savoir l'avantage concurrentiel et l'avantage découlant de la proximité aux prestations, est considérée comme un avantage de site des centres ou de la population locale. Ces avantages sont souvent comptabilisés dans les compensations des prestations centrales et/ou compensés dans le cadre de la péréquation des ressources.
- **Effets réciproques** : Le terme avantage de centre désigne les prestations des régions périphériques que consomment les habitants d'un centre sans prendre en charge les coûts correspondants. Il s'agit donc ici de spillovers au sens classique. Il serait ici opportun de prévoir une compensation telle que décrit à la partie 5.2b).

³⁷ Néanmoins, de nombreux employés d'institutions centrales habitent souvent dans les communes périphériques où ils paient leurs impôts, ce qui réduit généralement de manière significative l'avantage de site dans la pratique.

6 Annexe B : Prestations de centre possibles et bases de données pour les clés de répartition

Domaine	Charge de centre	Sources de données pour les clés de répartition
<u>Transports privés</u>		
C	Utilisation du réseau routier	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Entretien des routes (nettoyage, etc.)	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Protection contre le bruit et sécurité routière	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Espaces verts	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Construction et entretien des routes	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
<u>Transports publics</u>		
C	Opérateurs de transport régionaux	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Opérateurs de transport locaux	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Chemins de fer de montagne et téléphériques	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
C	Coordination transports publics	Modèle de trafic, statistiques des pendulaires
<u>Culture</u>		
A	Concerts, théâtre et cinéma	Données des visiteurs, ventes de tickets, abonnements
A	Musique (sociétés de musique)	Membres d'associations
A	Musées et beaux-arts	Données des visiteurs, ventes de tickets, abonnements
A	Différents manifestations et projets	Estimations spécialistes
B	Contributions à la promotion de la culture	Nombre d'habitants
<u>Formation</u>		
A	Bibliothèques	Nombre d'utilisateurs, cartes d'utilisateurs, données des visiteurs
A	Écoles / institutions de formation	Statistiques des écoliers
A	Occupation de l'école par des tiers	Enquête par sondage, estimation
A	Cours / conseil	Statistiques des visiteurs et usagers, estimations
<u>Sport et loisirs</u>		
A	Gymnases et installations sportives	Membres d'associations
A	Piscines intérieures et extérieures	Abonnements, utilisation des casiers et cabines, données des visiteurs, statistiques des visiteurs
A	Patinoire	Cartes saisonnières, fréquentation
A	Structures sportives (stades)	Membres d'associations, cartes saisonnières, fréquentation
A	Espaces verts publics	Nombre d'habitants, nombre de ménages, statistiques des pendulaires
B	Parcs / aires de jeu	Fréquentation, ventes de tickets
B	Fontaines publiques	Nombre d'habitants, statistiques des pendulaires
B	Toilettes publiques	Nombre d'habitants, statistiques des pendulaires
B	Autres installations et équipements de loisirs	Statistiques des pendulaires
B	Espaces paysagers	Statistiques des pendulaires
<u>Sécurité publique</u>		
B	Police municipale	Nombre d'habitants, nombre de ménages, statistiques des pendulaires
C	Pompiers	Interventions, nombre d'habitants, statistiques des pendulaires
A	Manifestations	Statistiques des pendulaires, renvois et interdictions d'accès, abonnements saisonniers, données des visiteurs
<u>Aménagement du territoire et environnement</u>		
B	Éclairage public	Nombre d'habitants, nombre de ménages, statistiques des pendulaires
A	Approvisionnement et gestion des déchets (déchetteries incluses)	Statistiques clients, estimations spécialistes
B	Nettoyage ville	Statistiques des pendulaires
<u>Sécurité sociale</u>		
A	Services de conseil et sociaux	
A	Foyers	Statistiques sur les habitants, nombre d'habitants
A	Foyers pour enfants / crèches	Nombre d'utilisateurs
A	Aide en matière de dépendance	Monitoring de la clientèle, distribution de seringues et de drogue
C	Projets	Nombre d'habitants

Légende

A : Calcul / Enquête des clés de répartition par la ville

B : Calcul des clés de répartition par Ecoplan

C : Calcul des clés de répartition par Ecoplan. Éventuellement sur la base de données de la ville, si des meilleures données sont disponibles (modèle de trafic)

7 Annexe C : Méthodologie clés de répartition des coûts sur la base des données de pendulaires

Dans les domaines où les clés de répartition des coûts ou les usagers ne peuvent être définis qu'au prix d'efforts considérables, il est possible d'effectuer une approximation de l'utilisation des prestations urbaines au moyen des flux de pendulaires et du nombre d'habitants. Pour cette raison, Ecoplan a réalisé une approximation³⁸ destinée aux villes pour les clés de répartition des coûts suivantes :³⁹

- Transports
- Sécurité publique
- Installations publiques (p. ex. espaces verts publics, fontaines publiques, entretien des monuments, etc.)

Pour calculer les clés de répartition des coûts dans les domaines évoqués ci-dessus, une matrice des pendulaires nouvellement créée par l'OFS qui montre les flux de pendulaires à l'échelle de la Suisse entre les communes a été utilisée comme base de données au niveau communal.⁴⁰ Elle permet de présenter pour n'importe quelle commune les pendulaires entrants, sortants et internes.

Dans le contexte de l'utilisation des données de pendulaires, il convient de signaler les restrictions suivantes en termes de données : la matrice des pendulaires repose sur des données de l'année de référence 2011 mais les prestations de centre des villes sont relevées pour 2015. D'autre part, seuls les actifs sont pris en compte, soit les travailleurs pendulaires – le trafic lié à la formation et aux loisirs⁴¹ n'est pas inclus. En supposant que les flux de pendulaires n'aient pas fondamentalement évolué durant les 4 dernières années et que les déplacements professionnels représentent à peu près la totalité du trafic, on peut estimer les parts d'usagers selon les unités territoriales sur la base de la matrice des pendulaires.

³⁸ Si des données meilleures ou plus précises existent pour une ville, p. ex. un modèle des transports, les données fournies par la ville sont alors utilisées pour calculer la clé de répartition des coûts.

³⁹ Cf. aussi illustration en annexe : Prestations de centre possibles et bases de données pour les clés de répartition des coûts.

⁴⁰ La matrice des pendulaires (année de référence 2011) a été élaborée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en associant les registres, elle repose sur trois sources différentes :

- Statistique de la population et des foyers (STATPOP)
- Registre de l'assurance-vieillesse et survivants (registre AVS)
- Statistique structurelle des entreprises (STATENT)

L'association des trois sources permet de définir les communes de résidence et de travail des actifs. On peut ainsi créer une matrice des pendulaires qui montre les flux de pendulaires à l'échelle nationale.

⁴¹ Lors du calcul des clés de répartition des coûts pour la sécurité publique et les installations publiques, les visiteurs se rendant dans la ville pour des achats ou des loisirs sont estimés selon le Microrecensement mobilité et transports (MRMT 2010).

7.1 Clés de répartition des coûts transport privé

La matrice des pendulaires ne contient pas de données relatives au choix du moyen de transport (répartition modale). Lors du calcul des clés de répartition des coûts pour le transport privé, la part de ce dernier dans le trafic global (transports publics inclus) est donc évaluée à partir d'autres sources. En fonction de l'unité territoriale – ville-centre, agglomération, canton, Suisse – et de la disponibilité, différentes sources sont employées.⁴²

Pour les pendulaires internes au sein de la commune considérée ainsi que les pendulaires sortant de cette commune, on utilise la répartition modale de la commune (ville-centre). Les pendulaires entrant (dans la commune considérée) de l'agglomération, du reste du canton et du reste de la Suisse sont pondérés avec la répartition modale de leur unité territoriale respective. Dans ce contexte, on part de l'hypothèse simplificatrice suivante : dans le transport privé, les travailleurs pendulaires ne se déplacent que sur des routes communales dans la commune d'origine et dans celle de destination – le trafic de transit passe par les routes cantonales et nationales. Si les pendulaires passent par d'autres communes pour atteindre leur destination, il n'en résulte pas de charges pour celles-ci d'après cette supposition simplificatrice. On suppose également que le pourcentage de parcours sur le territoire de la ville est identique pour les pendulaires internes, entrants et sortants. Comme évoqué, on suppose également à défaut d'autres données que le trafic pendulaire représente une approximation utilisable pour le trafic global.

L'illustration suivante montre le calcul simplifié avec des chiffres fictifs :

Bénéficiaires	Nombre pendulaires trafic total	Répartition modale :	
		Part transport privé	
		Ville	Non-résidents
Pend. Internes	4'000	60.0%	2'400
Pend. entrants	16'000	70.0%	11'200
Pend. sortants	8'000	60.0%	4'800
Total			7'200
Part utilisation			39%
			61%
Effet réciproque (avantages de centre):			
Rapport pendulaires sortants / pendulaires entrants		42.9%	

Effet réciproque (avantage de centre) : on désigne par « effet réciproque » les charges que la population de la ville cause aux autres communes. Concernant le trafic que les pendulaires sortant de la ville considérée causent dans leur commune de travail en dehors de la ville, on

⁴² Pour les grandes villes suisses (Zurich, Berne, Lausanne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Biel/Bienne), les répartitions modales (ville-centre et agglomération) proviennent de l'Audit urbain 2015 (OFS – relevé structurel RS, 2012). Pour les villes plus petites, on a en partie recouru pour ville-centre et agglomération à la répartition modale de l'agglomération concernée (ARE / OFS – Microrecensement mobilité et transports, 2010), ou à la répartition modale du canton. Pour les répartitions modales au niveau des cantons et à l'échelle de la Suisse, on a utilisé les chiffres du relevé structurel (RS) (OFS – RS 2014). Il faut également relever que les répartitions modales ne sont pas toujours définies ou relevées de la même manière : dans le microrecensement par exemple, la répartition modale concerne à chaque fois le lieu de résidence, pas le « territoire emprunté ». En règle générale, la répartition modale se réfère aux kilomètres-personnes, mais parfois aussi au nombre de trajets.

corrige les charges de centre calculées en s'aidant du rapport pendulaires sortants / pendulaires entrants (prise en compte des effets réciproques).

7.2 Clés de répartition des coûts sécurité publique et installations publiques

Afin d'évaluer l'utilisation de prestations telles que la police municipale, les espaces verts publics, etc. par les non-résidents, on émet des suppositions quant à la durée de séjour de la population de la ville et des travailleurs pendulaires ou aux journées-visiteurs⁴³. On peut en déduire une durée d'utilisation potentielle. Dans le domaine sécurité publique, on part du principe que la population de la ville⁴⁴ profite de la protection des prestations de sécurité publiques 7 jours par semaine et 24 heures sur 24. Les pendulaires entrants séjournent généralement 5 jours et 8 heures par jour sur leur lieu de travail.⁴⁵ S'agissant des visiteurs se rendant dans la ville pour des achats, on suppose 2 heures et 6 jours, pour les visiteurs se rendant dans la ville pour des loisirs 5 heures et 7 jours. Durant cette période, ils profitent également des prestations de sécurité publique. Pour les mêmes raisons, une déduction est effectuée pour les pendulaires sortants car ils ne profitent pas des prestations de sécurité durant la journée de travail.

Illustration 7-1 : Sécurité publique

Bénéficiaires		heures	jours	pondération (heures*jours)	ville	Non-résidents
Population de la ville	20'000	24	7	168	3'360'000	
Pendulaires entrants	16'000	8	5	40		640'000
moins pend. sortants	-8'000	8	5	40	-320'000	
Visiteurs pour achats	9'000	2	6	12		108'000
Visiteurs pour loisirs	17'000	5	7	35		595'000
Total				4'383'000	3'040'000	1'343'000
Part utilisation				100%	69%	31%
Effet réciproque (avantages de centre)					-320'000	
Base de calcul = débordements					1'343'000	
en % du débordement					-23.8%	

Concernant l'utilisation des prestations de sécurité par les pendulaires sortant (de la ville considérée) dans leur commune de travail, on reprend en compte un effet réciproque (avantage de centre).

⁴³ Les visiteurs se rendant dans la ville pour des achats ou des loisirs sont évalués sur la base des travailleurs pendulaires (matrice des pendulaires) et de la proportion des objectifs de déplacement (Microrecensement mobilité et transports, MRMT 2010). Pour les villes de Zurich, Lausanne et Berne, on utilise uniquement les proportions des objectifs de déplacement des 5 plus grandes villes-centres qui sont publiées en globalement ; pour les autres villes celles des communes-centres d'agglomération restantes.

⁴⁴ Source : OFS - STATPOP 2015.

⁴⁵ Pour les personnes travaillant à temps plein, on pourrait considérer 10 heures en incluant voyages et pauses de midi, mais compte tenu des personnes travaillant à temps partiel, une durée de 8 heures semble être une valeur de référence utilisable.

De la même manière, on fait des suppositions dans le domaine des installations publiques quant à la durée d'utilisation potentielle : la population de la ville peut utiliser les installations publiques pendant 4 heures par jour sur 7 jours par semaine. Pour les pendulaires entrants, on suppose une utilisation potentielle (p. ex. durant la pause de midi ou après le travail) de 2 heures sur 5 jours par semaine. S'agissant des visiteurs se rendant dans la ville pour des achats et pour des loisirs, on considère respectivement 1 heure et 6 jours ainsi que 5 heures et 7 jours. Pour les pendulaires sortants, on effectue une déduction de 2 heures sur 5 jours.

Illustration 7-2 : Installations publiques

Bénéficiaires		heures	jours	pondération (heures*jours)	ville non-résidents
Population de la ville	20'000	4	7	28	560'000
Pendulaires entrants	16'000	2	5	10	160'000
moins pend. sortants	-8'000	2	5	10	-80'000
Visiteurs pour achats	9'000	1	6	6	54'000
Visiteurs pour loisirs	17'000	5	7	35	595'000
Total				1'289'000	480'000
Part utilisation				100%	37%
					63%
Effet réciproque (avantages de centre)					-80'000
Base de calcul = débordements					809'000
en % du débordement					-9.9%

Concernant l'utilisation des installations publiques des pendulaires sortant (de la ville considérée) dans leur commune de travail, on reprend en compte un effet réciproque (avantage de centre).

Les suppositions sont largement simplifiées car le trafic de pendulaires relatif à l'utilisation d'installations publiques durant le temps libre, en particulier le weekend, n'est représentatif que de façon limitée. Il se peut que les installations publiques du centre soient bien plus utilisées le weekend par des non-résidents, mais il arrive aussi souvent que la population de la ville utilise bien plus les installations régionales le weekend. Au total, les clés de répartition des coûts précédemment utilisées à Genève et de façon similaire dans les villes bernoises nous semblent une approximation acceptable, dès lors qu'il n'existe pas de meilleures données ou qu'on ne peut pas effectuer de propres relevés.

8 Annexe D : Classification fonctionnelle des comptes communaux

Plans comptables des 1^{er} et 2^e niveaux

Fct.	Désignation
0	ADMINISTRATION GÉNÉRALE
01	Pouvoirs législatif et exécutif
02	Services généraux
03	Relations avec l'étranger
08	R&D en administration générale
1	SÉCURITÉ ET ORDRE PUBLIC, DÉFENSE
11	Sécurité publique
12	Jurisprudence
13	Exécution des peines
14	Système juridique général
15	Pompiers
16	Défense
18	R&D en ordre et sécurité publics, défense
2	FORMATION
21	École obligatoire
22	Écoles spéciales
23	Formation professionnelle initiale
25	Écoles de formation générale
26	Formation professionnelle supérieure
27	Hauts écoles
28	Recherche
29	Autres systèmes éducatifs
3	CULTURE, SPORT ET LOISIRS, ÉGLISE
31	Patrimoine culturel
32	Culture, autres
33	Médias
34	Sport et loisirs
35	Églises et affaires religieuses
38	R&D en culture, sport et loisirs, église
4	SANTÉ
41	Hôpitaux, cliniques et établissements médico-sociaux
42	Soins ambulatoires
43	Prévention en matière de santé
48	R&D en santé
49	Secteur de la santé, non spécifié
5	SÉCURITÉ SOCIALE
51	Maladie et accident
52	Invalidité
53	Vieillesse + survivants
54	Famille et jeunesse
55	Chômage
56	Construction de logements sociaux
57	Aide sociale et domaine de l'asile
58	R&D en sécurité sociale
59	Prévoyance sociale, non spécifiée

Fct.	Désignation
6	TRANSPORT ET COMMUNICATIONS
61	Trafic routier
62	Transports publics
63	Transports, autres
64	Communications
68	R&D en transport et communications
7	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT
71	Approvisionnement en eau
72	Traitement des eaux usées
73	Gestion des déchets
74	Aménagements
75	Protection de la biodiversité et des paysages
76	Lutte contre la pollution
77	Autre protection environnementale
78	R&D en protection de l'environnement
79	Aménagement du territoire
8	ÉCONOMIE NATIONALE
81	Agriculture
82	Sylviculture
83	Chasse et pêche
84	Tourisme
85	Industrie, artisanat, commerce
86	Banques et assurances
87	Carburants et énergie
88	R&D en économie nationale
89	Autres entreprises artisanales
9	FINANCES ET IMPÔTS
91	Impôts
92	Conventions fiscales
93	Péréquation financière et compensation des charges
94	Parts aux recettes de la Confédération
95	Parts de revenus, autres
96	Administration de la fortune et de la dette
97	Redistributions
99	Postes non ventilés

9 Annexe E : Recensement des entreprises subventionnées

Cette fiche montre **deux solutions pour le recensement des prestations d'entreprises subventionnées** dans le cadre du relevé des charges de centre. On y présente également la gestion des impôts sur les billets.

Concernant les entreprises subventionnées considérées, il s'agit d'infrastructures ou de prestations qui ne sont pas gérées via les comptes de la ville bien qu'elles se situent sur son territoire et que la ville contribue à les fournir au moyen d'une subvention. À ce propos, il s'agit majoritairement de prestations dans les domaines de la culture et du sport (p. ex. salle de concert ou stade de sport).

Le recensement des prestations peut s'effectuer de deux manières :

- La **méthode « Top-down »** (point de vue de l'entreprise subventionnée) est recommandée lorsque l'entreprise fait partie, avec toutes ses dépenses et ses recettes, des comptes de la ville.
- La **méthode « Bottom-up »** (point de vue du subventionneur, perspective de la ville) est recommandée lorsque seules les subventions de la ville passent par les comptes de la ville.

Pour préciser ces deux solutions, les suppositions suivantes sont faites à titre d'exemple :

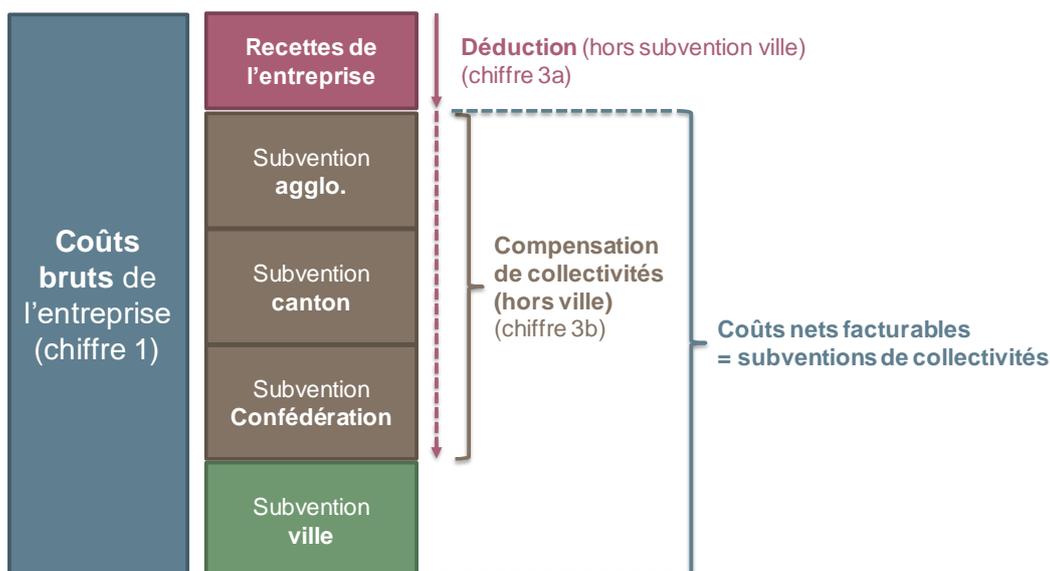
Situation de départ financière (en CHF)		Clé de répartition des coûts (supposition)	
Coûts bruts de l'entreprise subv.	300'000	Ville	50%
Recettes de la vente de billets	200'000	Reste du canton	50%
Subvention (contribution) canton	60'000		
Subvention (contribution) ville	40'000		
	-		

Aperçu des deux modèles, selon les chiffres du formulaire de saisie

Chiffre	Désignation de la rubrique dans le formulaire	Point de vue entreprise subventionnée (« Top-down »)	Point de vue subventionneur (perspective de la ville, « Bottom-up »)
Quand le privilégier ?		Lorsque l'entreprise fait partie, avec toutes ses dépenses et ses recettes, des comptes de la ville	Lorsque seules les subventions de la ville passent par les comptes de la ville
1	Coûts bruts non corrigés	Coûts bruts de l'entreprise	Subvention de la ville
2	Correction pour les coûts « overhead » et transversaux	Nul, car on ne facture pas de coûts « overhead » sur les subventions (fixer le supplément à 0 %) ⁴⁶	
3a	Recettes	Toutes les recettes : billetterie, dons, subventions de collectivités (hors ville !), autres recettes	Rien !
3b	Dont compensation de collectivités, total	Subventions de collectivités (hors ville !)	Subventions de collectivités (hors ville !)
4	<i>Coûts nets facturables</i>	<i>Correspond aux subventions totales de la collectivité (ville incluse)</i>	<i>Correspond aux subventions totales de la collectivité (ville incluse)</i>
7	Compensations / subventions actuelles	Subventions de collectivités (hors ville)	Subventions de collectivités (hors ville)

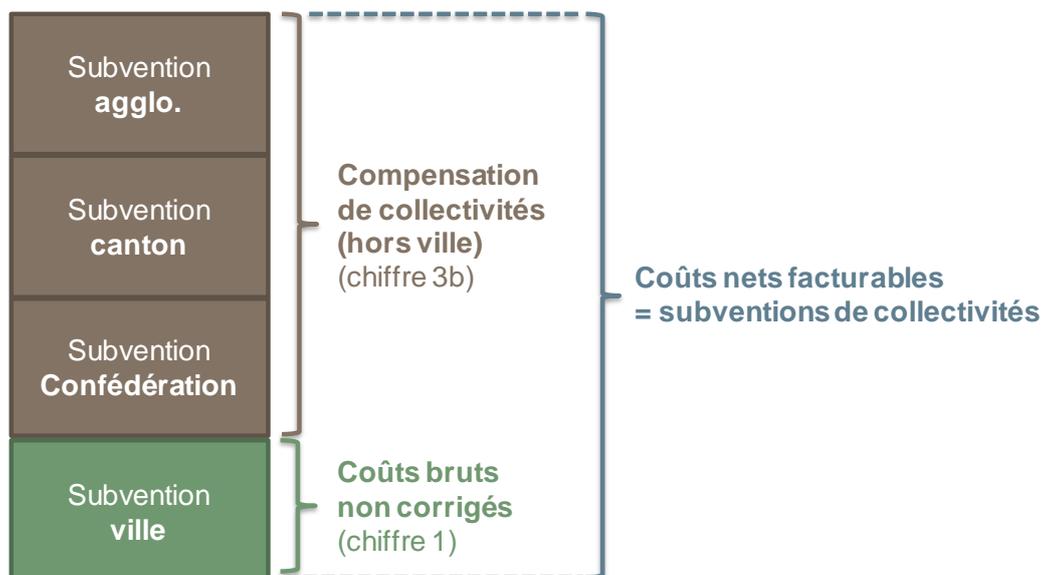
⁴⁶ Dans des cas justifiés, une partie du supplément peut également être facturée concernant les subventions (lorsque la ville ne verse pas seulement les sommes, mais p. ex. siège aussi dans les entreprises subventionnées ou gère ses comptes).

9.1 Top-down : Point de vue entreprise subventionnée



	Étape de calcul	Chiffre-clé	en CHF	Source de données/compte/remarques
Calcul des coûts				
1	Coûts bruts non corrigés		300'000	
2	Correction pour coûts overhead et transversaux			
3a	Recettes		260'000	
3b	dont compensation des collectivités (total)		60'000	
4	Coûts nets facturables		100'000	1 + 2 - 3a + 3b
Clés de répartition des coûts (taux d'utilisation)				
5a	Ville	50.0%		
5b	Périphérie de l'agglomération			
5c	Reste du canton	50.0%		
5d	Cantons voisins			
5e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			
Parts des coûts				
6a	Ville		50'000	4 x 5a
6b	Périphérie de l'agglomération			4 x 5b
6c	Reste du canton		50'000	4 x 5c
6d	Cantons voisins			4 x 5d
6e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			4 x 5e
Compensations / subventions actuelles				
7a	Confédération			
7b	Canton		60'000	
7c	Périphérie de l'agglomération			
7d	Reste du canton			
7e	Cantons voisins			
7f	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			
Charges de centre				
8a	Périphérie de l'agglomération			6b - (7a x 5b) - (7b x 5b / (5a + 5b + 5c)) - 7c
8b	Reste du canton		20'000	6c - (7a x 5c) - (7b x 5c / (5a + 5b + 5c)) - 7d
8c	Cantons voisins			6d - (7a x 5d) - 7e
8d	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			6e - (7a x 5e) - 7f
9	Total charges de centre		20'000	8a + 8b + 8c + 8d

9.2 Bottom-up : Point de vue subventionneur (perspective de la ville)



	Étape de calcul	chiffre-clé	en CHF	Source de données/comptes/remarques
Calcul des coûts				
1	Coûts bruts non corrigés		40'000	
2	Correction pour coûts overhead et transversaux			
3a	Recettes			
3b	dont compensation des collectivités (total)		60'000	
4	Coûts nets facturables		100'000	1 + 2 - 3a + 3b
Clés de répartition des coûts (taux d'utilisation)				
5a	Ville	50.0%		
5b	Périphérie de l'agglomération			
5c	Reste du canton	50.0%		
5d	Cantons voisins			
5e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			
Parts des coûts				
6a	Ville		50'000	4 x 5a
6b	Périphérie de l'agglomération			4 x 5b
6c	Reste du canton		50'000	4 x 5c
6d	Cantons voisins			4 x 5d
6e	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			4 x 5e
Compensations actuelles / subventions				
7a	Confédération			
7b	Canton		60'000	
7c	Périphérie de l'agglomération			
7d	Reste du canton			
7e	Cantons voisins			
7f	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			
Charges de centre				
8a	Périphérie de l'agglomération			$6b - (7a \times 5b) - (7b \times 5b / (5a + 5b + 5c)) - 7c$
8b	Reste du canton		20'000	$6c - (7a \times 5c) - (7b \times 5c / (5a + 5b + 5c)) - 7d$
8c	Cantons voisins			$6d - (7a \times 5d) - 7e$
8d	Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)			$6e - (7a \times 5e) - 7f$
9	Total charges de centre		20'000	$8a + 8b + 8c + 8d$

10 Annexe F : Cas particulier impôts sur les billets

Les impôts sur les billets peuvent notamment s'appliquer aux entreprises subventionnées mentionnées à l'annexe E. Comme les impôts sur les billets sont en partie causés par les non-résidents (via leur visite), ils doivent être considérés proportionnellement (selon la clé de répartition des coûts) en tant que compensation lors du recensement des charges de centre.

Il existe deux variantes possibles pour tenir compte des impôts communaux sur les billets :

- Variante 1 : Prise en considération globale des recettes totales des impôts sur les billets à la fin (c.-à-d. après l'agrégation de toutes les charges de centre) au sens d'une compensation des charges de centre.
- Variante 2 :
 - Prise en considération directement au niveau de chaque prestation (si directement attribuable à la prestation, p. ex. impôts sur les billets d'une grande institution culturelle).
 - Prise en considération des recettes résiduelles qui n'ont pas pu être affectées aux différentes prestations, au sens de la variante 1.

La variante 1 est généralement recommandée.

Si on opte pour la variante 2 en concertation avec Ecoplan, cela affecte le recensement dans le formulaire de saisie de la manière suivante :

Chiffre	Point de vue entreprise subventionnée	Point de vue subventionneur
1	Coûts bruts de l'entreprise	Subvention de la ville
2	Nul !	Nul !
3a	Toutes les recettes : billetterie, dons, subventions de collectivités (hors ville !), autres recettes, impôts de la ville sur les billets	Impôts de la ville sur les billets
3b	Subventions de collectivités (hors ville !)	Subventions de collectivités (hors ville !)
4	<i>Correspond aux subventions totales de la collectivité (ville incluse) → baisse dans le montant</i>	<i>Correspond aux subventions totales de la collectivité (ville incluse) → baisse dans le montant</i>
7	Subventions de collectivités (hors ville)	Subventions de collectivités (hors ville)

Bibliographie

- Ecoplan (1997)
Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Bern.
- Ecoplan (2000)
Zentrumslasten St. Gallen.
- Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam / advokatur afs (2010)
Financement et compensation des charges dans les agglomérations.
- Ecoplan (2010)
Transferts de coûts vers les villes. Vue d'ensemble et exemples choisis. Étude sur mandat de l'Union des villes suisses.
- Ecoplan (2010)
Charges des villes. Bases scientifiques. Étude sur mandat de l'Union des villes suisses.
- Ecoplan (2011)
Zentrumslasten Stadt St.Gallen. Étude sur mandat de la ville de Saint-Gall.
- Ecoplan (2013)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011. Étude sur mandat de l'Administration fédérale des finances.
- Ecoplan (2013)
Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations. Étude de base dans le cadre du Monitoring de l'espace urbain suisse sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).
- Ecoplan (2015) : Les charges de centre de la Ville de Genève. Étude des prestations de la Ville de Genève au bénéfice d'usagers externes. Sur mandat du Conseil administratif de la Ville de Genève.
- Ecoplan (2015) : Les villes et leurs impôts : Quelle part des rentrées fiscales reste dans les villes et combien va aux cantons et à la Confédération ? Sur mandat de la CDFV.
- Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest (2006)
Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn.
- KPG (2005)
Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003).
- Conseil exécutif du canton de Berne (2008)
Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012).
- Seco (1999)
Bericht über die Kernstädte.
- Universität de Zurich et Infras (2004)
Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.