



RAPPORT FINAL – 23.08.2017

Charges de centre des villes

Rapport de la Ville de Lausanne

Sur mandat de la Ville de Lausanne et 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 de la Ville de Lausanne
Mandant: Ville de Lausanne et Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
CDFV
Lieu: Berne
Date: 23.08.2017

Accompagnement Ville de Lausanne

Emmanuel Bourquin (Chef du service des finances)
Sylvain Croset (Economiste au service des finances)

Groupe d'accompagnement CDFV

Karin Christen (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

Claudia Peter
Ramin Mohagheghi
Felix Walter
Matthias Setz

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
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

	Table des matières	2
1	Introduction	3
1.1	Contexte	3
1.2	Objectif et démarche	3
1.3	Synthèse	4
2	Délimitations géographiques	6
3	Méthodologie et procédure	8
4	Résultats	10
4.1	Résultat global.....	10
4.2	Domaines et clés de répartition particuliers	13
4.3	Indications sur les avantages de site, les effets réciproques et le paiement dans la péréquation intercommunale.....	27
4.3.1	Avantages de site.....	27
4.3.2	Effets réciproques	29
4.3.3	Paiements de la Ville de Lausanne dans la péréquation	30
4.4	Système de péréquation et de compensation des charges	32
4.5	Compensation envisageable des charges de centre	34
	Bibliographie	36

1 Introduction

1.1 Contexte

En règle générale et particulièrement dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III, les villes vont être amenées à relever d'importants défis sur le plan financier. Une hausse des charges et un effritement des recettes se dessinent. Dans cette situation, des arguments fondés sont essentiels, notamment dans les débats sur les systèmes nationaux et cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges ou encore sur la répartition des tâches et leur financement entre la Confédération, les cantons, les villes et les autres communes.

Les charges de centre constituent un aspect important : plusieurs études montrent que les villes continuent de supporter d'importantes charges de centre non couvertes. Toutefois, de nombreuses villes n'ont pas fait l'objet d'études sur le montant des charges de centre, ou alors celles-ci ne sont pas à jour – et même lorsque des études existent, il s'avère généralement impossible de les comparer d'un point de vue méthodologique.

Définitions

- Les **charges de centre** sont des prestations du centre **dont profitent les usagers extérieurs à la commune** sans les indemniser intégralement (par exemple offres culturelles et de loisirs, transports publics, tâches de sécurité), soit des prestations des centres au bénéfice de non-résidents. 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 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 dit de ville A).

Remarque: la théorie des charges de centre est traitée en détails dans le rapport méthodologique.¹

1.2 Objectif et démarche

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé Ecoplan de réaliser une étude ayant pour but de montrer l'ampleur des charges de centre de certaines villes. L'ensemble de la démarche a été effectuées avec huit autres villes suisses (Genève, Lucerne, Berne, Saint-Gall, Klotten, Soleure, Bienne et Gossau) et a abouti à un rapport global présenté lors d'une conférence de presse le 28 août 2017 à Berne.

¹ Cf. Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique, Annexe A.

Dans le présent projet, des estimations fiables et comparables des charges de centre des villes participantes ont été réalisées. Le rapport de synthèse à l'attention de la CDFV permet de faciliter la comparaison, la classification et la communication. On confère ainsi un fondement plus solide à la discussion portant sur une meilleure compensation des prestations de centre.

Pour servir de base à l'étude, la CDFV a financé l'élaboration d'une méthodologie permettant d'évaluer rapidement les charges de centre des villes participantes ainsi que de faire la synthèse des résultats.

En collaboration avec Ecoplan, les villes participantes ont compilé les principaux postes de dépenses et les parts d'usagers (résidents vs autres) en s'appuyant sur les données existantes ou estimées avec fiabilité. Les villes ont participé à ce projet en apportant leurs connaissances techniques ainsi qu'une contribution financière. Ecoplan a établi pour chaque ville participante un rapport succinct sur les charges de centres collectées. Par ailleurs, les résultats des différents rapports pour chaque ville alimentent le rapport de synthèse à l'attention de la CDFV.

Le présent document est un **rapport** à l'attention de la Ville de Lausanne. Comparé au rapport de synthèse, le présent rapport offre un aperçu détaillé des différentes prestations et charges de centre de la Ville de Lausanne. S'agissant des comparaisons avec les autres villes participant à l'étude de la CDFV, veuillez-vous référer au **rapport de synthèse**.

Les bases de données pour les charges de centre de la Ville de Lausanne ont été compilées dans une **annexe**² distincte. La méthodologie, telle qu'elle fut appliquée à chaque ville, est présentée en détails dans un **rapport méthodologique**³ séparé.

1.3 Synthèse

Différentes études montrent que les villes-centres continuent de supporter des charges significatives, profitant à des usagers externes et pour lesquelles elles ne sont pas indemnisées. En effet, les communes dont le domicile de ces usagers est externe ne participent pas ou que partiellement au financement des prestations consommées par leurs résidents (par exemple offre culturelle, loisirs, transports publics, sécurité).

Tel qu'évoqué préalablement, neuf villes ont participé à l'étude. Les charges de centre ont été collectées selon une méthode uniforme et sont dès lors comparables. Par charges de centre, l'on considère les coûts liés aux prestations que la population non résidente utilise, sans toutefois les payer intégralement pour différents domaines, principalement la culture, les loisirs, les transports et la sécurité.

Une fois ces éléments calculés sur la base d'éléments issus des comptes des villes concernées, l'on déduit les avantages de site dont jouit une ville en raison de sa fonction de centre, par exemple l'accès aux prestations offertes. De la même façon, on prend aussi en compte

² Cf. Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport de la ville de Lausanne: Annexe avec formulaires de collecte et bases de données.

³ Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

(donc on déduit) les effets réciproques, à savoir les prestations des communes périphériques au profit de la population de la ville.

Ces déductions permettent de déterminer les charges de centre nettes. Enfin, si l'on retire des charges de centre nettes les compensations forfaitaires (par exemple dans le cadre de la péréquation financière cantonale), on obtient les charges de centre nettes *non couvertes*.

S'agissant de la Ville de Lausanne, le rapport estime, sur la base de la méthodologie appliquée de manière uniforme à l'ensemble des villes ayant participé à l'analyse, que le montant des charges de centre nettes non couvertes atteint un total de CHF 65.2 millions. Rapporté à la population lausannoise, chaque habitant de la Ville paie en moyenne CHF 481.- pour des prestations consommées par des non-résidents.

Les principaux domaines faisant l'objet de charges non couvertes sont les suivants :

- les prestations culturelles avec des charges de centre évaluées à CHF 30 millions ;
- les frais liés à la sécurité publique (corps de police principalement) avec des charges de centre estimés à CHF 29 millions ;
- les domaines du sport et des loisirs (près de CHF 20 millions de charges de centre) et des transports pour CHF 15 millions (transport privé, c'est-à-dire les routes pour CHF 9 millions et les transports publics pour CHF 6 millions).

Ces montants doivent être considérés de manière globale. Les charges de centre et notamment les parts d'usagers ont été collectées via les comptes de la Ville et des statistiques disponibles (population, pendulaires,...) de la manière la plus rigoureuse possible ou par le biais d'estimations lorsqu'il n'existait pas de statistiques.

Si des négociations étaient entamées sur des compensations concrètes, les estimations devraient vraisemblablement être approfondies, en particulier pour les charges de centre affichant un montant élevé.

L'analyse produite ci-après, présente cependant une problématique commune à toutes les villes centre examinées et permettra de jeter les bases visant à établir un dialogue entre les communes et avec le Canton afin de viser un financement plus équitable au niveau des différentes prestations payées par les contribuables lausannois bénéficiant également aux non-résidents. En ce sens, les résultats obtenus par le biais de ce rapport pourront servir de base de négociation notamment pour les discussions liées à la réforme de la péréquation prévue en 2021.

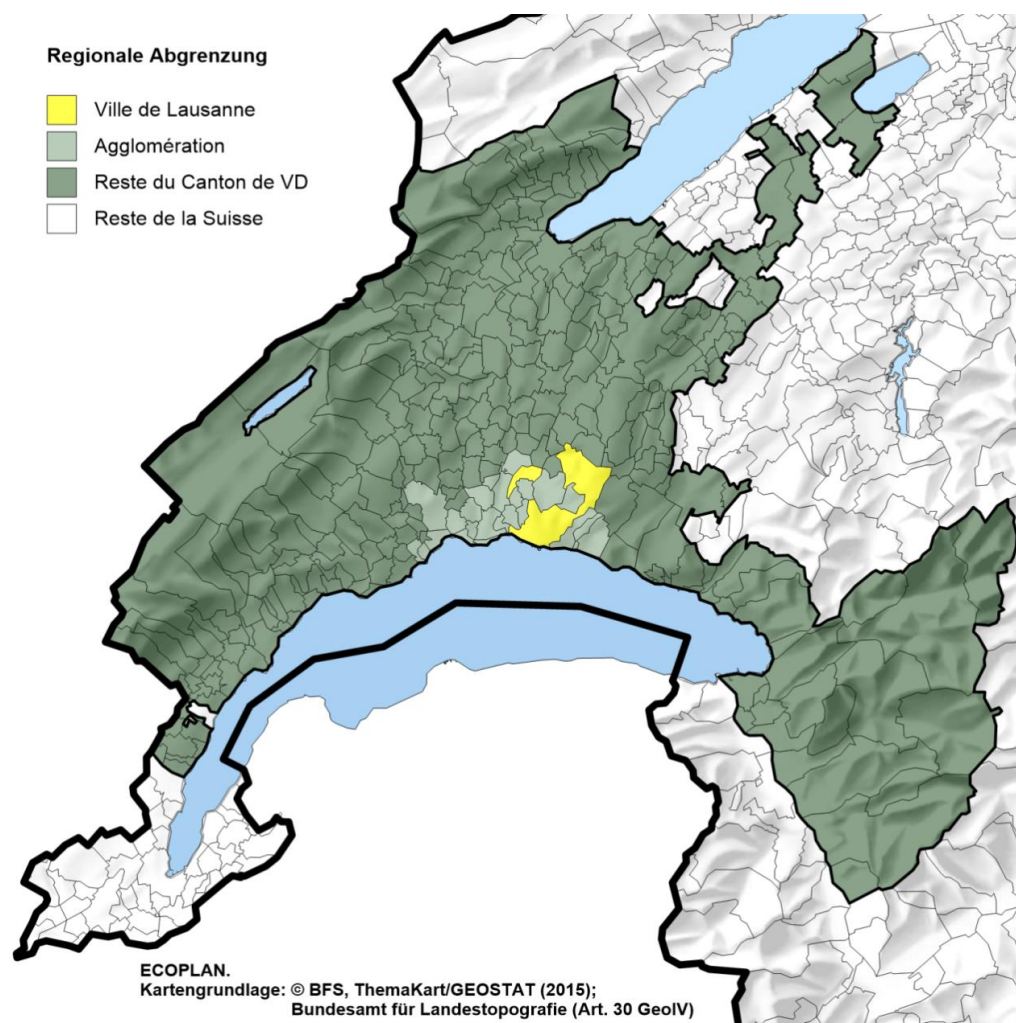
2 Délimitations géographiques

Pour cette étude, la délimitation géographique suivante a été choisie en concertation avec la Ville de Lausanne:

- Ville de Lausanne
- Communes de l'agglomération lausannoise⁴
- Reste du canton de Vaud
- Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus).

Les cartes suivantes (Illustration 2-1) et le tableau d'aperçu des chiffres-clés (Illustration 2-2) ci-dessous servent à préciser ces délimitations géographiques:

Illustration 2-1: Délimitation géographique pour la présente étude



⁴ Belmont-sur-Lausanne ; Bussigny-près-Lausanne ; Chavannes-près-Renens ; Cheseaux-sur-Lausanne ; Crissier ; Denges ; Echandens ; Echichens ; Ecublens (VD) ; Epalinges ; Jouxten-Mézery ; Le Mont-sur-Lausanne ; Lonay ; Lully (VD) ; Lutry ; Morges ; Paudex ; Préverenges ; Prilly ; Pully ; Renens (VD) ; Romanel-sur-Lausanne ; Saint-Sulpice (VD) ; Villars-Sainte-Croix.

Illustration 2-2: Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Equivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Lausanne	1	135'629	92'934		
Agglomération	15	163'956	80'892	20'722	12'285
Reste du canton Vaud	302	473'822	170'375	24'343	5'182
Reste de la Suisse	2'006	7'553'719	3'621'535	9'576	4'411
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	54'641	21'878

Remarque : Pendulaires concernant la ville de Lausanne

Sources: Communes: OFS, STATPOP (2015), Gemeindestand
 Population: OFS, STATPOP (2015), Ständige Wohnbevölkerung
 Équivalents plein temps: OFS, STATENT (2014), EPT
 Pendulaires: OFS, Matrice des pendulaires (2011), lien vers le registre basé sur STATPOP, registre AVS, STATENT

D'après la structure territoriale « Agglomérations et centres hors agglomération 2012 » de l'OFS⁵, l'agglomération de Lausanne comprend 127 communes au total. La ceinture de l'agglomération utilisée pour le rapport a été définie par la Ville de Lausanne et correspond au périmètre des communes de l'agglomération lausannoise⁶ avec 26 communes.⁷ La ceinture de l'agglomération prise en considération diffère donc de la définition de l'OFS mentionnée ci-dessus.

Aide à la lecture de Illustration 2-2 (par colonne):

- Communes: nombre de communes comprenant l'unité territoriale respective.
- Population: population de l'unité territoriale respective.
- Équivalents plein temps: au total, le canton de Vaud affiche en équivalents plein temps (EPT) 344 000 emplois – une bonne moitié d'entre eux à Lausanne et dans son agglomération.
- Pendulaires entrant dans la ville: au total, Lausanne enregistre 54 641 pendulaires entrants, dont 20 722 venant de l'agglomération.
- Pendulaires sortant de la ville: au total, 12 285 sortent de Lausanne pour rejoindre l'agglomération.

⁵ Cf. OFS (2016), Les niveaux géographiques de la Suisse 2016, en ligne sur Internet: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/regions-analyse.html>

⁶ Projet d'agglomération Lausanne-Morges.

⁷ Belmont-sur-Lausanne, Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Cheseaux-sur-Lausanne, Crissier, Denges, Echandens, Echichens, Ecublens, Epalinges, Jouxens-Mézery, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Lonnay, Lully, Lutry, Morges, Paudex, Préverenges, Prilly, Pully, Renens, Romanel-sur-Lausanne, St-Sulpice, Tolochenaz, Villars-Ste-Croix
 En ligne sur Internet sous <http://www.lausanne-morges.ch/index.php?aid=224>

3 Méthodologie et procédure

Pour calculer les charges de centre, une procédure structurée a été établie, cette démarche est expliquée en détail dans le rapport méthodologique⁸. En résumé et pour simplifier, les charges de centre ont été calculées en cinq étapes de travail:

1. Prestations pertinentes: les prestations avec un potentiel de forte utilisation par des usagers non-résidents sont identifiées.
2. Coûts nets facturables: les coûts par prestation sont déterminés sur la base des comptes 2015 de la ville. Pour ce faire, les coûts transversaux et généraux sont pris en considération.
3. Clés de répartition des coûts: les coûts sont répartis en fonction de l'utilisation des prestations de centre et ces clés de répartition reposent sur les statistiques usagers, les listes d'adhérents, les parts de population, les statistiques relatives aux pendulaires etc.
4. Recettes: on tient compte des (c.-à-d. on déduit les) recettes découlant de subventions et compensations que les villes perçoivent éventuellement de la Confédération, des cantons et des communes pour la fourniture d'une certaine prestation.
5. Estimation, en cas de lacunes dans les données, sur la base des tendances et informations permettant d'induire l'évolution des coûts.

La collecte des données (étapes 1 à 5) a été coordonnée par le Service des finances de la Ville. Ecoplan a accompagné ces travaux et apporté un soutien technique. Outre le calcul à proprement parler des charges de centre, Ecoplan a également mené un examen critique des données collectées.

Dans la mesure du possible, les charges de centre et notamment les parts d'usagers ont été collectées via des statistiques d'usagers réelles, des données sur la pendularité et par le biais d'estimations lorsqu'il n'existait pas de statistiques. Les parts d'usagers représentent une approximation au sens d'une estimation relativement conservatrice. Si des négociations étaient entamées sur des compensations concrètes, les estimations devraient éventuellement être approfondies et mises à jour, en particulier pour les charges de centre affichant un montant élevé.

Outre les charges de centre, les **avantages de site** dont jouit la Ville en raison de sa fonction de centre (meilleur accès aux prestations offertes, emplois supplémentaires, impôts, etc.) ainsi que les **effets réciproques** (contrepartie: prestations des communes périphériques au profit de la population de la Ville de Lausanne) sont à prendre en considération. D'une manière similaire aux études sur les charges de centre dans les cantons de Berne, Saint-Gall, Schaffhouse et Genève⁹, ces avantages de site et les effets réciproques sont pris en compte **de manière forfaitaire** en appliquant une part sur les charges de centre.

⁸ Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

⁹ Cf. Ecoplan (1997), *Zentrumslasten und -nutzen*; KPG (2005), *Zentrumslasten/-nutzen*; Ecoplan (2011), *Zentrumslasten der Stadt St. Gallen*; Universität Zürich / Infras (2004), *Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen*; Ecoplan (2015), *Les charges de centre de la Ville de Genève*.

La présente étude ne comprend pas d'analyse approfondie des recettes fiscales perçues par Lausanne en tant que centre pour les personnes morales. Comme mentionné plus haut, celles-ci sont prises en compte via une déduction forfaitaire pour les avantages de site.

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

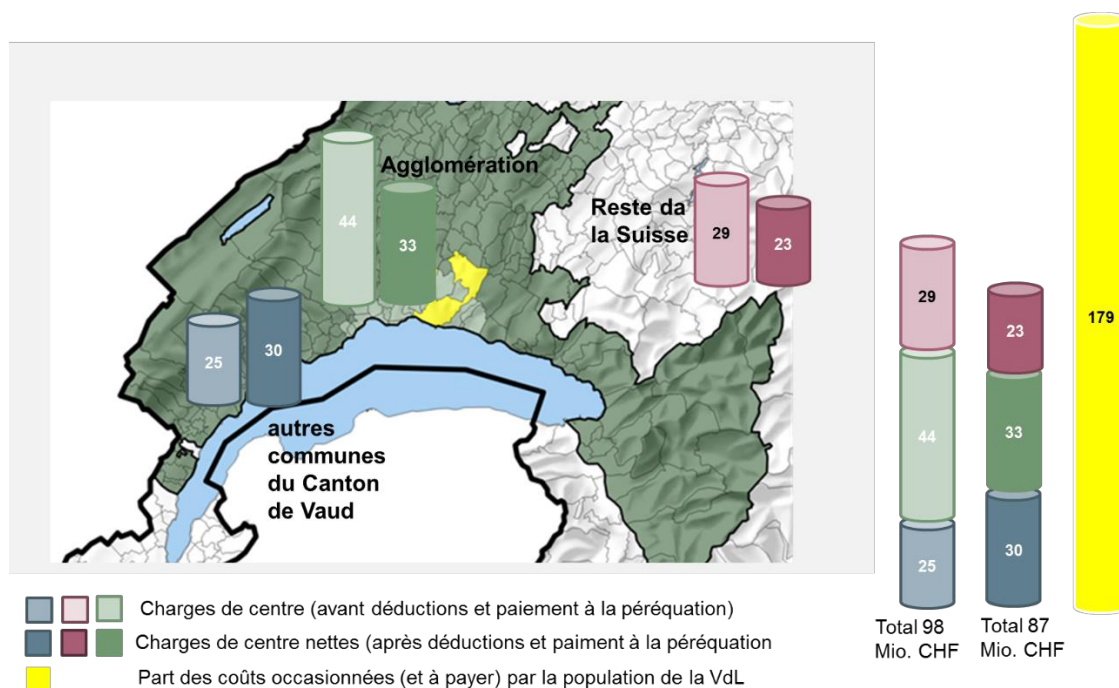
Dans le canton de Vaud, un **système de compensation (péréquation intercommunale vaudoise, ci-après simplement péréquation)** existe déjà. Il inclut notamment les domaines **routes (transport privé) et transports publics, la répartition des coûts liés à la police, ainsi que des revenus spécifiques liés à la population**. Par conséquent, il a été tenu compte des flux de financement issus de la péréquation pour calculer les charges de centre. Le système cantonal de péréquation et de compensation des charges en tant que tel est traité plus en détails au chapitre 4.4.

4 Résultats

4.1 Résultat global

Selon les calculs, les charges de centre s'élèvent à CHF 97.9 millions pour la Ville de Lausanne.¹⁰ Après déduction des avantages de site et des effets réciproques estimés approximativement (« contrepartie », c.-à-d. des prestations des communes périphériques au profit d'usagers de la ville) et des paiements liés à la péréquation, le montant des charges de centre restantes atteint un total de CHF 86.6 millions (voir Illustration 4-1). Chaque habitant-e de la ville paie donc via les impôts communaux CHF 639.- net en moyenne pour des prestations consommées par les non-résidents. Si on déduit encore la couche population de CHF 21.4 millions comme indemnisation forfaitaire on arriverait à des charges nettes non couvertes de CHF 65.2 millions ou CHF 481.- que chaque habitant-e de la ville de Lausanne paie via les impôts communaux.

Illustration 4-1: Résultat global



¹⁰ Les compensations actuelles des communes environnantes sont déjà prises en considération. On tient également compte du fait que dans le cadre de la péréquation, la Ville de Lausanne paie aussi des contributions aux communes environnantes.

Les domaines qui occasionnent le plus de charges de centre non compensées sont la culture avec CHF 30 millions et la sécurité publique avec CHF 29 millions (surtout police). Viennent ensuite les domaines du sport et des loisirs (près de CHF 20 millions), du transport privé (plus de CHF 9 millions) et des transports publics (plus de CHF 6 millions).

L'illustration 4-2 suivante rassemble les résultats sous forme de tableau et l'illustration 4-3 présente les informations essentielles en complément sous forme de graphique. Pour des explications sur le tableau (Illustration 4-2):

- Dans le domaine de la culture, les charges de centre s'élèvent à environ CHF 30.5 millions au total. Dans ce contexte, les compensations des communes environnantes sont déjà prises en compte. Les charges de centre ont été calculées sur la base des statistiques et estimations relatives à l'utilisation puis imputées aux différents domaines particuliers. Les communes de l'agglomération engendrent par exemple des charges de centre non compensées de CHF 10.9 millions dans le domaine de la culture.
- Le total des charges de centre découle de la somme des charges de centre par domaine.
- Dans les deux lignes suivantes, on procède à deux **déductions**:
 - **Avantages de site** dont jouit la ville en raison de sa fonction de centre (meilleur accès aux prestations offertes, emplois supplémentaires, impôts, etc.).
 - **Effets réciproques** (appelés contrepartie), c.-à-d. des prestations des communes périphériques au profit de la population de la Ville de Lausanne.
 - Par ailleurs, les **contributions de la ville de Lausanne dans la péréquation** sont aussi comptées, y compris communes périphériques. (cf. chapitre 4.3.3).
- Il en résulte les **charges de centre nettes** qui sont également présentées par personne (de la population de la ville dans la première colonne et de la population des communes périphériques respectives dans les autres colonnes).
- Si on considère en plus les indemnités forfaitaires (comme la couche population cf. chapitre 4.4c)) il reste « **des charges de centres nettes non couvertes** ».

Illustration 4-2: Estimation des charges de centre de la Ville de Lausanne en 2015 en milliers de CHF

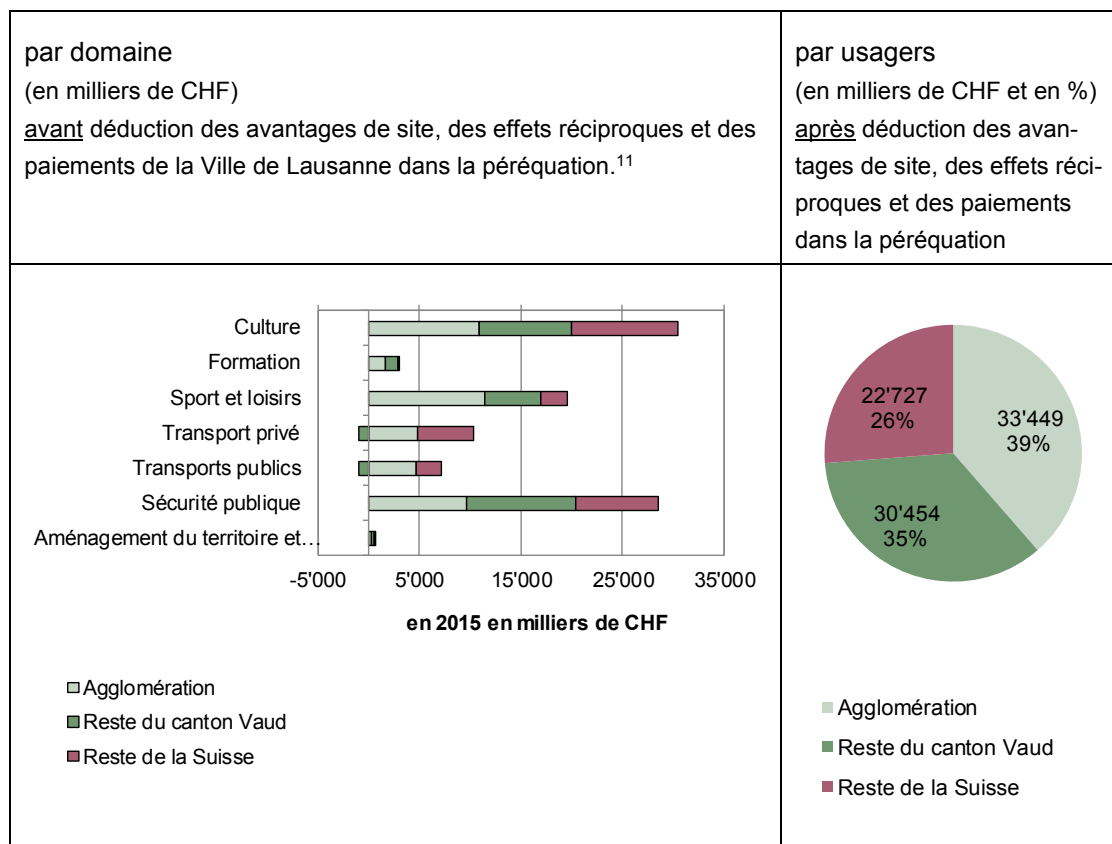
	Charges de centre non compensées				pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:			
		Agglomération	Rest du canton de Vaud	Reste de la Suisse	
Culture	30'469	10'862	9'098	10'509	27'652
Formation	3'097	1'688	1'206	202	6'869
Sport et loisirs	19'606	11'457	5'536	2'613	22'677
Transport privé	9'334	4'831	-944	5'447	25'055
Transports publics	6'191	4'714	-983	2'461	31'494
Sécurité publique	28'587	9'707	10'761	8'119	64'915
Aménagement du territoire et environnement	640	240	288	112	960
Total charges de centre	97'925	43'500	24'963	29'461	179'622
Déduction avantages de site	-9'489	-3'618	-3'542	-2'329	
Déduction effets réciproques	-21'849	-12'268	-5'175	-4'405	
Paiement à la péréquation ³⁾	20'044	5'836	14'207		
Charges de centre nettes	86'631	33'449	30'454	22'727	
Population (2015) ¹⁾	135'629	163'956	473'822	7'553'719	
Net par habitant en CHF ¹⁾	638.73	204.01	64.27	3.01	
Deduction indemnités forfaitaires ⁴⁾	-21'400				
Charges de centres nettes non couverts	65'231				
en CHF par habitant	480.95				

Source: Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) La population dans la colonne «*Total charges de centre*» correspond à la population de la ville, l'indication «*Net par habitant*» correspond à la charge nette due aux non-résidents par habitant lausannois. La population dans la colonne «*Selon usagers*» correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication «*Net par habitant*» correspond à la charge provoquée par habitant de l'unité territoriale respective.

En application de ce qui précède, la Ville de Lausanne assume financièrement CHF 196 pour chaque habitant des communes de l'agglomération lausannoise pour les prestations que ce dernier consomme à Lausanne. En ce qui concerne les autres communes du canton, se montant s'élève à près de CHF 60 par habitant.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.
- 3) Sous «*Paiement dans la péréquation*» est indiqué le montant versé par la Ville de Lausanne dans la péréquation au profit des autres communes. Elle paie au total CHF 28 millions dont CHF 8 millions reviennent à la ville elle-même (ce qui amène au total de CHF 20 millions présenté dans les charges nettes de centres). Ce montant se répartit à raison de CHF 5.8 millions pour les Communes de l'agglomération et CHF 14.2 millions pour les autres communes du canton de Vaud.
- * La raison des montants négatifs dans le transport privé et les transports publics réside dans le fait que les montants versés et obtenus par le biais de la péréquation sont calculés sur la base de la capacité financières des communes concernées.
- 4) Sous «*Déduction indemnités forfaitaires*» est indiqué le montant de CHF 21.4 millions que reçoit la ville de Lausanne de la couche population de la péréquation comme «*prime de taille*». Après la déduction de cette indemnité forfaitaire, ils restent des charges nettes non couverts de CHF 60.9 millions. Comme les données ne permettent pas d'attribuer ces flux à des communes spécifiques, il est seulement possible de calculer les charges totales mais pas selon les entités territoriales.

Illustration 4-3: Estimation des charges de centre de la Ville de Lausanne en 2015 en milliers de CHF



Source: Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

La majeure partie des charges de centre non compensées provient de la ceinture d'agglomération de la Ville de Lausanne. Les charges de centre non compensées par les autres communes du canton ne sont que légèrement inférieures. Une part non négligeable (26%) concerne aussi le reste de la Suisse (étranger inclus).

4.2 Domaines et clés de répartition particuliers

Dans cette section, les charges de centre sont présentées en détail pour chaque domaine partiel et chaque prestation de centre – avec les clés de répartition utilisées. Il n'est pas tenu compte ici des déductions pour les avantages de site et des effets réciproques. Celles-ci sont traitées au chapitre 4.3. Par contre, les impôts sur le divertissement sont pris en compte sous forme de déduction, avant de calculer le total net des charges de centre.

¹¹ La raison des montants négatifs dans le transport privé et les transports publics réside dans le fait que les versements dans la péréquation intercommunale en faveur de la VdL sont supérieurs aux coûts provoqués par ces communes, cf. explications aux chapitres 4.24.2d) et 4.2e).

a) Culture

La Ville de Lausanne dispose de quatre musées – le mudac, la Collection de l'Art Brut, le Musée historique de Lausanne ainsi que le Musée Romain de Lausanne-Vidy. Ceux-ci sont présentés avec les autres besoins en ressources administratives dans le domaine de la culture sous la rubrique « Service de la culture ». Les coûts nets du service s'élèvent (sans les subventions et imputations de subventions) à environ CHF 10 millions. La Ville de Lausanne ne perçoit presque aucune compensation d'autres unités territoriales.

Remarque méthodologique concernant les institutions subventionnées

Les coûts nets imputables représentent l'addition des subventions de la Ville de Lausanne (coûts bruts) et des subventions des autres entités. Ceux-ci sont ensuite distribués selon la clé de répartition. Par exemple l'Opéra induit des coûts imputables (subventions totales) de CHF 11.5 millions qui représentent uniquement une charge des CHF 9.4 millions pour la Ville de Lausanne. Le solde de CHF 2.1 millions est payé par le canton et les communes de l'agglomération. Tous les détails des calculs se trouvent dans le chapitre 4.1 du document annexe.

Pour les catégories des « autres subventions » les chiffres liés aux éventuelles subventions obtenues par le biais d'autres entités ne sont pas connus. Dans ce cas, les coûts nets imputables correspondent simplement aux subventions de la ville de Lausanne (méthode simplifiée). Il faut tout d'abord relever que 70% du montant des subventions est clairement identifié (représenté par 7 subventions majeures) et que seuls 30% du montant des subventions n'ont pas permis une identification de subventions de la part d'autres institutions. Si les données des autres entités étaient disponibles et qu'on les prenait en considération, les charges de villes-centres varieraient légèrement à la hausse ou à la baisse. En effet, une surestimation ou une sous-estimation des charges de ville-centre dépend de la répartition de ces subventions entre les entités et de la clé de répartition. Pour exemple, le fait de ne pas identifier des subventions obtenues de la part du canton, produit une légère sous-estimation des charges de centres avec la méthode simplifiée et retenue pour cette étude.

La même approche méthodologique s'applique aux subventions dans le domaine du sport (chapitre 4.2c)

Par ailleurs, la Ville de Lausanne accorde d'importantes subventions à diverses institutions et manifestations culturelles. L'Opéra (CHF 11.5 millions), le Théâtre de Vidy (CHF 10.4 millions), l'Orchestre de Chambre (CHF 7.9 millions) et le Béjart Ballet (CHF 5.5 millions) en sont les principaux bénéficiaires.¹² La ville de Lausanne soutient également une multitude d'autres institutions et manifestations. Celles-ci ont été réparties par le Service de la culture, en fonction de l'orientation et du rayonnement, dans les deux catégories « Manifestations et institutions ayant un rayonnement local et régional » et « Manifestations et institutions ayant un rayonnement national et international ». De cette manière, la totalité des quelque 100 subventions ont été classifiées pour un montant total de CHF 17.2 millions. Il existe également des subventions

¹² Comme mentionné dans la « Remarque méthodologique », il s'agit des coûts nets imputables. Les subventions de la ville de Lausanne s'élèvent à CHF 7.9 millions pour le Théâtre de Vidy et à CHF 4.9 millions pour l'Orchestre de Chambre.

des communes de l'agglomération (Fonds Intercommunal) et du canton qui n'ont pas été prises en considération étant donné qu'il n'était pas possible de chiffrer tous les éléments (voir remarque méthodologique au-dessus).

Au total, le domaine de la culture engendre des coûts nets de CHF 66 millions (coûts de la ville de Lausanne plus indemnités des autres entités). En déduisant l'utilisation de ville-centre, on obtient une charge de centre d'environ CHF 33.5 millions. Si on déduit ensuite de ce montant l'impôt sur les divertissements (environ CHF 3 millions) payés par les non-résidents, on obtient des charges de centre de CHF 30.5 millions.

Sur celles-ci, plus de 22% concernent l'Opéra et environ 17% le Théâtre de Vidy. Les deux musées représentent respectivement 6% (mudac) et 7% (Collection de l'Art Brut) des charges de centre. La part des charges de centre se répartit de manière relativement équitable sur les usagers des communes de l'agglomération (36%), des autres communes du canton de Vaud (30%) et du reste de la Suisse (34%), dont font également partie tous les autres visiteurs (touristes). Cela montre que les institutions culturelles attirent des visiteurs bien au-delà de l'agglomération lausannoise.

Les clés de répartition des visiteurs pour calculer les charges de centre proviennent des sources suivantes:

- Pour le mudac et la Collection de l'Art Brut, des études sur l'origine des visiteurs ont été menées durant une ou plusieurs expositions.
- Pour le Service de la culture, la clé usager a été calculée en faisant la moyenne pondérée des clés relatives aux usagers des musées et des autres institutions et manifestations subventionnées.
- Pour toutes les institutions subventionnées listées séparément dans l'illustration suivante (de l'Orchestre de Chambre au Théâtre Kléber-Méleau), des statistiques effectives sur les visiteurs ont pu être établies (pour les détails des bases de données, cf. feuilles de relevé dans le rapport de synthèse).
- Pour les « manifestations locales et régionales » et « manifestations nationales et internationales », aucune statistique effective sur les visiteurs n'était disponible. Une évaluation du Service de la culture basée sur ses connaissances de terrain a donc été utilisée.

Illustration 4-4: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine de la culture

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Indemnités (1'000 CHF) ¹⁾	Charges des centres urbains (1'000 CHF)			Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	
Service de culture										
Musées										
mudac	2'590	30%	28%	13%	29%	0	725	329	762	1'816
Collection de l'Art Brut	2'542	15%	4%	7%	74%	0	109	165	1'881	2'155
Autres										
Service de la culture	5'044	41%	23%	18%	17%	38	1'159	902	870	2'932
<i>total intermédiaire</i>	10'176					38	1'994	1'397	3'513	6'903
Subventions										
Musique										
Orchestre de Chambre de Lausanne	7'895	43%	30%	20%	8%	3'040 ²⁾	1'242	930	643	2'815
Les Docks	963	16%	11%	22%	51%	30	103	200	488	791
Théâtre										
Béjart Ballet Lausanne	5'488	53%	14%	11%	21%	236 ³⁾	604	620	1'135	2'359
Opéra	11'496	29%	27%	30%	14%	2'081 ⁴⁾	2'292	2'766	1'651	6'710
Théâtre de Vidy	10'355	38%	17%	19%	26%	2'427 ⁵⁾	1'026	1'425	2'627	5'078
Petit Théâtre	1'262	51%	21%	20%	8%	291 ⁶⁾	198	186	101	486
Théâtre Kléber Méleau	1'797	37%	30%	24%	9%	735 ⁷⁾	82	326	160	568
Autres subventions										
Manif. locales et régionales	12'445	60%	25%	10%	5%	0	3'111	1'245	622	4'978
Manif. nat.et internat.	4'765	40%	30%	20%	10%	0	1'430	953	477	2'859
<i>total intermédiaire</i>	56'467					8'840	10'088	8'652	7'904	26'644
Total avant impôts	66'643					8'878	12'082	10'048	11'417	33'547
<i>Déduction Impôts sur le divertissement</i>		41%	23%	18%	17%	5'261 ⁸⁾	-1'220	-950	-908	-3'078
Total	66'643					14'139	10'862	9'098	10'509	30'469
<i>(répartition en %)</i>							36%	30%	34%	

Les coûts nets incluent les coûts où subventions de la Ville de Lausanne et des autres entités, voir encadré «remarque méthodologique»

¹⁾ Sauf si spécifié autrement, il s'agit des contributions du canton de VD

²⁾ Contribution fédérale : 50 / contribution canton de VD : 2'825 / contribution Agglomération : 165

³⁾ Contribution fédérale (Pro Helvetia) : 70 / contribution Agglomération : 166

⁴⁾ Contribution canton de VD : 1'830 / contribution Agglomération (fonds intercommunal): 251

⁵⁾ Contribution fédérale : 253 / contribution canton de VD : 1'925 / contribution Agglomération : 249

⁶⁾ Contribution canton de VD : 287 / contribution Agglomération : 4

⁷⁾ Contribution canton de VD : 415 / contribution Agglomération : 320

⁸⁾ Total impôts sur le divertissement : 5'261 / dont payé par la Ville : 2'183

⁹⁾ Les indemnités ne sont pas connues, on n'a considéré que les subventions de la Ville de Lausanne, voir encadré «remarque méthodologique»

b) Formation : Bibliothèques et archives

La Ville de Lausanne possède une bibliothèque communale et des archives qui peuvent bénéficier à tout type d'utilisateur. Les coûts nets s'élèvent à environ CHF 10 millions. La Ville de Lausanne ne perçoit pas de compensation de la part d'autres collectivités pour ces prestations de centre. Après déduction de la part des usagers de la ville, on obtient des charges de centre

d'un montant total d'environ CHF 3 millions. Une bonne moitié (CHF 1.7 million) concerne les communes de l'agglomération.

Les clés de répartition des coûts ont été déterminées grâce aux codes postaux des abonnés des bibliothèques pour l'année 2016. Les bibliothèques sont surtout utilisées par les habitants de la ville (70% des usagers), suivis des usagers de l'agglomération (17%) et ceux du reste du canton de Vaud (12%).

Illustration 4-5: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine de formation

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Indemnités (1'000 CHF)	Charges des centres urbains (1'000 CHF)			Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	
Bibliothèques <i>(répartition en %)</i>	9'966	69%	17%	12%	2%	0	1'688 55%	1'206 39%	202 7%	3'097

c) Sport et loisirs

La Ville de Lausanne dispose de plusieurs centres sportifs propres tels que le Centre sportif de Vidy-Coubertin, le Stade olympique de la Pontaise et de nombreuses piscines. Ceux-ci figurent aux côtés d'autres installations sportives et les besoins en ressources administratives nécessaires à cet effet sont inclus sous le compte « Service des sports ». Les coûts nets du Service des sports s'élèvent (sans les subventions) à environ CHF 20 millions. La Ville de Lausanne ne perçoit presque aucune compensation d'autres entités territoriales.

Le service des sports accorde également des subventions à hauteur de CHF 6.6 millions. La ville octroie des subventions substantielles au Centre sportif de Malley (patinoire intercommunale pour les clubs et les écoles). En outre, la Ville de Lausanne subventionne des associations qui forment des juniors¹³, les mouvements juniors des quatre clubs d'élite (LHC, FC LS, LUC Volley, BBC Lausanne) ainsi que plus d'une vingtaine de grandes manifestations sportives (20 km de Lausanne, Marathon de Lausanne, Triathlon de Lausanne, etc.). En plus de ces importantes subventions, une multitude d'installations et surtout de manifestations sportives de rayonnement tant local et régional que national et international bénéficient de subventions. Outre la Ville de Lausanne, le canton de Vaud contribue également en partie aux subventions.

En outre, le service des parcs fait également partie du domaine du sport et des loisirs. Les coûts nets s'élèvent à environ CHF 16.7 millions. Il s'agit notamment des coûts du personnel pour la gestion de ces espaces.

¹³ Les prestations (subventions à hauteur de 0.4 million de CHF) qui bénéficient exclusivement aux Lausannois n'ont pas été prises en compte dans le calcul des charges de centre.

Les clés de répartition des coûts dans les différents domaines ont été définies comme suit:

- Pour les prestations du Service des sports
 - Pour les piscines, il a été possible de se référer à une enquête réalisée auprès des usagers en octobre 2015.
 - Pour tous les centres sportifs et le stade olympique, les statistiques des adhérents de chaque association utilisant le centre sportif ont été utilisées. Dans les statistiques des adhérents, on a distingué les Lausannois des non-Lausannois. La répartition des non-Lausannois en communes de l'agglomération et reste du canton de Vaud a été effectuée à l'aide d'estimations du Service des sports. On a admis pour ce faire que presque aucun usager ne venait du reste de la Suisse à des fins d'entraînement, mais surtout de l'agglomération et pour une part minime aussi du reste du canton de Vaud.
 - En ce qui concerne les autres coûts du Service des sports – frais de personnel et d'infrastructure pour d'autres installations sportives plus petites de la Ville de Lausanne et pour des tâches administratives – la clé de répartition des usagers a été déterminée en faisant la moyenne des clés de répartition des usagers des dix centres sportifs pondérée selon leurs coûts nets. Cette estimation est plausible car le Service des sports fournit environ à part égale des prestations pour les Lausannois et les non-résidents, ce qui correspond à leur utilisation respective réelle des installations sportives.
- Pour les parcs : La clé de répartition des installations publiques a été appliquée. Elle se base sur les pendulaires entrants et sortants ainsi que sur la structure démographique (voir chapitre 4.7 dans l'annexe).
- Pour les subventions du Service des sports
 - Pour les 20 km de Lausanne, le Marathon de Lausanne et le Triathlon populaire de Lausanne, les organisateurs des événements sportifs ont mis à disposition les statistiques des participants en 2015.
 - Pour le Centre sportif de Malley, on a pu utiliser les statistiques concernant les usagers.
 - Pour les autres associations et manifestations sans statistiques relatives aux usagers spécifiques, des catégories ont été créées – associations et manifestations au rayonnement local et régional (par exemple Société Nautique d'Ouchy et Association lausannoise de curling) et celles au rayonnement national et international (par exemple Forum des Fédérations Internationales). Selon le rayonnement, c.-à-d. le cercle d'usagers attirés par la manifestation, différentes clés d'usagers ont été appliquées. Pour la catégorie « local / régional », il a été décidé en concertation avec le Service des sports d'utiliser la même clé que pour le Centre sportif de Malley car il s'agit dans ce cas précis d'une installation au public relativement local et régional avec la structure d'usagers suivante: 31.9% Ville de Lausanne, 39.4% Communes de l'agglomération, 28.7% reste du canton de Vaud, 0% pour le reste de la Suisse (tourisme et étrangers). Pour la catégorie des manifestations à caractère national et international, on a utilisé la même clé que pour les 20 km de Lausanne car il s'agit dans ce cas précis d'une manifestation nationale et internationale où près de la moitié des participants viennent du reste de la Suisse (tourisme et étrangers).

Un coup d'œil sur l'illustration 4-6 nous apprend que les parts d'usagers varient fortement entre les différentes installations et manifestations sportives. En fonction du site, les centres sportifs sont visités par une proportion de Lausannois variant de 45 à 91%.

Les charges de centre dans le domaine du sport et des loisirs s'élèvent à environ CHF 19.6 millions au total. Près de 60% (environ CHF 11.5 millions) concernent les utilisateurs de l'agglomération. Cela n'est guère étonnant, si l'on considère qu'outre les Lausannois, les équipements sportifs sont utilisés par ce groupe de personnes et en sachant que les juniors des associations sportives s'entraînant à Lausanne viennent des environs et non de localités éloignées. En ce sens, les installations sportives ont un cercle d'usagers différent des institutions culturelles décrites au chapitre 4.2a) qui tendent à attirer un public géographiquement plus dispersé et engendrent donc davantage de charges de centre.

Illustration 4-6: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine du sport et des loisirs

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Indemnités (1'000 CHF) ¹⁾	Charges des centres urbains (1'000 CHF)			Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	
Service des sports										
Centres sportifs										
Vidy-Coubertin	723	59%	35%	6%	0%	0	253	43	0	297
Blécherette	542	61%	33%	6%	0%	0	179	33	0	211
Chavannes	522	45%	49%	6%	0%	0	256	31	0	287
Praz-Séchaud	140	91%	9%	0%	0%	0	13	0	0	13
Bergières	237	51%	43%	6%	0%	0	102	14	0	116
Grand-Vennes	226	50%	44%	6%	0%	0	100	14	0	113
Vallée de la Jeunesse	653	55%	39%	6%	0%	0	255	39	0	294
Vieux-Moulin	133	50%	44%	6%	0%	0	59	8	0	66
Stade Olympique de la Pontaise	1'765	50%	44%	6%	0%	0	776	106	0	882
Piscine										
Mon-Repos	1'487	57%	29%	11%	3%	0	431	164	49	644
Autres										
Service des sports	13'199	55%	38%	7%	1%	127 ⁽²⁾	4'885	927	104	5'916
<i>total intermédiaire</i>	19'627					127	7'307	1'379	153	8'840
Loisir										
Parcs	16'664	60%	15%	18%	7%	0	2'500	3'000	1'167	6'666
Subventions										
Centre de glace Malley	1'375	32%	39%	29%	0%	0	542	395	0	937
Contributions aux clubs sportifs										
Clubs formant des juniors	756	52%	38%	10%	0%	0	289	76	0	364
Clubs d'élite	683	36%	44%	20%	0%	0	300	137	0	437
Manifestations sportives										
20 km de Lausanne	309	28%	22%	32%	18%	16	63	93	56	212
marathon de Lausanne	294	20%	13%	19%	48%	30	31	44	141	216
Triathlon de Lausanne	324	19%	12%	26%	43%	24	35	73	138	246
manifest. locaux et régionaux	920	32%	39%	29%	0%	134	310	226	0	535
manifest. nationaux et internat.	1'989	20%	13%	19%	48%	714	80	115	957	1'153
<i>total intermédiaire</i>	6'649					918	1'650	1'158	1'293	4'100
Total	42'941					1'045	11'457	5'536	2'613	19'606
<i>(répartition en %)</i>							58%	28%	13%	

⁽¹⁾ Sauf si spécifié autrement, il s'agit des contributions du canton de VD

⁽²⁾ Contribution canton de VD : 80 / contribution Agglomération : 47

d) Transport privé

Coûts nets et calcul des parts de coûts

Les coûts nets dans le domaine transport privé (c'est-à-dire les routes) s'élèvent à environ CHF 54 millions. Pour calculer les clés de répartition des coûts, on se réfère aux structures des pendulaires (cf. chapitre 4.4 du document en annexe). D'après celles-ci, l'infrastructure routière

lausannoise est utilisée à 46% par les Lausannois eux-mêmes, à 19% par des habitants des Communes de l'agglomération, à 25% par des personnes venant du reste du canton de Vaud et à 10% par des automobilistes du reste de la Suisse (cf. première ligne « Coûts » dans l'illustration 4-7). Les non-résidents pendulaires engendrent ainsi des coûts totaux d'environ CHF 30 millions à la charge de la Ville de Lausanne, avant prise en considération des déductions particulières, tel que synthétisé dans le tableau ci-dessous:

Illustration 4-7: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine du transport privé

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Charges des centres urbains (1'000 CHF)				Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		
Coûts	54'467	46%	19%	25%	10%	10'349	13'617	5'447	29'412	
<i>Contribution péréq. partie pour la VdL (1)</i>						-5'484	-14'516		-20'000	
Autres contributions (2)						-34	-45		-78	
Charges de centres (avant déductions)						4'831	-944	5'447	9'334	
<i>Déduction avantage de site (3)</i>						-82	-108	-43	-233	
<i>Déduction effets réciproques</i>						-1'568	-661	-563	-2'792	
<i>Contribution péréq. VdL pour autres communes (1)</i>						2'614	6'075		8'689	
Charges de centres nets						5'796	4'362	4'841	14'998	

(1) prise en compte de la péréquation en deux étapes. La première consiste à identifier les montants que la Ville obtient des communes de l'agglomération et du reste des communes vaudoises. La deuxième consiste à identifier les montants que verse la Ville aux communes de l'agglomération et les autres communes.

En tenant compte de ce qui précède, la contribution nette de la péréquation en faveur de la Ville se calcule par différence et s'élève à CHF 2.9 mios de la part de l'agglomération (CHF 5.5 -2.6 mios) et CHF 8.4 mios (CHF 14.5- CHF 6.1 mios) de la part des autres communes.

(2) Participation aux coûts des travaux sur les routes cantonales en traversée de localité (total 0.16 Mio. CHF)

(3) L'avantage de site de 0.233 Mio. CHF est distribué sur le PLAM, le reste du canton et le reste CH selon le part des coûts causés

Tel qu'illustré ci-dessus, différents éléments doivent encore être pris en considération afin de déterminer la charge de centre nette. Notamment les déductions liées aux avantages de site et aux effets réciproques. Dans le cas qui nous occupe, un élément complémentaire d'importance vient cependant s'ajouter à l'analyse: la péréquation.

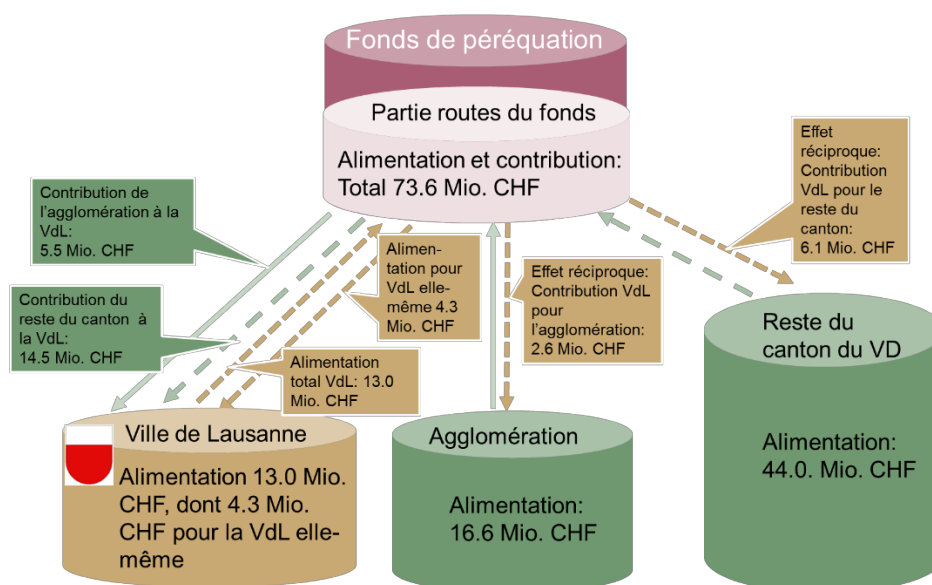
Prise en considération de la péréquation

Nous allons analyser la péréquation en deux étapes ; la première est consacrée à la prise en considération fictive de la tranche au profit de la ville de Lausanne, la seconde au paiement de Lausanne en faveur des autres communes :

1. On tient compte dans la première étape (montant indiqués en vert, Illustration 4-8) du fait que Lausanne perçoit au total quelque CHF 20 millions du fonds de compensation pour la partie liée aux transports privés (environ CHF 5.5 millions des communes de l'agglomération et CHF 14.5 millions des autres communes du canton). Si l'on déduit des coûts engendrés par les usagers non-résidents des paiements déjà effectués dans le cadre de la péréquation, on obtient les charges de centre suivantes (charges de centre avant déductions):

- les communes de l'agglomération engendrent des charges de centre à hauteur de CHF 4.8 millions ;
 - le reste du canton de Vaud -CHF 0.9 million ;¹⁴
 - et le reste de la Suisse CHF 5.4 millions.
2. Dans une deuxième étape, les paiements de la Ville de Lausanne dans la péréquation sont aussi pris en considération Cet effet réciproque est décrit plus en détail dans le chapitre 4.3.3. La Commune de Lausanne paie au profit des communes de l'agglomération CHF 2.6 millions au titre de la thématique du transport privé CHF 6.1 millions au profit du reste du canton (montants indiqués en beige dans l'illustration suivante). Si l'on tient compte des contributions de la ville de Lausanne au fonds de péréquation, des charges de centre apparaissent également pour la zone « Reste du canton de Vaud ».

Illustration 4-8: Mécanisme du fonds de péréquation pour la thématique liée aux transports (transport privé)



Source: Calculs d'Ecoplan sur la base des données relatives à la péréquation en 2015.

Prise en compte des avantages de site et des effets réciproques

Pour compléter le tableau et calculer les charges de centre nettes, il reste à déduire les avantages de site de CHF 0.2 million (cf. chapitre 4.3.1 pour le calcul) et les effets réciproques d'environ CHF 2.8 millions (cf. chapitre 4.3.2 pour le calcul).

¹⁴ Le signe négatif des charges de centres (avant déductions) pour le reste du canton réside dans le fait que les versements dans la péréquation intercommunale en faveur de la VdL sont calculés par rapport à la capacité financière des communes et non sur les prestations consommées.

Les charges de centre nettes atteignent alors environ CHF 15 millions. CHF 5.8 millions sont provoqués par les communes de l'agglomération, CHF 4.4 millions par le reste du canton de Vaud et CHF 4.8 millions par le reste de la Suisse.

e) Transports publics

Les transports publics font également partie du système de péréquation. Le calcul des charges de centre s'effectue selon le même mécanisme que pour le transport privé. Les transports publics entraînent des coûts nets de CHF 49 millions. Cela correspond au déficit des transports publics lausannois couvert par la Ville de Lausanne. Les clés « usagers » sont déterminées via les pendulaires entrants et sortants qui empruntent les transports publics (cf. chapitre 4.5 du document en annexe). On parvient à la conclusion que les transports publics sont utilisés à 64% par les lausannois eux-mêmes, à 16% par les habitants des communes de l'agglomération et à 15% par ceux du reste du canton de Vaud.

Comme pour le transport privé, la Ville de Lausanne reçoit aussi des contributions de la péréquation pour les transports publics. Celles-ci s'élèvent, comme indiqué dans le tableau suivant, à environ CHF 11.5 millions. Compte tenu de ces compensations, les charges de centre (avant déductions) atteignent CHF 6.2 millions. Celles-ci sont principalement engendrées par les communes de l'agglomération. Comme dans le cas du transport privé, les charges de centre du reste du canton de Vaud pour les transports publics sont également négatives avant la prise en compte des paiements de la ville de Lausanne dans la péréquation.

Illustration 4-9: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine des transports publics

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Charges des centres urbains (1'000 CHF)				Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		
Coûts	49'210	64%	16%	15%	5%	7'874	7'382	2'461	17'716	
<i>Contribution péréq. partie pour la VdL (1)</i>						-3'160	-8'365		-11'525	
Charges de centres (avant déductions)						4'714	-983	2'461	6'191	
<i>Déduction avantage de site (2)</i>						-69	-64	-21	-155	
<i>Déduction effets réciproques</i>						-2'095	-884	-752	-3'730	
<i>Contribution péréq. VdL pour autres communes (1)</i>						1'507	3'500		5'007	
Charges de centres nets						4'057	1'569	1'687	7'312	

(1) prise en compte de la péréquation en deux étapes. La première consiste à identifier les montants que la Ville obtient des communes de l'agglomération et du reste des communes vaudoises. La deuxième consiste à identifier les montants que verse la Ville aux communes de l'agglomération et les autres communes.

En tenant compte de ce qui précède, la contribution nette de la péréquation en faveur de la Ville se calcule par différence et s'élève à CHF 1.7 mios de la part de l'agglomération (CHF 3.2 -1.5 mios) et CHF 4.9 mios (CHF 8.4-3.5 mios) de la part des autres communes.

(2) L'avantage de site de 0.155 Mio. CHF et distribue selon le part des coûts causés

Une fois déduits les avantages de site, les effets réciproques et prises en compte les contributions de la ville de Lausanne dans la péréquation (CHF 5 millions), les charges de centre s'élè-

vent à CHF 7.3 millions. Celles-ci sont majoritairement provoquées par les communes de l'agglomération. Le reste du canton de Vaud engendre des charges de centre nettes de CHF 1.6 million.

Une autre possibilité de calculer l'ordre de grandeur des charges de centre consiste à examiner d'un œil critique l'ensemble du mécanisme de répartition de la couche « transport » du fonds de péréquation. Les calculs correspondants figurent dans le document en annexe au chapitre 4.5.4. Si l'on émet une hypothèse sur la fréquence d'utilisation des transports publics par une personne en provenance de la ville, des communes de l'agglomération et des autres communes, il est alors possible de calculer le montant théorique nécessaire de la participation aux coûts des transports publics. Ce calcul permet également d'obtenir des charges de centre d'un montant comparable, soit d'environ CHF 8 millions.

f) Sécurité publique

En ce qui concerne la sécurité publique, deux domaines provoquent des charges de centre :

- le Corps de police et la Police judiciaire
- et le domaine Sécurité et incendie.

Les coûts nets pour le **Corps de police** s'élèvent à CHF 61.2 millions. Le canton de Vaud a mis en place une réforme policière en 2011.¹⁵ Depuis, le Corps de police prend également part à un système péréquatif particulier. En ce sens, il fait globalement partie du système de compensation des charges. En principe, comme pour les transports publics et les transports privés (cf. chapitre 4.2d) et 4.2e), toutes les communes du canton de Vaud apportent des contributions dans ce fonds de péréquation. Les communes qui ne disposent pas de leur propre corps de police (communes délégatrices) paient une contribution par habitant en supplément. La Ville de Lausanne a reçu de ce fonds de compensation environ CHF 9.6 millions au total, dont CHF 2.2 millions des communes de l'agglomération et CHF 7.4 millions des autres communes du Canton¹⁶

Pour le calcul de la clé de répartition des coûts dans le domaine de la sécurité publique, on se réfère aux pendulaires entrants et sortants ainsi qu'à la structure démographique, sauf si les villes disposent de relevés détaillés. C'est le cas de la Ville de Lausanne qui a analysé dans le cadre de l'étude sur les charges de centre 42'847 interventions policières au total (événements issus du journal des événements du Corps de police de Lausanne).¹⁷ Les données sont uniquement disponibles selon la répartition Lausanne, communes de l'agglomération, autres. La division de la catégorie « Autres » en usagers du reste du canton de Vaud d'une part et du reste de la Suisse d'autre part découle des statistiques sur les pendulaires.

¹⁵ Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) du 13 septembre 2011

¹⁶ Les CHF 0.3 million du canton en faveur de la Ville de Lausanne compensent le renchérissement. Le canton couvre la différence d'environ CHF 1.6 million entre les versements et les décaissements.

¹⁷ Par contre, ils ont été apurés des éléments externes (par exemple si la police de Renens a appréhendé quelqu'un sur le territoire lausannois et qu'elle en a juste informé le Corps de police).

Sur la base du journal des événements de la police de Lausanne, il est possible d'estimer les bénéficiaires des prestations fournies qui se répartissent de la manière suivante: 55% par les Lausannois, à 14% par les habitants des communes de l'agglomération, à 22% par les autres habitants du canton de Vaud et à 9% par des personnes du reste de la Suisse.

En tenant compte des compensations déjà reçues par la Ville de Lausanne via la péréquation, les calculs indiquent des charges de centre de CHF 17.6 millions (cf. Illustration 4-10). Celles-ci se répartissent relativement équitablement entre les communes de l'agglomération (CHF 6.3 millions), les autres communes du canton (CHF 5.6 millions) et le reste de la Suisse (CHF 5.7 millions).

En outre, **la Police judiciaire** constitue un cas particulier puisque la Ville de Lausanne est la seule commune du canton de Vaud qui dispose d'une telle unité. Son travail consiste à établir des faits, signaler des infractions, identifier et rechercher les auteurs, les interpeller et les entendre pour les mettre à la disposition de la justice. Les coûts nets pour la Police judiciaire s'élèvent à CHF 18.0 millions. Au contraire du Corps de police, elle ne fait pas partie de la péréquation. Par conséquent, la Ville de Lausanne ne reçoit pas de compensation de la part des autres communes.

La même clé de répartition est utilisée que pour le reste du Corps de police. Il en résulte des charges de centre de CHF 8.1 millions au total, dont la moitié environ concerne le reste du canton de Vaud.

Les coûts nets du **Service de protection et sauvetage Lausanne (SPSL)** s'élèvent à CHF 25.7 millions.¹⁸ Sur cette somme, environ CHF 8.3 millions sont compensés par l'Etablissement Cantonal d'assurances (ECA). Les clés de répartition des coûts sont calculées via une clé pour la sécurité basée sur les pendulaires. On suit en effet la logique voulant que les personnes se trouvant à un certain moment sur le territoire de la ville sont protégées par le SPSL. En tenant compte des compensations reçues, on obtient des charges de centre d'environ CHF 2.9 millions, dont CHF 0.9 million provoqué par les communes de l'agglomération, CHF 1.2 million par les autres communes du canton de Vaud et CHF 0.8 million par le reste de la Suisse.

¹⁸ Il existe pour les prestations de protection civile un contrat avec les communes voisines.¹⁸ Celui-ci régit la délégation des missions de sécurité civile des communes périphériques à la Ville de Lausanne et la compensation correspondante. La compensation inclut divers postes de coûts¹⁸, de telle sorte que l'on peut supposer que la Ville de Lausanne ne supporte pas de coûts non couverts dans ce domaine.

Illustration 4-10: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine de la sécurité publique

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Charges des centres urbains (1'000 CHF)				Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		
Coûts Corps de Police	61'211	55%	14%	22%	9%	8'692	13'368	5'729	27'790	
<i>Contribution péréq. partie pour la VdL (1)</i>						-2'153	-7'403		-9'556	
<i>Contribution du Canton (2)</i>						-221	-340		-560	
Corps de Police (Subtotal)						6'318	5'625	5'729	17'673	
Coûts Police judiciaire (3)	18'004	55%	14%	22%	9%	2'508	3'941	1'620	8'069	
Coûts Sécurité et incendie (3)	25'704	84%	6%	7%	3%	881	1'194	769	2'845	
Total Charges de centres (avant déductions)						9'707	10'761	8'119	28'587	
<i>Déduction avantage de site (4)</i>						-1'118	-1'719	-737	-3'573	
<i>Déduction effets réciproques</i>						-3'385	-1'428	-1'216	-6'029	
<i>Contribution péréq. VdL pour autres communes (1)</i>						1'715	4'632		6'348	
Charges de centres nets						6'920	12'246	6'166	25'332	

(1) Prendre en compte de la péréquation en deux étapes: Contribution pour la VdL et contribution de la VDL.

La contribution net de la péréquation en faveur de la VdL serait 0.4 Mio. CHF de l'agglomération et 3.73 Mio. CHF du reste du canton

(2) Comptes 3101.451 . Hors 3101.24 + Paiement de la différence entere contribution et alimentation du fonds

(3) Les indemnisations ont déjà été déduits des charges de centres urbains. Pour la domaine sécurité et incendie:

Contribution fédérale : 74 / contribution canton de VD : 8'309 / contribution Agglomération : 142

(4) L'avantage de site de 3.573 Mio. CHF et distribue selon le part des coûts causés

g) Sécurité sociale

Dans ce domaine, il été estimé que la plus grande partie des prestations étaient consommées par des Lausannois ou faisant partie du périmètre de la Facture sociale (voir péréquation, chapitre 4.4). Les charge de centre qui pourraient en découler n'ont dès lors, à la lumière de ce qui précède, pas été prises en considération dans cette étude.

h) Aménagement du territoire et environnement

L'éclairage public et le ramassage et tri des déchets représentent des prestations de centre dont profitent toutes les personnes séjournant à Lausanne, que ce soit pour le travail ou pour les loisirs. Les clés de répartition des coûts ont donc été calculées grâce aux pendulaires entrants et sortants ainsi qu'à la structure démographique. Les coûts nets pour l'éclairage s'élèvent à environ CHF 1.2 million et ceux pour le ramassage et tri des déchets à CHF 0.4 million. Les charges de centre pour les deux prestations s'élèvent à près de CHF 0.6 million.

Illustration 4-11: Clés de répartition des coûts et charges de centre dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Prestation	Coûts nets (1'000 CHF)	Clé de répartition (en %)				Indemnités (1'000 CHF)	Charges des centres urbains (1'000 CHF)			Total
		Ville	Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH		Agglomération	Reste Ct. (VD)	Reste CH	
Eclairage public	1'195	60%	15%	18%	7%	0	179	215	84	478
Ramassage et tri des déchets	406	60%	15%	18%	7%	0	61	73	28	162
Total <i>(répartition en %)</i>	1'601					0	240 38%	288 45%	112 18%	640

4.3 Indications sur les avantages de site, les effets réciproques et le paiement dans la péréquation intercommunale

4.3.1 Avantages de site

Comme déjà évoqué au chapitre 3, l'offre « centrale » d'une ville peut également entraîner des avantages de site:

- avantages en raison de l'accès facilité ;
- avantages politiques en raison des possibilités de participation, notamment en termes de poids de négociation avec les autres villes du Canton ;
- avantages financiers sous forme d'emplois, de revenus et de recettes fiscales dans la commune d'implantation. Cet élément est cependant à relativiser étant donné que Lausanne a également des emplois ou des recettes fiscales qui sont en lien avec des pendulaires travaillant à Lausanne mais payant leurs impôts dans d'autres communes ;
- avantages en termes d'image ;

Néanmoins, il convient en même temps de relativiser ces avantages:

- les institutions centrales ne paient généralement aucun impôt (par exemple théâtre, etc.) ;
- une partie des emplois centraux est occupée par des personnes qui habitent en dehors de la ville et paient donc leurs impôts en dehors de la ville. En outre, elles représentent en tant que pendulaires une charge pour le centre ;
- dans de nombreux cas, l'accès est tout aussi bon pour les communes périphériques. L'accès, aux routes ou aux transports par exemple, ne se détériore vraiment que pour les communes rurales plus éloignées ;
- les avantages en termes d'image ne se limitent également pas au centre, l'agglomération tire également certains avantages d'être proche d'une « ville centre » ;
- il existe aussi des désavantages de site tels que les bruits de circulation et la pollution de l'air.

Une évaluation chiffrée des avantages de site est difficile. En se fondant sur les estimations utilisées dans d'autres études, une évaluation globale a également pu être réalisée dans la présente étude (cf. Illustration 4-12).¹⁹

Illustration 4-12: Estimation des avantages de site par domaine

Domaine	Estimation selon l'étude de Ecoplan				
	Accès	Image	pouvoir d'achat / Impôt	Desavantage de site	Evaluation globale
Culture	++	+++	+	-	10 - 15%
Formation	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport et Loisirs	++	++	+	--	5 - 10%
Transport privé	+	+	+	---	0 - 5%
Transports publics	+	+	+	---	0 - 5%
Sécurité publique	+++	++	++	0	10 - 15%
Sécurité sociale	++	+	0	--	0 - 5%
Aménagement du terroire et environnement	0	0	0	0	0 - 5%
Autres charges de centre	+	0	0	0	0 - 5%

Légende: 0 = aucun avantage de site

+ / ++ / +++ = avantages de site (avec une importance croissante)

- / -- / --- = désavantages de site (avec une importance croissante)

En partant des charges de centre nettes par domaine (cf. Illustration 4-2) et des estimations relatives aux avantages de site par domaine (Illustration 4-12), on déduit environ CHF 9 millions pour les avantages de site:

Illustration 4-13: Calcul de la déduction forfaitaire pour les avantages de site

	Total charges de centre (en 1'000 CHF)	Avantages de site					
		en % de charge de centre		absolut (in 1'000 CHF)		Moyenne	
		von	bis	de	à		
Culture	30'469	10%	15%	3'047	4'570	3'809	
Formation	3'097	5%	10%	155	310	232	
Sport et loisirs	19'606	5%	10%	980	1'961	1'470	
Transport privé	9'334	0%	5%	0	467	233	
Transports publiques	6'191	0%	5%	0	310	155	
Sécurité publique	28'587	10%	15%	2'859	4'288	3'573	
Sécurité sociale	0	0%	5%	0	0	0	
Aménagement du territoire et environnement	640	0%	5%	0	32	16	
Total	97'925	7%	12%	7'041	11'937	9'489	

Source: Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

¹⁹ Pour des explications complémentaires, cf. Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

4.3.2 Effets réciproques

On entend par effets réciproques les prestations des communes périphériques au profit des habitants du centre. Une analyse approfondie n'est généralement possible que si les communes périphériques sont interrogées et si elles calculent leurs prestations ainsi que les coûts et parts d'usager correspondantes. A notre connaissance, cela n'a été effectué qu'à une seule reprise à la fin des années 90 dans le canton de Berne.²⁰ Ce type d'analyses est impossible dans le cadre de la présente étude.

Des estimations sont possibles dans certains domaines à l'aide des données relatives au trafic (statistiques sur les pendulaires ou données similaires). Dans d'autres domaines (culture, sport), il n'y a pas d'autre alternative que d'effectuer des approximations, par exemple en s'appuyant sur les études bernoises mentionnées.²¹

Une déduction pour les effets réciproques est effectuée dans chaque domaine (cf. Illustration 4-14). La déduction en question est calculée sur les « charges de centre totales » par domaine. Ainsi, on déduit de manière globale les effets réciproques d'un montant de CHF 21.8 millions, soit 22% des charges de centre calculées pour la Ville de Lausanne. La répartition se fait au moyen de la part des différentes unités territoriales sur les pendulaires sortant de la ville.

Illustration 4-14: Déduction pour les effets réciproques par domaine

	Total charges de centre	Total avantages de centre		Effets réciproques ventilés ¹⁾		
		en %	absolut (en 1'000 CHF)	Agglomération	Reste Ct. VD	Rest CH
Culture	30'469	10.0%	3'047	1'711	722	614
Formation	3'097	10.0%	310	174	73	62
Sport et loisirs	19'606	30.0%	5'882	3'303	1'393	1'186
Transport privé	9'334	29.9%	2'792	1'568	661	563
Transports publiques	6'191	60.3%	3'730	2'095	884	752
Sécurité publique	28'587	21.1%	6'029	3'385	1'428	1'216
Aménagement du territoire et environnement	640	9.2%	59	33	14	12
Total	97'925	22.3%	21'849	12'268	5'175	4'405

Source: Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) La déduction pour les effets réciproques est calculée sur les charges de centre totales par domaine. La répartition se fait au moyen de la part de l'unité territoriale respective sur les pendulaires sortant de la ville.

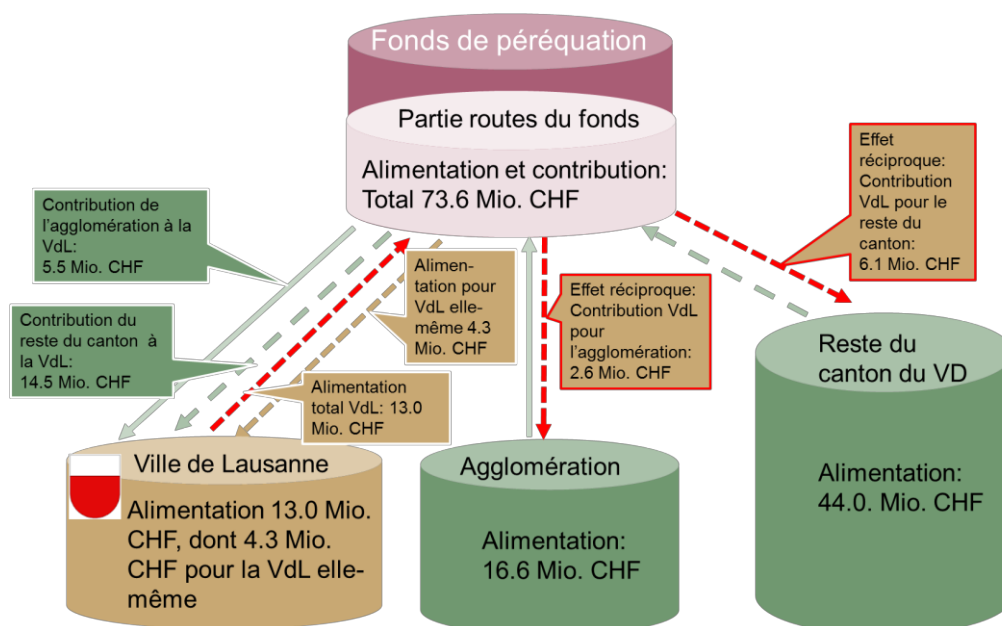
²⁰ Cf. Ecoplan (1997), Charges et avantages de centre

²¹ Pour des explications sur les sources de données utilisées, cf. Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

4.3.3 Paiements de la Ville de Lausanne dans la péréquation

Comme indiqué au chapitre précédent afin d'avoir une vision complète, il y a lieu de prendre en considération les effets liés à la péréquation dans les domaines des transports et de la police. La représentation déjà utilisée au chapitre 4.2d) pour le domaine du transport privé met cet aspect en évidence. La Ville de Lausanne obtient des moyens financiers de la péréquation mais paie aussi dans le même temps au profit des communes périphériques (cf. montants encadrés en rouge dans l'illustration suivante). Elle paie dans le domaine du transport privé (routes) CHF 2.6 millions au profit des communes de l'agglomération et CHF 6.1 millions au profit du reste du canton. Sur ses versements, CHF 4.3 millions finissent par retourner à la ville elle-même.

Illustration 4-15: Mécanisme du fonds de péréquation dans le domaine du transport privé



Source: Calculs d'Ecoplan sur la base des données relatives à la péréquation en 2015.

Comme présenté dans le tableau suivant, la Ville de Lausanne verse à travers les trois domaines CHF 28 millions au total les divers fonds de péréquation, dont près de la moitié est destinée au domaine transport privé et le reste à parts quasiment égales aux transports publics et au financement de la police.

Illustration 4-16: Paiement de la ville de Lausanne dans le système péréquatif

	Alimentation part ville de Lausanne total (1'000 CHF)	Alimentation pour (1'000 CHF)		
		Ville de Lausanne même	Agglomération	Reste Ct. (VD)
Transports publics	7'471	2'464	1'507	3'500
Routes	12'965	4'276	2'614	6'075
Corps de Police	7'644	1'296	1'715	4'632
Total	28'080	8'037	5'836	14'207

Pour être complet, relevons également le mécanisme en lien avec la couche population présentée de manière plus spécifique au point 4.4.c.

4.4 Système de péréquation et de compensation des charges

a) Vue globale

Le canton de Vaud dispose d'un système péréquatif vaudois avec six objectifs. Les buts sont à la fois économiques et politiques.

Art. 1: Buts de la loi:

- a. Atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité.
- b. Ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises.
- c. Assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances.
- d. Répartir entre les communes certaines charges relevant du canton et des communes.
- e. Compenser les charges particulières des villes-centres.
- f. Répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes.

La péréquation est composée de cinq éléments principaux formant un système à part entière. D'un côté, à l'entrée du système, se trouve le fonds de péréquation. Il s'agit de la somme des flux financiers financés par les communes en faveur du système. Ce fonds est redistribué sous trois formes différentes: les dépenses thématiques, la couche population ainsi que la couche solidarité. Il s'agit des redistributions du système, à savoir les flux financiers en faveur des communes. Enfin, trois seuils, appelés « plafonds », permettent de limiter les redistributions et/ou les participations des communes à la péréquation et à la facture sociale.²²

b) Dépenses thématiques

Le mécanisme des **dépenses thématiques** de la péréquation directe consiste à allouer des ressources financières aux communes, en fonction de leurs dépenses pour certains services publics et également de leur capacité financière. Ces derniers sont regroupés dans deux catégories: les transports et la sylviculture. Les dépenses liées aux transports concernent les routes, les transports publics et les transports scolaires.

Les domaines de la péréquation pertinents sont ceux qui comprennent des charges de centre. Concrètement, il s'agit du domaine **Transport** et au sein de ce dernier les deux éléments **routes (transport privé) et transports publics**.

Outre la péréquation directe, un volet particulier a été développé afin de répartir les **coûts liés à la facture policière**. Ces derniers sont également pertinents pour calculer les charges de centre.

²² La facture sociale coupe le lien entre le lieu où la prestation est réalisée et son financement. Il n'est pas approfondi dans ce rapport.

c) La couche « population »

L'idée de cette couche est d'allouer à toutes les communes un montant en CHF calculé sur la base de leur nombre d'habitants, afin d'atteindre les objectifs spécifiés dans les buts de la Loi tels que synthétisés en début de chapitre. Le calcul de la couche population consiste à multiplier le nombre d'habitants par un montant en CHF (avec une progression par habitant), selon un barème par seuil. Dans ce système, la Ville de Lausanne reçoit en moyenne environ CHF 1'000.- par habitant, tandis que la deuxième ville (Yverdon) reçoit en moyenne environ CHF 850.- par habitant.

Pour calculer la « prime de taille » pour la Ville de Lausanne (ville centre parmi d'autres villes centres dans le Canton), on compare le retour que Lausanne aurait reçu si le retour par habitant était le même que pour Yverdon.²³ La différence peut être considérée comme compensation du caractère centre-ville de Lausanne et se monte à CHF 21.4 millions.

Illustration 4-17: Couche population, « prime de taille » pour la Ville de Lausanne

	habitant (hab.)	retour "population" CHF	CHF/hab.	CHF
Yverdon	29'700	25'185'000	848.0	
Lausanne	135'629	136'410'450	1'005.8	
Différence	105'929	105'225'450	157.8	21'399'798

Cela dit, il faut préciser que la notion de ville centre n'a jamais été définie précisément dans la péréquation. En particulier, il n'a jamais été défini s'il s'agissait de compenser des charges de centre (dépenses au bénéfice d'autres) ou des charges liées à la taille ou liées à la structure de la population ou des insuffisances de recettes liées à cette structure de la population.

Outre le système péréquatif vaudois, les éléments suivants sont également mentionnés brièvement :

- Il n'existe pas de compensation explicite pour les charges de centre dans les domaines de la culture ou du sport. Toutefois, on note la présence marginale de **tarifs spécifiques aux usagers** dans le domaine du sport. Il y a une différenciation de tarifs pour la location des terrains de football et la location des salles de sports intérieures. Pour les clubs non-lausannois, le tarif est trois fois plus élevé. Il s'agit par contre d'une approche marginale.

L'inclusion du potentiel fiscal des communes dans les calculs de la péréquation prend en compte la capacité financière et permet dès lors de tendre vers une juste répartition des ressources.

- Les contributions (subventions) à certains domaines atténuent les charges de centre, par exemple les contributions de l'ECA au Service de sécurité et incendie ou les contributions cantonales aux institutions culturelles.

²³ Multiplication de CHF 158.- avec le nombre des habitants (135 629) de la Ville de Lausanne.

4.5 Compensation envisageable des charges de centre

La présente étude n'a pas pour objet de savoir si et selon quel système les charges de centre nettes calculées doivent être compensées. Nous aborderons juste brièvement ce qu'il convient de garder à l'esprit et quelles possibilités existent. De plus amples explications, notamment quant aux formes de compensation possibles, sont présentées dans le rapport de synthèse.

En principe, les charges de centre et les charges spéciales des centres²⁴ dépendent fortement de la répartition des tâches et des systèmes de financement et de péréquation existant dans le canton. Les conditions structurelles jouent également un rôle, par exemple la taille des communes-centres par rapport à la périphérie.

Le niveau et l'intensité de l'indemnisation des **charges particulières** des centres, constituent, à l'instar de celles des autres charges spécifiques, par exemple celles des régions rurales, une question politique et doivent dès lors être déterminées via une approche globale. Dans ce contexte, le système global de la péréquation financière joue un rôle important et la compensation des charges entraîne au final des différences supportables dans la charge fiscale des communes.

En revanche, ce sont par principe les **charges de centre** (effets de débordement aussi appelés « spillovers ») qu'il faut chercher à compenser, car ces effets constituent une distorsion du système (violation du principe de l'équivalence fiscale: « les bénéficiaires doivent payer ») il faudrait cependant qu'une participation des cofinanceurs soit garantie (« qui paie commande »), ce qui est souvent difficile à mettre en œuvre.

Pour l'indemnisation des charges de centre et des charges particulières, les modèles suivants sont généralement pris en considération (cf. rapport de synthèse pour de plus amples explications):

- Les **contributions fédérales et cantonales** réduisent les charges de centre et les charges particulières d'un centre par un paiement compensatoire.
- Dans le cas de la **cantonalisation**, le transfert de l'accomplissement des tâches au niveau supérieur permet de résoudre le problème des charges du centre.
- Les **modèles de financement communs** (par exemple clé de répartition des coûts avec participation du canton et/ou des communes, « compensation des charges horizontale », etc.), peuvent garantir une répartition appropriée des coûts. Ce modèle est mis en œuvre dans le canton de Vaud avec la péréquation intercommunale. On constate ici que la péréquation intercommunale réunit plusieurs objectifs (compensation des ressources et des charges). En principe, elle serait un instrument de compensation intéressant. Mais au final, Lausanne paie plus qu'elle ne devrait s'il s'agissait seulement d'une répartition des coûts appropriée. Une réforme pourrait donc être mise en place.
- Un renforcement de la **compensation des charges** socio-démographique favorise en règle générale également les villes.

²⁴ Cf. définition au chapitre 1.

- Les **modèles de compensation intercantonaux** (par exemple sur la base de l'accord-cadre intercantonal selon la RPT) entrent en ligne de compte notamment pour les institutions culturelles à grande portée.
- Les modifications dans la **compensation des ressources** (par exemple réduction des apports souvent très élevés des villes dans la péréquation financière) peuvent améliorer le bilan en faveur des villes.
- Une **compensation spécifique des charges de centre** est possible avec un forfait ou sur la base de relevés qui peuvent être réalisés de manière périodique.
- Les **contributions directes** des communes et cantons périphériques à certaines prestations de centre réduisent également les charges de centre.
- Les adaptations dans le **système fiscal** sont généralement fondamentales et doivent être vérifiées quant à leur compatibilité avec le droit supérieur ; il s'agit notamment des impôts sur le lieu de travail, des impôts sur les pendulaires ou des modifications du partage d'impôt pour les indépendants, dans le cas desquels selon le canton une partie du revenu est imputée à la commune de travail.
- Enfin, des **tarifs différenciés** ou conditions d'accès pour les non-résidents peuvent entrer en ligne de compte (« réduction résidents »). Comme déjà évoqué, Lausanne a déjà marginalement recours à cette pratique.

L'étude n'a pas pour objectif d'identifier lesquelles parmi ces possibilités entrent en ligne de compte pour la Ville de Lausanne.

Bibliographie

Bibliographie

OFS (2016)

La structure territoriale de la Suisse 2016

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes. Rapport méthodologique. Étude sur mandat de la CDFV.

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Lausanne: annexe avec formulaires de collecte et bases de données.

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 (2011)

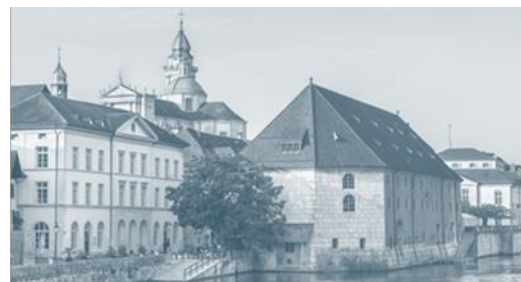
Zentrumslasten der Stadt St. Gallen

Ecoplan (1997)

Zentrumslasten und -nutzen

Infras (2004)

Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen



22.08.2017

Charges de centre des villes

Rapport de synthèse

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 de synthèse
Mandant : Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV)
Lieu : Berne
Date : 22.08.2017

Groupe d'accompagnement CDFV

Karin Christen (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

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

Table des matières

Table des matières	3
Résumé	5
1 Introduction : contexte et objectif	9
1.1 Situation de départ	9
1.2 Objectif et démarche	10
2 Démarche et méthodologie	11
2.1 Principales étapes de la procédure	11
2.2 Délimitation géographique	13
2.3 Délimitation et classification dans le contexte global	14
2.4 Principales particularités	14
2.4.1 Calcul clés de répartition des coûts et effets réciproques	14
2.4.2 Particularités méthodologiques	15
3 Aperçu des charges de centre	16
3.1 Quel est le montant des charges de centre au total et dans chaque domaine ?	16
3.2 Quelles charges sont déjà compensées ?	19
3.3 Quels territoires provoquent des charges de centre ?	23
4 Conclusion et actions possibles	24
4.1 Classification des résultats	24
4.2 Que doit-on en principe compenser ?	24
4.3 Systèmes de compensation possibles pour les charges de centre	25
4.4 Conclusion et perspectives	26
ANNEXE	28
5 Tableaux récapitulatifs complémentaires	29
6 Les domaines dans le détail	31
6.1 Culture	32
6.2 Formation	34
6.3 Sport et loisirs	35
6.4 Transport privé	36
6.5 Transports publics	37
6.6 Sécurité publique	38
6.7 Sécurité sociale	39
6.8 Aménagement du territoire et environnement	40
6.9 Autres charges de centre	41

7	Faits-clés pour chaque ville	42
7.1	Gossau	42
7.2	Kloten	45
7.3	Lausanne.....	47
7.4	Lucerne	50
7.5	Soleure	54
7.6	Saint-Gall.....	57
7.7	Villes sans rapport.....	59
7.7.1	Berne.....	60
7.7.2	Bienne	61
7.7.3	Genève.....	62
	Bibliographie	65

Résumé

En un coup d'œil : charges de centre différentes et parfois élevées

Les villes suisses financent de multiples prestations dont profitent également les non-résidents sans que les coûts associés soient entièrement compensés. Les charges de centre nettes atteignent dans les villes moyennes entre 300 et 400 CHF par habitant, à Lausanne et Berne un peu plus de 600 CHF et à Genève plus de 1000 CHF par habitant, comme en témoigne une étude réalisée dans neuf villes et comparable du point de vue de la méthode employée. S'agissant de ces montants, les contributions existantes ainsi que les avantages de site et les effets réciproques (avantages de la population de la ville résultant de prestations des communes périphériques) sont déjà déduits. Toutefois, certaines villes comme Berne, Bienne, Saint-Gall, Lausanne et Lucerne reçoivent en outre des compensations forfaitaires dans le système cantonal respectif de péréquation financière et de compensation des charges. Malgré tout, ces villes doivent-elles aussi supporter d'importantes charges de centre nettes non couvertes.

Mandat et méthode : collecte uniforme – adaptée à chaque situation

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé EcoPLAN d'élaborer la présente étude qui montre le montant des charges de centre dans plusieurs villes. Au total, neuf villes ont participé à l'étude : Berne, Bienne, Genève, Gossau, Klotten, Lausanne, Lucerne, Soleure, Saint-Gall.

Dans ce contexte, les charges de centre ont été collectées selon une méthodologie harmonisée. Les coûts des prestations de centre ont été ventilés sur la base de statistiques ou d'estimations fondées par usagers des villes et non-résidents. Les contributions cantonales et communales existantes ont été déduites. Les avantages de site et les effets réciproques ont également fait l'objet de déductions. Cela a permis de prendre en considération les particularités très différentes de chaque ville.

Résultats globaux : coûts et charges élevés – compensations variables

Illustration 1 montre les grandes différences qui concernent les charges de centre. Cela s'explique principalement par les variations dans la taille et le caractère de centre des villes, la répartition territoriale (« limites de la ville »), la répartition des tâches entre canton et commune ainsi que les systèmes existants de contributions cantonales, de compensations et de modèles de financement communs. Genève affiche les charges de centre les plus élevées parmi les villes étudiées : le caractère de centre y est particulièrement marqué et l'offre atteint un niveau élevé tandis que les compensations sont faibles.

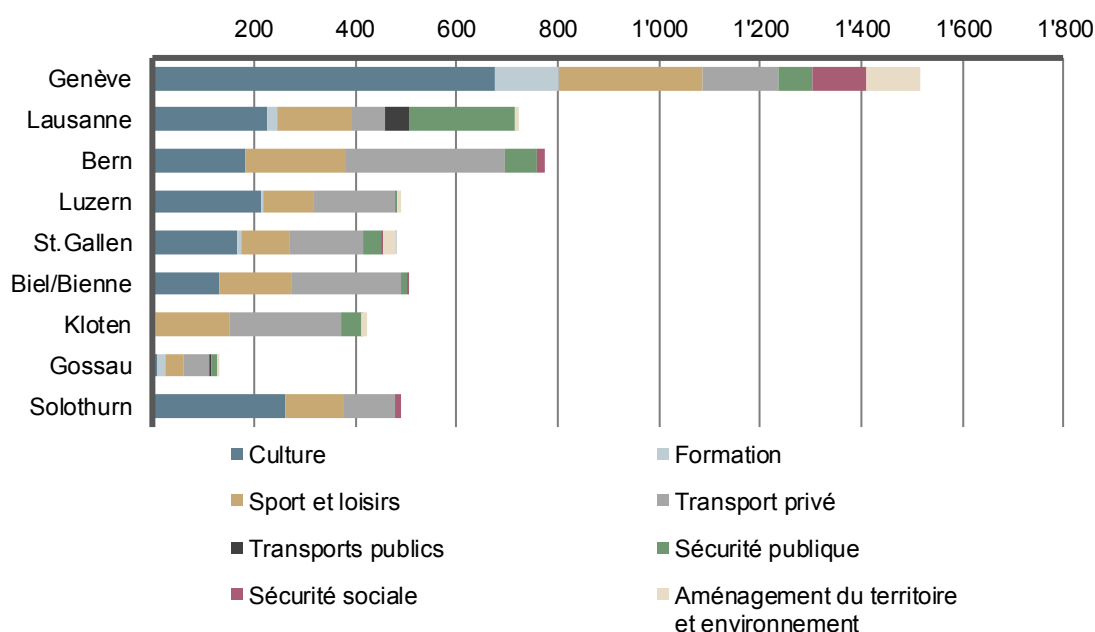
Illustration 1 : Résultats globaux¹

	Charges de centre (en milliers de CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienna	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	231'988	65'231	19'822	25'235	10'392	3'909	5'643	1'226	5'234
	1'211	481	151	310	138	72	306	68	313

La culture, le sport, les loisirs et le trafic routier provoquent fréquemment le plus de charges

Les facteurs d'influence mentionnés font que les villes considérées affichent une palette différente de prestations pertinentes pour les charges de centre. Ainsi, dans le domaine de la sécurité publique p. ex., la police de Lucerne est financée par le canton tandis que d'autres villes disposent d'une police municipale autofinancée. L'illustration 2 montre les domaines 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 domaines qui engendrent des charges de centre importantes, bien que l'on constate là encore de grandes disparités.

¹ En règle générale pour 2015. Exceptions : Genève 2013, compensation forfaitaire pour Soleure seulement à partir de 2016 (nouvelle péréquation financière SO).

Illustration 2 : Charges de centre par domaine (en CHF par habitant)

Comment ces charges de centre doivent-elles être compensées ?

En raison de leur fonction de centre et de la problématique des villes A², les grandes villes présentent une charge nette par habitant plus élevée que les autres communes.³ Lorsque les charges de centre ne sont pas compensées, cela contredit le principe de causalité ou le principe d'équivalence fiscale (pour simplifier : « celui qui utilise paye »). De manière générale, les charges de centre sont donc à compenser.

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 d'une part tandis que les recettes fiscales, notamment issues des entreprises, baissent d'autre part. Il convient en outre de noter que les villes disposent d'une marge de manœuvre plutôt importante pour la conception de l'offre relative à certaines prestations de centre (p. ex. l'offre culturelle) mais très faible dans d'autres cas (p. ex. coûts de sécurité).

² 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).

³ Cf. Ecoplan (2010), Charges des villes, Bases scientifiques.

En principe, il existe de nombreuses possibilités pour les compensations : contributions fédérales, contributions cantonales, cantonalisation des tâches, contributions des communes périphériques ou modèles de financement communs, compensations forfaitaires ou ajustements dans la compensation des ressources ou encore tarifs différenciés pour les résidents.

Les modèles de compensation concrets doivent être discutés dans le contexte cantonal et communal respectif, ce qui ne faisait pas l'objet de la présente étude.

L'étude livre donc les bases en vue d'une telle discussion et complète les études existantes sur les charges spéciales (à savoir les coûts supplémentaires pour la propre population, notamment dans le domaine de l'aide sociale). En comparant les villes, elle montre aussi que l'emploi – souvent combiné – de mécanismes de compensation peut réduire considérablement les charges de centre restantes. Il serait judicieux d'intégrer d'autres villes, de mettre à jour ultérieurement le comparatif au sens d'un monitoring des charges de centre et de préciser les possibilités de compensation pour chaque ville.

1 Introduction : contexte et objectif

1.1 Situation de départ

Les villes font face, de manière générale et en particulier dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises, à de grands défis financiers : l'augmentation des charges et l'érosion des recettes se dessinent. Dans cette situation, il importe de disposer d'analyses largement étayées, notamment pour les discussions relatives aux systèmes nationaux et cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges ainsi qu'à la répartition des tâches et à leur financement entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.

Les charges de centre constituent un aspect essentiel : différentes études montrent que les villes continuent de supporter d'importantes charges de centre non couvertes. Toutefois, de nombreuses villes n'ont pas fait l'objet d'études sur le montant des charges de centre, ou alors celles-ci ne sont pas à jour – et même lorsque des études existent, il s'avère généralement impossible de les comparer d'un point de vue méthodologique.

Définitions

- 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), soit des prestations des centres au bénéfice de non-résidents. 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 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). Ces charges spéciales ne sont pas traitées dans la présente étude. Il existe néanmoins déjà des estimations qui montrent les charges spéciales pour l'ensemble des villes suisses.⁴

Remarque : La théorie des charges de centre est traitée en détails dans le rapport méthodologique.⁵

⁴ Cf. Ecoplan, 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).

⁵ Cf. Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique, Annexe A.

1.2 Objectif et démarche

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a chargé Ecoplan d'élaborer une étude qui montre le montant des charges de centre dans certaines villes.

Pour servir de base à l'étude, la CDFV a financé l'élaboration d'une méthodologie permettant un « Rapid Assessment » (évaluation rapide) des charges de centre des villes participantes. La méthodologie, telle qu'elle fut appliquée à chaque ville, est présentée en détails dans un **rapport méthodologique**⁶ séparé.

En collaboration avec Ecoplan, les neuf villes participantes Berne, Bienne, Genève, Gossau, Kloten, Lausanne, Lucerne, Soleure et Saint-Gall ont compilé à l'aide de cette méthodologie les principaux postes de dépenses et les parts d'usagers (résidents vs autres) en s'appuyant sur les données existantes ou estimées avec fiabilité.⁷ Les villes ont participé à ce projet en apportant leurs connaissances techniques ainsi qu'une contribution financière. Ecoplan a établi pour chaque ville participante un rapport succinct sur les charges de centres collectées.

Le présent document est un **rapport de synthèse** à l'attention de la CDFV. Comparé aux rapports des villes, le rapport de synthèse offre une analyse synthétique et comparative de toutes les villes participantes, il aborde cependant les différentes charges de centre de façon moins détaillée que les rapports de chaque ville.

Dans le présent projet, on a réalisé pour un coût limité des estimations fiables et comparables sur le plan méthodologique des charges de centre des villes participantes. Le présent rapport de synthèse permet d'effectuer une comparaison et une première classification, même si l'évaluation d'autres villes serait souhaitable afin d'obtenir une vue d'ensemble complète. On confère ainsi un fondement plus solide à la discussion portant sur une meilleure compensation des prestations de centre.

⁶ Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

⁷ Pour les villes de Berne, Bienne et Genève, aucune collecte séparée n'a été menée dans le cadre de la présente étude car les données pertinentes pour ces villes ont pu être tirées d'autres études (largement équivalentes sur le plan méthodologique) et intégrées dans le rapport de synthèse :

- Pour les villes de Berne et de Bienne, on a repris l'étude qui avait été élaborée à l'attention du canton dans le cadre d'un projet de mise à jour de la clé de répartition des coûts (pour l'exercice 2015).
- Pour la ville de Genève, on a utilisé les données de l'étude Ecoplan « Les charges de centre de la Ville de Genève » qui reposent sur l'exercice 2013.

2 Démarche et méthodologie

2.1 Principales étapes de la procédure

Pour calculer les charges de centre, on a recours à une procédure clairement structurée et uniforme. La méthode standardisée développée par Ecoplan et que la présente étude a permis d'affiner est expliquée en détails dans le rapport méthodologique⁸. Dans ce contexte, il est important de ne pas calculer simplement (comme dans d'autres études antérieures⁹) les dépenses supérieures à la moyenne mais de saisir de manière détaillée les coûts relatifs aux prestations qui sont utilisées par des non-résidents mais sans être compensées (ou seulement en partie).

En résumant et pour simplifier, les charges de centre ont été calculées en cinq étapes de travail :

1. Prestations pertinentes : les prestations avec un potentiel de forte utilisation par des usagers non-résidents sont identifiées (p. ex. domaine de la culture : théâtre).
2. Coûts nets facturables : les coûts par prestation sont déterminés sur la base des comptes de la ville.¹⁰ Pour ce faire, les coûts « overhead » sont pris en considération, cela signifie que les coûts « généraux » ont été répartis sur l'ensemble des prestations des villes. En outre, les coûts transversaux ont été inclus le cas échéant, à savoir notamment les loyers ou les coûts informatiques qui n'ont pas encore été facturés en interne.
3. Clés de répartition des coûts : les coûts sont répartis en fonction de l'utilisation des prestations de centre sur les unités territoriales bénéficiaires (principe de causalité ou d'équivalence). Ces clés de répartition reposent notamment sur les statistiques usagers, les listes d'adhérents ou les parts de population. Dans certains domaines, les clés de répartition des coûts ont été calculées directement par Ecoplan à l'aide de la structure des pendulaires et de la population.
4. Recettes : on tient compte des (c.-à-d. on déduit les) recettes découlant de subventions et compensations que la ville perçoit de la Confédération, des cantons et des communes pour la fourniture d'une certaine prestation.
5. Prise en considération des avantages de site et des effets réciproques.¹¹
6. Prise en considération des compensations forfaitaires pour les charges de centre, p. ex. la compensation spécifique des charges de centre dans le cadre de la péréquation financière cantonale ou le bonus dans la compensation des ressources.

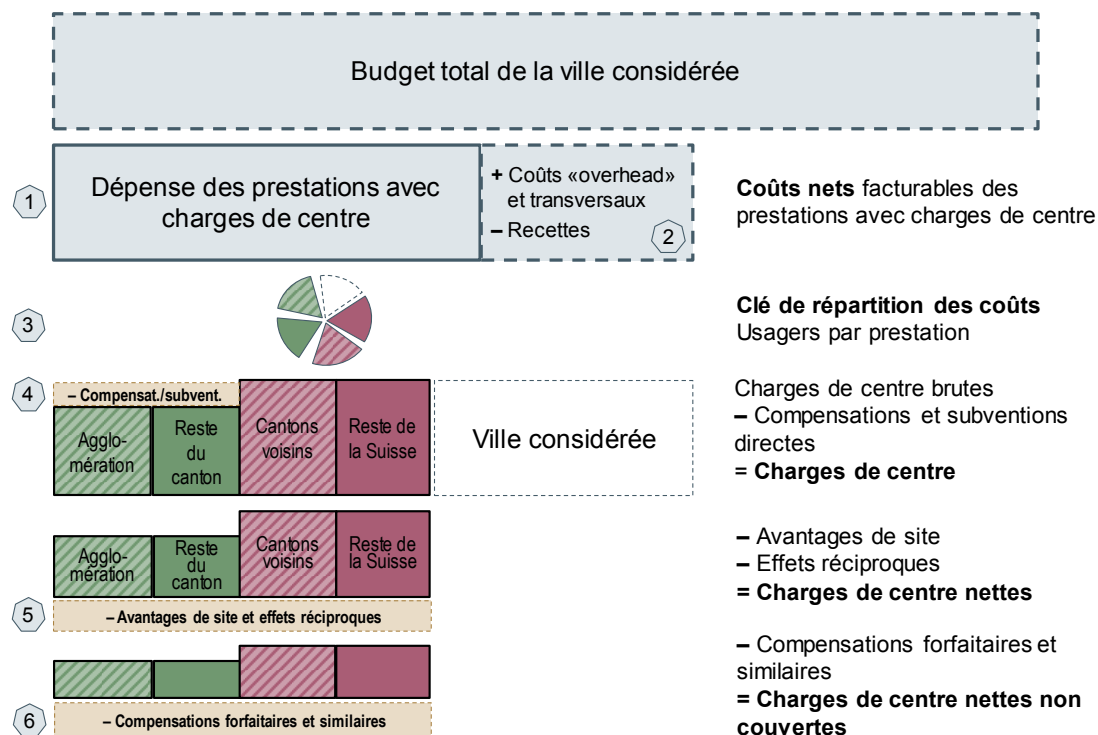
⁸ Ecoplan (2017), Charges de centre des villes, Rapport méthodologique.

⁹ Cf. l'aperçu dans : Ecoplan et al. (2010), Financement et compensation des charges dans les agglomérations.

¹⁰ À l'exception de Genève (exercice 2013), les données ont été collectées pour l'exercice 2015.

¹¹ Dans le cas de Lausanne, on indique également sous le titre « Péréquation » la contribution versée par Lausanne aux autres communes dans un système de compensation intercommunal.

Illustration 2-1 : Collecte des charges de centre



Source : établie par les auteurs

La collecte des données (étapes 1 à 4) a été coordonnée par l'administration des finances de la ville concernée. Ecoplan a accompagné ces travaux et apporté un soutien technique. Outre le calcul à proprement parler des charges de centre, Ecoplan a également mené un examen critique des données collectées.

Les charges de centre et en particulier les parts d'usagers ont été généralement estimées approximativement et représentent une approximation au sens d'une estimation relativement conservatrice. Si des négociations étaient entamées sur des compensations concrètes, les estimations devraient éventuellement être approfondies et mises à jour, en particulier pour les prestations de centre affichant un montant élevé.

Outre les charges de centre, les **avantages de site** dont jouit la ville en raison de sa fonction de centre (meilleur accès aux prestations offertes, emplois supplémentaires, impôts, etc.) ont été **pris en considération**. On a effectué à cet effet une déduction différenciée en pourcentage en fonction du domaine (moyenne non pondérée environ 7 %).

Les **effets réciproques** ont également été pris en considération. Par effets réciproques on entend les prestations des communes périphériques au profit des habitants du centre.¹²

¹² Les charges de centre des communes périphériques au profit de la ville (« effets réciproques ») n'ont été estimées que de manière approximative et générale. Une analyse approfondie n'est fondamentalement possible que

Ces déductions forfaitaires pour les avantages de site et les effets réciproques s'inspirent d'études existantes¹³ et sont présentées de manière différenciée dans le rapport méthodologique. Elles atteignent selon le caractère de centre de la ville entre 9 % et 42 %.

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). Dès lors que ces charges de centre nettes ne sont pas déjà compensées, notamment par les paiements forfaitaires, il reste des « charges de centre nettes non couvertes ».

2.2 Délimitation géographique

Les charges de centre se rapportent à la ville respectivement considérée, il s'agit donc uniquement des prestations qui sont offertes par la ville et utilisées par des non-résidents.

Les prestations consommées par les non-résidents et les coûts qui y sont liés ont été répartis selon les parts d'usagers sur les territoires suivants (*italique* : classification facultative, lorsque la ville le souhaite) :

- *Communes d'agglomération (agglomération)*
- Reste du canton¹⁴
- *Cantons voisins*
- Reste de la Suisse (tourisme et étranger inclus)¹⁵

Les agglomérations utilisées dans les études sur les villes ont été définies par chaque ville et ne coïncident pas toujours avec la répartition géographique « Agglomérations et centres en dehors des agglomérations 2012 » de l'OFS.¹⁶

À l'annexe B figurent pour chaque ville considérée des représentations graphiques qui illustrent la délimitation géographique respective lors du relevé des charges de centre.

si les communes périphériques sont interrogées et qu'elles calculent leurs prestations ainsi que leurs coûts et parts d'usagers. Dans le cadre de la présente étude, de telles analyses étaient impossibles.

¹³ Cf. Ecoplan (1997), *Zentrumslasten und -nutzen* ; KPG (2005), *Zentrumslasten/-nutzen* ; Ecoplan (2011), *Zentrumslasten der Stadt St. Gallen* ; Université de Zurich / Infras (2004), *Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen* ; Ecoplan (2015), *Les charges de centre de la Ville de Genève*.

¹⁴ Correspond à l'agrégation des communes restantes du canton dans lequel la ville respectivement considérée est située.

¹⁵ Les charges provoquées par les touristes ne sont généralement pas comptées dans les charges de centre au sens propre car la ville encourage aussi ce tourisme pour des raisons économiques. Néanmoins, une délimitation apparaît souvent compliquée et les chiffres permettant une séparation des groupes d'usagers sont la plupart du temps quasi inexistantes. Dans les analyses suivantes, on a pour cette raison recours pour simplifier à la catégorie regroupée « Reste de la Suisse, tourisme et étranger inclus ».

¹⁶ Cf. OFS (2016), *Les niveaux géographiques de la Suisse 2016*, en ligne sur internet : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/niveaux-geographiques.assetdetail.2118475.html>

2.3 Délimitation et classification dans le contexte global

Les charges de centre représentent un aspect important mais doivent à chaque fois être intégrées dans une perspective plus globale. Il s'agit notamment d'éléments qui n'ont été abordés que brièvement à titre complémentaire dans la présente étude mais sont à prendre en considération dans le cadre d'une évaluation globale des mesures compensatoires :

- Répartition des tâches : quelles tâches assume le canton ?
- Subventions : quelles tâches sont cofinancées par la Confédération et le canton ?
- À quoi ressemble la situation des villes en termes de recettes ? Quelles parts de recettes la compensation des ressources permet-elle notamment de répartir ?
- Quelles compensations existent pour les charges spéciales, p. ex. compensation socio-démographique pour les charges spéciales ?
- Y a-t-il d'autres systèmes de financement, p. ex. des systèmes de financement communs pour les transports publics ou les charges culturelles ?
- Marge de manœuvre des villes : pour certaines prestations de centre, la marge de manœuvre est faible et la prestation essentiellement une obligation (p. ex. sécurité), tandis que pour d'autres prestations (p. ex. culture) il existe une marge de manœuvre importante et ces prestations peuvent également apporter des avantages, notamment pour le tourisme ou l'implantation d'entreprises.¹⁷ Les avantages de site ont déjà été pris en considération dans la présente étude.

On ne tient également pas compte des effets fiscaux (non-résidents travaillant dans la ville et inversement), effets commerciaux et de marché (achats de non-résidents) ainsi que des spillovers environnementaux et de leurs conséquences (p. ex. coûts engendrés par le bruit).

2.4 Principales particularités

2.4.1 Calcul clés de répartition des coûts et effets réciproques

Comme évoqué, les clés de répartition des coûts reposent lorsque c'est possible sur des statistiques, des relevés ou des estimations fiables. Pour certains domaines, tels que le transport privé, les transports publics, la sécurité publique, les loisirs (installations publiques) ainsi que l'aménagement du territoire et l'environnement, les clés de répartition des coûts ont fait l'objet d'une approximation et été directement calculées par Ecoplan à partir de la structure des pendulaires et de la population, dès lors qu'il n'existait pas de meilleures bases. Par ailleurs, les effets réciproques pour certains domaines ont également été calculés sur la base des données mentionnées ci-dessus. Les calculs sous-jacents sont présentés dans les annexes des rapports de chaque ville.

¹⁷ Outre les charges de centre, on pourrait aussi dire qu'il existe une « envie de centre ».

2.4.2 Particularités méthodologiques

Pour la plupart des villes, on a employé la méthode présentée ci-dessus et l'exercice 2015. Pour les villes de Genève, Berne et Bienne, aucune collecte séparée n'a cependant été menée dans le cadre de la présente étude car les données pertinentes pour ces villes ont pu être tirées d'autres études (largement équivalentes sur le plan méthodologique) et intégrées dans le rapport de synthèse. Cela entraîne les particularités suivantes :

a) Genève

Pour Genève, les données ont été reprises d'une étude Ecoplan¹⁸ qui se réfère à l'exercice 2013. À cet effet, les charges de centre du « reste de la Suisse » laissées de côté dans l'étude originale pour Genève ont été prises en considération (voir les deux méthodes de calcul selon la partie 7.7.3).¹⁹

b) Berne et Bienne

À Berne et Bienne, on a repris l'étude qui avait été élaborée à l'attention du canton dans le cadre d'un projet de mise à jour des clés de répartition des coûts (pour l'exercice 2015).²⁰ Afin de ne pas engendrer de confusion avec des chiffres différents, les valeurs ont été reprises sans modification, également lorsque la méthodologie différait légèrement de la méthodologie Ecoplan :

- Pour Berne et Bienne, aucune unité territoriale n'a été différenciée concernant les bénéficiaires ; les charges de centre sont donc indiquées sous forme de total.
- Les compensations de la Confédération, des cantons et des communes régionales n'ont pas été présentées séparément mais directement déduites des coûts. Par conséquent, on ne peut faire de déclaration ni pour Berne ni pour Bienne quant aux compensations en pourcentage des coûts résiduels.

L'estimation des effets réciproques et de site pour Berne et Bienne provient des études mentionnées.²¹

¹⁸ Cf. 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.

¹⁹ En outre, les charges de centre ont été collectées par département dans l'étude originale. Aux fins de comparabilité, les différentes prestations ont été affectées aux domaines de la présente étude. Les nombreux systèmes de compensation à Genève ne peuvent être compris directement en tant que compensation des charges de centre et n'ont donc pas été présentés comme tel. Détails cf. partie 7.7.3

²⁰ Dans les derniers rapports à l'attention du canton, des valeurs provenant des comptes 2016 sont également indiquées mais pour assurer la comparabilité, les données sont tirées, comme pour les autres villes, des données comptables de 2015. Elles sont toutefois désignées comme « charges de centre 2016 » dans les rapports sur la ville de Berne car elles ont été communiquées au canton en 2016. Mais, comme mentionné, elles reposent sur des données de l'exercice 2015. En raison des nouvelles clés de répartition des coûts, les valeurs utilisées ici diffèrent de celles qui ont été présentées par les villes sous le titre « Rapport 2016 ».

²¹ Les **effets réciproques** ont été estimés à 8,5 % dans les données reprises pour Berne et Bienne d'après les études antérieures. Concernant les autres villes de la présente étude, l'estimation différenciée selon les domaines et les données de pendulaires donne des déductions en pourcentage plus élevées. Concernant les **avantages de site**, les études reprises prévoyaient aussi une déduction forfaitaire, à hauteur de 5 % sur les coûts facturables

3 Aperçu des charges de centre

3.1 Quel est le montant des charges de centre au total et dans chaque domaine ?

Selon les calculs, on obtient suivant les villes des charges de centre atteignant entre 70 CHF environ et plus de 1200 CHF par habitant (cf. Illustration 3-1). Avec environ 290 millions de CHF (brut), la ville de Genève affiche de loin les charges de centre les plus élevées.²² Après déduction des avantages de site et des effets réciproques estimés approximativement (soit des prestations des communes périphériques au profit de la population de la ville), les charges nettes restantes atteignent plus de 230 millions de CHF au total. Voilà ce que paie en moyenne par an la population de la ville via les impôts communaux pour des prestations que les non-résidents consomment.

L'illustration 3-1 résume les résultats sous forme de tableau - une brève explication :

- Dans le domaine de la culture, les charges de centre de la ville de Saint-Gall s'élèvent au total à 12 701 000 CHF. Les compensations actuelles des unités territoriales périphériques sont déjà prises en considération. Les charges de centre ont été calculées sur la base des statistiques et estimations d'utilisation.
- Le total des charges de centre résulte de la somme des charges de centre par domaine qui sont également indiquées par habitant dans l'illustration 3-2.
- Trois **déductions** sont effectuées dans les trois lignes suivantes :
 - les **avantages de site** dont jouit la ville en raison de sa fonction de centre (meilleur accès aux prestations offertes, emplois supplémentaires, impôts, etc.)
 - les **effets réciproques**, c.-à-d. les prestations des communes périphériques en faveur de la propre population de la ville
 - dans le cas de Lausanne, on indique également sous le titre « Péréquation » la contribution que Lausanne verse aux autres communes pour les domaines transport privé, transports publics et police dans un système de compensation intercommunal.²³
- On obtient les **charges de centre nettes** (Illustration 3-1) qui sont aussi indiquées par habitant.

pour la culture, le sport et les infrastructures d'accueil, complétée par une déduction relative aux possibilités d'autofinancement. Globalement, on retrouve des déductions du même ordre bien que légèrement inférieures à celles des autres villes.

²² Les compensations actuelles des unités territoriales bénéficiaires sont déjà prises en compte.

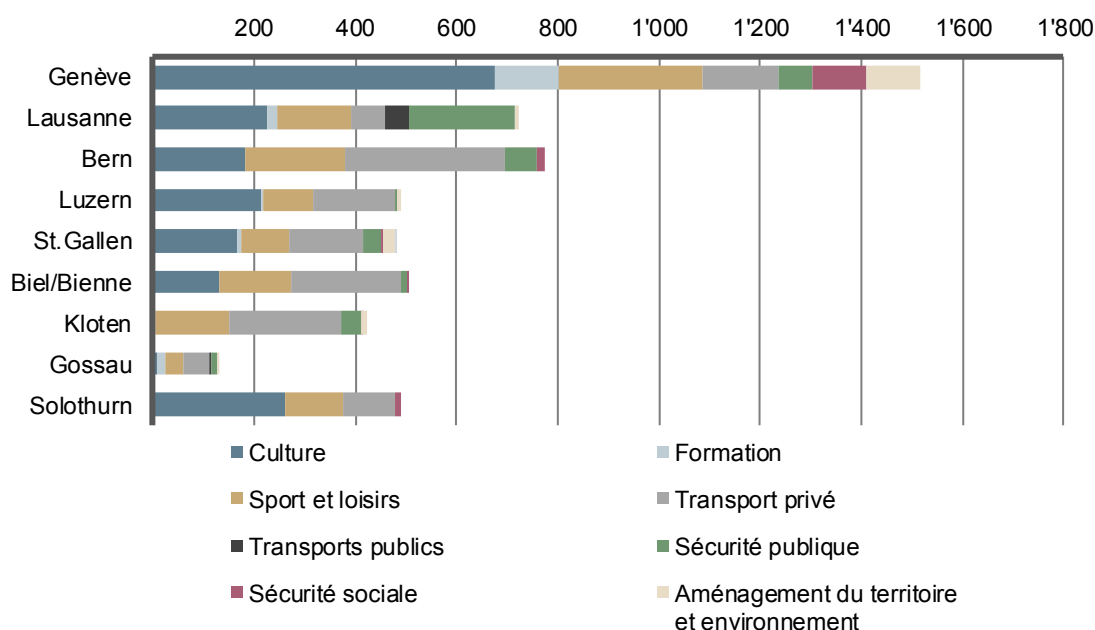
²³ Avec l'alimentation de la péréquation, Lausanne compense son utilisation dans les autres communes du canton. Dans le même temps, celles-ci alimentent également la péréquation et réduisent ainsi leurs charges de centre causées à Lausanne. Les paiements à Lausanne sont directement saisis dans les domaines respectifs sous « compensations ». Étant donné que la péréquation est parfois calculée en fonction de la capacité fiscale, et pas uniquement selon l'utilisation, des paiements relativement élevés peuvent survenir dans certains domaines.

- Si l'on tient compte également des compensations forfaitaires des systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges, il reste les **charges de centre nettes non couvertes**. Celles-ci sont expliquées dans la partie 3.2.

Illustration 3-1 : Aperçu des charges de centre (absolues) par ville (en milliers de CHF)²⁴

	Charges de centre (en milliers de CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Culture	129'313	30'469	23'883	17'467	12'701	7'216		136	4'394
Formation	24'329	3'097		401	467		73	331	
Sport et loisirs	54'499	19'606	26'021	7'923	7'223	7'654	2'743	619	1'868
Transport privé	28'701	9'334	41'396	13'189	10'851	11'753	4'079	954	1'739
Transports publics		6'191						21	
Sécurité publique	13'045	28'587	8'745	142	2'976	555	670	202	
Sécurité sociale	19'793		1'684		15	204	35		186
Aménagement du territoire et environnement	21'061	640		820	1'919		189	73	
Autres prestations de centre					144				
Total charges de centre	290'742	97'925	101'728	39'942	36'296	27'382	7'789	2'337	8'188
<i>en CHF par habitant</i>	<i>1'518</i>	<i>722</i>	<i>773</i>	<i>491</i>	<i>480</i>	<i>506</i>	<i>422</i>	<i>130</i>	<i>490</i>
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
<i>en CHF par habitant</i>	<i>1'211</i>	<i>639</i>	<i>666</i>	<i>350</i>	<i>360</i>	<i>437</i>	<i>306</i>	<i>68</i>	<i>351</i>
Compensations forfaitaires		21'400	67'818	3'200	16'808	19'750			630
Charges de centre nettes non couvertes	231'988	65'231	19'822	25'235	10'392	3'909	5'643	1'226	5'234
<i>en CHF par habitant</i>	<i>1'211</i>	<i>481</i>	<i>151</i>	<i>310</i>	<i>138</i>	<i>72</i>	<i>306</i>	<i>68</i>	<i>313</i>
<i>Informations supplémentaires :</i>									
Population (2015)	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
Taux de pendulaires (entrants / pop.)	75%	40%	77%	49%	51%	36%	144%	40%	81%
Taux de pendulaires (sortants / pop.)	14%	16%	13%	21%	15%	16%	31%	30%	29%

²⁴ Remarque : Dans l'étude sur Genève (Ecoplan 2015), le résumé fait état d'une valeur d'env. 1000 CHF par habitant, pour laquelle les charges de centre de la catégorie « Reste de la Suisse et touristes » ont été supprimées. Afin d'assurer une meilleure comparabilité, cette catégorie a été réintégrée.

Illustration 3-2: Charges de centre par domaine (en CHF par habitant)

L'illustration 3-2 montre des différences significatives dans le montant des charges de centre par habitant de la ville (cf. Illustration 5-1 en annexe pour les chiffres par domaine). Dans la plupart des villes, la culture, le sport, les loisirs et le trafic privé (routes) constituent les domaines qui engendrent de nombreuses charges de centre importantes, bien que l'on constate ici aussi de grandes disparités.

Plusieurs raisons expliquent les différences :

- Les villes se différencient par leur taille et leur caractère de centre, la répartition territoriale (« limites de la ville ») ainsi que le bassin de population et la proximité avec le prochain centre comparable : les grandes villes avec un caractère de centre marqué et un bassin de population étendu (notamment aussi des flux de pendulaires) affichent souvent des charges de centre supérieures. Naturellement, cela dépend aussi si une ville fournit réellement des prestations de centre complètes et coûteuses ; les dépenses des villes varient ainsi surtout dans les domaines de la culture et des loisirs. Par ailleurs, les petits centres affichent souvent un nombre élevé de pendulaires sortants. On a donc effectué dans le cas de ces villes des déductions supérieures pour les effets réciproques.
- La répartition des tâches entre cantons et communes diffère. Si des tâches de centre sont assumées par le canton (p. ex. police cantonale au lieu de police municipale, cantonalisation d'institutions culturelles importantes, etc.), cela réduit les charges de centre. La palette des prestations de centre varie donc selon chaque ville.
- Il existe déjà en partie des systèmes de compensation ou des systèmes de financement communs (p. ex. pour les transports publics), parfois également des subventions cantonales significatives. En règle générale, ces deux facteurs entraînent des charges de centre inférieures.

3.2 Quelles charges sont déjà compensées ?

À l'heure actuelle, une partie des charges de centre est déjà compensée, ce qui peut également entraîner des différences au niveau des charges de centre nettes. Il convient à ce propos de distinguer deux niveaux :

- **Premier niveau – compensations spécifiques au domaine**, p. ex. contributions culturelles des communes d'agglomération ou du canton : celles-ci ont déjà été prises en compte lors du calcul des charges de centre, elles sont donc déjà soustraites dans la partie supérieure de l'illustration 3-1. Cependant, comme il est intéressant de connaître leur montant, elles sont présentées dans l'illustration 3-3. Par exemple, les charges de centre brutes de Lausanne sont déjà compensées à hauteur d'environ un tiers via différentes contributions mais en comparaison, la part résiduelle apparaît toutefois élevée. Au contraire, Kloten ne reçoit par exemple aucune contribution directe pour ses prestations de centre.
- **Deuxième niveau – compensations forfaitaires** : Celles-ci figurent dans l'illustration 3-4. Après déduction de ces forfaits, souvent appelée « compensation des charges de centre » (voir encadré), il reste encore des **charges de centre nettes non couvertes** (partie de la colonne en rouge foncé). On a également représenté les déductions effectuées au titre des avantages de site et des effets réciproques. Il s'avère que dans les cantons SG et BE, il existe déjà des systèmes de compensation qui couvrent une très grande partie des charges de centre.²⁵

Compensation forfaitaire des charges de centre

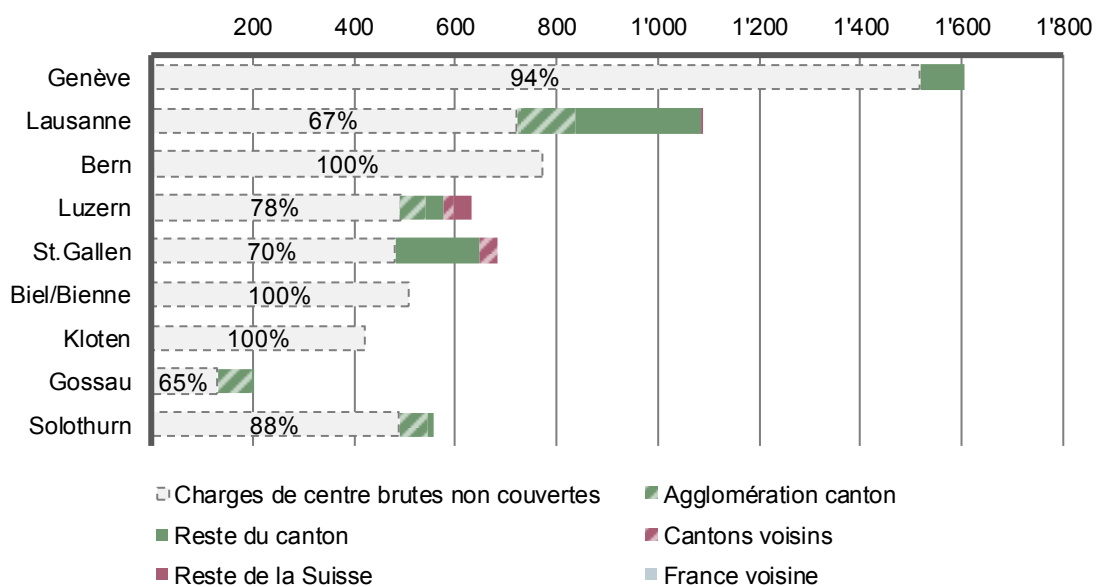
Aujourd'hui, plusieurs des villes considérées perçoivent déjà du système cantonal respectif de péréquation financière et de compensation des charges des compensations forfaitaires ou des paiements comparables destinés à leurs charges de centre. Concrètement, il s'agit là des villes suivantes :

- **Saint-Gall** : En 2015, la ville de Saint-Gall a reçu de la péréquation financière cantonale 16.8 millions de CHF pour compenser ses charges de centre. Ces forfaits ont permis de compenser environ 60 % des charges de centre nettes.
- **Soleure** : La ville de Soleure perçoit depuis 2016 une contribution cantonale annuelle. Pour l'année 2016, la ville a reçu une compensation de 0.63 million de CHF, laquelle a permis de couvrir environ 11 % des charges de centre nettes collectées qui chiffrent 5.9 millions de CHF (exercice 2015).
- **Lucerne** : La péréquation financière du canton de Lucerne ne prévoit pas de compensation explicite des charges de centre. Toutefois, la ville de Lucerne et les centres régionaux reçoivent un bonus dans la compensation des ressources (exploitation horizontale), lequel doit indemniser les prestations de centre. En 2015, la ville de Lucerne a ainsi été déchargée de 3.2 millions de CHF

²⁵ Afin d'obtenir une vue d'ensemble complète, il faudrait néanmoins inclure le fait que dans la compensation intracantonale des ressources, les parts des recettes fiscales réparties entre les villes et communes du canton concerné présentent des montants différents suivant le système cantonal respectif : il se peut qu'une compensation des ressources ayant peu d'effet puisse dans certaines circonstances atténuer en partie l'absence de compensation des charges de centre.

- dans le cadre des contributions versées dans la péréquation financière horizontale.
- Berne et Bienne : Les deux villes bernoises perçoivent d'une part une compensation forfaitaire pour leurs charges de centre et profitent d'autre part d'une déduction (à hauteur des charges de centre restantes) dans le système cantonal de péréquation financière (compensation des ressources, appelée aussi « réduction des disparités » dans le canton de Berne).
 - Berne : Sur la base des chiffres de 2015, la ville de Berne a reçu une compensation forfaitaire de 63.3 millions de CHF pour ses charges de centre. En outre, la ville a profité d'une déduction dans la péréquation financière (15.8 millions de CHF) lui permettant de verser 4.6 millions de CHF en moins dans la réduction des disparités. Au total, la ville de Berne a donc perçu 67.8 millions de CHF pour compenser ses charges de centre.
 - Bienne : Sur la base des chiffres de 2015, la ville de Bienne a reçu une compensation forfaitaire de 18.6 millions de CHF et a profité d'une déduction dans la péréquation financière (4.6 millions de CHF) qui lui a permis de percevoir de la réduction des disparités un supplément de 1.2 million de CHF. Au total, la ville de Bienne a donc perçu 19.8 millions de CHF afin de compenser ses charges de centre.
 - Lausanne : En plus des versements péréquatifs spécifiques obtenus pour les transports, le système de compensation (péréquation intercommunale) prévoit un versement qui dépend de la taille des communes (« couche population »). Dans ce contexte, les grandes communes reçoivent des paiements par habitant bien plus élevés. Lausanne perçoit environ 160 CHF de plus que la deuxième plus grande ville Yverdon. Ce montant supplémentaire s'élève au total à 21.4 millions de CHF et a été indiqué en tant que compensation des charges de centre. Malgré tout, il n'est pas clairement établi si ces paiements sont destinés aux charges de centre ou spéciales ou à d'autres fins.
 - Genève : Les nombreux systèmes de compensation à Genève ne peuvent être compris directement en tant que compensation des charges de centre et n'ont donc pas été présentés comme tel. Détails cf. partie 7.7.3

Illustration 3-3 : Compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en CHF par habitant de la ville)²⁶

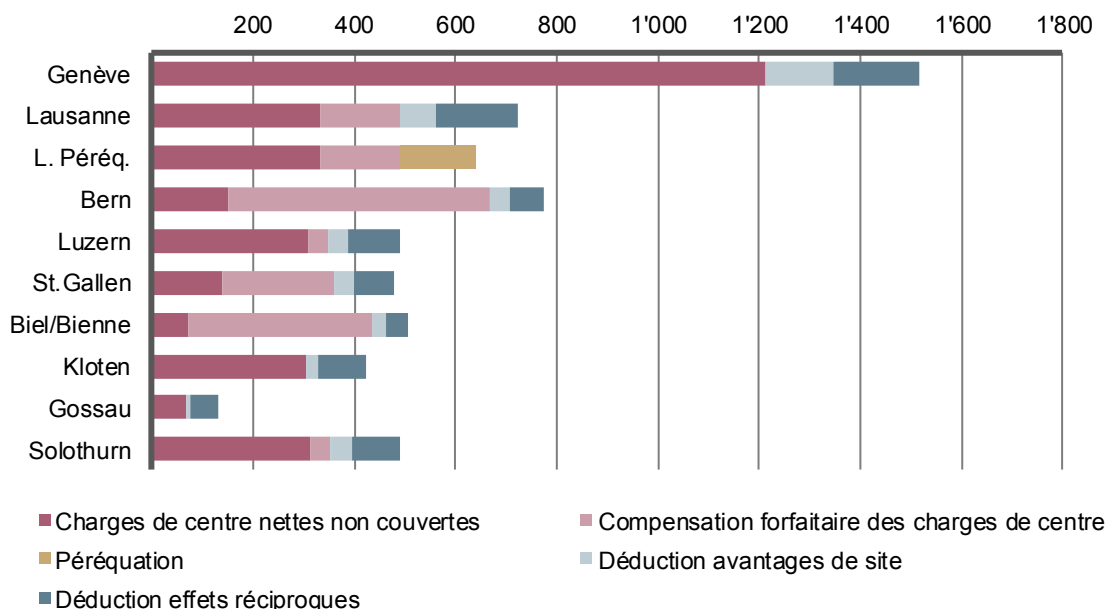


²⁶ Les « charges de centre brutes non couvertes » indiquées en pointillés correspondent aux charges de centre selon l'illustration 3-2.

Particularité Berne et Bienne : Les compensations de la Confédération, des cantons et des communes régionales n'ont pas été présentées séparément lors de la collecte cantonale (cf. partie 2.4.2b)) mais directement déduites des coûts. Par conséquent, on ne peut faire de déclaration ni pour Berne ni pour Bienne quant aux compensations en pourcentage des coûts résiduels.

Illustration 3-4 : Charges de centre, déductions et charges de centre nettes non couvertes (en CHF par habitant de la ville) :

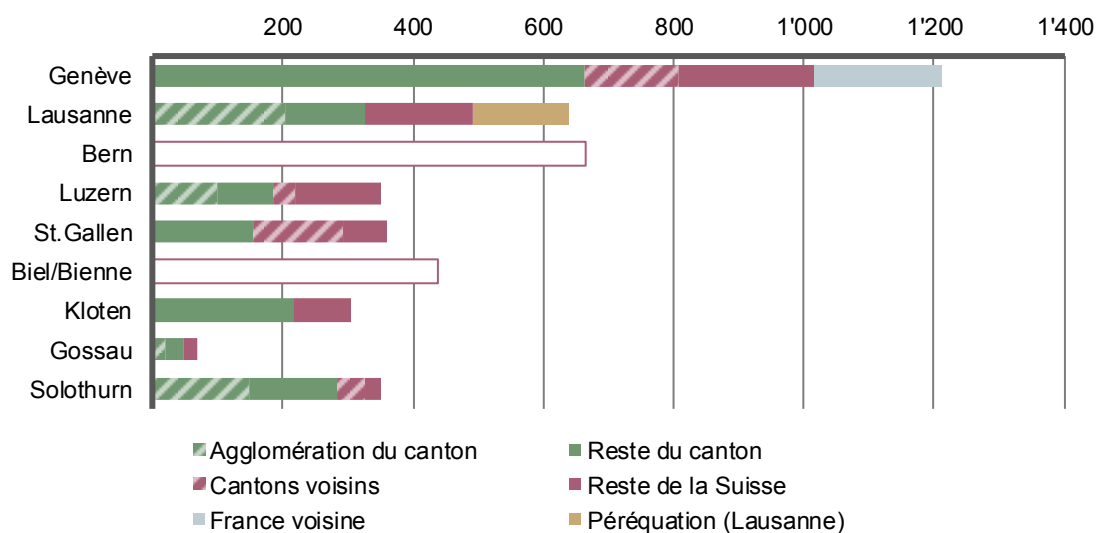
La barre entière montre les charges de centre selon l'illustration 3-2 ; après déduction des avantages de site et des effets réciproques restent les charges de centre nettes (parties rouge foncé et rouge clair des barres). Si l'on soustrait également les compensations forfaitaires rouge clair, on obtient les « charges de centre nettes non couvertes » en rouge foncé.



« L. Péréq. » doit s'entendre comme suit : Lausanne fournit dans le domaine des transports publics, du transport privé ainsi que de la police une contribution à la péréquation intercommunale pour les autres communes du canton de Vaud. Dans une perspective plus globale, elle doit être ajoutée afin d'obtenir les charges de centre nettes. Mais sous forme de graphique, seule une barre séparée permet de le représenter.

3.3 Quels territoires provoquent des charges de centre ?

Illustration 3-5 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en CHF par habitant de la ville)²⁷



Comme évoqué, les villes ont déterminé les unités territoriales qu'elles voulaient distinguer, les communes d'agglomération du même canton ou certains cantons voisins ont donc parfois été collectés séparément. L'illustration 3-5 montre que dans toutes les villes, les communes du propre canton et – le cas échéant – surtout les communes d'agglomération, apportent une contribution supérieure à la moyenne aux charges de centre. Les différentes parts découlent notamment de la situation géographique. Cependant, les compensations spécifiques au domaine telles que les contributions culturelles, sont souvent payées en grande partie par les communes d'agglomération et par le canton (comme en témoigne l'illustration 3-3), réduisant ainsi légèrement les charges de centre nettes de ces communes.

²⁷ Particularité Berne et Bienne : Lors de la collecte cantonale (cf. partie 2.4.3), aucune unité territoriale n'a été différenciée concernant les bénéficiaires ; les charges de centre sont donc indiquées sous forme de total. Les charges de centre nettes ne peuvent donc être indiquées que de manière globale (en tant que « reste de la Suisse »).

4 Conclusion et actions possibles

4.1 Classification des résultats

L'étude a d'abord montré qu'il est possible et relativement simple d'effectuer une collecte selon une méthode uniforme tout en prenant compte malgré tout des particularités et de la définition des espaces.

Comme on pouvait s'y attendre, les charges de centre varient beaucoup. Différentes influences se superposent, notamment la taille, le caractère de centre et le bassin de population d'une ville, la répartition des tâches canton/ville et les systèmes de subvention et de contribution existants.

Presque partout, les infrastructures culturelles, sportives et de loisirs ainsi que les coûts pour les routes communales et – selon la répartition des tâches – la sécurité sont les domaines qui génèrent le plus de charges de centre.

On constate de grandes différences concernant la compensation des charges de centre, à la fois au niveau des contributions directes (spécifiques au domaine) du canton et des communes périphériques et aussi – en particulier – sur le plan des compensations forfaitaires. Tandis que dans le canton de Berne notamment, des compensations relativement élevées sont versées, Gossau et Kloten, pour ne citer qu'elles, ne perçoivent aucune contribution à leurs charges de centre.

Après déduction de toutes ces contributions et des avantages de site et des effets réciproques, il subsiste des charges de centre nettes non couvertes considérables. Elles atteignent entre 68 CHF par habitant à Gossau et plus de 1200 CHF par habitant à Genève.

4.2 Que doit-on en principe compenser ?

Par principe, il faut chercher à compenser les **charges de centre**, car ces effets constituent une distorsion du système (violation du principe de l'équivalence fiscale : « les bénéficiaires doivent payer ») il faudrait cependant qu'une participation des cofinanceurs soit garantie (« qui paie commande »), ce qui est souvent difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, cette compensation est à évaluer dans son contexte global car en fin de compte, une solution fiscale dans la péréquation financière et la compensation des charges doit également tenir compte d'autres éléments, notamment de la compensation des différences de capacité fiscale (souvent appelée compensation des ressources) et des systèmes existants de compensation des **charges spéciales** des centres (il s'agit des dépenses supérieures à la moyenne pour la population de la ville, p. ex. dans le domaine social, cf. définition au chapitre 1). Au final, le système de la péréquation financière et de la compensation des charges dans son ensemble doit rendre les différences supportables dans la charge fiscale des communes, c'est-à-dire maintenir les disparités dans les limites, et simultanément créer les incitations adéquates afin d'utiliser efficacement les faibles moyens et les bons services publics. La

forme que prendra cette « solution équilibrée » dépend aussi des conditions structurelles, p. ex. de la taille des communes-centres par rapport à la périphérie.

4.3 Systèmes de compensation possibles pour les charges de centre

La présente étude n'a pas pour objet de déterminer si et par quel système les charges de centre nettes non couvertes doivent être compensées dans la pratique. Nous ne nous intéresserons ici que brièvement à ce qu'il faut en principe prendre en considération et aux possibilités existantes.

Pour compenser les charges de centre et les charges spéciales, les modèles suivants sont généralement pris en considération :

- Les **contributions fédérales ou cantonales** réduisent les charges de centre ou spéciales d'un centre par le biais d'un paiement compensatoire.
- Dans le cas de la **cantonisation**, le transfert de l'accomplissement des tâches au niveau supérieur permet de résoudre le problème des charges du centre. Souvent, un canton prend en charge p. ex. des institutions culturelles d'importance suprarégionale ou verse à ces dernières des subventions importantes. La cantonalisation de la police entraîne également en règle générale une baisse des charges de centre.
- Les **contributions directes** des communes et cantons périphériques à certaines prestations de centre réduisent également les charges de centre, qu'il s'agisse de contributions volontaires ou de contributions payées en vertu d'une réglementation-cadre cantonale (p. ex. contributions culturelles des communes régionales dans le canton de Berne).
- Les **modèles de financement communs** (p. ex. clé de répartition des coûts avec participation du canton et/ou des communes, « compensation des charges horizontale », mais également contributions d'investissement à des installations sportives p. ex., etc.), peuvent garantir une répartition appropriée des coûts. À Lucerne par exemple, il existe déjà dans le domaine culturel plusieurs systèmes de compensation destinés à financer les principales institutions culturelles suprarégionales de la ville. À Soleure également, certaines tâches régionales sont déjà financées en commun par les communes régionales dans le cadre du groupe de planification régionale espaceSolethurn (repla).
- Une **compensation spécifique des charges de centre** est possible avec un forfait ou sur la base de relevés qui peuvent être réalisés de manière périodique. Cette solution est déjà appliquée par le canton de Berne ainsi que par Saint-Gall²⁸ et Soleure²⁹ (voir encadré à la partie 3.2).

²⁸ Dans ce contexte, environ 60 % des charges de centre nettes sont compensés par un forfait d'environ 16.8 millions de CHF (cf. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Saint-Gall)).

²⁹ La ville de Soleure perçoit depuis 2016 une contribution cantonale annuelle. Pour l'année 2016, la ville a reçu une compensation de 630 000 CHF qui a permis de couvrir environ 11 % des charges de centre nettes recensées de 5.9 millions de CHF (cf. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Solothurn (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Soleure)).

- Les **modèles de compensation intercantonaux** (p. ex. sur la base de l'accord-cadre intercantonal selon la RPT) entrent en ligne de compte notamment pour les institutions culturelles à grande portée.
- Un renforcement de la **compensation des charges** socio-démographique favorise en règle générale également les villes. Dans le canton de Lucerne par exemple, il existe des organes de compensation des charges sociales et infrastructurelles qui versent des contributions à la ville de Lucerne. Dans le canton de Berne, les coûts de l'aide sociale sont financés en partie par le canton et en partie par le biais de contributions par habitant de toutes les communes. Certes s'agit-il ici, comme évoqué, de charges spéciales (pour la propre population) et non de charges de centre (pour les non-résidents) mais cette compensation est souvent au moins aussi importante d'un point de vue financier global.
- Les modifications dans la **compensation des ressources** (p.ex. réduction des apports souvent très élevés des villes dans la péréquation financière) peuvent améliorer le bilan en faveur des villes. La péréquation financière du canton de Lucerne ne possède pas une telle compensation explicite des charges de centre mais la ville de Lucerne³⁰ et les centres régionaux perçoivent dans la compensation des ressources (exploitation horizontale) un bonus censé indemniser les prestations de centre.
- Les adaptations dans le **système fiscal** sont généralement fondamentales et doivent être vérifiées quant à leur compatibilité avec le droit supérieur ; il s'agit notamment des impôts sur le lieu de travail, des impôts sur les pendulaires ou des modifications du partage d'impôt pour les indépendants, dans le cas desquels selon le canton une partie du revenu est imputée à la commune de travail.
- Enfin, des **tarifs différenciés** ou conditions d'accès pour les « non-résidents » peuvent entrer en ligne de compte (« réduction résidents », tarifs différenciés pour les installations sportives, etc.).

Un examen au cas par cas est nécessaire afin d'identifier lesquelles parmi ces possibilités entrent en ligne de compte pour chaque ville dans son contexte respectif. Comme évoqué, il convient ici de prendre en considération le contexte global de la péréquation financière et de la compensation des charges. Il pourrait cependant être utile d'intensifier les échanges sur les charges de centre, sur leur collecte et surtout sur les systèmes de compensation efficaces (« good practice »). La réalisation en commun et périodiquement de collectes des charges de centre pourrait améliorer la transparence.

4.4 Conclusion et perspectives

L'étude fournit des bases pour la discussion spécifique aux villes qu'on a évoquée. Dans ce contexte, elle complète les études existantes relatives aux charges de centre (à savoir les coûts supplémentaires pour la propre population). En comparant les villes, elle montre aussi

³⁰ En 2015, la ville de Lucerne a ainsi été déchargée de 3.2 millions de CHF concernant les contributions versées dans la péréquation financière horizontale (cf. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Lucerne)).

qu'il est possible en employant – souvent de manière combinée – des mécanismes de compensation de réduire considérablement les charges de centre restantes. Les discussions concrètes relatives aux options de compensation efficaces doivent cependant être menées dans le contexte respectif spécifique à chaque ville.

Aux fins de transparence, il serait utile d'inclure d'autres villes et de mettre à jour périodiquement la comparaison au sens d'un monitoring des charges de centre. Enfin, la comparaison des mécanismes de compensation pourrait être approfondie.

ANNEXE

Les chapitres suivants présentent les détails relatifs aux charges de centre, à savoir :

- des bases de données sous forme de tableaux concernant les résultats globaux (chapitre Tableaux récapitulatifs complémentaires au chapitre 5)
- des graphiques et commentaires pour certains domaines (chapitre 6)
- de brèves informations pour certaines villes (chapitre 7)

5 Tableaux récapitulatifs complémentaires

a) Charges de centre par habitant sous forme de tableau

(chiffres de l'illustration 2 et de l'illustration 3-2)

Illustration 5-1 : Aperçu des charges de centre (par habitant) par ville (en CHF)

	Total charge de centre (en CHF / habitant)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Culture	675	225	182	215	168	133		8	263
Formation	127	23		5	6		4	18	
Sport et loisirs	285	145	198	97	96	141	149	34	112
Transport privé	150	69	315	162	144	217	221	53	104
Transports publics		46						1	
Sécurité publique	68	211	66	2	39	10	36	11	
Sécurité sociale	103		13		0	4	2		11
Aménagement du territoire et environnement	110	5		10	25		10	4	
Autres prestations de centre					2				
Total charges de centre	1'518	722	773	491	480	506	422	130	490
Déduction avantages de site	-134	-70	-41	-39	-38	-26	-22	-8	-44
Déduction effets réciproques	-173	-161	-66	-102	-83	-43	-94	-54	-95
Alimentation de la péréquation		148							
Charges de centre nettes	1'211	639	666	350	360	437	306	68	351
<i>Informations supplémentaires:</i>									
Population (2015)	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
Taux de pendulaires (entrants / pop.)	75%	40%	77%	49%	51%	36%	144%	40%	81%
Taux de pendulaires (sortants / pop.)	14%	16%	13%	21%	15%	16%	31%	30%	29%

Dans le cas de Lausanne, on indique sous le titre « Péréquation » la contribution versée par Lausanne aux autres communes dans un système de compensation intercommunal. Étant donné que la péréquation est calculée en fonction de la capacité fiscale, et non selon l'utilisation, des paiements relativement élevés peuvent survenir dans certains domaines. Dans ce contexte, il s'avère que ces paiements dépassent même les effets réciproques dont bénéficie la population de la ville.

b) Charges de centre avant déduction des compensations

Dans l'illustration 5-2 et dans l'illustration 5-3, on présente les coûts avant déduction des compensations de collectivités (contributions fédérales, cantonales et communales).

Illustration 5-2 : Coûts nets facturables par ville (en milliers de CHF)

	Coûts nets facturables (en milliers de CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Culture	191'064	66'643	40'687	45'592	40'678	16'022		1'251	8'665
Formation	109'902	9'966		2'004	2'047		384	36'132	
Sport et loisirs	98'763	42'941	52'211	14'239	17'437	23'399	4'344	1'924	4'344
Transport privé	54'725	54'467	54'613	23'552	34'197	19'141	5'512	2'388	2'805
Transports publics		49'210						79	
Sécurité publique	66'711	104'919	40'654	711	18'399	5'417	1'523	1'123	
Sécurité sociale	128'823		7'326		104	815	80		930
Aménagement du territoire et environnement	37'080	1'601		1'674	4'024		1'892	163	
Autres prestations de centre					144				
Total	687'068	329'747	195'490	87'771	117'030	64'794	13'735	43'061	16'744

Illustration 5-3 : Coûts nets facturables par ville (en CHF/habitant)

	Coûts nets facturables (en CHF / habitant)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Culture	997	491	309	561	539	296		69	518
Formation	574	73		25	27		21	2'007	
Sports et loisirs	516	317	397	175	231	432	235	107	260
Transport privé	286	402	415	290	453	353	299	133	168
Transports publics		363						4	
Sécurité publique	348	774	309	9	244	100	83	62	
Sécurité sociale	673		56		1	15	4		56
Aménagement du territoire et environnement	194	12		21	53		103	9	
Autres prestations de centre					2				
Total	3'587	2'431	1'486	1'080	1'549	1'196	744	2'392	1'001

6 Les domaines dans le détail

Ci-après, on présente individuellement les domaines où des charges de centre sont susceptibles d'être générées.

De manière générale, on constate entre les villes de grandes différences qui résultent, comme déjà évoqué, de multiples facteurs (les différences de taille, de caractère de centre, la répartition territoriale (« limites de la ville »), la répartition des tâches entre cantons et communes et les systèmes existants de contributions cantonales, de compensation et les modèles de financement communs).

On déborderait largement du cadre de ce rapport si l'on analysait tous ces facteurs pour chaque domaine. Par conséquent, on a sélectionné certaines particularités de manière ponctuelle ; pour le reste, on renvoie aux rapports sur les villes.

Aide à la lecture :

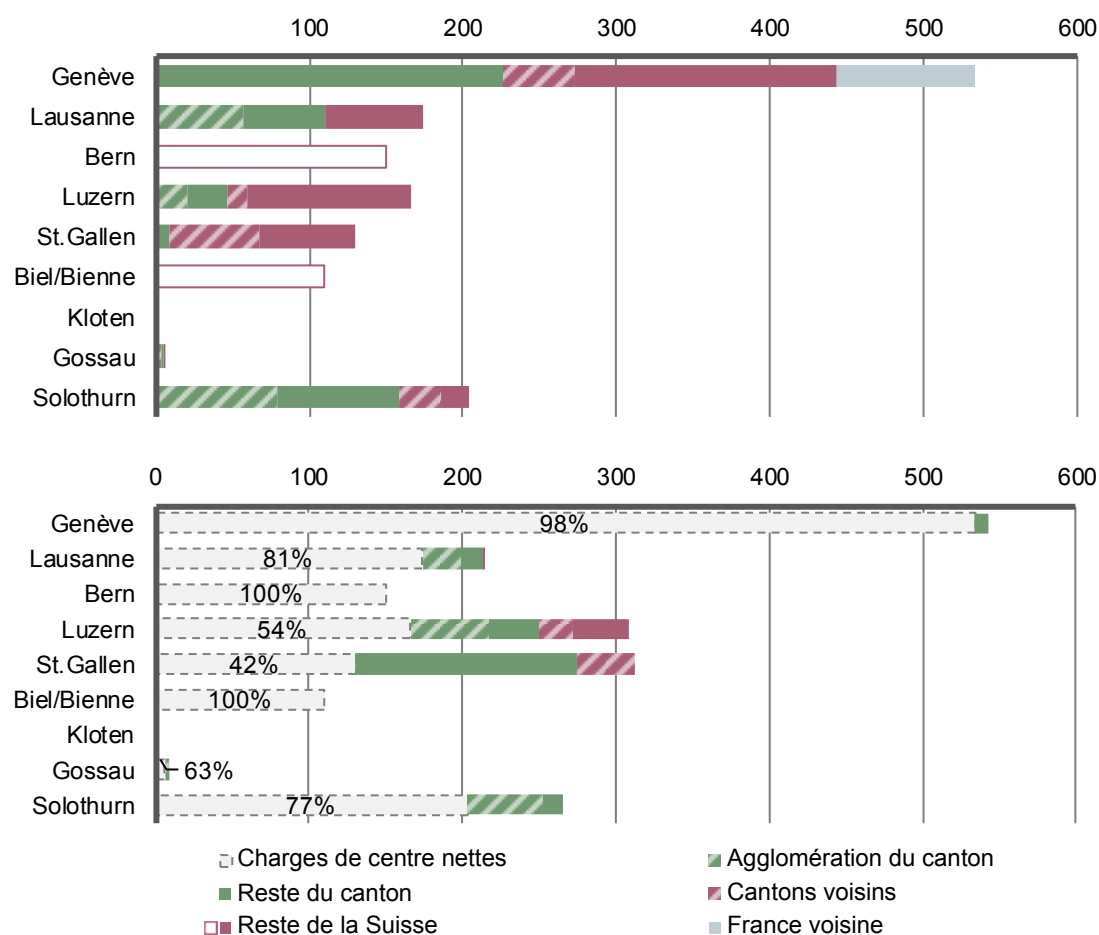
La première illustration montre à chaque fois les charges de centre nettes selon les unités territoriales bénéficiaires. Cela signifie qu'à la fois les contributions de la Confédération, du ou des cantons et des communes ainsi que les avantages de site et les effets réciproques ont déjà été soustraits. Les différents segments de barre montrent donc le montant des charges de centre nettes pour chaque territoire considéré.

La seconde illustration montre une nouvelle fois le même montant des charges de centre nettes sous forme de barres en pointillés. La barre en pointillés dans le second graphique fait donc toujours la même taille que celle pleine dans le premier graphique.³¹ Par ailleurs, les segments ajoutés à droite sur le second graphique montrent les compensations ou contributions déjà fournies à l'heure actuelle par les différentes unités territoriales.

³¹ Hormis dans certains cas particuliers, à savoir en présence de charges de centre nettes négatives et dans le cadre de la péréquation à Lausanne.

6.1 Culture

Illustration 6-1 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement en CHF par habitant de la ville.³²



Outre de grandes différences au niveau des charges de centre, on constate aussi que les parts déjà compensées varient fortement. Mentionnons par exemple Saint-Gall : dans le domaine de la culture, plus de la moitié des coûts nets est compensée. Alors que l'offre culturelle de la ville de Saint-Gall est en grande partie utilisée par des visiteurs extérieurs au canton, les compensations proviennent essentiellement du canton.

À Lucerne, la part des contributions cantonales sur le total des compensations est plus élevée que dans les autres cantons. La majeure partie des contributions du canton de Lucerne

³² Particularité Berne et Bienne : Lors de la collecte cantonale, aucune unité territoriale n'a été différenciée concernant les bénéficiaires ; les charges de centre sont donc indiquées uniquement en total. Les charges de centre nettes ne peuvent donc être indiquées que de manière globale (sous « reste de la Suisse »). En outre, les compensations de la Confédération, des cantons et des communes régionales n'ont pas été présentées séparément mais directement déduites des coûts. Par conséquent, on ne peut faire de déclaration ni pour Berne ni pour Bienne quant aux compensations en pourcentage des coûts résiduels.

est distribuée via le Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (groupement des grandes institutions culturelles du canton de Lucerne). Par le biais de la compensation inter-cantonale des charges culturelles, les cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Nidwald, Zoug et Argovie participent aux coûts des institutions culturelles suprarégionales. À Lucerne, on compte parmi elles le KKL, le Théâtre de Lucerne ainsi que l'Orchestre symphonique de Lucerne.³³ Des institutions ou manifestations culturelles importantes au niveau régional sont soutenues et encouragées par la Conférence culturelle régionale (CCR). En 2015, outre la ville de Lucerne, 15 autres communes lucernoises ainsi que la commune de Hergiswil dans le canton de Nidwald ont participé via la CCR.

Aucune prestation de centre dans le domaine de la culture n'a été saisie pour la ville de Kloten car l'offre culturelle y bénéficie principalement à la population locale.³⁴

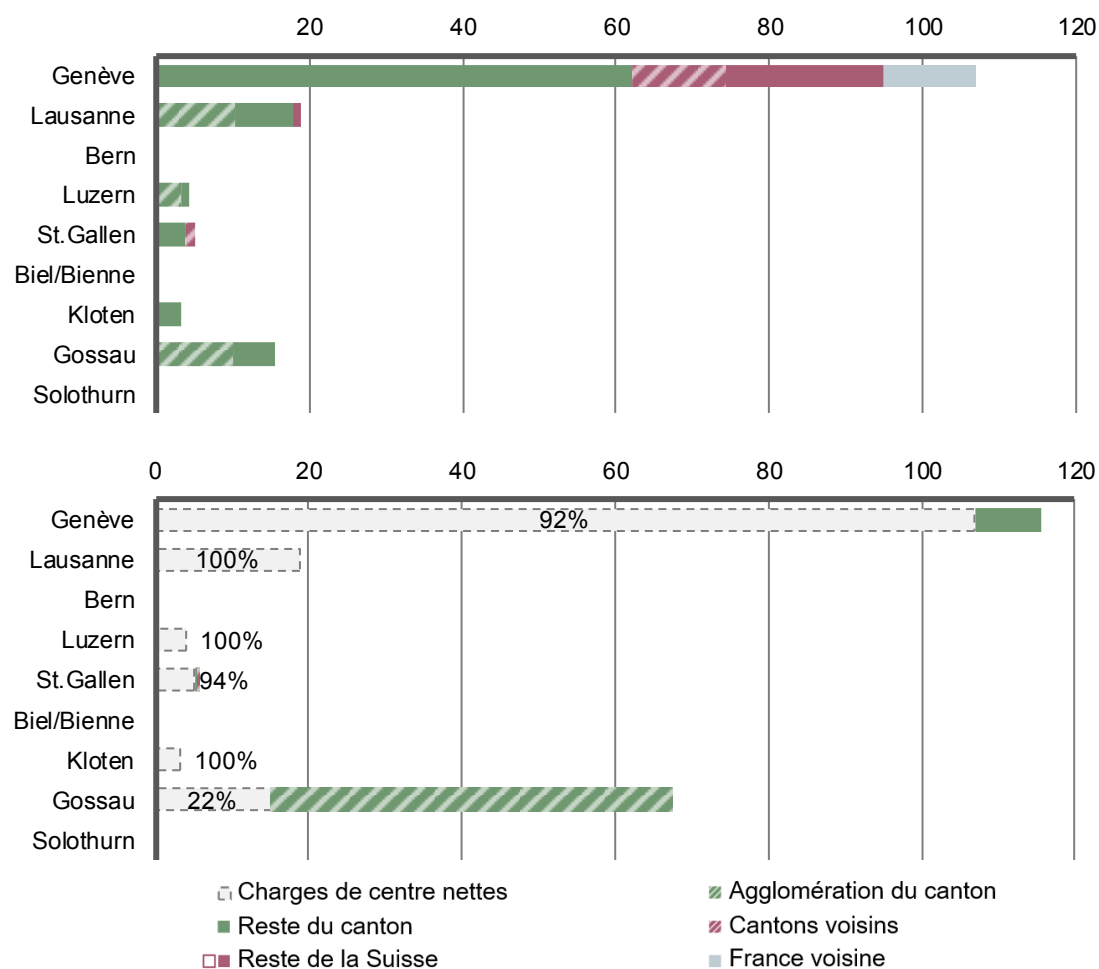
Les importantes charges nettes à Genève sont essentiellement dues aux nombreux musées et au Grand Théâtre qui représentent ensemble près de deux tiers des charges. Par ailleurs, de nombreuses subventions culturelles sont versées.

³³ Également l'Opernhaus, la Tonhalle et le Schauspielhaus à Zurich. Le canton de Lucerne a versé en 2015 près de 1.5 million de CHF dans la compensation des charges (pour les trois institutions culturelles zurichoises). En contrepartie, il a reçu pour les trois institutions lucernoises plus de 4.7 millions de CHF de la compensation des charges.

³⁴ Une partie de l'offre culturelle est comprise avec le centre de conférence Schluefweg dans le domaine des loisirs. Ce centre accueille également des pièces de théâtre, concerts et autres manifestations culturelles.

6.2 Formation

Illustration 6-2 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement en CHF par habitant de de la ville.

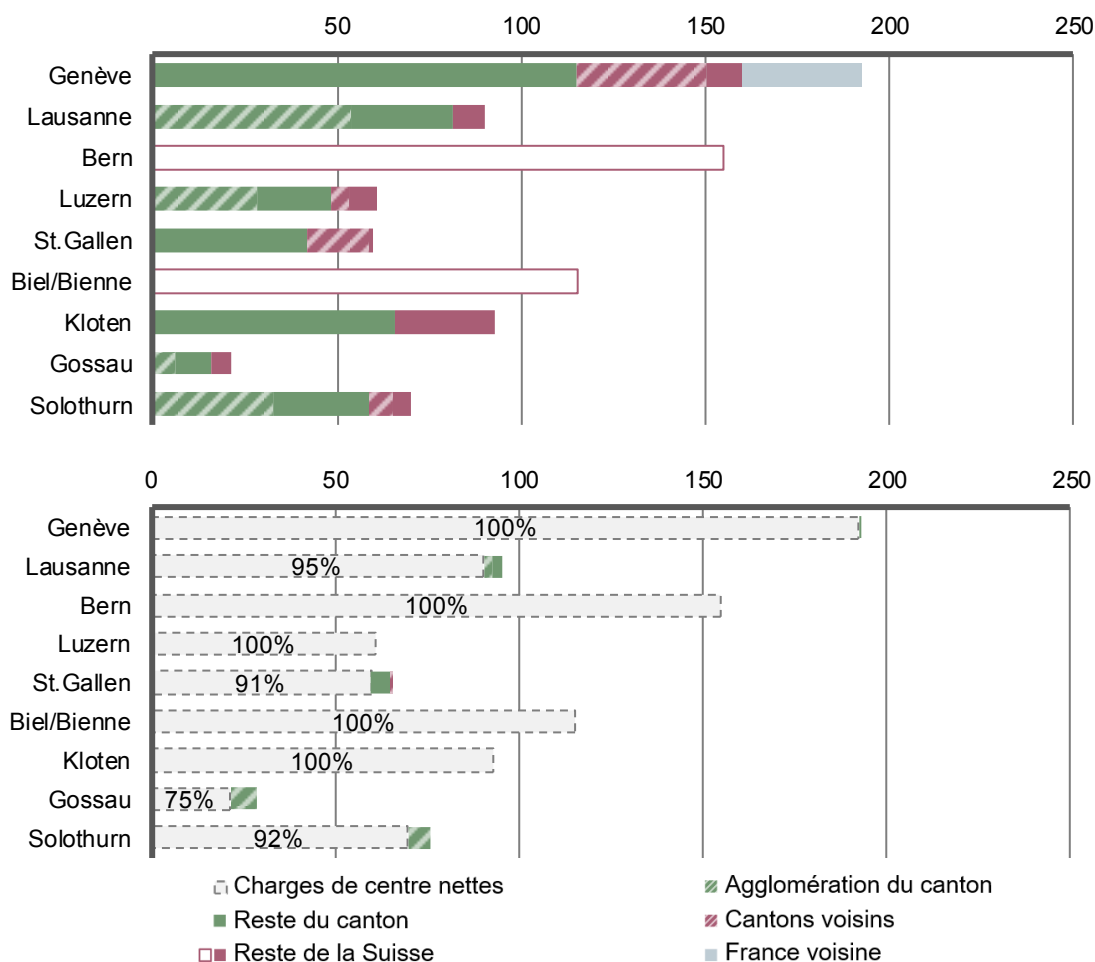


Les charges de centre dans le domaine de la formation sont relativement faibles. La plupart des villes indiquent les bibliothèques municipales comme prestations de centre. À Saint-Gall et surtout à Gossau, on a également saisi les places en milieu scolaire occupées par des non-résidents. À Gossau, certains écoliers viennent de la commune scolaire Andwil-Arnegg (appartenant à l'agglomération). Toutefois, la charge de centre (brute) ainsi justifiée est presque entièrement compensée par l'agglomération. Dans de nombreux cantons, ces effets sont absorbés par des facturations et/ou un système de compensation cantonal.

La valeur extrême de Genève s'explique principalement par le nombre élevé de bibliothèques qui ont été saisies en tant que prestations de centre.

6.3 Sport et loisirs

Illustration 6-3 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement en CHF par habitant de la ville.



Les charges de centre nettes par habitant de Lucerne et Saint-Gall sont à peu près identiques dans le domaine du sport et des loisirs (environ 60 CHF par habitant). Elles sont approximativement plus élevées de 50 % à Kloten. Une partie des charges élevées est due au stade (Swiss Arena).³⁵ ³⁶ Les coûts sont également plus élevés à Lausanne, Berne et Bienne.

Dans la ville de Soleure, on tient également compte des chemins de randonnée dans le do-

³⁵ Le stade AFG Arena engendre également des charges de centre à Saint-Gall mais le canton en supporte aussi une partie.

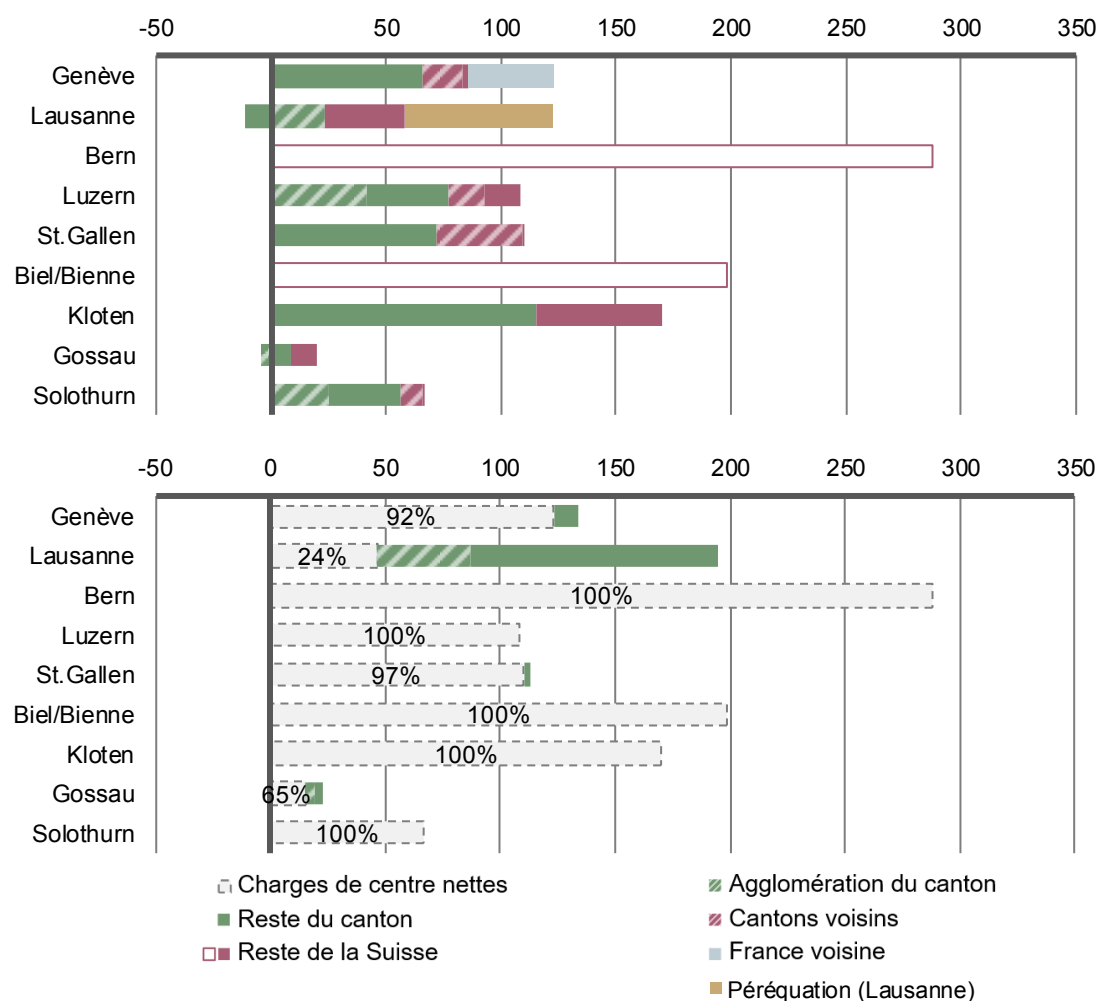
³⁶ Les charges élevées à Kloten s'expliquent en outre par le fait que le centre de conférence Schluefweg accueille aussi des prestations culturelles (théâtre, concerts) qui sont ici saisies dans le domaine des loisirs.

maine des loisirs sous la rubrique parcs. Lorsque des espaces verts et des parcs ont été saisis, ils représentent environ 20 % des charges nettes du domaine sport et loisirs dans d'autres villes – ce chiffre atteint environ 40 % à Soleure. À Genève également, les charges élevées sont principalement dues aux prestations du domaine des loisirs (p. ex. coûts pour le Jardin botanique).

Au contraire du domaine culturel, les compensations versées au domaine sport/loisirs sont faibles et lorsqu'il en existe, elles proviennent essentiellement de l'agglomération ou du reste du canton. Et ce bien qu'une partie significative des charges de centre soit causée par le « reste de la Suisse ».

6.4 Transport privé

Illustration 6-4: Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement en CHF par habitant de la ville.



Les charges nettes par habitant les plus élevées se retrouvent à Berne, Bienne et Kloten. Elles résultent à Berne et surtout à Kloten du fort taux de pendulaires entrants mais aussi des méthodes de délimitation. Par exemple, Kloten affiche environ deux fois plus de postes de travail que d'habitants. Les routes communales sont donc également utilisées en grande partie par des non-résidents – notamment par des pendulaires entrants (trajet pour se rendre au travail) mais aussi par le trafic lié aux achats et aux loisirs.

Lausanne constitue un cas particulier : on indique sous le titre « Péréquation » dans la première illustration la contribution versée par Lausanne aux autres communes dans un système de compensation intercommunal. Étant donné que la péréquation est calculée en fonction de la capacité fiscale, et non selon l'utilisation, des paiements relativement élevés peuvent survenir dans certains domaines. Ces paiements sont même supérieurs aux effets réciproques dont bénéficie la population de la ville dans ce domaine. À l'inverse, le « reste du canton » paye globalement davantage pour l'utilisation des routes de Lausanne que sa population ne l'utilise d'après les statistiques des pendulaires. Il en résulte un montant négatif (barres à droite) dans la première illustration.

6.5 Transports publics

Dans la plupart des cantons, les coûts des transports publics sont supportés selon des clés définies telles que la population et l'offre commune en transport publics du canton et des communes et plus ou moins selon le principe de causalité, de telle sorte qu'aucune charge de centre n'a ici été calculée. On renonce par conséquent aux illustrations.

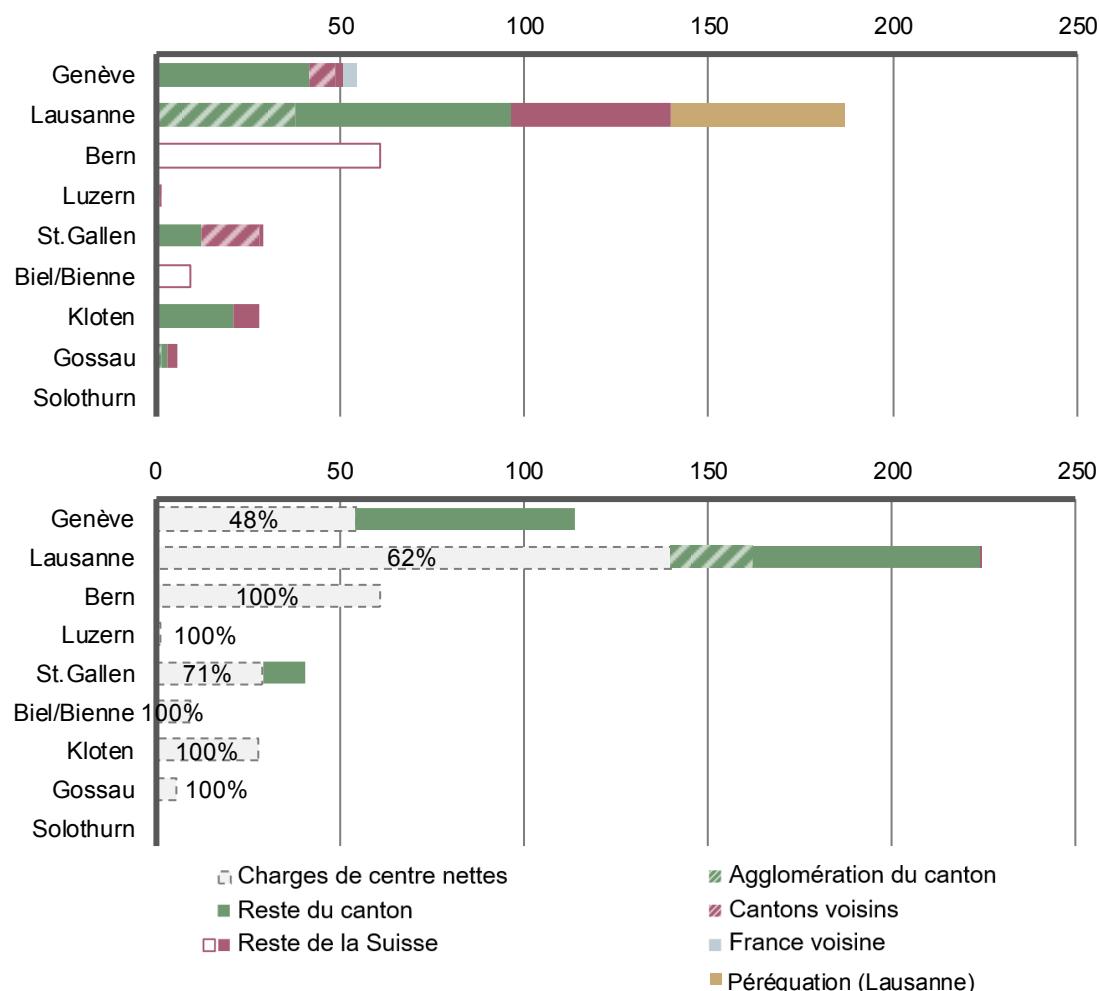
Comme pour le transport privé, les transports publics de Lausanne font partie de la péréquation. La ville de Lausanne reçoit à partir de celle-ci 11.5 millions de la part des communes. En déduisant ce montant, les charges de centre restantes atteignent encore 6.2 millions de CHF. Si l'on considère que Lausanne paye plus dans le système que sa population n'utilise de prestations dans les autres communes, on obtient des charges nettes d'environ 54 CHF par habitant.

À Gossau, seule la contribution au Regiobus a été saisie car celle-ci n'est versée que par la ville de Gossau et ne passe pas par le système de compensation. Avec 1 CHF par habitant, les charges de centre nettes restent cependant négligeables.

Dans certaines villes, les clés de répartition des coûts appliquées font l'objet de critiques, p. ex. parce que la pondération de l'offre a pour effet que les communes avec une fonction de centre et de transit sont désavantagées. Ces critiques ont notamment été formulées par Soleure et Kloten. Selon Kloten, un double désavantage survient avec la clé de répartition actuelle. D'abord en raison de la gare de l'aéroport, d'où circulent de très nombreux moyens de transport hautement pondérés d'après l'ordonnance, une partie disproportionnée des départs (pondérés) concerne le territoire communal de la ville de Kloten. On tient également compte dans la clé de répartition de la capacité fiscale bien que celle-ci soit déjà compensée par la péréquation financière intracantonale.

6.6 Sécurité publique

Illustration 6-5 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement par habitant de la ville.



Dans le domaine de la sécurité, des charges de centre apparaissent notamment lorsqu'il y a une police municipale mais que celle-ci ne bénéficie pas (comme à Soleure) d'un système de compensation. Dans le canton de Vaud, la police fait bien partie de la péréquation mais celle-ci ne permet de compenser les charges de centre que partiellement. La ville de Lausanne alimente également (indiqué plus haut sous le titre « Péréquation » dans l'illustration) ce système de compensation intercommunal au profit des autres communes. Dans le cas présent, il s'avère que ces versements dépassent même les effets réciproques dont bénéficie la population de la ville.

À Lucerne, la police est implantée au niveau du canton. Les prestations de sécurité publique saisies sont donc faibles et concernent l'institution SIP (sécurité, intervention, prévention) dont profitent, outre les habitants de la ville, notamment aussi les visiteurs se rendant dans la ville pour des loisirs.

Dans les villes de Gossau et Kloten, on a également saisi le service du feu/des sapeurs-pompiers, le service de lutte contre les accidents par hydrocarbures et le service de lutte contre les accidents dus aux produits chimiques. Dans les autres villes, ces prestations n'ont cependant pas été reprises dans les calculs en raison des systèmes de compensation ou clés de répartition des coûts déjà existants.

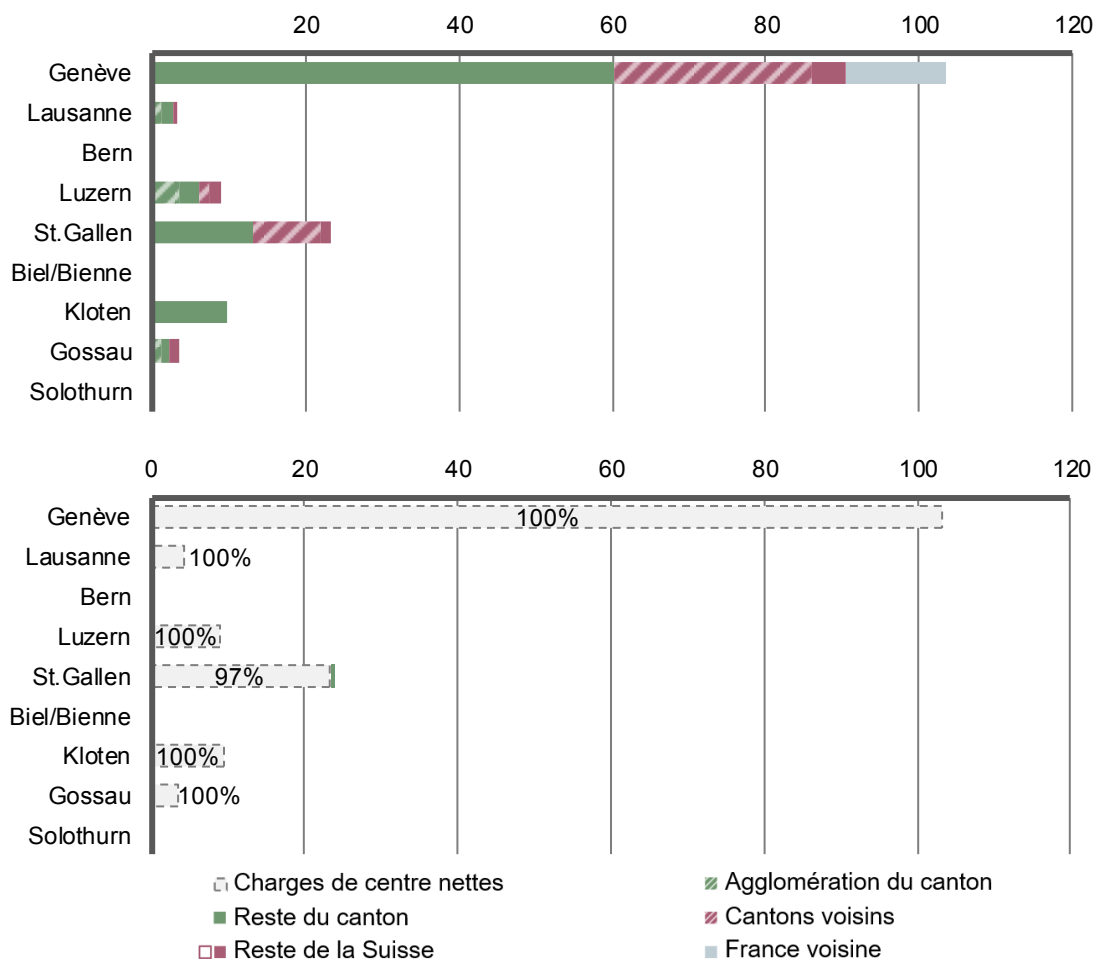
6.7 Sécurité sociale

Dans le domaine de la sécurité sociale, seuls certains cas particuliers isolés de prestations de centre ont été saisis. On renonce par conséquent aux illustrations. La majeure partie des coûts de prestations de centre concernant ce domaine est rémunérée par le biais de systèmes de compensation.

- La ville de Soleure finance dans le domaine de la santé les coûts fixes des services d'aide et de soins à domicile également utilisés par des non-résidents. Les coûts nets s'élèvent à environ 10 CHF par habitant.
- À Saint-Gall, il existe une charge de centre au niveau du financement du Katharinenhof (un lieu de rencontre pour les marginaux et les toxicomanes). Celle-ci s'élève toutefois à moins de 20 centimes net par habitant.
- Concernant les séjours de travail dans la ville de Kloten, les non-résidents (pendulaires entrants) profitent des prestations dans le domaine de la santé (couverture d'urgence durant le temps de travail) qui sont subventionnées par la ville. Il en découle une charge nette d'environ 2 CHF par habitant.
- La ville de Genève finance les crèches, soutient les offres destinées aux personnes âgées, les Maisons de quartier et d'autres prestations qui sont également utilisées par des non-résidents. Par ailleurs, elle apporte une aide aux sans-abris et s'engage pour l'intégration sociale par le biais de programmes. Du fait des nombreuses charges de centre saisies, la charge de centre nette atteint environ 96 CHF par habitant et dépasse largement celle des autres villes.

6.8 Aménagement du territoire et environnement

Illustration 6-6 : Charges de centre nettes selon unités territoriales bénéficiaires (en haut) et compensations des unités territoriales bénéficiaires concernant les charges de centre brutes (en bas), respectivement par habitant de la ville.



Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement, on a presque exclusivement saisi l'éclairage public comme prestation (Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Gossau).³⁷ La gestion des déchets a été prise en compte à Lausanne et Kloten. À Genève, le nettoyage de la ville et les travaux d'entretien pour l'espace public ont été saisis comme prestations de centre.

La ville de Saint-Gall est la seule à percevoir une compensation dont le montant s'avère toutefois très faible.

³⁷ À Soleure, celle-ci est comprise dans le domaine transport privé..

6.9 Autres charges de centre

Seule la ville de Saint-Gall a saisi une prestation dans ce domaine. Les prestations de l'office de l'état civil au profit de non-résidents sont pertinentes du point de vue de la charge de centre de la ville. Seule la part des dépenses causée par des non-résidents a été prise en considération. Les prestations que la ville fournit pour la population de l'arrondissement de l'office de l'état civil ne sont en revanche pas indiquées car elles profitent soit à la population de la ville elle-même ou sont compensées entre les villes rassemblées dans cet arrondissement.³⁸ Les charges de centre nettes s'élèvent à environ 2 CHF par habitant.

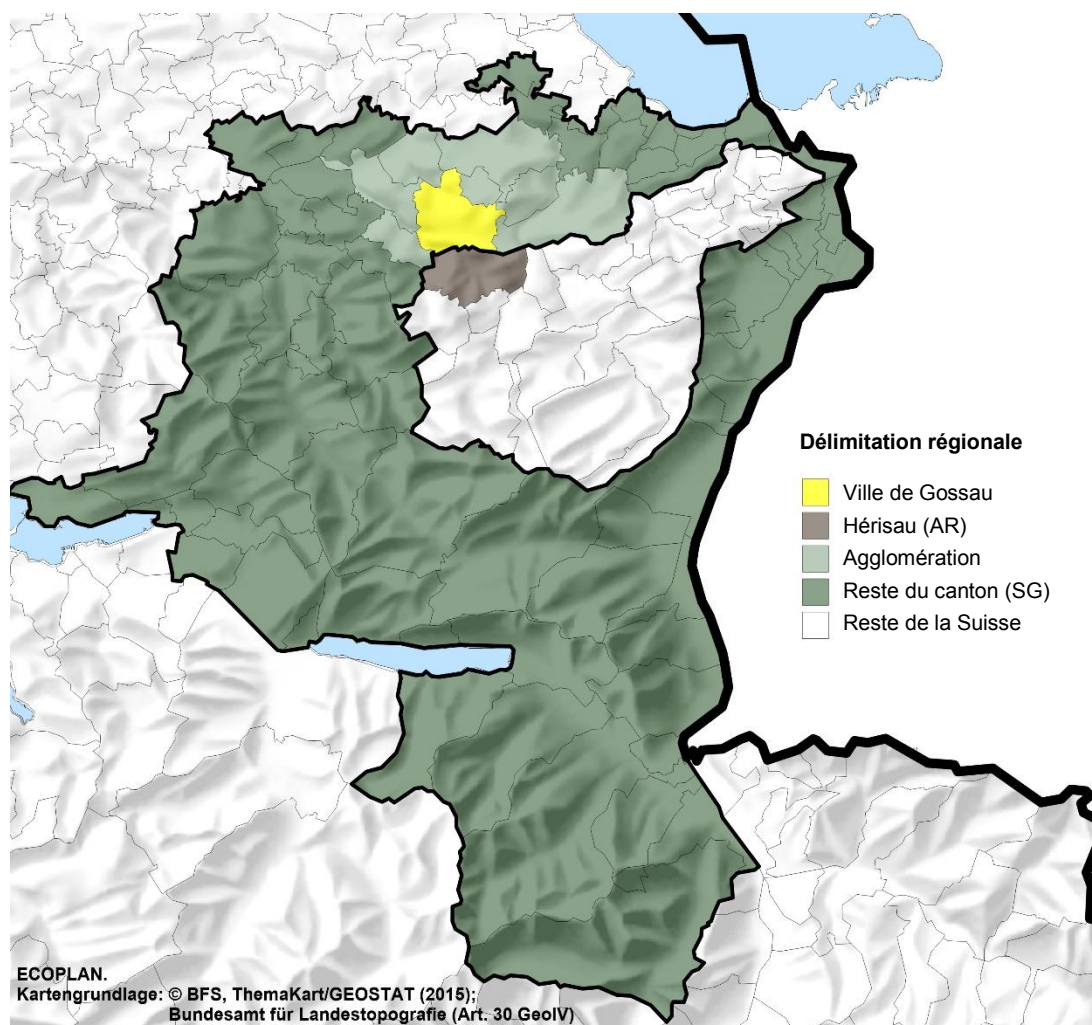
³⁸ D'après l'administration de la ville, ce système de compensation sanctionné par le canton ne permet toutefois pas de prendre en compte tous les coûts effectivement causés à la ville.

7 Faits-clés pour chaque ville

Les graphiques d'aperçu issus des rapports de chaque ville sont présentés dans cette annexe. Pour la première ville, on a ajouté des **exemples de lecture** au niveau des différents graphiques (cf. partie 7.1).

7.1 Gossau

a) Délimitation géographique



D'après la répartition géographique « Agglomérations et centres hors agglomérations 2012 » de l'OFS³⁹, la ville de Gossau fait partie de l'agglomération de Saint-Gall qui compte en tout 23 communes. L'agglomération⁴⁰ utilisée dans la présente étude a été définie par la ville de Gossau et se compose des communes qui lui sont directement frontalières. L'agglomération considérée diffère donc de la définition de l'agglomération de l'OFS mentionnée au début.

b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Gossau	1	18'005	10'467		
Commune de Herisau (AR)	1	15'721	7'554	621	442
Agglomération: Communes voisins (Andwil, Waldkirch, Gaiserwald, St.Gallen, Flawil, Oberbüren, Niederbüren)	7	105'493	70'066	2'684	2'952
Reste du canton St.Gallen	68	375'567	150'165	1'924	866
Reste de la Suisse	2'247	7'812'340	3'727'485	2'059	1'210
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	7'288	5'470

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes
 Population : OFS, STATPOP (2015), population résidente permanente
 Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT
 Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

Aide à la lecture (par colonnes) :

- Communes : nombre de communes que comprend l'unité territoriale respective.
- Population : population de l'unité territoriale respective.
- Équivalents plein temps : l'agglomération présente au total 70 066 emplois en équivalents plein temps (EPT).
- Pendulaires entrant dans la ville : au total, la ville de Gossau enregistre 2684 pendulaires entrants en provenance de l'agglomération.
- Pendulaires sortant de la ville : au total, 442 habitant-e-s de Gossau se rendent dans la commune de Hérisau.

³⁹ Cf. OFS (2016), Les niveaux géographiques de la Suisse 2016, en ligne sur internet : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/niveaux-geographiques.assetdetail.2118475.html>

⁴⁰ Agglomération : Andwil, Waldkirch, Gaiserwald, Saint-Gall, Flawil, Oberbüren, Niederbüren.

c) Estimation des charges de centre de la ville de Gossau en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre					pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:				
		Commune de Herisau (AR)	Agglomération	Reste du canton	Reste de la Suisse	
Culture	136	11.3	76.2	44.9	3.2	1'053
Formation	331	6.6	215.7	109.0	-	34'858
Sport et loisirs	619	13.3	224.2	226.4	155.5	1'178
Transport privé	954	95.5	283.4	264.5	310.5	1'290
Transports publics	21	11.1	10.3	-	-	58
Sécurité publique	202	22.5	67.4	56.2	56.2	921
Aménagement du territoire et environnement	73	6.5	26.1	19.5	21.2	90
Total charges de centre	2'337	167	903	720	546	39'446
Déduction avantages de site	-140	-8.5	-58.9	-44.9	-27.4	
Déduction effets réciproques	-971	-78.5	-524.1	-153.8	-214.8	
Charges de centre nettes	1'226	80	320	522	304	
Population (2015) ¹⁾	18'005	15'721	105'493	375'567	7'812'340	
Net par habitant en CHF¹⁾	68.10	5.07	3.04	1.39	0.04	

Source : Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.

Aide à la lecture : La ville de Gossau paie pour chaque habitant de la commune de Hérisau 5.07 CHF et pour chaque habitant de l'agglomération 3.04 CHF afin que ces derniers puissent bénéficier des prestations de centre dans la ville de Gossau. Réparties sur la population de Gossau, les charges de centre supportées par chaque résident s'élèvent à environ 68.10 CHF.

- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

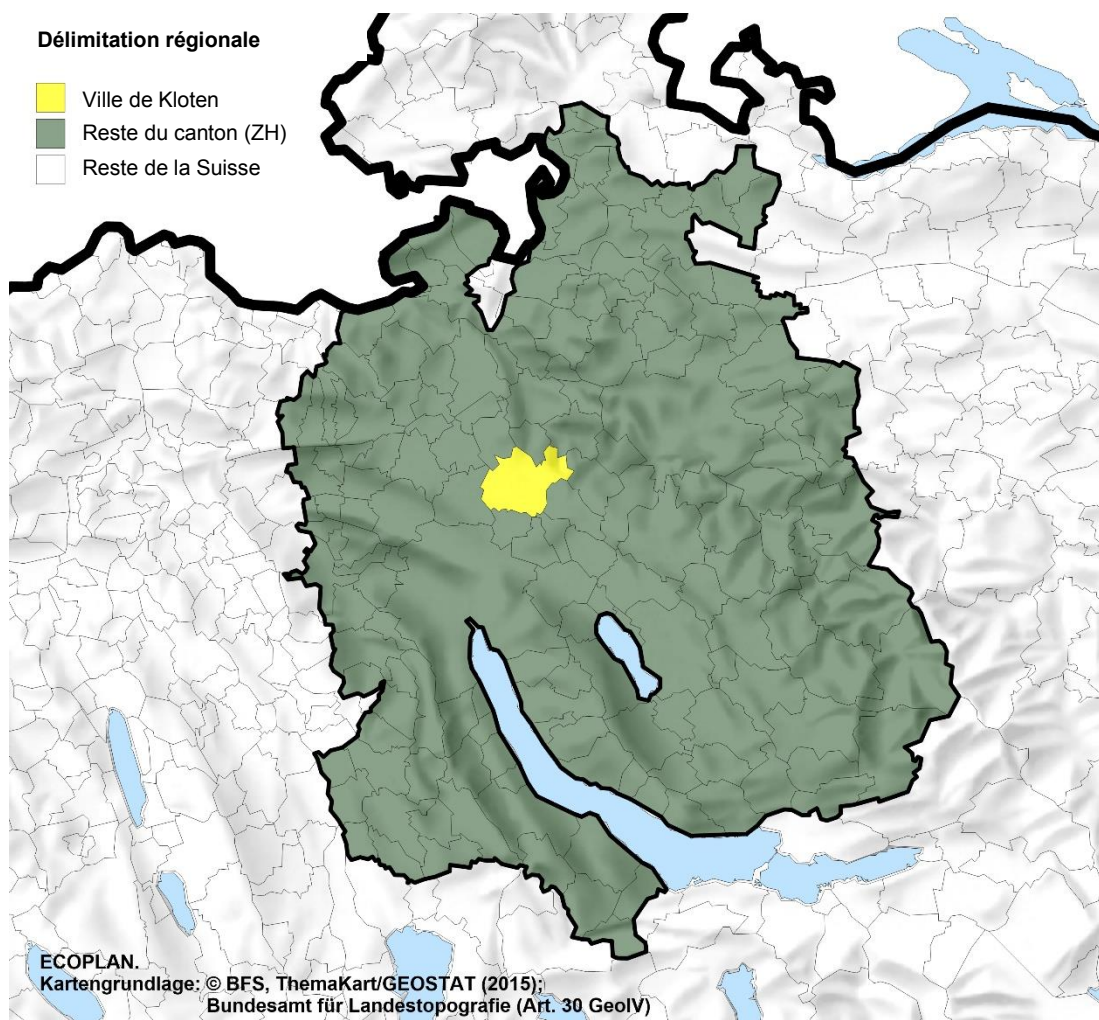
d) Principales particularités

Domaine transports publics : Les transports publics régionaux du canton de Saint-Gall sont financés en tant que tâche commune entre la Confédération, le canton et les communes politiques. En même temps, la société privée Regiobus AG exploite plusieurs lignes de bus sur le territoire de Gossau. La ville de Gossau est la seule commune à soutenir Regiobus AG avec une contribution financière. Étant donné que les communes périphériques profitent également des prestations de Regiobus AG, une partie de la contribution de la ville de Gossau représente une charge de centre (environ 27 % du montant total).⁴¹

⁴¹ Cf. Ecoplan (2017), *Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Gossau (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Gossau).*

7.2 Kloten

a) Délimitation géographique



b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Kloten	1	18'452	29'848		
Reste du canton Zürich	168	1'447'972	750'251	20'651	5'313
Reste de la Suisse	2'155	6'860'702	3'185'637	5'878	452
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	26'529	5'765

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidante permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

c) Estimation des charges de centre de la ville de Kloten en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre			pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:		
		Reste du canton	Reste de la Suisse	
Formation	73	73	-	311
Sport et loisirs	2'743	2'127	616	1'602
Transport privé	4'079	2'977	1'102	1'433
Sécurité publique	670	518	152	853
Sécurité sociale	35	27	8	45
Aménagement du territoire et environnement	189	189	-	1'702
Total charges de centre	7'789	5'911	1'878	5'946
Déduction avantages de site	-403	-310	-93	
Déduction effets réciproques	-1'744	-1'607	-137	
Charges de centre nettes	5'643	3'994	1'649	
Population (2015) ¹⁾	18'452	1'447'972	6'860'702	
Net par habitant en CHF¹⁾	305.81	2.76	0.24	

Source : Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

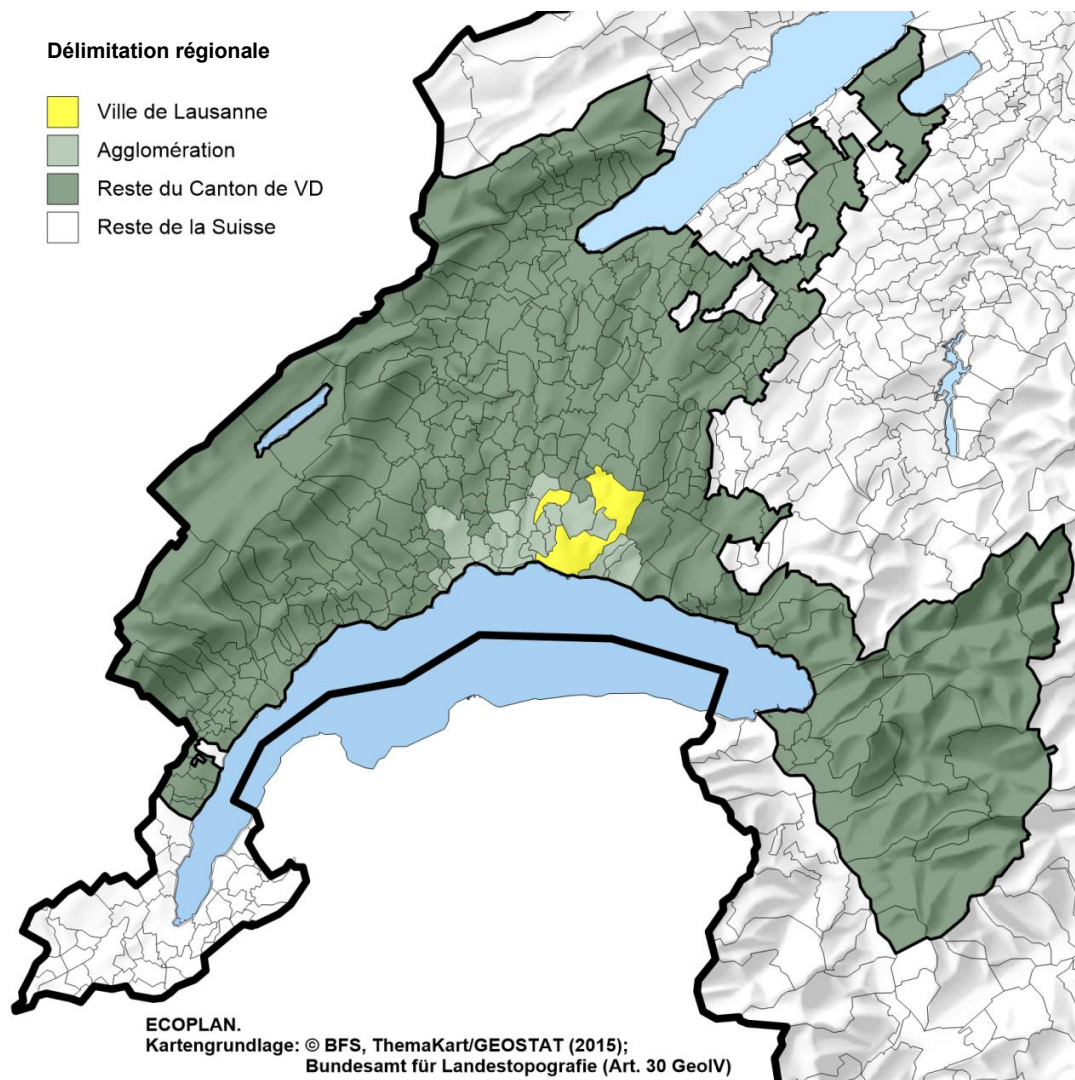
d) Principales particularités

Domaine transport privé : Ce domaine n'a pas été pris en compte dans la présente étude en raison de l'existence d'une clé de répartition des coûts. Selon Kloten, un double désavantage survient cependant avec la clé de répartition cantonale actuelle. D'abord en raison de la gare de l'aéroport, d'où circulent de très nombreux moyens de transport hautement pondérés en vertu de l'ordonnance sur les clés de répartition des coûts du canton de Zurich, une partie disproportionnée des départs (pondérés) concerne le territoire communal de la ville de Kloten. On tient également compte dans la clé de répartition de la capacité fiscale bien que celle-ci soit déjà compensée par la péréquation financière intracantonale.⁴²

⁴² Cf. Ecoplan (2017), *Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Kloten (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Kloten)*.

7.3 Lausanne

a) Délimitation géographique



D'après la répartition géographique « Agglomérations et centres hors agglomérations 2012 » de l'OFS⁴³, la ville de Lausanne fait partie de l'agglomération de Lausanne qui compte en tout 127 communes. L'agglomération utilisée pour le rapport a été définie par la ville de Lausanne et comprenant 26 communes.⁴⁴ L'agglomération considérée diffère donc de la définition de l'agglomération de l'OFS mentionnée au début.

⁴³ Cf. OFS (2016), Les niveaux géographiques de la Suisse 2016, en ligne sur internet : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/niveaux-geographiques.assetdetail.2118475.html>

⁴⁴ Agglomération : Belmont-sur-Lausanne, Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Cheseaux-sur-Lausanne, Crissier, Denges, Echandens, Echichens, Ecublens, Epalinges, Jouxten-Mézery, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Lonay, Lully, Lutry, Morges, Paudex, Prévèrenge, Prilly, Pully, Renens, Romanel-sur-Lausanne, St-Sulpice, Tolochenaz, Villars-Ste-Croix.

En ligne sur internet sous <http://www.lausanne-morges.ch/index.php?aid=224>

b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Equivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Lausanne	1	135'629	92'934		
Agglomération	15	163'956	80'892	20'722	12'285
Reste du canton Vaud	302	473'822	170'375	24'343	5'182
Reste de la Suisse	2'006	7'553'719	3'621'535	9'576	4'411
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	54'641	21'878

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidante permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

c) Estimation des charges de centre de la ville de Lausanne en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre				pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:			
		Agglomération	Rest du canton de Vaud	Reste de la Suisse	
Culture	30'469	10'862	9'098	10'509	27'652
Formation	3'097	1'688	1'206	202	6'869
Sport et loisirs	19'606	11'457	5'536	2'613	22'677
Transport privé *	9'334	4'831	-944	5'447	25'055
Transports publics *	6'191	4'714	-983	2'461	31'494
Sécurité publique	28'587	9'707	10'761	8'119	64'915
Aménagement du territoire et environnement	640	240	288	112	960
Total charges de centre	97'925	43'500	24'963	29'461	179'622
Déduction avantages de site	-9'489	-3'618	-3'542	-2'329	
Déduction effets réciproques	-21'849	-12'268	-5'175	-4'405	
Paiement à la péréquation ³⁾	20'044	5'836	14'207		
Charges de centre nettes	86'631	33'449	30'454	22'727	
Population (2015) ¹⁾	135'629	163'956	473'822	7'553'719	
Net par habitant en CHF ¹⁾	638.73	204.01	64.27	3.01	

Source: Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) La population dans la colonne «*Total charges de centre*» correspond à la population de la ville, l'indication «*Net par habitant*» correspond à la charge nette due aux non-résidents par habitant lausannois. La population dans la colonne «*Selon usagers*» correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication «*Net par habitant*» correspond à la charge provoquée par habitant de l'unité territoriale respective.
 - 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.
 - 3) Sous «*Paiement dans la péréquation*» est indiqué le montant versé par la Ville de Lausanne dans la péréquation au profit des autres communes. Elle paie au total CHF 28 millions dont CHF 8 millions reviennent à la ville elle-même (ce qui amène au total de CHF 20 millions présenté dans les charges nettes de centres). Ce montant se répartit à raison de CHF 5.8 millions pour les Communes de l'agglomération et CHF 14.2 millions pour les autres communes du canton de Vaud.
- * La raison des montants négatifs dans le transport privé et les transports publics réside dans le fait que les montants versés et obtenus par le biais de la péréquation sont calculés sur la base de la capacité financière des communes concernées.

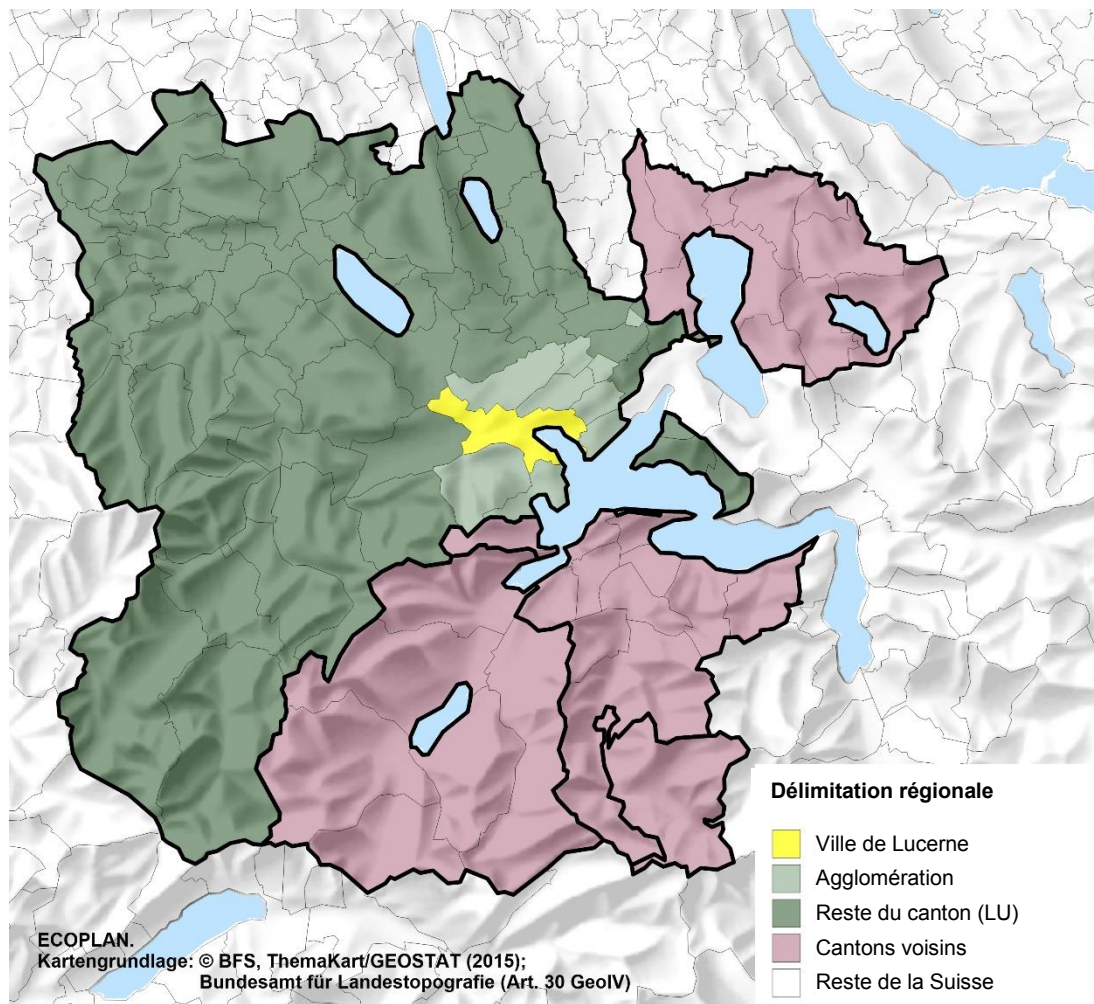
d) Principales particularités

Lausanne dispose d'une police municipale qui provoque des coûts élevés en raison de la fonction de centre de la ville et fournit, d'après une étude spécialement réalisée à cet effet, une part significative de ses prestations à des non-résidents et (cf. partie 6.6 et rapport de la ville).

On a intégré en tant que compensation forfaitaire des charges de centre la part de la péréquation qui dépend de la taille de la commune (« couche population ») : dans ce système partiel de la péréquation, les grandes communes perçoivent d'avantage par habitant. A titre illustratif, Lausanne reçoit en moyenne environ CHF 1'000.- par habitant, la 2^{ème} Ville en moyenne environ CHF 850.- uniquement. La différence peut être saisie en tant que supplément relatif à la taille de la commune et donc comme compensation des charges de centre, elle s'élève à environ 21.4 millions de CHF. Malgré tout, le lien entre ces montants et la compensation des charges de centres n'est pas clairement établie bien qu'il s'agisse d'un des objectifs déclarés de la péréquation.

7.4 Lucerne

a) Délimitation géographique



D'après la répartition géographique « Agglomérations et centres hors agglomérations 2012 » de l'OFS⁴⁵, la ville de Lucerne fait partie de l'agglomération de Lucerne qui compte en tout 19 communes réparties en centre, centre annexe et agglomération. L'agglomération⁴⁶ utilisée dans la présente étude a été définie par la ville de Lucerne et se compose des communes centrales d'agglomération (centre selon l'OFS, sans la commune de Rothenburg) et de la commune de Gisikon. L'agglomération considérée diffère donc de la définition de l'agglomération de l'OFS mentionnée au début.

b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Luzern	1	81'295	60'677		
Agglomération: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen	9	104'623	37'328	15'678	4'850
Reste du canton Luzern	73	212'844	87'333	10'449	3'235
Cantons voisins:					
Nidwalden	11	42'420	18'134	2'959	788
Obwalden	7	37'076	16'752	1'728	581
Zug	11	122'134	85'375	1'665	2'934
Reste de la Suisse	2'212	7'726'734	3'660'138	7'517	4'362
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	39'996	16'750

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidante permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

⁴⁵ Cf. OFS (2016), Les niveaux géographiques de la Suisse 2016, en ligne sur internet : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/niveaux-geographiques.assetdetail.2118475.html>

⁴⁶ Agglomération : Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen.

c) Estimation des charges de centre de la ville de Lucerne en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre							pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:						
		Agglomération	Reste du canton	Canton Nidwalden	Canton Obwalden	Canton Zug	Reste de la Suisse	
Culture	17'467	2'525	2'704	176	853	763	10'446	16'602
Formation	401	301	100	-	-	-	-	1'603
Sport et loisirs	7'923	3'222	2'293	458	256	355	1'339	6'315
Transport privé	13'189	4'710	3'768	1'178	707	471	2'355	10'363
Sécurité publique	142	57	36	11	5	5	28	569
Aménagement du territoire et environnement	820	318	218	67	33	33	151	854
Total charges de centre	39'942	11'133	9'119	1'890	1'855	1'627	14'319	36'306
Déduction avantages de site	-3'176	-713	-622	-89	-145	-135	-1'472	
Déduction effets réciproques	-8'332	-2'413	-1'609	-392	-289	-1'459	-2'170	
Charges de centre nettes	28'435	8'008	6'888	1'409	1'421	33	10'677	
Population (2015) ¹⁾	81'295	104'623	212'844	42'420	37'076	122'134	7'726'734	
Net par habitant en CHF¹⁾	349.77	76.54	32.36	33.21	38.33	0.27	1.38	

Source : Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

Le bonus dans la compensation des ressources du canton de Lucerne (art. 7 FAG)⁴⁷, que reçoit la ville de Lucerne à titre de compensation partielle des prestations de centre, n'est pas directement intégré dans les calculs ci-dessus.⁴⁸ En 2015, la ville de Lucerne a ainsi été déchargée de 3.2 millions de CHF dans le cadre des contributions versées dans la péréquation financière horizontale.⁴⁹ Il faut également tenir compte de la compensation des charges infrastructurelles qui a permis à Lucerne de recevoir 4.3 millions de CHF en 2015 en raison de la forte densité d'emplois et de constructions. Le système cantonal de la péréquation financière est traité plus en détail dans le rapport de la ville de Lucerne.⁵⁰

⁴⁷ Cf. loi sur la péréquation financière (FAG), art. 7 (version en vigueur depuis : 01.01.2013).

⁴⁸ Il ne s'agit pas là d'une compensation explicite (ancrée dans la loi) des charges de centre.

⁴⁹ Le bonus a été calculé par la ville de Lucerne en partant de l'hypothèse que si on applique un taux d'exploitation unique, le volume total d'exploitation reste constant. Il en résulte un taux d'exploitation moyen de 12.96 % à la place de celui de 17.6 % des autres communes. Partant de là, la charge de la ville de Lucerne dans la compensation des ressources augmenterait de 3.2 millions de CHF.

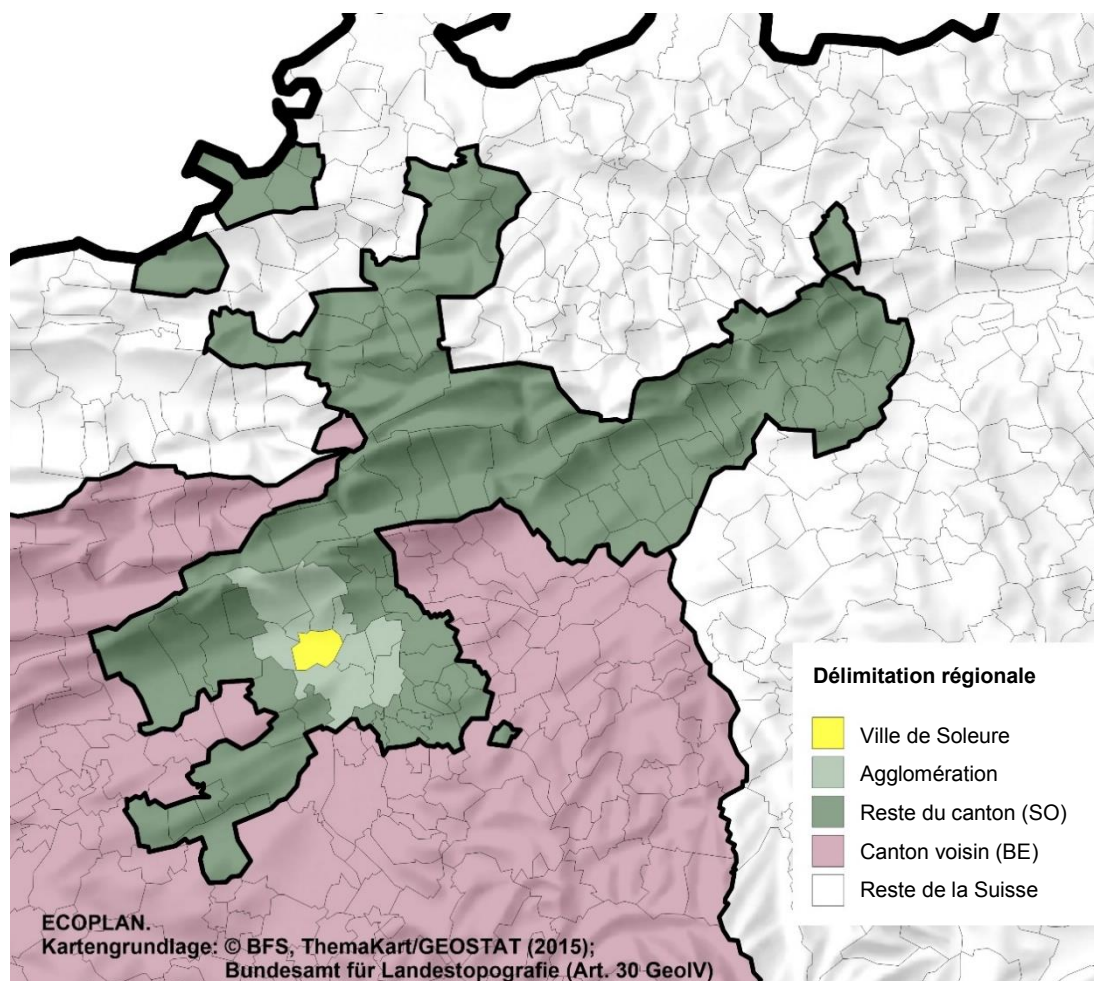
⁵⁰ Cf. Ecoplan (2017), *Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Lucerne)*.

d) Principales particularités

Domaine sécurité publique : À Lucerne, la police est implantée au niveau du canton. Les prestations de sécurité publique saisies sont donc faibles et concernent l'institution SIP (sécurité, intervention, prévention) dont profitent, outre les habitants de la ville, en particulier aussi les visiteurs se rendant dans la ville pour des loisirs.

7.5 Soleure

a) Délimitation géographique



D'après la répartition géographique « Agglomérations et centres hors agglomérations 2012 » de l'OFS, la ville de Soleure fait partie de l'agglomération de Soleure qui compte en tout 22 communes. L'agglomération⁵¹ utilisée dans la présente étude a été définie par la ville de Soleure et se compose des communes soleuroises qui lui sont directement frontalières ainsi que d'Oberdorf et de Derendingen. L'agglomération considérée diffère donc de la définition de l'agglomération de l'OFS mentionnée au début.

⁵¹ Agglomération : Zuchwil, Biberist, Bellach, Langendorf, Derendingen, Luterbach, Oberdorf, Rüttenen, Feldbrunnen-St. Niklaus

b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Solothurn	1	16'721	15'331		
Agglomération: Zuchwil, Biberist, Bellach, Langendorf, Derendingen, Luterbach, Oberdorf (SO), Rüttenen, Feldbrunnen-St. Niklaus	9	39'818	12'614	4'908	1'287
Reste du canton Solothurn	99	209'879	80'117	5'059	1'332
Canton voisin (BE)	356	1'017'483	479'082	2'744	1'461
Reste de la Suisse	1'859	7'043'225	3'378'591	792	755
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	13'503	4'835

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidente permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

c) Estimation des charges de centre de la ville de Soleure en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre					pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:				
		Agglomération	Reste du canton	Canton Bern	Reste de la Suisse	
Culture	4'394	1'646	1'646	688	414	2'875
Sport et loisirs	1'868	754	637	298	180	2'373
Transport privé	1'739	589	701	337	112	1'066
Sécurité sociale	186	186	-	-	-	744
Total charges de centre	8'188	3'175	2'984	1'322	706	7'057
Déduction avantages de site	-737	-282	-271	-117	-68	
Déduction effets réciproques	-1'586	-422	-437	-479	-248	
Charges de centre nettes	5'864	2'471	2'276	726	390	
Population (2015) ¹⁾	16'721	39'818	209'879	1'017'483	7'043'225	
Net par habitant en CHF¹⁾	350.72	62.06	10.85	0.71	0.06	

Source : Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

Les calculs ci-dessus n'incluent pas directement la contribution du système cantonal de péréquation financière et de compensation des charges (art. 15 FILAG EG), que reçoit la ville de Soleure depuis 2016 pour couvrir partiellement ses charges de centre supérieures à la moyenne dans les domaines de la culture et des loisirs.⁵² L'article de loi sous-jacent n'était pas encore en vigueur en 2015 lors de l'exercice considéré. Pour l'année 2016, la ville de Soleure a reçu pour la première fois une compensation de 630 000 CHF. Le système cantonal de péréquation financière et de compensation des charges est traité plus en détail dans le rapport de la ville de Soleure.⁵³

d) Principales particularités

Domaine transports publics : Ce domaine n'a pas été pris en compte dans la présente étude du fait de l'existence d'une clé de répartition des coûts. Du point de vue de la ville de Soleure se pose néanmoins la question de savoir si la clé de répartition des coûts actuelle permet d'atteindre une répartition « équitable » des coûts. La Confédération et le canton participent aux coûts non couverts du transport régional. Les coûts restants sont répartis entre les communes selon le nombre d'habitants et selon l'offre (nombre d'arrêts).⁵⁴

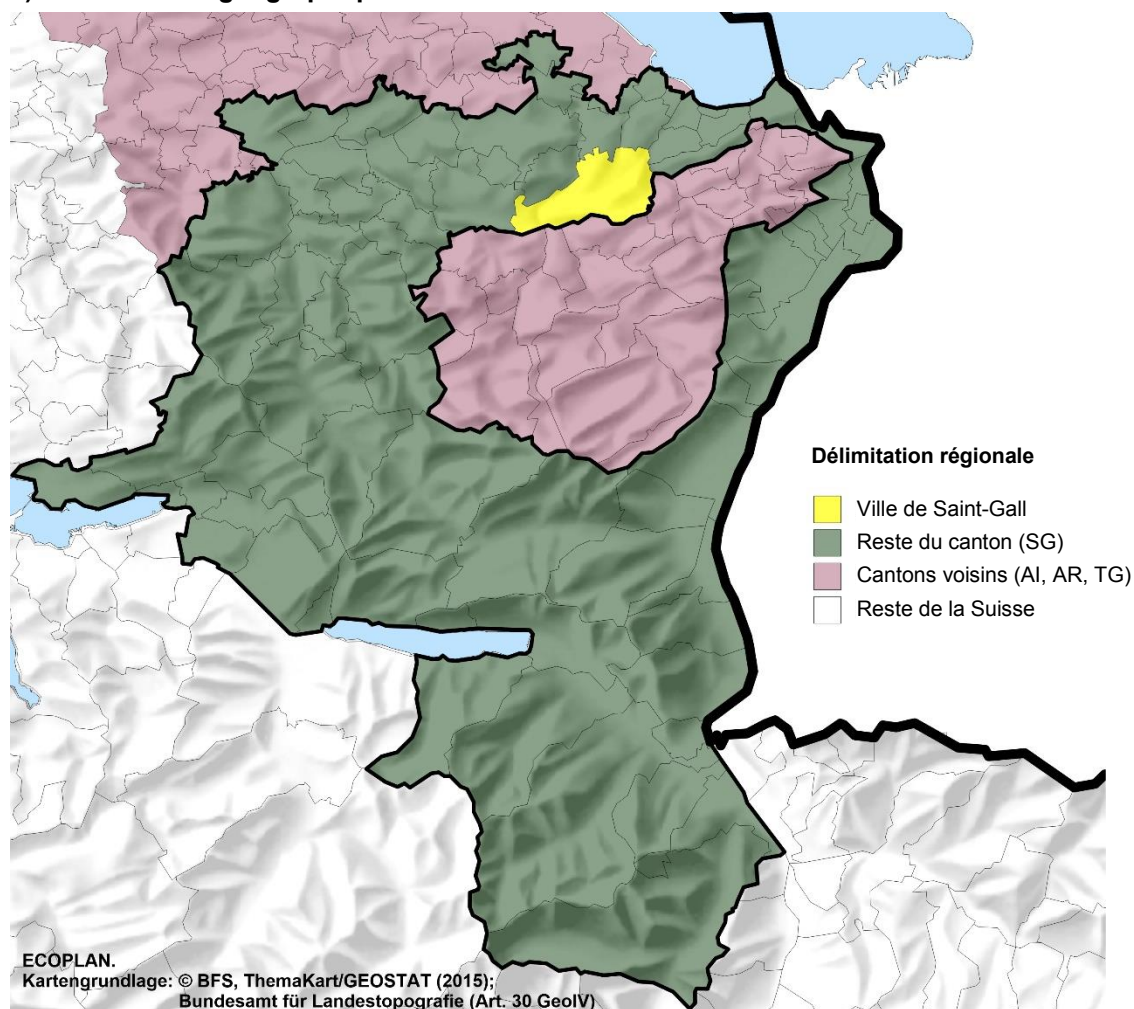
⁵² Cf. art. 15 FILAG EG (Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges des communes ; version : 1^{er} janvier 2016)

⁵³ Cf. Ecoplan (2017), *Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Solothurn* (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Soleure).

⁵⁴ Ibidem.

7.6 Saint-Gall

a) Délimitation géographique



b) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de St.Gallen	1	75'538	60'420		
Reste du canton St.Gallen	76	423'527	170'277	21'848	5'830
Cantons voisins:					
Thurgau	80	267'429	102'871	6'984	1'470
Appenzell (AI et AR)	26	70'517	26'763	7'307	2'031
Reste de la Suisse	2'141	7'490'115	3'605'405	2'304	1'894
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	38'443	11'225

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidente permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

c) Estimation des charges de centre de la ville de Saint-Gall en 2015, en milliers de CHF

	Charges de centre					pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:				
		Reste du canton	Canton Thurgau	Canton Appenzell	Reste de la Suisse	
Culture	12'701	1'536.8	1'868.1	3'631.4	5'665.2	14'179
Formation	467	339.2	24.4	101.1	2.0	1'554
Sport et loisirs	7'223	4'643.4	896.5	1'185.3	497.7	9'793
Transport privé	10'851	6'781.7	1'504.7	2'086.0	478.8	23'117
Sécurité publique	2'976	1'319.9	736.0	736.0	184.0	14'536
Sécurité sociale	15	8.3	-	3.1	3.1	89
Aménagement du territoire et environnement	1'919	1'073.8	362.1	362.1	120.7	2'052
Autres prestations du centre	144	107.0	24.2	9.7	3.2	-
Total charges de centre	36'296	15'810	5'416	8'115	6'955	65'321
Déduction avantages de site	-2'860	-1'245.6	-426.7	-639.3	-547.9	
Déduction effets réciproques	-6'236	-3'238.9	-816.7	-1'128.3	-1'052.2	
Charges de centre nettes	27'200	11'326	4'173	6'347	5'354	
Population (2015) ¹⁾	75'538	423'527	267'429	70'517	7'490'115	
Net par habitant en CHF¹⁾	360.08	26.74	15.60	90.01	0.71	

Source : Établi par les auteurs sur la base des données collectées.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

Les calculs ci-dessus n'incluent pas directement les contributions de la péréquation financière cantonale (art. 25 FAG), reçues par la ville de Saint-Gall pour compenser partiellement ses prestations de centre.⁵⁵ En 2015, la ville de Saint-Gall a perçu une compensation de 16 808 200 CHF à cet effet. Le système cantonal de péréquation financière est traité plus en détail dans le rapport de la ville de Saint-Gall.⁵⁶

d) Principales particularités

Autres prestations de centre, office de l'état civil : Les prestations de l'office de l'état civil au profit de non-résidents sont également pertinentes pour déterminer la charge de centre de la ville. Seule la part des dépenses causée par des non-résidents a ici été prise en considération. Les prestations que la ville fournit pour la population de l'arrondissement de l'office de l'état civil ne sont en revanche pas indiquées car elles profitent à la population de la ville elle-même ou sont compensées entre les villes rassemblées dans cet arrondissement.⁵⁷

7.7 Villes sans rapport

Pour les villes de Berne, Bienne et Genève, aucun rapport individuel n'a été établi. En effet, il existait déjà des données pour ces villes d'autres collectes (très semblables sur le plan méthodologique), ce qui rendait inutile de les effectuer à nouveau dans le cadre de la présente étude.

- Pour les villes de Berne et de Bienne, on a repris l'étude qui avait été élaborée à l'attention du canton dans le cadre d'un projet de mise à jour de la clé de répartition des coûts (pour l'exercice 2015). Pour Berne et Bienne, on n'a pas distingué d'unités territoriales concernant les bénéficiaires ; les charges de centre sont donc indiquées en total. Concernant les autres questions méthodologiques, cf. partie 2.4.2b).
- Pour la ville de Genève, on a utilisé les données de l'étude Ecoplan « Les charges de centre de la Ville de Genève »⁵⁸ qui reposent sur l'exercice 2013.

⁵⁵ Cf. art. 25 FAG (version en vigueur du : 01.01.2014 au : 31.12.2016)

⁵⁶ Cf. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Saint-Gall).

⁵⁷ Cf. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Saint-Gall).

⁵⁸ Cf. 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.

7.7.1 Berne

a) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Bern	1	131'554	139'339		
Reste du canton de Bern	355	885'929	339'743	76'299	11'353
Reste de la Suisse	1'968	7'309'643	3'486'654	25'124	5'999
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	101'423	17'352

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes
 Population : OFS, STATPOP (2015), population résidente permanente
 Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT
 Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

b) Estimation des charges de centre de la ville de Berne en 2015, en milliers de CHF

	Total charges de centre	pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
Culture	23'883	16'805
Sport et loisirs	26'021	26'190
Transport privé	41'396	13'216
Sécurité publique	8'745	31'909
Sécurité sociale	1'684	5'642
Total charges de centre	101'728	93'762
Déduction avantages de site	-8'647	
Déduction effets réciproques	-5'442	
Charges de centre nettes	87'640	
Population (2015) ¹⁾	131'554	
Net par habitant en CHF¹⁾	666.19	

Source : Établi par les auteurs d'après le rapport de la ville de Berne à l'attention du canton de Berne.
 Comme évoqué, aucune unité territoriale n'a été distinguée, les colonnes correspondantes manquent donc.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

7.7.2 Bienne

a) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Biel	1	54'163	30'695		
Reste du canton de Bern	355	963'320	448'387	15'423	5'769
Reste de la Suisse	1'968	7'309'643	3'486'654	4'273	2'999
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	19'696	8'768

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes
 Population : OFS, STATPOP (2015), population résidente permanente
 Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT
 Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

b) Estimation des charges de centre de la ville de Bienne en 2015, en milliers de CHF

	Total charges de centre	pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
Culture	7'216	8'806
Sport et loisirs	7'654	15'745
Transport privé	11'753	7'389
Sécurité publique	555	4'862
Sécurité sociale	204	611
Total charges de centre	27'382	37'412
Déduction avantages de site	-2'327	
Déduction effets réciproques	-1'395	
Charges de centre nettes	23'659	
Population (2015) ¹⁾	54'163	
Net par habitant en CHF¹⁾	436.82	

Source : Établi par les auteurs d'après le rapport de la ville de Bienne à l'attention du canton de Berne.
 Comme évoqué, aucune unité territoriale n'a été distinguée, les colonnes correspondantes manquent donc.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

7.7.3 Genève

a) Chiffres-clés sur la délimitation géographique

	Communes	Population	Équivalent plein temps	pendulaires entrants	pendulaires sortants
Ville de Genève	1	198'072	145'155		
Reste du canton de Genève	44	286'664	138'712	43'266	19'098
Canton voisin (VD)	318	773'407	344'201	13'978	2'633
Reste de la Suisse	1'961	7'068'983	3'337'667	2'221	514
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	59'465	22'245

Sources : Communes : OFS, STATPOP (2015), état actuel des communes

Population : OFS, STATPOP (2015), population résidante permanente

Équivalent plein temps : OFS, STATENT (2014), EPT

Pendulaires : OFS, matrice pendulaires (2011), (bases : STATPOP, registre AVS, STATENT)

b) Estimation des charges de centre de la ville de Genève en 2013, en milliers de CHF

Calcul original selon l'étude Ecoplan (2015) : Les charges de centre pour le « reste de la Suisse » ont été laissées de côté pour la communication du résultat final car la majeure partie de la périphérie a déjà été saisie avec les autres unités et le « reste de la Suisse » comprend surtout des touristes.

Tableaux selon l'étude originale⁵⁹ :

	Charges de centre					pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:				
		Reste du canton	Canton de Vaud	France voisine	Reste de la Suisse	
Culture	129'313	59'789	11'620	20'461	37'444	58'540
Formation	24'329	14'683	2'771	2'582	4'293	83'356
Sport et loisirs	54'499	35'939	9'105	7'472	1'983	44'113
Transport privé	28'701	16'662	3'831	7'662	547	21'562
Sécurité publique	13'045	10'106	1'630	815	494	41'207
Sécurité sociale	19'793	18'793	44	956		107'633
Aménagement du territoire et environnement	21'061	12'459	5'154	2'559	890	16'019
Total charges de centre 2013	290'742	168'431	34'154	42'506	45'651	372'430
Déduction avantages de site	-20'260	-13'925	-2'636	-3'700		
Déduction effets réciproques	-33'079	-27'350	-4'072	-1'657		
Charges de centre nettes	191'752	127'157	27'446	37'149		
Population (2013) ¹⁾	191'557	277'876	749'373	1'389'174		
Net par habitant en CHF¹⁾	1'001.02	457.60	36.63	26.74	-	

Source : Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

Dans un souci de cohérence méthodologique avec les autres études des villes, les charges de la colonne « reste de la Suisse » ont été intégrées dans les représentations récapitulatives, une déduction supplémentaire ayant été également incluse pour les effets réciproques. On obtient le calcul suivant qui forme la base pour les représentations récapitulatives dans le présent rapport de synthèse. D'après l'étude originale, les effets réciproques pour le « reste de la Suisse » sont négligeables.

En outre, on a utilisé dans l'étude originale des plages pour effets réciproques et de centre tandis que dans la présente étude, on a eu recours à des moyennes.

Dans l'étude sur Genève, plusieurs mécanismes de la péréquation financière et de la compensation des charges ont été présentés et pourraient être inclus dans une perspective glo-

⁵⁹ Dans l'étude originale, les charges de centre ont été collectées par département. Pour garantir la comparabilité, les différentes prestations ont été affectées aux domaines de la présente étude.

bale. L'étude montre que la ville de Genève profite de ces systèmes à hauteur de près de 13 millions de CHF net. Toutefois, il ne s'agit pas d'une compensation des charges de centre mais principalement de systèmes de compensation des ressources. Par conséquent, ces montants n'ont pas été présentés. Il en va de même concernant l'imposition des frontaliers qui apporte à Genève un excédent.

Tableau avec « reste de la Suisse », utilisé dans la présente synthèse :

	Charges de centre					pour information: part des coûts occasionnés par la population de la ville ²⁾
	Total charges de centre	Selon usagers:				
		Reste du canton	Canton de Vaud	France voisine	Reste de la Suisse	
Culture	129'313	59'789	11'620	20'461	37'444	58'540
Formation	24'329	14'683	2'771	2'582	4'293	83'356
Sport et loisirs	54'499	35'939	9'105	7'472	1'983	44'113
Transport privé	28'701	16'662	3'831	7'662	547	21'562
Sécurité publique	13'045	10'106	1'630	815	494	41'207
Sécurité sociale	19'793	18'793	44	956		107'633
Aménagement du territoire et environnement	21'061	12'459	5'154	2'559	890	16'019
Total charges de centre 2013	290'742	168'431	34'154	42'506	45'651	372'430
Déduction avantages de site	-25'676	-13'925	-2'636	-3'700	-5'416	
Déduction effets réciproques	-33'079	-27'350	-4'072	-1'657		
Charges de centre nettes	231'988	127'157	27'446	37'149	40'235	
Population (2013) ¹⁾	191'557	277'876	749'373	1'389'174	8139631	
Net par habitant en CHF¹⁾	1'211.06	457.60	36.63	26.74	4.94	

Source : Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

- 1) *Population dans la colonne « Total charges de centre »* correspond à la population de la ville, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge due aux non-résidents par personne de la population de la ville.
Population dans la colonne « Selon usagers » correspond à la population de l'unité territoriale respective, l'indication « Net par personne » correspond donc à la charge provoquée par personne de la population de l'unité territoriale respective.
- 2) Ne sont indiquées que les parts de coûts des prestations qui sont 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.

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 (Charges de centre de la ville de Saint-Gall). 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 ? Étude sur mandat de la CDFV.
- Ecoplan (2017)
Charges de centre des villes. Rapport méthodologique. Étude sur mandat de la CDFV.
- Ecoplan (2017)
Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Gossau. En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.
- Ecoplan (2017)
Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Kloten (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Kloten). En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes. Rapport de la Ville de Lausanne. En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Lucerne). En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Solothurn (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Soleure). En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen (Charges de centre des villes. Rapport de la ville de Saint-Gall). En outre : annexe avec formulaires de saisie et bases de données.

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.