



RAPPORT FINAL – 13.07.2022

Faits sur la ville et la campagne

Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne

Sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV et de l'Union des villes suisses UVS

Mentions légales

Citation recommandée

Auteur: Ecoplan
Titre: Faits sur la ville et la campagne
Sous-titre: Analyse de données importantes sur les relations financières entre la ville et la campagne
Mandant: Sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) et de l'Union des villes suisses (UVS)
Lieu: Berne
Date: 13.07.2022

Groupe d'accompagnement

Silvia Steidle
Michael Aebersold
Urs Marti
Alexandra Hefti
Markus Braunschweiler
Emmanuel Bourquin
Simon-Vermot Laurent
Markus Dolder
Reto Rutschi
Philippe Krebs
Michael Felber
Véronique Bittner-Priez

Équipe de projet Ecoplan

Michael Marti (direction du projet)
Ramin Mohagheghi
Tanja Engel

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	1
Liste des abréviations	3
Résumé	4
1 Introduction	8
1.1 Situation de départ et objectif.....	8
1.2 Limitation et structure du rapport	8
2 Méthodologie de l'analyse géographique	10
3 Impôts et capacité financière	13
3.1 Introduction.....	13
3.2 Impôt fédéral direct	14
3.3 Impôts cantonaux directs	20
3.4 Taxe sur la valeur ajoutée.....	22
3.5 Bref résumé.....	23
4 Péréquation financière et compensation des charges	25
4.1 Introduction.....	25
4.2 Péréquation des ressources	27
4.3 Compensation des charges	28
4.4 Systèmes de péréquation financière cantonaux	32
4.5 Bref résumé.....	34
5 Charges de centre et charges spéciales	35
5.1 Introduction.....	35
5.2 Charges de centre.....	35
5.3 Charges spéciales.....	40
5.4 Bref résumé.....	40
6 Les dépenses publiques et leur répartition géographique	42
6.1 Introduction.....	42
6.2 Dépenses de transfert Confédération – cantons	42
6.3 Contributions fédérales pour les zones rurales et les régions de montagne	45
6.4 Projets d'agglomération Transports	47

6.5	Bref résumé	52
7	Sélection de politiques sectorielles	53
7.1	Introduction.....	53
7.2	Politique des transports.....	54
7.2.1	Niveau supérieur: possibilités et limites de l'attribution des coûts et des bénéfices.....	54
7.2.2	Parenthèse: Couverture des déficits dans le transport public régional de voyageurs.....	55
7.2.3	Parenthèse: Flux de pendulaires	58
7.2.4	Bref résumé.....	62
7.3	Les prestations sociales liées aux besoins comme élément de la politique sociale.....	63
7.3.1	Aide sociale au sens strict.....	63
7.3.2	Prestations complémentaires à l'AVS / AI	67
7.3.3	Bref résumé.....	70
8	Approches relatives à une compensation équitable	72
9	Classification et conclusions.....	74
9.1	Classification	74
9.2	Conclusions.....	75
10	Annexe	77
10.1	Impôts et capacité financière	77
10.2	Impôt cantonal direct.....	78
10.3	Remarques sur la statistique de la TVA.....	79
10.4	Péréquation financière et compensation des charges	82
10.5	Charges de centre et charges spéciales.....	83
10.6	Charges de centre dans le canton de Berne	84
10.7	Statistiques des villes suisses.....	85
10.8	Communes-centres d'agglomération	86
10.9	Représentation cartographique des espaces ruraux et urbains en Suisse (2011)	87
10.10	Périmètre de soutien NPR	88
10.11	Bases juridiques des projets d'agglomération	89
10.12	Considérations sur les performances et les coûts des modes de transport	90
	Bibliographie	92

Liste des abréviations

AggloPol	Politique des agglomérations (de la Confédération)
CUI	Coûts d'utilisation des immobilisations
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
PIB	Produit intérieur brut
IFD	Impôt fédéral direct
AFF	Administration fédérale des finances
AFD	Administration fédérale des douanes
LPFC	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
CCG	Compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques
CDFV	Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations
TIM	Trafic individuel motorisé
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (abrégé: péréquation financière nationale)
NPR	Nouvelle politique régionale
PTA	Programme en faveur du trafic d'agglomération
TRV	Transport régional de voyageurs
FSCR	Financement spécial de la circulation routière
CCS	Compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS

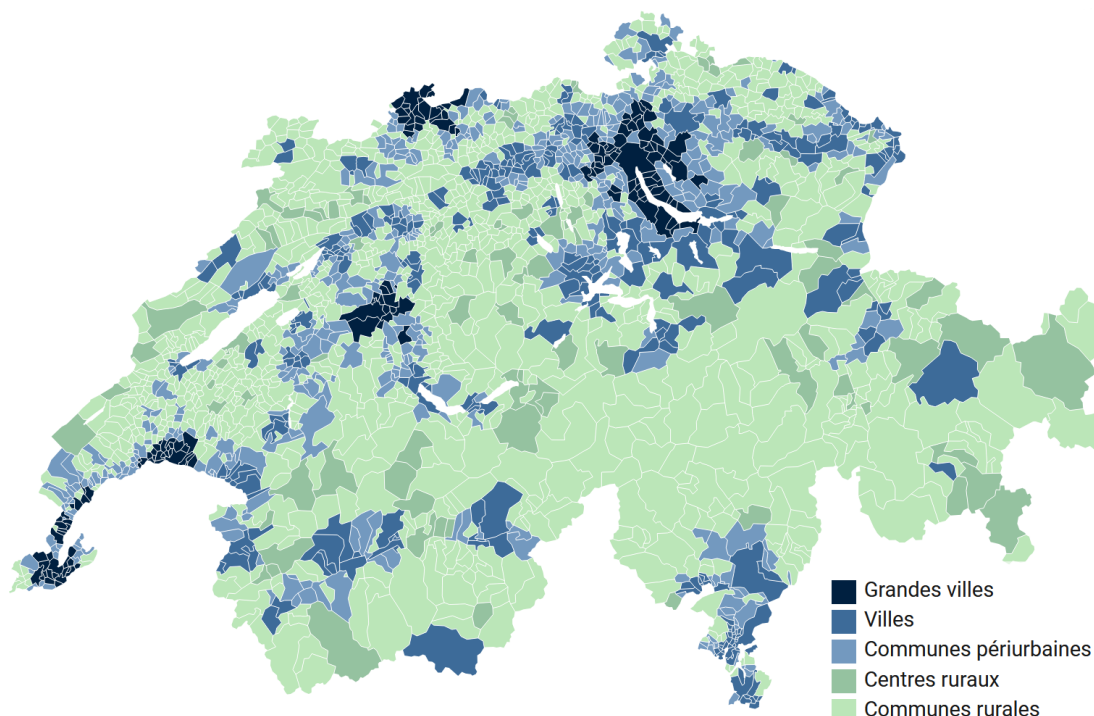
Résumé

Contexte et situation de départ

À la fin de l'été 2021, un débat sur le fossé ville-campagne a vu le jour. Au cours de la discussion, différentes thèses ont été avancées concernant les relations financières entre la ville et la campagne et, selon la ligne d'argumentation, différents calculs ont été évoqués. Dans la jungle des informations, il est facile de se perdre. La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) a donc commandé, en collaboration avec l'Union des villes suisses (UVS), un rapport visant à remédier à cette situation. Ce rapport a pour objectif de fournir une analyse des données importantes concernant les relations financières entre la ville et la campagne. Il doit apporter de la transparence et contribuer ainsi au débat public.

Méthodologie de l'analyse géographique

Dans un petit pays comme la Suisse, les villes, les agglomérations et la campagne sont étroitement liées. Dans la réalité, la frontière entre la ville et la campagne n'est pas aussi claire que ne le suggère le prétendu «fossé» si souvent évoqué. L'analyse des relations financières entre la ville et la campagne s'appuie sur la typologie établie des communes de l'Office fédéral de la statistique OFS, qui prend en compte des critères de densité, de taille et d'accessibilité. Les communes urbaines comprennent non seulement les villes-centres, mais aussi d'autres communes-centres de l'agglomération.



Source: regiosuisse (2022c)

Les villes contribuent proportionnellement davantage aux recettes fiscales

En ce qui concerne la principale source de revenus des pouvoirs publics, les impôts, on constate que la Suisse urbaine génère la plus grande part de l'impôt fédéral direct. Les recettes fiscales par habitant-e les plus élevées sont enregistrées par les cantons de Zoug et de Bâle-Ville, avec respectivement 14 450 CHF et 5680 CHF. Les communes situées dans les grandes villes et les zones urbaines y contribuent ensemble à hauteur d'un peu plus de trois quarts (76 %), bien que leur part de population soit inférieure à deux tiers (64 %). Pour les centres ruraux et les communes rurales, le montant par habitant-e est d'un peu plus de 1000 CHF, soit moins de la moitié de la moyenne suisse de 2682 CHF. Au niveau cantonal également, les villes contribuent (selon l'OFS) plus que la moyenne à l'impôt cantonal direct dans la plupart des cantons.

Prestations et charges spéciales des communes urbaines et rurales

Les grandes différences dans la contribution aux recettes fiscales de la Confédération et des cantons reflètent également des disparités importantes dans la dotation en ressources des communes. Pour simplifier, on peut dire que les villes perçoivent plus d'impôts mais qu'elles en reversent aussi davantage à la Confédération et aux cantons, par exemple en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. D'autre part, des ressources plus importantes offrent également davantage de possibilités pour proposer des prestations. Ainsi, les grands établissements culturels et les organismes de formation de Suisse se concentrent dans les villes-centres.

Les avantages de site qui en résultent profitent aux villes, mais aussi aux agglomérations et aux communes environnantes. Lorsque des prestations municipales telles que le théâtre, les installations sportives ou le réseau routier communal sont également utilisées par des non-résidents, des charges de centre apparaissent. Il s'agit là d'effets dits de débordement, c'est-à-dire les coûts engendrés par l'utilisation des prestations des villes par la population non résidente et qui ne sont pas entièrement compensés. Pour les villes-centres, les charges de centre jouent un rôle important et atteignent entre 300 et 400 CHF par habitant-e dans les villes moyennes, plus de 600 CHF par habitant-e à Lausanne et Berne et même plus de 1000 CHF par habitant-e à Genève.

Alors que les charges de centre représentent des prestations en faveur de non-résidents, les charges spéciales découlent principalement de caractéristiques structurelles. Les communes urbaines et rurales présentent toutes deux des charges spéciales. Pour les zones rurales et de montagne, elles découlent en très grande partie des conditions géotopographiques, comme l'altitude ou l'escarpement des terrains. La protection contre les risques naturels a également tendance à entraîner des coûts plus élevés. Dans les villes et les agglomérations, les charges spéciales existent notamment en raison de particularités sociodémographiques, comme la structure d'âge de la population ou une plus grande pauvreté. Ces deux types de charges ne peuvent guère être influencés. Il faut donc s'efforcer de compenser ces charges de manière appropriée. Les mécanismes du système national et des nombreux systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges constituent à cet égard des instruments clés.

Péréquation financière: utilisation des ressources et compensation des charges spécifiques

En raison de leur capacité financière élevée, les territoires urbains ont tendance à verser des contributions plus importantes à la péréquation cantonale des ressources. En ce qui concerne la RPT au niveau national, les cantons de Zoug (2600 CHF), Schwyz (1300 CHF), Nidwald (930 CHF) et Bâle-Ville (700 CHF) sont ceux qui contribuent le plus à la péréquation des ressources. À l'inverse, ce sont les cantons du Jura et du Valais qui reçoivent les contributions les plus élevées de ce pot commun, avec environ 2000 CHF par habitant-e.

S'agissant de la compensation des charges au niveau fédéral, les cantons des Grisons, des deux Appenzell et d'Uri comptent parmi les principaux bénéficiaires. Ils reçoivent entre 685 et 300 CHF par habitant-e au titre de la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques. Dans le cadre de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques, les cantons de Bâle-Ville, Genève et Vaud reçoivent les contributions les plus élevées, de l'ordre de 350 à 150 CHF par habitant-e. On remarque notamment que les charges spéciales dues à des facteurs géotopographiques sont indemnisées dans une plus grande proportion¹ que les charges spéciales sociodémographiques et notamment les charges des villes-centres. De plus, si l'on considère les compensations géotopographiques par habitant-e, elles pèsent nettement plus lourd dans les zones rurales peu peuplées que les compensations sociodémographiques en territoire urbain.

De nombreux systèmes cantonaux de péréquation financière prévoient en outre une compensation des charges de centre des villes, par exemple par le biais d'un forfait annuel. Une compensation partielle des charges de centre peut ainsi être obtenue.

Dépenses publiques géographiques et thématiques

Outre les paiements par lesquels la Confédération et les cantons participent à la compensation des charges, il existe, du côté des dépenses, de nombreux autres domaines qui ont un impact sur les relations financières entre la ville et la campagne. Des contributions importantes sont versées notamment pour le soutien des zones rurales et des régions de montagne, mais aussi pour les projets d'agglomération. Il faut en outre tenir compte des politiques sectorielles comme la politique sociale. La manière dont les cantons et les communes se répartissent les charges sociales liées aux besoins varie fortement en comparaison intercantonale et se répercute en conséquence sur les relations financières entre la ville et la campagne. Un autre exemple est la politique des transports, où l'État dépense beaucoup pour développer les infrastructures ferroviaires ou routières ou pour financer les déficits des transports publics. Mais il est souvent impossible de chiffrer qui profite de ces dépenses publiques et dans quelle mesure, ou de les situer précisément sur le territoire.

¹ Les charges spéciales dues à des facteurs géotopographiques (CCG) sont indemnisées à hauteur d'environ 32 %, les charges dues à des facteurs sociodémographiques (CSD) à hauteur de 10 % et les charges des villes-centres (CVC) à hauteur de 4 %. Source: Administration fédérale des finances AFF (2020)

Conclusion

Du côté des recettes, les villes contribuent davantage aux finances publiques. Les villes et leurs agglomérations sont les moteurs économiques de la Suisse, créent la plupart des emplois et contribuent le plus aux recettes fiscales. Du côté des dépenses, tant les territoires ruraux qu'urbains bénéficient des différents paiements compensatoires ainsi que des investissements et des subventions de la Confédération et des cantons. Il n'est pas possible de chiffrer précisément qui, au bout du compte, tire le plus grand profit des intrications financières complexes entre les territoires urbains et ruraux. Dans un système fédéraliste, une compensation équitable des ressources et des charges est toutefois en principe utile pour gommer, dans une certaine mesure, les disparités régionales, garantir une dotation minimale et renforcer la cohésion régionale. La ville et la campagne ne peuvent s'en sortir que dans un partenariat d'échange réciproque face aux défis à venir.

1 Introduction

1.1 Situation de départ et objectif

À la fin de l'été 2021, un débat sur le fossé ville-campagne a vu le jour. Au cours de la discussion, différentes thèses ont été avancées concernant les relations financières entre la ville et la campagne et, selon la ligne d'argumentation, différents calculs ont été évoqués. Dans la jungle des informations, il est facile de se perdre. La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV a donc commandé, en collaboration avec l'Union des villes suisses UVS, un rapport visant à remédier à cette situation.

Ce rapport a pour objectif de fournir une analyse des données importantes concernant les relations financières entre la ville et la campagne. Il doit apporter de la transparence et contribuer ainsi au débat public.

1.2 Limitation et structure du rapport

a) Limitation thématique

Les intrications complexes entre la ville et la campagne ne peuvent en aucun cas être décrites entièrement dans le présent rapport. L'accent est mis sur la dimension géographique ou, pour simplifier, sur la dimension ville-campagne de certaines données financières. En revanche, les différences géographiques en matière de force économique et de qualité de vie (p. ex. écarts de PIB et de revenus, approvisionnement, accessibilité, évolution démographique, satisfaction dans la vie) ne sont pas au premier plan. Le rapport ne traite pas non plus des différences géographiques dans les rapports de majorité politique et dans les comportements de la population lors des élections et des votations.

Lors de l'analyse des relations financières entre ville et campagne, on peut faire une distinction entre une *perspective de recettes* («d'où proviennent les fonds des pouvoirs publics? Où les recettes sont-elles générées?») et une *perspective de dépenses* («Où vont les fonds publics?»). L'analyse géographique du côté des dépenses est nettement plus complexe que celle du côté des recettes. En particulier, la question de savoir qui profite des dépenses publiques et dans quelle mesure ne trouve pas toujours de réponse claire du point de vue géographique. Le rapport n'a donc pas la prétention d'analyser de manière exhaustive tous les flux financiers et de profits entre la ville et la campagne.

Une autre difficulté réside dans la délimitation entre la ville et la campagne. En effet, une analyse géographique nécessite tout d'abord une définition adéquate de ce qu'est la ville et de ce qu'est la campagne. Cette définition est introduite au début du rapport (cf. chapitre 2) et appliquée chaque fois que cela est possible et pertinent.

b) Organisation et structure du rapport

Le rapport est organisé comme suit:

- Le **chapitre 2** explique la méthodologie utilisée pour l'analyse géographique.
- Le **chapitre 3** est consacré à la principale source de revenus des pouvoirs publics: les impôts. Les recettes fiscales permettent également de mesurer la capacité financière des cantons et des communes.
- Le **chapitre 4** thématise l'un des principaux piliers fédéralistes de la Suisse: la péréquation financière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons (RPT). En outre, les systèmes cantonaux de péréquation financière sont brièvement abordés.
- Le **chapitre 5** se consacre plus en détail à la thématique des charges de centre et des charges spéciales, qui jouent également un rôle important dans de nombreux systèmes de péréquation financière.
- Le **chapitre 6** aborde l'effet de répartition géographique des dépenses publiques.
- Le **chapitre 7** se base sur deux exemples pour montrer que les politiques sectorielles ont également un impact sur les relations entre la ville et la campagne.
- Le **chapitre 8** esquisse brièvement des idées et des approches pour une compensation équitable.
- Le **chapitre 9** résume les conclusions du rapport.

2 Méthodologie de l'analyse géographique

La Suisse est un concept complexe – économiquement, socialement ou écologiquement. Dans un petit pays comme la Suisse, les villes, les agglomérations et la campagne sont étroitement liées. Ainsi, c'est l'un des pays les plus urbanisés de l'OCDE. La frontière entre la ville et la campagne n'est pas aussi claire que ne le suggère le prétendu «fossé» si souvent évoqué.

Pour analyser les relations financières entre la ville et la campagne, il convient néanmoins de trouver une délimitation appropriée. L'analyse s'appuie sur des principes reconnus, notamment la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique OFS.² Comme le montrent les illustrations suivantes, il est possible de les regrouper davantage (cf. également les cartes):

Illustration 1: Typologies des communes

Typologie des communes de l'OFS	Typologie urbain-rural de l'OFS	Typologie des espaces regiosuisse
11 Commune urbaine d'une grande agglomération	1 Urbain	1 Grandes villes
12 Commune urbaine d'une agglomération moyenne		2 Villes
13 Commune urbaine d'une petite ou hors agglomération		
21 Commune périurbaine de forte densité	2 Intermédiaire	3 Communes périurbaines
22 Commune périurbaine de moyenne densité		4 Centres ruraux
31 Commune d'un centre rural		
23 Commune périurbaine de faible densité	3 Rural	5 Communes rurales
32 Commune rurale en situation centrale		
33 Commune rurale périphérique		

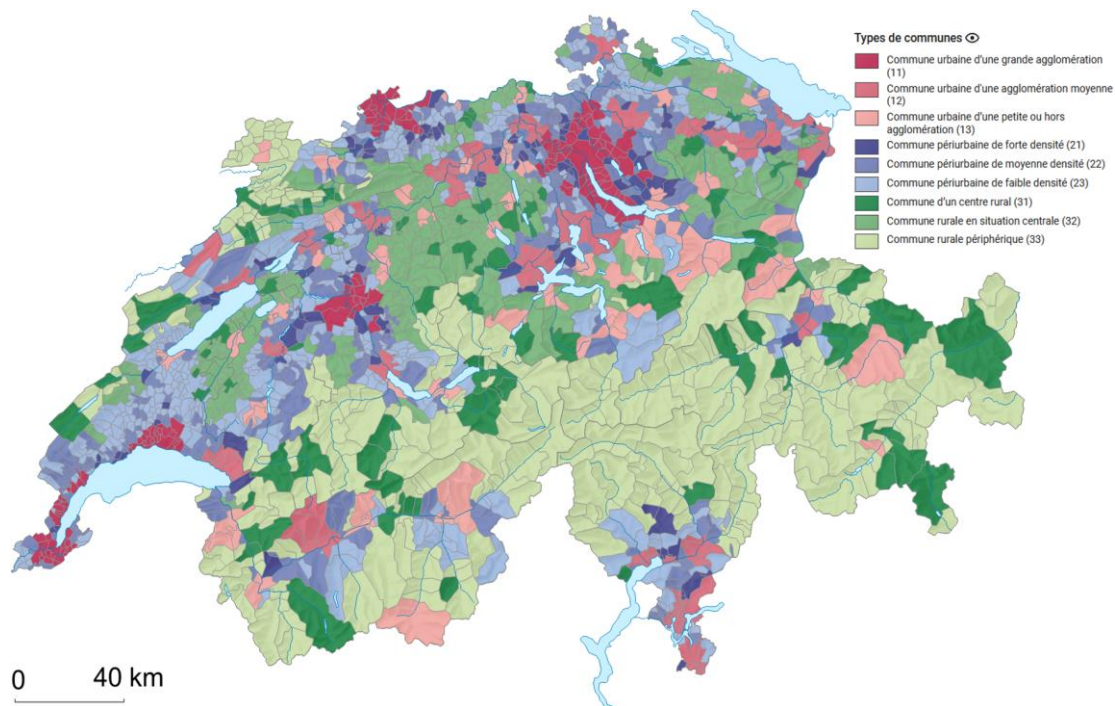
Source: regiosuisse (2022c).

La typologie des communes en neuf catégories de l'OFS tient compte de critères de densité, de taille et d'accessibilité.² Selon ces critères, les agglomérations sont considérées comme des communes urbaines. La définition selon regiosuisse regroupe les neuf catégories de l'OFS en cinq (Illustration 1 et Illustration 3).³ Pour différencier les communes urbaines et rurales, nous nous appuyons ci-après sur ces cinq catégories lorsque cela est possible et pertinent. Pour des raisons de précision, la typologie de l'OFS avec neuf catégories est parfois également représentée.

² Cf. Office fédéral de la statistique OFS (2017).

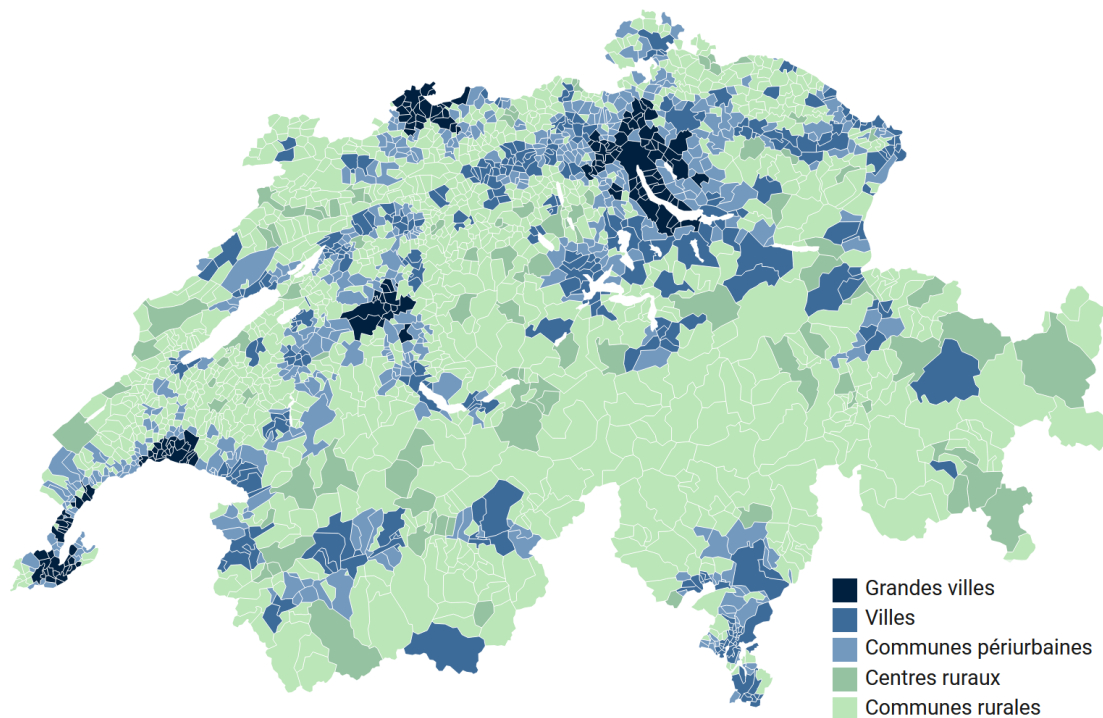
³ Sont ainsi considérées comme communes périurbaines les communes situées dans le périmètre d'une agglomération et répondant à certains critères de densité.

Illustration 2: Répartition géographique selon la typologie des communes en neuf catégories de l'OFS



Source: Office fédéral de la statistique OFS (2012).

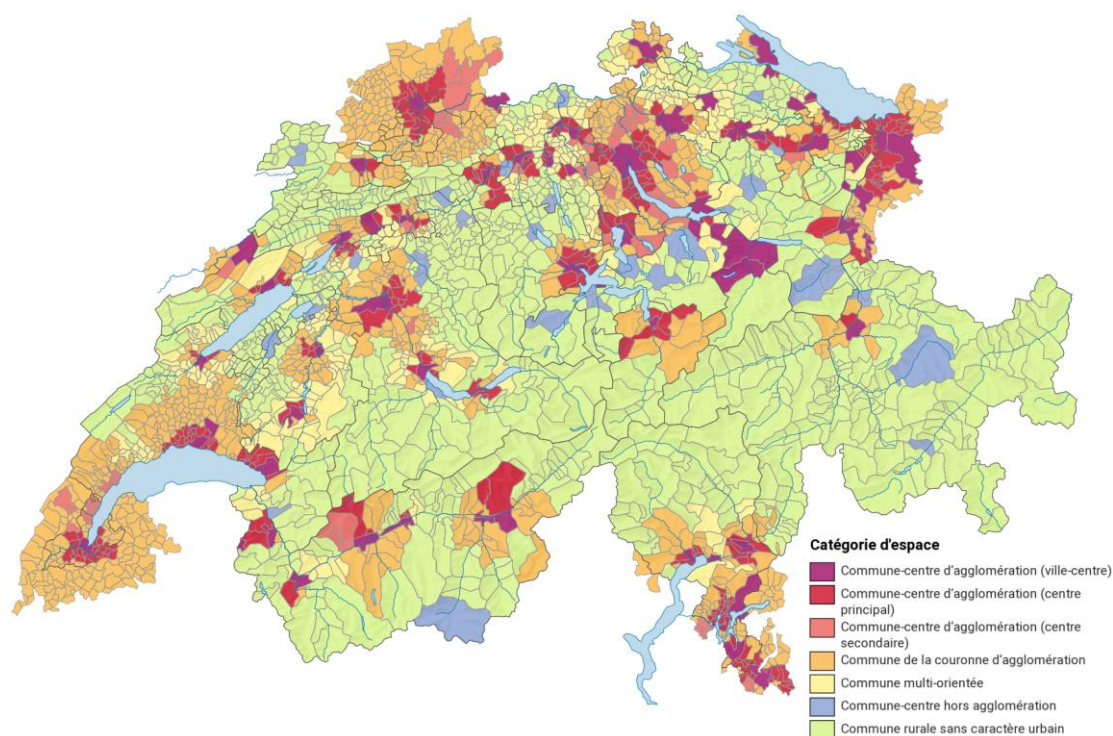
Illustration 3: Répartition géographique selon la typologie des communes en cinq catégories de regiosuisse



Source: regiosuisse (2022c).

Comme le montre l'illustration 3, le territoire des grandes villes selon RegioSuisse comprend non seulement les villes-centres mais aussi d'autres communes au cœur des agglomérations.⁴ Par ville-centre, on entend le centre de l'agglomération, qui est en général la plus grande ville du centre de l'agglomération.⁵ Il existe en outre d'autres communes qui font partie du cœur de l'agglomération.⁶ La carte suivante en donne un aperçu:

Illustration 4: Villes-centres selon l'OFS: espace à caractère urbain⁷



Source: Office fédéral de la statistique OFS (2012).

Pour l'analyse des impôts cantonaux directs dans le chapitre 3.3, on utilise les villes statistiques selon l'OFS, qui coïncident en grande partie avec les communes-centres de l'agglomération.⁸

⁴ Cf. à ce propos également la carte en annexe 10.8.

⁵ La définition de la ville-centre se base à nouveau sur des critères de densité (population, emplois, équivalents de nuitées), cf. Office fédéral de la statistique OFS (2014)

⁶ «Centre principal» et «centre annexe».

⁷ Communes politiques suisses et communes à l'étranger, état au 18.12.2014, avec l'année de référence des données d'entrée 2012. Cartes interactives sous: https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/10447_10446_3191_227/17718.html.

⁸ Cf. Office fédéral de la statistique OFS (2014) ainsi que annexe 10.7.

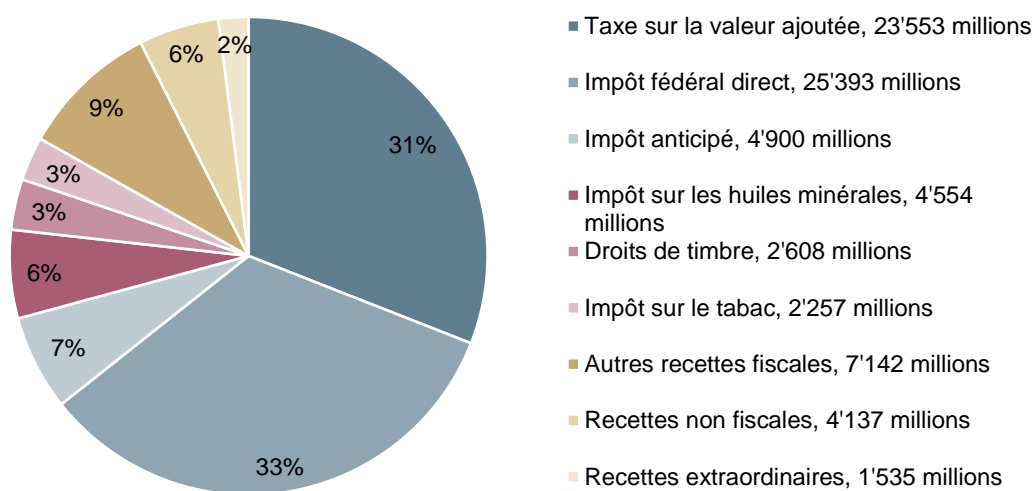
3 Impôts et capacité financière

3.1 Introduction

En 2021, la Confédération a encaissé 76 milliards de CHF via divers impôts et autres sources de revenus (voir Illustration 5). La majeure partie des recettes totales provient de l'impôt fédéral direct (33 %), qui est prélevé sur le revenu des personnes physiques et le bénéfice net des personnes morales, ainsi que de la taxe sur la valeur ajoutée (31 %).⁹ L'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée, qui constituent les principales sources de recettes de la Confédération, sont examinés de manière approfondie dans les paragraphes 3.2 et 3.4.

Outre la Confédération, les cantons prélèvent également des impôts. Comme chaque canton a sa propre législation fiscale, les impôts varient d'un canton à l'autre et les types d'impôts peuvent également différer selon les cantons. C'est la raison pour laquelle le chapitre 3.3 se limite à des analyses sur l'impôt cantonal direct, qui est prélevé dans tous les cantons.

Illustration 5: Recettes du budget fédéral en 2021



Source: Propre représentation basée sur l'Administration fédérale des finances AFF (2022)

⁹ Administration fédérale des finances AFF (2022).

3.2 Impôt fédéral direct

L'impôt fédéral direct est le plus approprié pour comparer la capacité fiscale car les mêmes tarifs sont appliqués dans toute la Suisse.¹⁰ Les données actuelles de l'Administration fédérale des contributions AFC sur les recettes de l'impôt fédéral direct concernent l'année 2018. Ces chiffres sont disponibles au niveau cantonal et communal et sont présentés dans les paragraphes suivants pour différents agrégats géographiques.

a) Par canton

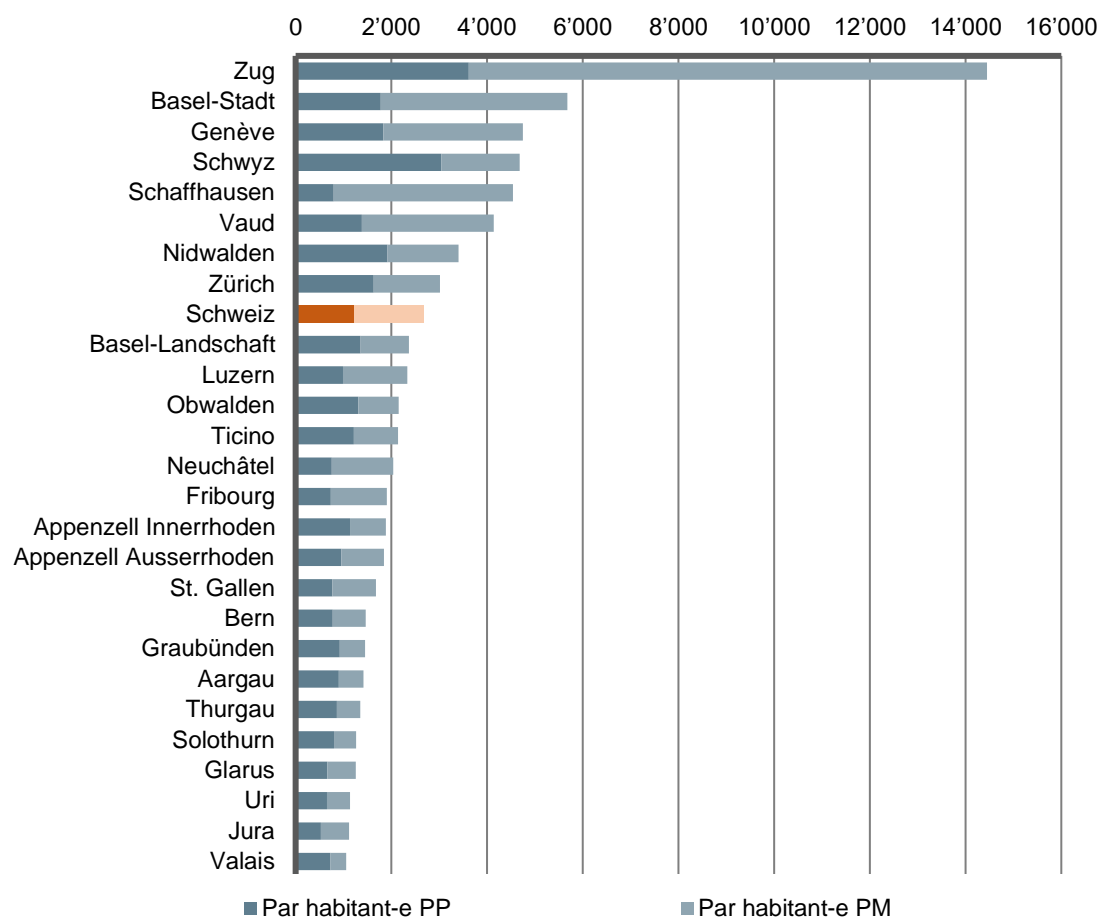
En ce qui concerne les recettes fiscales des personnes physiques, le canton de Zoug occupait en 2018 la première place avec 3617 CHF par habitant-e, suivi de Schwyz (3042 CHF) et de Nidwald (1917 CHF). Les contributions les plus faibles provenaient des cantons du Jura (527 CHF), d'Uri (655 CHF) et de Glaris (659 CHF). Les personnes physiques du canton de Zoug paient donc environ cinq ou même six fois plus d'impôts fédéraux par habitant-e que celles des cantons du Jura, d'Uri ou de Glaris.¹¹

Si l'on y ajoute les impôts des personnes morales, on obtient une image tout aussi claire des recettes par habitant-e (Illustration 6). Le canton de Zoug affiche les recettes moyennes par habitant-e les plus élevées pour l'impôt fédéral direct, avec 14 448 CHF par habitant-e, suivi par Bâle-Ville (5677 CHF) et Genève (4748 CHF). Les trois derniers rangs sont occupés par les cantons du Valais (1055 CHF), d'Uri (1136 CHF) et du Jura (1117 CHF).

¹⁰ Comme la base de calcul de l'impôt fédéral direct est la même dans les 26 cantons, il est possible de procéder à une évaluation des ressources financières fiscalement exploitables par canton et par commune.

¹¹ Si l'on compare non plus les recettes par habitant-e, mais les recettes absolues de l'impôt fédéral direct (personnes physiques et morales), ce n'est pas Zoug, mais le canton de Zurich qui affiche la plus forte capacité financière avec 4,5 milliards de CHF. Outre Zurich, les cantons de Vaud, Genève, Zoug et Bâle-Ville sont en tête du classement. Le canton d'Uri ferme la marche avec 30 millions de CHF.

Illustration 6: Recettes par habitant-e de l'impôt fédéral direct par canton en 2018 en CHF (personnes physiques PP et personnes morales PM)

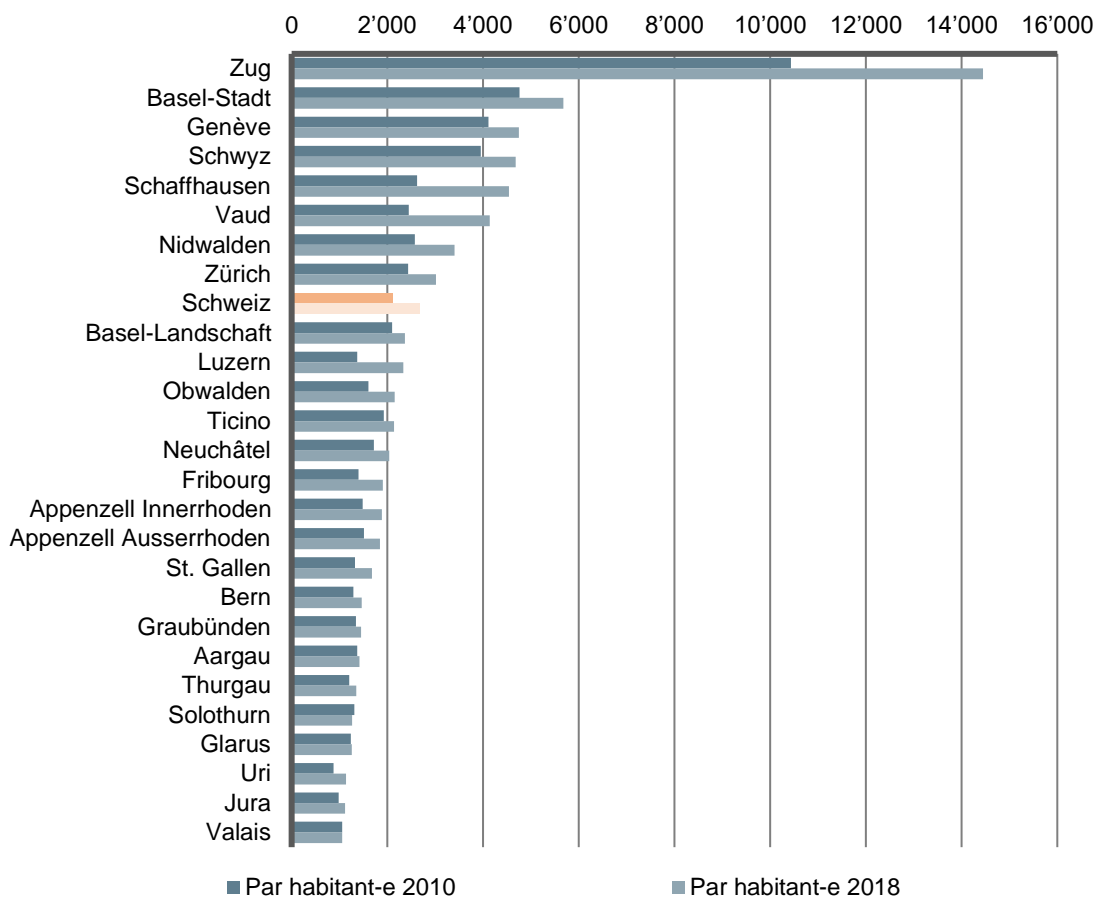


Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct (AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

Évolution depuis 2010

La comparaison temporelle des années 2010 et 2018 (voir Illustration 7) montre une augmentation des recettes moyennes par habitant-e dans tous les cantons, à l'exception du canton de Soleure. Les plus fortes augmentations absolues ont été enregistrées dans les cantons de Zoug (4015 CHF), Schaffhouse (1916 CHF) et Vaud (1694 CHF). En moyenne, la Suisse a enregistré une augmentation de 27 % des recettes fiscales fédérales directes par habitant-e. Par rapport à la moyenne suisse, les cantons de Schaffhouse (73 %), Lucerne (70 %) et Vaud (69 %) ont connu une progression supérieure à la moyenne. Les augmentations les plus faibles concernent les cantons des Grisons (8 %), d'Argovie (4 %), de Glaris (2 %) et du Valais (pratiquement 0 %), tandis que le canton de Soleure enregistre même une baisse de 4 % de l'impôt fédéral direct par habitant-e (voir Illustration 7). Les cantons de Zoug et de Bâle-Ville affichent les recettes par habitant-e les plus élevées sur ces deux années, et les cantons d'Uri, du Jura et du Valais sont également en queue de peloton pendant la même période.

Illustration 7: Impôt fédéral direct par habitant-e par canton en 2010 et 2018 en CHF



Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct des personnes physiques (AFC 2021), de la statistique de l'impôt fédéral direct des personnes morales (AFC 2021), ainsi que de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

b) Par type de commune

Les communes situées sur le territoire des grandes villes (43 %) et des villes (27 %) contribuent ensemble à environ 70 % du produit de l'impôt fédéral des personnes physiques (voir Illustration 8, deuxième ligne de chiffres). Pour les personnes morales, ce chiffre atteint 80 %. Dans le total des revenus des personnes morales et physiques, les communes des grandes villes (44 %) et les communes urbaines (32 %) représentent plus des trois quarts (76 %) – et ce, pour une part de population inférieure à deux tiers (64 %). Par rapport à la population de l'unité territoriale respective, on remarque en outre que l'espace des grandes villes apporte une contribution supérieure à la moyenne, même par habitant-e, avec 3883 CHF. Les communes urbaines et périurbaines se situent à peu près dans la moyenne suisse ou légèrement en dessous. Pour les centres ruraux et les communes rurales, le montant par habitant-e est d'un peu plus de 1000 CHF, soit moins de la moitié de la moyenne suisse de 2682 CHF. Alors que les communes rurales (avant-dernière colonne de l'illustration 8) contribuent à environ 7 % (environ 1,5 milliard) du total, leur part de population s'élève à près de 16 %. Les 4 milliards de recettes fiscales restantes de l'impôt fédéral direct proviennent des communes périurbaines (3,6 milliards de CHF) et des centres ruraux (0,4 milliard de CHF).

Illustration 8: Répartition du produit fiscal de l'impôt fédéral direct et de la population selon la typologie des communes de RegioSuisse en millions de CHF, 2018

	Grandes villes	Villes	Communes périurbaines	Centres ruraux	Communes rurales	Total
Personnes physiques	4'467	2'862	1'716	288	1'107	10'440
Part sur le total suisse	43%	27%	16%	3%	11%	100%
Personnes morales	5'665	4'394	1'877	159	383	12'478
Part sur le total suisse	45%	35%	15%	1%	3%	100%
Total	10'132	7'256	3'593	447	1'490	22'918
Part sur le total suisse	44%	32%	16%	2%	7%	100%
Population résidente permanente	2'609'015	2'780'180	1'427'557	374'890	1'352'885	8'544'527
Part sur le total suisse	31%	33%	17%	4%	16%	100%
Montant par habitant-e	3'883	2'610	2'517	1'192	1'101	2'682

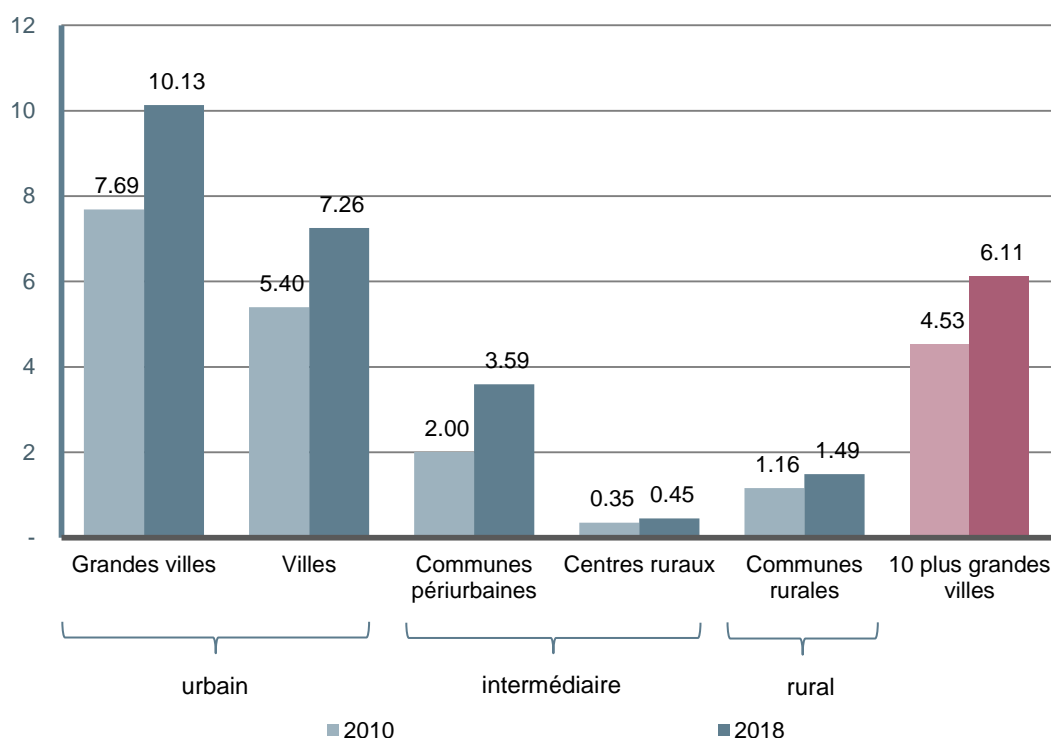
Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct (AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

Évolution depuis 2010

Si l'on considère la variation absolue de l'impôt fédéral direct, la comparaison des années 2010 et 2018 montre la plus forte augmentation absolue dans les communes des grandes villes (2,4 milliards) et les communes urbaines (1,9 milliard), suivies par les communes périurbaines (1,6 milliard) (voir Illustration 9). Même agrégée selon les types de communes urbaines, intermédiaires et rurales, la comparaison absolue des années 2010 et 2018 montre la plus forte augmentation dans les communes urbaines (avec 4,1 milliards), suivies des communes intermédiaires et, pour finir, des communes rurales. En plus des cinq typologies des communes selon Regiosuisse, l'Illustration 7 montre également le produit de l'impôt fédéral direct des dix plus grandes villes de Suisse¹². Avec 6,11 milliards de CHF en 2018, celles-ci contribuent pour une part considérable au produit de l'impôt fédéral direct en Suisse.

La situation est différente en ce qui concerne l'évolution en pourcentage. Ainsi, les communes périurbaines enregistrent le plus grand changement avec une augmentation de 79 %, suivies par les communes urbaines (34 %) et les grandes villes (32 %) (voir **Illustration 38** en annexe 10.1).

Illustration 9: Produit de l'impôt fédéral direct selon la typologie des communes de regiosuisse pour les années 2010 et 2018 en milliards de CHF



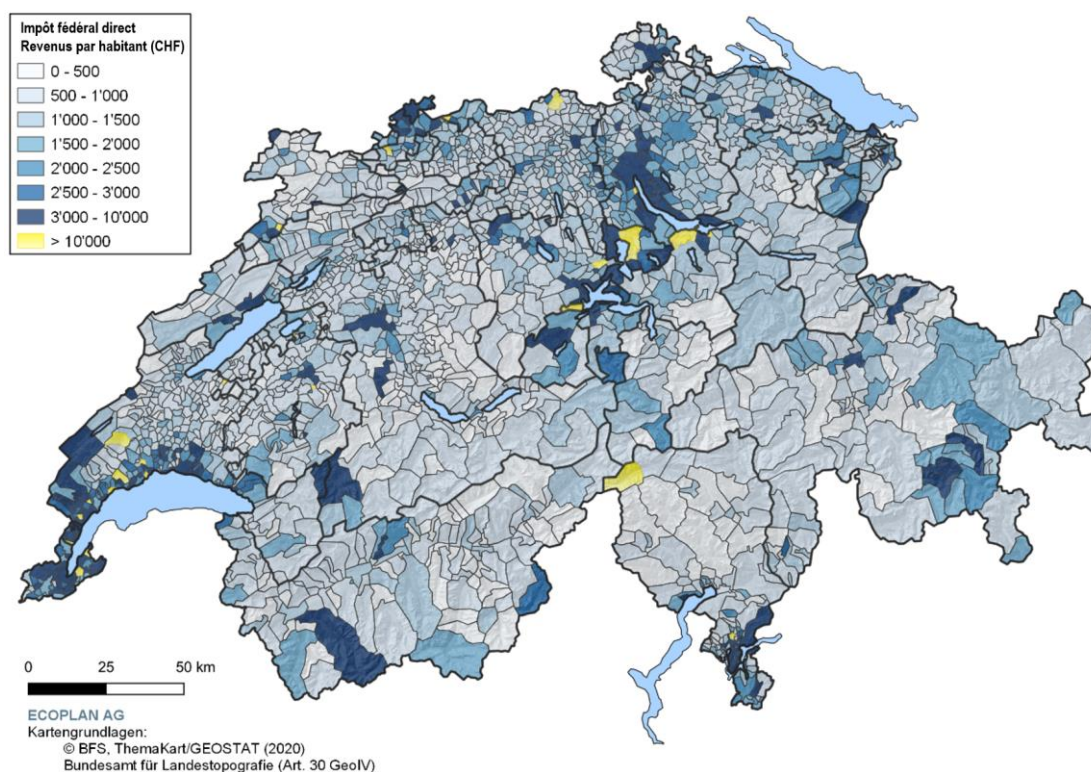
Source: Propre calcul basé sur la statistique de l'impôt fédéral direct pour les personnes morales et physiques (AFC, 2010/2018).

¹² Les dix plus grandes villes sont Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Zurich, Bienne, Lugano, Lucerne, Saint-Gall et Winterthur. Ces villes sont également celles qui comptent le plus grand nombre d'habitant-e-s et d'actifs. Source: Office fédéral de la statistique (2021).

c) Par commune

La représentation cartographique de l'impôt fédéral direct par commune montre également pour l'année¹³ 2018 une concentration des recettes fiscales par habitant-e autour des grandes villes, notamment à Zurich, Zoug, Lucerne ainsi qu'à Bâle ou autour du lac Léman (Illustration 10). Des valeurs par habitant-e plus élevées sont également visibles dans et autour des villes tessinoises de Lugano et Locarno. Ce tableau est moins marqué dans la région de Berne, où l'on voit surtout la ville de Berne. En dehors du périmètre des grands centres, ce sont surtout les communes situées dans des destinations touristiques qui se distinguent, par exemple Saanen dans le canton de Berne, la commune de Bagnes (avec la station de sports d'hiver de Verbier) dans le canton du Valais ou les communes autour de Saint-Moritz et Davos dans le canton des Grisons.

Illustration 10: Recettes de l'impôt fédéral direct par habitant-e en CHF pour l'année 2018



Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct des personnes morales et physiques (AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

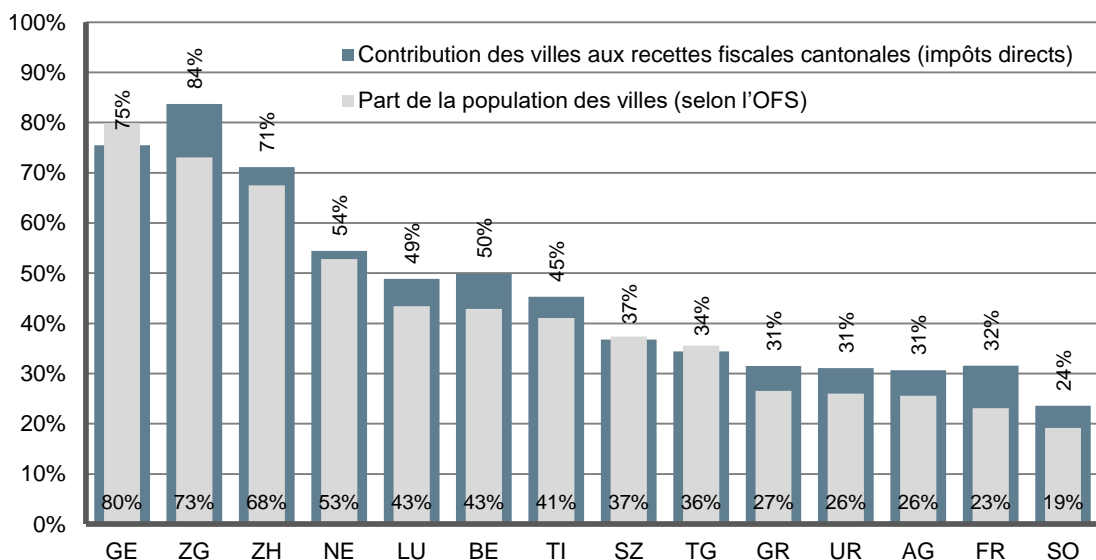
Les paragraphes précédents montrent que les cantons plutôt urbains sont ceux qui contribuent le plus à l'impôt fédéral direct par habitant-e, alors que les contributions par habitant-e les plus faibles proviennent de cantons plutôt ruraux. Si l'on considère l'échelon communal, les communes urbaines génèrent également plus d'impôts que la moyenne par rapport à leur population.

¹³ Un tableau similaire se dessine également pour 2010 (voir **Illustration 37** en annexe 10.1).

3.3 Impôts cantonaux directs

Les villes ont également tendance à contribuer davantage à l'impôt cantonal direct. L'illustration 11 montre pour l'année 2019, pour certains cantons¹⁴, d'une part la part des recettes fiscales cantonales directes provenant des villes statistiques¹⁵ selon l'OFS, et d'autre part la part de la population urbaine par rapport à la population totale du canton. Les cantons sont classés en fonction de la part de population des villes. Le graphique montre de grandes disparités dans la part pour laquelle les villes contribuent aux recettes fiscales cantonales respectives: de 24 % dans le canton de Soleure à 75 % dans le canton de Genève. La comparaison de la part fiscale avec la part de population montre que les villes contribuent de manière disproportionnée à l'impôt cantonal direct dans la plupart des cantons. Par exemple, dans le canton de Lucerne, 48,9 % de l'impôt cantonal direct provient des villes, bien que seulement 43,3 % de la population cantonale vive effectivement dans les villes.

Illustration 11¹⁶: Contribution des villes statistiques selon l'OFS au produit de l'impôt cantonal des personnes physiques et morales en 2019



Source: Propre calcul basé sur la statistique financière fédérale «Évaluations standard des cantons en comparaison» pour l'année 2019 (AFF, 2022), ainsi que sur les sites statistiques cantonaux: recettes fiscales cantonales directes (TI, SZ) resp. les recettes fiscales directes des communes (BE, ZH, AG, UR, LU, SO, TG, GR), ainsi que, pour le canton de Genève, la statistique «Valeur du centime additionnel communal» (OCS-TAT 2021); autres sources de données: République et canton de Neuchâtel (2022), Département des finances, administration des contributions du canton de Schwyz (2021); population résidente permanente (OFS STATPOP 2021)

¹⁴ Lors de la sélection, nous avons veillé à ce que les cantons reflètent le mieux possible la Suisse dans son ensemble en termes de taille, de population, de capacité financière et de région linguistique, afin d'obtenir un tableau représentatif.

¹⁵ Cette définition est plus étroite que celle des communes urbaines selon regiosuisse (cf. chapitre 2 et annexe 10.7).

¹⁶ L'illustration 11 est une mise à jour des calculs d'Ecoplan (2015) qui montraient également une contribution disproportionnée des villes. Voir l'encadré sur la méthodologie ainsi que Ecoplan (2015).

Les cantons de Genève, Schwyz et Thurgovie, où la part de la population des villes est inférieure à leur part dans les recettes fiscales cantonales, font exception. Si l'on considère les différentes villes au sein du canton de Genève, on constate que la ville de Genève contribue de manière disproportionnée – par rapport à sa population – au produit fiscal du canton. Avec une part de population d'environ 40 %, elle est certes de loin la plus grande ville du canton, mais elle représente avec 45 % une part encore nettement plus élevée des recettes fiscales cantonales. Plan-les-Ouates contribue également de manière disproportionnée aux impôts cantonaux directs. Mais cela est plus que compensé par les autres villes genevoises, dont la part dans la population est plus élevée que la part dans l'impôt cantonal. Il en résulte au final une contribution inférieure à la moyenne pour l'ensemble des villes genevoises.

Il convient de noter que plusieurs cantons ont nettement réduit leurs taux d'imposition des bénéficiaires des personnes morales dans le cadre de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA).¹⁷ Les efforts des pays de l'OCDE/G20 en vue d'une imposition minimale globale des bénéficiaires effectifs des entreprises devraient également avoir des effets significatifs sur les taux d'imposition dans les cantons à l'avenir.¹⁸ L'impact définitif de cette réforme sur les cantons est cependant encore incertain.

Parenthèse sur la méthodologie et la sélection des cantons

Comme il n'existe pas de statistique nationale sur les contributions fiscales cantonales par commune, il a fallu se procurer les données séparément auprès des différents cantons. Une analyse de tous les cantons aurait dépassé le cadre du rapport. Lors de la sélection, nous avons toutefois veillé à ce que les cantons reflètent le mieux possible la Suisse dans son ensemble en termes de taille, de population, de capacité financière et de région linguistique afin d'obtenir un tableau représentatif. L'illustration 11 dans le paragraphe 3.3 est une mise à jour des calculs d'Ecoplan (2015). Pour ce faire, les cantons sélectionnés ont fait l'objet d'une mise à jour avec les derniers chiffres disponibles pour l'année 2019.

Les montants des impôts cantonaux des communes n'étaient pas disponibles dans tous les cantons. Pour ces cantons, des données relatives au potentiel fiscal, à la capacité fiscale ou à la capacité financière ont été utilisées à la place afin de pouvoir estimer les contributions des différentes communes. Pour ce faire, les recettes fiscales directes (impôts directs PP, impôts directs PM, autres impôts directs) des communes des cantons correspondants ont été corrigées – si nécessaire – des coefficients d'impôt, additionnées et, sur cette base, la part de l'impôt cantonal direct qui provient des villes a été estimée.

L'impôt cantonal direct comprend:¹⁹

- **Impôts directs des personnes physiques:** impôts sur le revenu, impôts sur la fortune, impôts à la source, impôts des personnes physiques, autres impôts directs
- **Impôts directs des personnes morales:** impôts sur le bénéfice, impôts sur le capital, impôts à la source, autres impôts directs

¹⁷ Cf. par exemple KPMG (2021).

¹⁸ Cf. notamment OCDE (2020), Déclaration du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS concernant l'approche à deux piliers pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie.

¹⁹ Administration fédérale des finances AFF (2021a).

- **Autres impôts directs:** impôt anticipé (Confédération uniquement), impôts fonciers, impôts sur les gains de fortune, impôts sur les droits de mutation, impôts sur les successions et les donations, impôt sur les maisons de jeu et les appareils de jeu

3.4 Taxe sur la valeur ajoutée

Pour la caisse fédérale, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est aussi importante que l'impôt fédéral direct puisqu'elle représente environ un tiers des recettes fédérales totales. La Suisse urbaine apporte également la majeure partie de la taxe sur la valeur ajoutée à la caisse fédérale: dans la région alpine, les recettes de TVA par habitant-e sont deux fois moins élevées que dans le reste de la Suisse (1160 CHF contre 2470 CHF), comme l'a montré une étude plus ancienne.²⁰

Comme indiqué en détail dans l'annexe 10.3, il n'est toutefois possible de tirer que des conclusions limitées sur la répartition géographique des recettes de la TVA. La raison principale est que l'impôt est prélevé au siège de l'entreprise et non là où le chiffre d'affaires a été effectivement réalisé. Un autre défi résulte du partage des compétences en matière de collecte des données (administration fiscale et douanière). Par conséquent, les tentatives de localisation géographique des recettes de la TVA doivent en principe être considérées avec prudence. Certaines tendances se dégagent néanmoins.

Les créances de TVA, c'est-à-dire le produit brut de la TVA avant déduction de l'impôt préalable, se répartissent de manière inégale entre les différents cantons. En valeur absolue, les cantons de Zurich (5,6 milliards de CHF) et de Berne (2,5 milliards de CHF) présentent les créances fiscales les plus élevées, suivis par les cantons de Genève (1,5 milliard de CHF) et de Vaud (1,4 milliard de CHF). Les créances fiscales les plus faibles sont celles des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, d'Uri et de Glaris. C'est toutefois l'approche par habitant-e qui est déterminante. Zoug, Bâle-Ville, Zurich, Nidwald et Genève occupent ici les premières places.²¹ Les dernières places sont occupées par les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, de Thurgovie, du Valais et de Soleure.

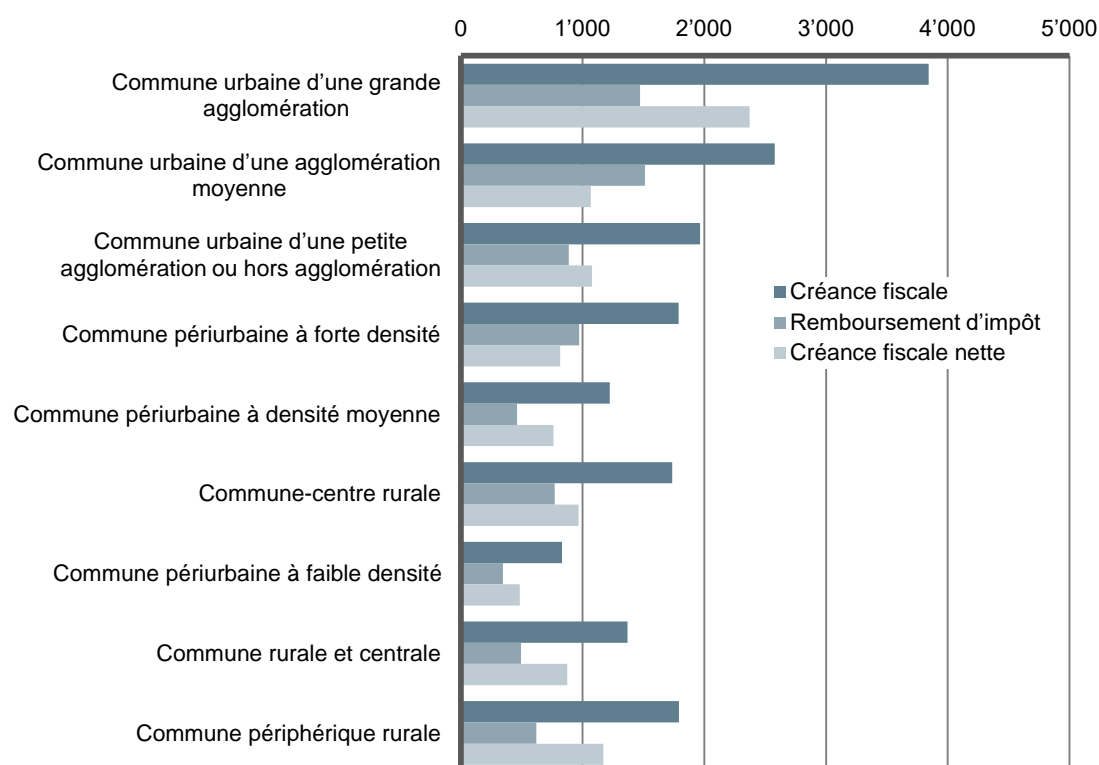
L'illustration 12 montre que les créances fiscales nettes, c'est-à-dire après déduction des impôts préalables, sont environ deux fois plus élevées pour les communes urbaines d'une grande agglomération que pour la plupart des autres types de communes. C'est dans les communes

²⁰ Simmen; Marti; Osterwald; notamment (2005).

²¹ Les cantons de Bâle-Ville et de Nidwald sont toutefois des cas à part car les remboursements d'impôts dépassent les créances fiscales, ce qui donne des créances fiscales nettes négatives. Cela s'explique probablement par le fait que la TVA est également prélevée sur les importations de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et que celles-ci ne sont alors pas incluses dans la statistique de la valeur ajoutée de l'AFC. L'impôt sur les importations est toutefois déduit en tant qu'impôt préalable auprès de l'AFC. De plus, les exportations sont totalement exonérées, mais la TVA sur leurs intrants peut tout de même être déduite via l'impôt préalable. Dans les cantons de Bâle-Ville et de Nidwald, le montant des impôts préalables récupérés auprès de l'AFC en raison d'importations et d'exportations est donc supérieur à celui des créances fiscales. Cf. également l'annexe C sur les limites de la pertinence des statistiques de la TVA.

périphériques de faible densité qu'elles sont les plus basses. Pour le reste, on ne constate pas de grandes disparités entre les différents types de communes.

Illustration 12: Créances de TVA selon la typologie des communes en 9 catégories de l'OFS (2019), en CHF par habitant-e



Source: Propre calcul basé sur une évaluation spéciale des données de la taxe sur la valeur ajoutée (mises à disposition par l'AFC, Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée) ainsi que sur la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

3.5 Bref résumé

Les principales sources de revenus de la Confédération sont l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Alors que la pertinence des comparaisons géographiques de la TVA est limitée, les recettes de l'IFD se prêtent bien à la comparaison entre cantons et aussi entre communes. Les paragraphes précédents montrent que les contributions par habitant-e les plus élevées proviennent des cantons plutôt urbains de Zoug, Bâle-Ville et Genève, et les plus faibles des cantons plutôt ruraux d'Uri, du Jura et du Valais. Si l'on compare la situation entre 2010 et 2018, les différences entre les cantons urbains et ruraux persistent malgré de légers décalages. Si l'on compare le montant des recettes de l'impôt fédéral direct non pas entre les cantons, mais entre les communes urbaines et non urbaines, on parvient à la même conclusion: la capacité financière dans les campagnes est nettement inférieure à celle des villes. Si l'on considère l'échelon communal, il s'avère que les communes urbaines génèrent

également plus d'impôts que la moyenne par rapport à leur population. Par conséquent, une grande partie du substrat fiscal urbain n'est pas taxée par la commune elle-même mais par les cantons et la Confédération – par exemple avec l'impôt fédéral direct.

À cela s'ajoute un autre effet: une partie du produit fiscal des villes est souvent affectée à la péréquation cantonale des ressources (voir le chapitre 4 ci-après). Comme le montre une étude plus ancienne, sur un franc de taxe urbaine, seuls 33 centimes en moyenne restent dans la ville après prise en compte des contributions à ces mécanismes de redistribution.²²

²² Ecoplan (2015).

4 Péréquation financière et compensation des charges

4.1 Introduction

La péréquation financière nationale (RPT)²³ est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Son introduction avait deux objectifs principaux: une exécution plus efficace des tâches de L'État ainsi qu'une compensation des différences cantonales en matière de capacité financière. En outre, les charges spéciales excessives doivent être compensées. On distingue la péréquation financière au sens large et la péréquation financière au sens strict. La péréquation financière au sens large concerne la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Nous nous concentrerons ci-après sur la péréquation financière au sens strict, qui comprend la redistribution des ressources financières entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons à forte et à faible capacité financière.

Les deux éléments principaux de la RPT (au sens strict) sont la péréquation des ressources et la compensation des charges. S'agissant des paiements compensatoires, on distingue la péréquation verticale (de la Confédération vers les cantons) et la péréquation horizontale (entre les cantons). En ce qui concerne la compensation des charges (cf. paragraphe 4.3), où sont compensées les charges spécifiques, le financement est assuré exclusivement par la Confédération, donc de manière verticale. En revanche, la péréquation des ressources, qui s'adresse aux différences de dotation en ressources, comprend également une compensation horizontale. Dans ce contexte, la Confédération finance environ 60 % et les cantons environ 40 % des paiements compensatoires dans le cadre de la péréquation des ressources.

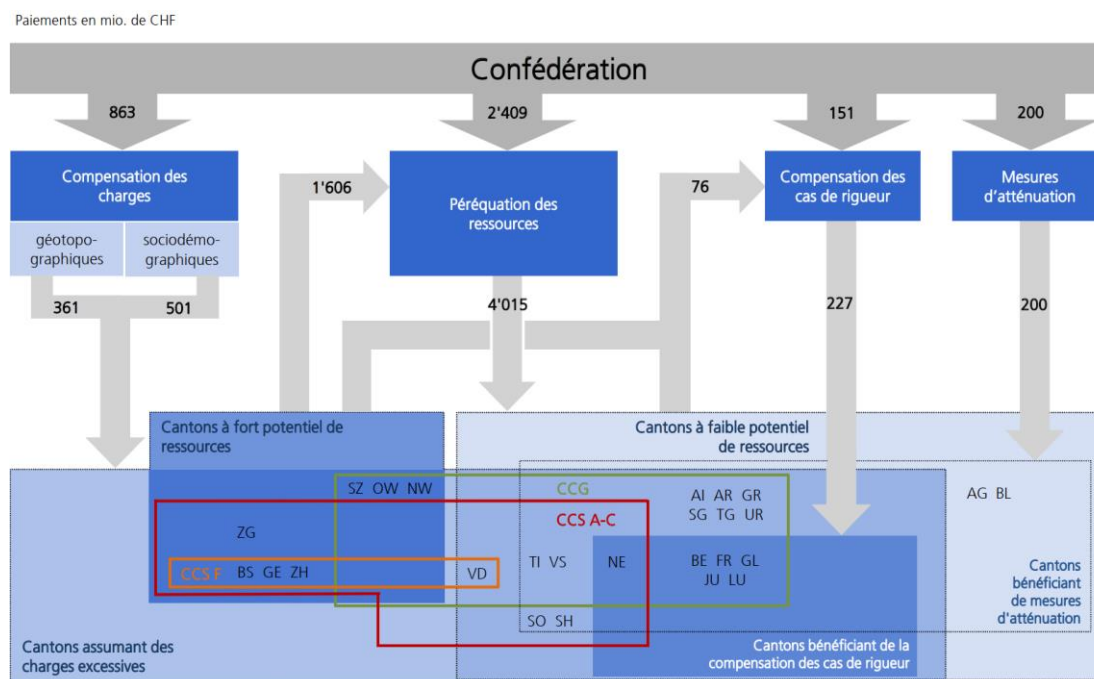
En plus de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, des mesures temporaires ont été introduites afin d'atténuer les effets des réformes de la péréquation financière. Pour passer au nouveau système de péréquation financière, la compensation des cas de rigueur a été introduite en 2008. Celui-ci est financé à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons. Les mesures d'atténuation réduisent les effets de la réforme de la péréquation financière de 2020 pour les cantons à faible potentiel de ressources et sont financées par la Confédération.

L'illustration 13 montre de manière schématique les différents flux financiers dans la RPT.²⁴

²³ Initialement RPT = Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

²⁴ Administration fédérale des finances AFF (2021b)

Illustration 13: Paiements compensatoires de la RPT en 2022



Source: Administration fédérale des finances AFF (2021b), p. 42

Les paiements compensatoires pour l'année 2022 s'élèvent à 5,3 milliards de CHF (voir Illustration 14). Par rapport à 2021, cela correspond à une augmentation de 91 millions de CHF, principalement due aux mesures d'atténuation et à l'augmentation de 60 millions de CHF de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques.²⁵ Jusqu'en 2020, la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) étaient dotées chacune d'environ 360 millions de CHF. Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière de 2020, une augmentation de la CCS a été décidée et réalisée en deux étapes en 2021 et 2022, d'abord à 440 millions de CHF et plus récemment à 501 millions de CHF. L'augmentation est donc terminée et aucune autre hausse n'est prévue.

²⁵ Administration fédérale des finances AFF (2021c)

Illustration 14: Paiements compensatoires en millions de CHF entre 2021 et 2022

	2021	2022	Différence	en %
Péréquation des ressources	4'089	4'015	-74	-1.8
Verticale (Confédération)	2'454	2'409	-44	-1.8
Horizontale (cantons)	1'636	1'606	-30	-1.8
Compensation des charges	801	863	62	7.8
Géotopographique (Confédération)	360	361	1	0.3
Sociodémographique (Confédération)	440	501	61	13.9
Compensation des cas de rigueur (Confédération 2/3, cantons 1/3)	245	227	-17	-7.1
Mesures d'atténuation (Confédération)	80	200	120	150
Total paiements compensatoires	5'215	5'305	91	1.7

Source: Propre illustration sur la base de l'Administration fédérale des finances AFF (2021c)

Outre la RPT au niveau fédéral, il existe également dans les cantons des systèmes de péréquation financière intracantonaux (cf. paragraphe 4.4). Ceux-ci se distinguent tant par leur conception que par leur dotation. La répartition des tâches entre le canton et les communes ainsi que l'hétérogénéité du paysage communal (petites / grandes structures, capacités financières différentes, etc.) jouent un rôle important.

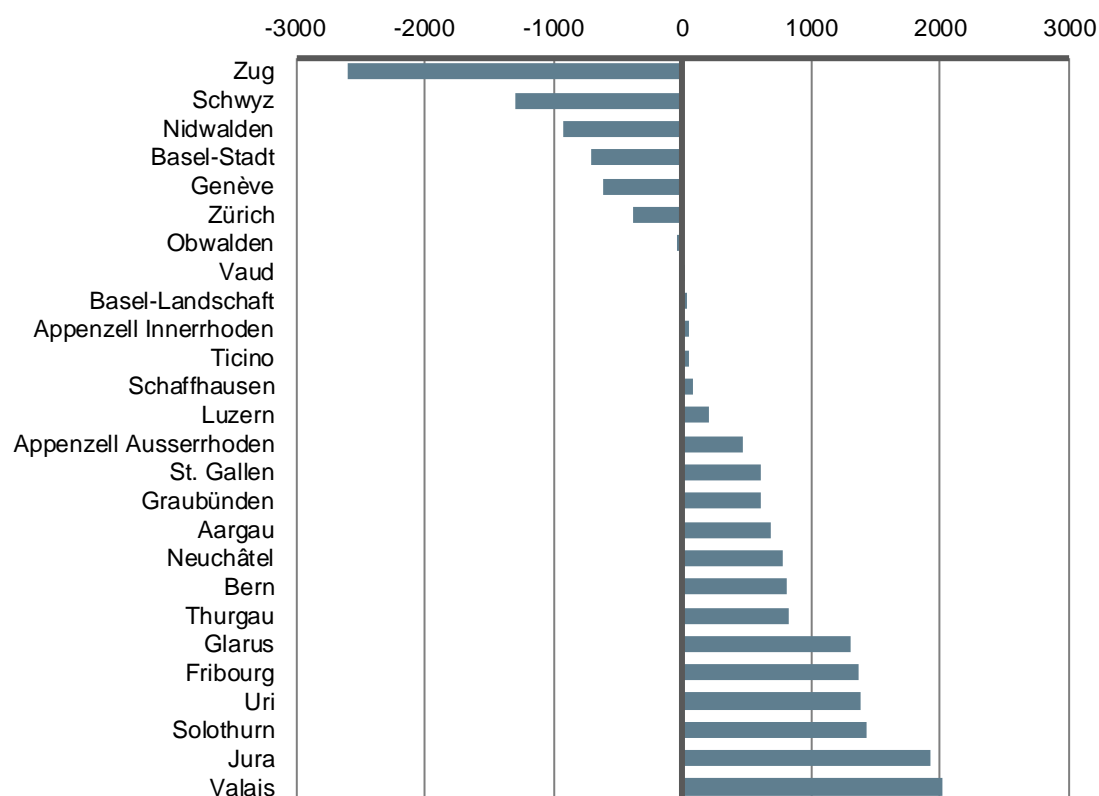
Dans les paragraphes suivants, nous examinerons tout d'abord plus en détail les principaux flux financiers de la RPT (péréquation des ressources et compensation des charges). Enfin, les systèmes cantonaux seront brièvement abordés dans le paragraphe 4.4 et illustrés par l'exemple du canton de Berne.

4.2 Péréquation des ressources

La péréquation des ressources consiste à compenser, dans une certaine mesure, les différences de capacité fiscale ou de potentiel de ressources entre les différents cantons. En 2022, la Confédération et les cantons verseront environ 2,4 milliards de CHF et les «cantons donateurs» de Bâle-Ville, Genève, Nidwald, Obwald, Schwyz, Zoug et Zurich environ 1,6 milliard de CHF (voir Illustration 14). Les cantons financièrement faibles recevront ainsi environ 4 milliards de CHF.²⁶

En ce qui concerne la péréquation des ressources, les cantons qui paient le plus par habitant-e sont Zoug (2601 CHF), Schwyz (1303 CHF), Nidwald (930 CHF) et Bâle-Ville (702 CHF). En valeur absolue, Bâle-Ville, Zurich et Genève sont les plus grands cantons donateurs. En valeur absolue, ce sont certes les grands cantons de Berne (843,5 millions de CHF) et du Valais (701,6 millions de CHF) qui reçoivent le plus d'argent. Mais par habitant-e, les plus grands bénéficiaires nets en 2021 sont les cantons du Jura et du Valais (environ 2000 CHF chacun) ainsi que Soleure, Uri et Fribourg (environ 1400 CHF chacun) (cf. Illustration 15).

²⁶ Administration fédérale des finances AFF (2021d)

Illustration 15: Péréquation des ressources en CHF par habitant-e pour l'année 2022

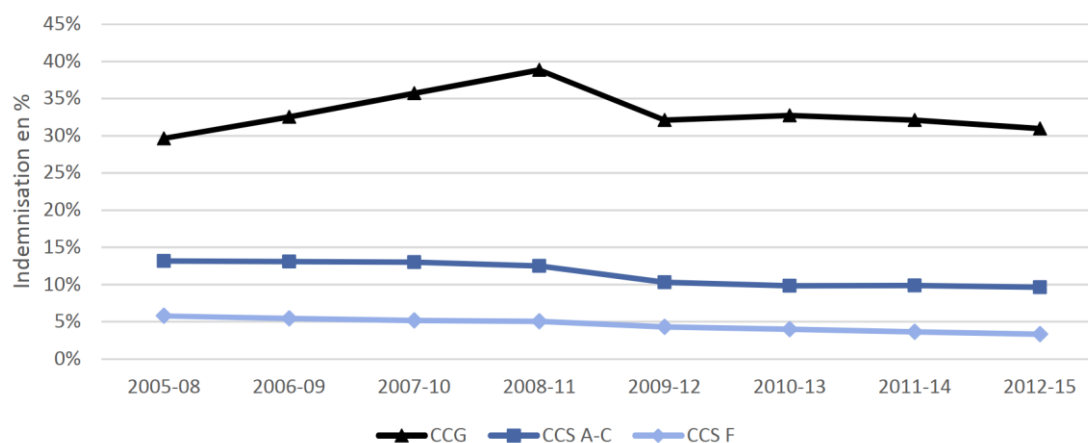
Source: Propre calcul sur la base de l'Administration fédérale des finances AFF (2021b) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

Remarque: Les cantons dont la péréquation des ressources par habitant-e est négative sont des «cantons donateurs» ou des «cantons payeurs». Les cantons dont la péréquation des ressources par habitant-e est positive sont des bénéficiaires nets de la péréquation des ressources.

4.3 Compensation des charges

Dans le cadre de la compensation des charges, les charges dues à des facteurs géotopographiques et les charges dues à des facteurs sociodémographiques (charges des villes-centres incluses) sont partiellement compensées (cf. parenthèse). Les charges spéciales liées à des facteurs géotopographiques (CCG) des cantons ruraux sont compensées à environ 32 %, les charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS A-C) beaucoup plus élevées à seulement 10 %, et les charges des villes-centres (CVC F) à seulement 4 %. Cela s'explique par le fait que les deux fonds ont toujours été de montants identiques au fil des ans.²⁷ L'illustration 16 montre l'évolution de la part des charges spéciales indemnisées au cours des dernières années:

²⁷ Administration fédérale des finances AFF (2020)

Illustration 16: Évolution de l'indemnisation des charges spéciales

Remarque: La moyenne sur quatre ans est représentée. Les chiffres les plus récents concernent donc la période 2012-2015.

Source: Le Conseil fédéral (2018), Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière de 2020 et en raison de la modification de l'indice national des prix à la consommation, la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CCG) a été fixée à 361 millions de CHF pour 2022 et la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) a été augmentée à 501 millions de CHF. La compensation inférieure pour les charges spéciales urbaines reste en place, bien que dans une mesure quelque peu réduite.²⁸

Certes, les contributions de 2022 (334 millions de CHF pour les charges dues à des facteurs sociodémographiques et 167 millions de CHF pour les charges des villes-centres) devraient conduire à une part indemnisée plus élevée. Mais celle-ci devrait rester largement inférieure à la part indemnisée des charges dues à des facteurs géotopographiques. Aucun calcul n'a encore été effectué à ce sujet. Une estimation actualisée des charges spéciales devrait être publiée avec le prochain rapport sur l'efficacité.

L'ordre de grandeur peut toutefois être approximativement estimé comme suit: même en supposant que les charges des villes-centres en 2022 soient identiques à la moyenne 2008-11²⁹, la hausse de la contribution permettrait d'indemniser à peine 6 % des charges des villes-centres. Il est toutefois très probable que les charges des villes-centres aient augmenté. C'est également ce que suggère la tendance de ces dernières années. On pourrait donc supposer une indemnisation de l'ordre de 4 à 6 % pour les charges des villes-centres (CCS F). Pour les charges spéciales (CCS A-C), la proportion devrait se situer entre 10 et 15 %.

²⁸ Administration fédérale des finances AFF (2021b)

²⁹ Ecoplan (2013).

Parenthèse: Charges dues à des facteurs géotopographiques et charges dues à des facteurs sociodémographiques³⁰

La **compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CGT)** permet d'indemniser les charges spéciales sur la base de quatre indicateurs partiels: hauteur de l'habitat, déclivité du terrain, structure de l'habitat et densité de population. Une charge spéciale existe lorsqu'un indicateur partiel est supérieur à la moyenne nationale.

La **compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS)** se compose de deux parties:

- Charges spéciales déterminantes de la structure démographique (CCS, domaines A-C): la charge spéciale de la structure démographique est utilisée comme indice global et comprend les sous-indicateurs pauvreté, structure d'âge et intégration des étrangers.
- Charges spéciales déterminantes des villes-centres (CCS, domaine F): la charge spéciale des villes-centres se base sur les indicateurs partiels que sont la taille de la commune, la densité de l'habitat et le taux d'emploi.

Analyse par habitant-e et par canton

Alors qu'environ deux tiers des cantons bénéficient d'un paiement dans le cas de la compensation géotopographique, près de la moitié des cantons en bénéficient dans le cas de la compensation sociodémographique.³¹ Si l'on procède à une analyse par habitant-e, les cantons des Grisons (685 CHF) et les deux cantons d'Appenzell (Appenzell-Rhodes-Intérieures: 533 CHF; Appenzell-Rhodes-Extérieures: 366 CHF) et Uri (312 CHF) reçoivent le plus d'argent dans le cadre de la compensation géotopographique. Dans la compensation sociodémographique, les cantons de Bâle-Ville (355 CHF), Genève (311 CHF) et Vaud (147 CHF) reçoivent les contributions les plus élevées (voir Illustration 17).

³⁰ Administration fédérale des finances AFF (2020)

³¹ Administration fédérale des finances AFF (2021d)

Illustration 17: Compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CCG) et sociodémographiques (CCS) par canton, en CHF en valeur absolue et par habitant-e

Canton	Population de 2020	CCG	GLA par habitant-e	CCS	CCS par habitant-e
Zürich	1'553'423	-	-	109'001'466	70
Bern	1'043'132	28'123'677	27	-	-
Luzern	416'347	6'007'519	14	-	-
Uri	36'819	11'496'308	312	-	-
Schwyz	162'157	6'928'330	43	-	-
Obwalden	38'108	6'114'824	160	-	-
Nidwalden	43'520	1'400'223	32	-	-
Glarus	40'851	5'339'206	131	-	-
Zug	128'794	-	-	1'939'001	15
Fribourg	325'496	8'865'451	27	-	-
Solothurn	277'462	-	-	8'315'748	30
Basel-Stadt	196'735	-	-	69'936'746	355
Basel-Landschaft	290'969	-	-	-	-
Schaffhausen	83'107	-	-	683'401	8
Appenzell A.Rh.	55'309	20'245'890	366	-	-
Appenzell I.Rh.	16'293	8'678'279	533	-	-
St. Gallen	514'504	1'867'763	4	-	-
Graubünden	200'096	137'084'756	685	-	-
Aargau	694'072	-	-	-	-
Thurgau	282'909	3'159'577	11	-	-
Ticino	350'986	14'716'994	42	6'364'369	18
Vaud	814'762	107'042	0	119'892'856	147
Valais	348'503	73'973'431	212	12'789'809	37
Neuchâtel	175'894	22'812'303	130	15'001'183	85
Genève	506'343	-	-	157'487'813	311
Jura	73'709	4'490'819	61	-	-
Suisse	8'670'300	361'412'393	42	501'412'393	58

Source: Propre calcul sur la base de la compensation des charges de 2022 (Administration fédérale des finances AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

Si l'on parlait du principe que la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques profite surtout aux communes rurales et la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques surtout aux communes urbaines³², il serait également possible de présenter les contributions aux cantons par habitant-e de l'unité territoriale concernée. Si l'on répartissait les contributions issues de la compensation géotopographique sur la population rurale et les contributions issues de la compensation sociodémographique sur la population urbaine, les contributions par habitant-e à la population rurale seraient encore nettement plus élevées que si l'on considérait la population du canton par habitant-e. Il s'agit toutefois

³² Selon la typologie de regionsuisse.

d'une hypothèse très simplifiée, raison pour laquelle ces valeurs doivent être considérées avec prudence et ne sont présentées qu'en annexe (voir annexe 10.4 Illustration 41).

4.4 Systèmes de péréquation financière cantonaux

Outre la péréquation financière nationale, la majorité des cantons disposent de systèmes cantonaux exhaustifs de péréquation financière et de compensation des charges qui, bien que différents dans leur conception détaillée³³, correspondent à la péréquation financière nationale dans leurs grandes lignes.³⁴ Dans la plupart des systèmes cantonaux de péréquation financière, il existe une péréquation des ressources qui compense les différences de capacité fiscale, en général entre les communes – souvent complétée par une dotation minimale financée par le canton – et des systèmes de péréquation des charges conçus de différentes manières, qui indemnisent les charges respectives, en général financés par des contributions cantonales. Dans certains cantons, il existe, sur le modèle de la Confédération, une compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques et sociodémographiques; dans d'autres cantons, des compensations thématiques sont prévues, par exemple pour les charges liées aux transports, aux écoles ou aux affaires sociales. Selon la charge compensée, ce sont soit les territoires urbains (charges sociales), soit les communes rurales (école, transport) qui sont déchargées.

Dans la plupart des systèmes cantonaux de péréquation financière, il existe également des mécanismes de compensation des charges de centre (cf. chapitre 5). Il s'agit le plus souvent de forfaits. Certains cantons possèdent des systèmes de calcul détaillés pour enregistrer les charges de centre, mais celles-ci ne sont que partiellement compensées partout.³⁵

Exemple du canton de Berne

En 2021, la ville de Berne a versé près de 360 CHF par habitant-e à la péréquation des ressources et la ville de Bienne 170 CHF. Dans le canton de Berne, les communes à faible capacité financière reçoivent souvent jusqu'à 500 CHF par habitant-e via la péréquation des ressources. Si l'on ajoute à la péréquation des ressources la dotation minimale cantonale, les communes à faible capacité financière reçoivent même jusqu'à 1000 CHF par habitant-e. Cette dotation cantonale minimale est principalement financée par les régions financièrement fortes.³⁶

Le canton de Berne applique en outre des mesures pour les zones particulièrement chargées (cf. illustration 3-6) ainsi que de cinq fonds de compensation des charges.

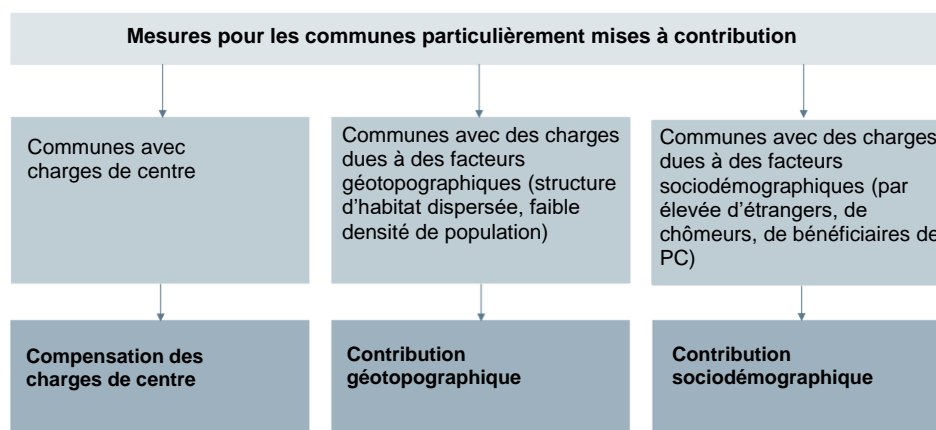
³³ Rühli (2013).

³⁴ Pour une vue d'ensemble, cf l'étude de la Conférence tripartite: Ecoplan (2018a).

³⁵ Conseil-exécutif du canton de Berne (2018).

³⁶ Source des données: Direction des finances du canton de Berne, péréquation financière et compensation des charges, exécution 2021, <https://www.fin.be.ch/fr/start/themen/Finanzen/FinanzundLastenausgleich/zahlen-und-daten.html>

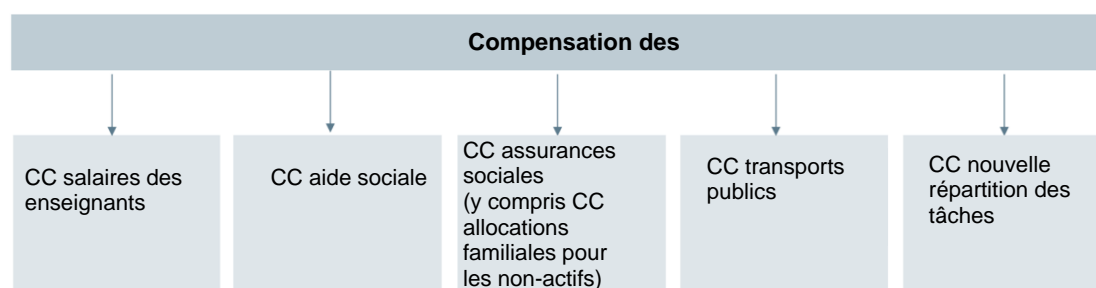
Illustration 18: Aperçu des mesures pour les communes supportant des charges particulièrement élevées, canton de Berne



Parmi les mesures destinées aux zones supportant des charges particulièrement élevées, on trouve la compensation des charges de centre, des charges dues à des facteurs géotopographiques et sociodémographiques. Pour les charges de centre, les villes sont bénéficiaires (cf. chapitre 5), pour les charges dues à des facteurs sociodémographiques, les communes urbaines, alors que pour les charges dues à des facteurs géotopographiques, ce sont les communes rurales qui reçoivent les fonds.

Outre les indemnités ou aides cantonales mentionnées pour les communes supportant des charges particulièrement élevées (compensation verticale), il existe également différentes compensations des charges entre les communes (compensation horizontale). Ce type de compensation des charges existe dans l'éducation (salaires des enseignants), l'aide sociale, les assurances sociales (PC et allocations familiales), les transports publics ainsi qu'un vaisseau de péréquation «Nouvelle répartition des tâches» qui régit le financement des tâches passant du canton aux communes ou inversement.

Illustration 19: Aperçu de la compensation des charges, canton de Berne



Si l'on considère l'effet de répartition, c'est-à-dire quels types de communes sont déchargés ou chargés et dans quelle mesure, on constate que la plupart des fonds de compensation n'ont qu'un effet compensatoire limité. La compensation des charges de l'aide sociale constitue une

exception, où les allègements dans les communes urbaines resp. les charges dans les communes rurales sont perceptibles. En contrepartie, la liberté d'établissement prévaut et nul n'ignore que les bénéficiaires de l'aide sociale ont tendance à s'installer dans les communes urbaines. Dans la compensation des charges pour les transports publics, il n'est pas possible de déterminer clairement un effet de répartition car l'utilité du subventionnement des TP pourrait être attribuée aussi bien au lieu de résidence qu'à la destination (lieu de travail, but d'excursion) et, de plus, une analyse par ligne ne peut en aucun cas représenter toute la relation destination-source dans les transports (voir également le paragraphe 7.2.1).

4.5 Bref résumé

Dans le cadre de la péréquation des ressources, les cantons et communes à forte capacité financière versent une contribution aux communes à faible capacité financière, ce qui profite en particulier aux communes très rurales. Les communes urbaines et rurales profitent toutes deux de la compensation des charges. Les cantons à forte composante rurale, comme les cantons de Berne, du Valais et des Grisons, figurent parmi les cantons bénéficiaires. La péréquation des ressources est donc un versement de solidarité financièrement très important pour les cantons à faible potentiel de ressources. Globalement, les systèmes cantonaux de péréquation des ressources devraient agir de telle sorte que les villes et les communes d'agglomération financièrement fortes aient tendance à apporter un soutien financier important aux communes rurales moins bien dotées.

La compensation des charges au niveau fédéral permet d'indemniser, jusqu'à un certain point, les charges spéciales tant géotopographiques que sociodémographiques. Les premières concernent surtout les cantons à dominante rurale, les secondes surtout les cantons urbains. Dans ce contexte, les charges dues à des facteurs géotopographiques sont indemnisées par la Confédération dans une proportion nettement plus élevée que les charges dues à des facteurs sociodémographiques. L'augmentation de la dotation de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques réduira certes quelque peu cet écart à partir de 2022, mais il subsistera toujours. Si l'on rapporte les contributions à la population du canton, on constate que les cantons plutôt ruraux font partie des bénéficiaires les plus importants. Avec 300 à 685 CHF par habitant-e, les trois premières places en matière de compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques sont nettement plus élevées que celles en matière de compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (150 à 300 CHF par habitant-e).

Les différents systèmes cantonaux de péréquation financière sont généralement similaires, bien qu'il existe des solutions et des répartitions de tâches différentes dans des domaines thématiques spécifiques (cf. également paragraphe 7.3).

5 Charges de centre et charges spéciales

5.1 Introduction

Souvent, le financement d'une tâche publique ne profite pas seulement à une commune, mais à tout un espace fonctionnel (cf. également parenthèse du paragraphe 6.3). Si les autres communes bénéficiaires ne participent pas de manière appropriée au financement, il peut en résulter des charges pour les communes d'implantation, typiquement des charges de centre.³⁷ Concrètement, on entend par **charges de centre** les prestations urbaines dont bénéficient des usagères et usagers extérieurs sans les indemniser intégralement. Il s'agit par exemple de l'entretien et de l'éclairage des routes communales, des prestations de sécurité de la police municipale, des musées et des salles de concert ou des installations sportives. Concernant les charges de centre, il s'agit donc d'effets de débordement aussi appelés «spillovers», soit des flux de coûts et de profits transfrontaliers bénéficiant à la population non résidente.

Les **charges spéciales** sont quant à elles des charges supplémentaires pour les villes-centres par rapport aux communes périphériques et aux communes du reste du canton. Il s'agit par exemple de la «Sécurité sociale», car les bénéficiaires de l'aide sociale sont plus nombreux dans les villes, ou de «l'ordre public et la sécurité, défense». Ces dépenses, qui résultent en premier lieu des caractéristiques structurelles des centres, profitent avant tout à leur propre population.³⁸

5.2 Charges de centre

Une étude commandée par l'ARE avait déjà documenté les charges de centre en 2005.³⁹ D'autres études ont ensuite montré les charges de centre pour certaines villes.⁴⁰ La vue d'ensemble la plus actuelle est fournie par une étude de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV qui présente les charges de centre de certaines villes.⁴¹ Comme on peut le voir dans l'illustration 20, les charges de centre varient considérablement. La ville de Genève, avec 290 millions de CHF (bruts), est de loin la ville la plus exposée aux charges de centre. Même après déduction des avantages de site et des avantages du centre (cf. annexe 10.6), il reste encore un peu plus de 230 millions de CHF de charges de centre nettes. L'analyse par habitant-e des charges de centre par domaine révèle également de grandes disparités entre les villes (cf. illustration 21). Dans la plupart des villes, une grande partie des

³⁷ Ecoplan (2018a).

³⁸ Les définitions des charges de centre et des charges spéciales sont expliquées plus en détail au paragraphe de l'annexe 10.5.

³⁹ Office fédéral du développement territorial ARE (2005).

⁴⁰ Fachhochschule Nordwestschweiz (Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, 2006), Kantonale Planungsgruppe Bern (groupe de planification cantonal, 2015), ainsi que Université de Zurich; Infrac (2004).

⁴¹ Dans le cadre de l'étude, les charges de centre ont été relevées en 2017 pour les villes participantes de Berne, Bienne, Genève, Gossau, Kloten, Lausanne, Lucerne, Soleure et Saint-Gall - cf. Ecoplan (2017c). La participation à une telle étude impliquant également des dépenses considérables pour les administrations municipales, les grandes villes de Bâle, Zurich et Winterthour, entre autres, n'ont pas participé à l'étude.

charges de centre sont liées à la culture, au sport et aux loisirs ainsi qu'au trafic privé en ce qui concerne les routes.

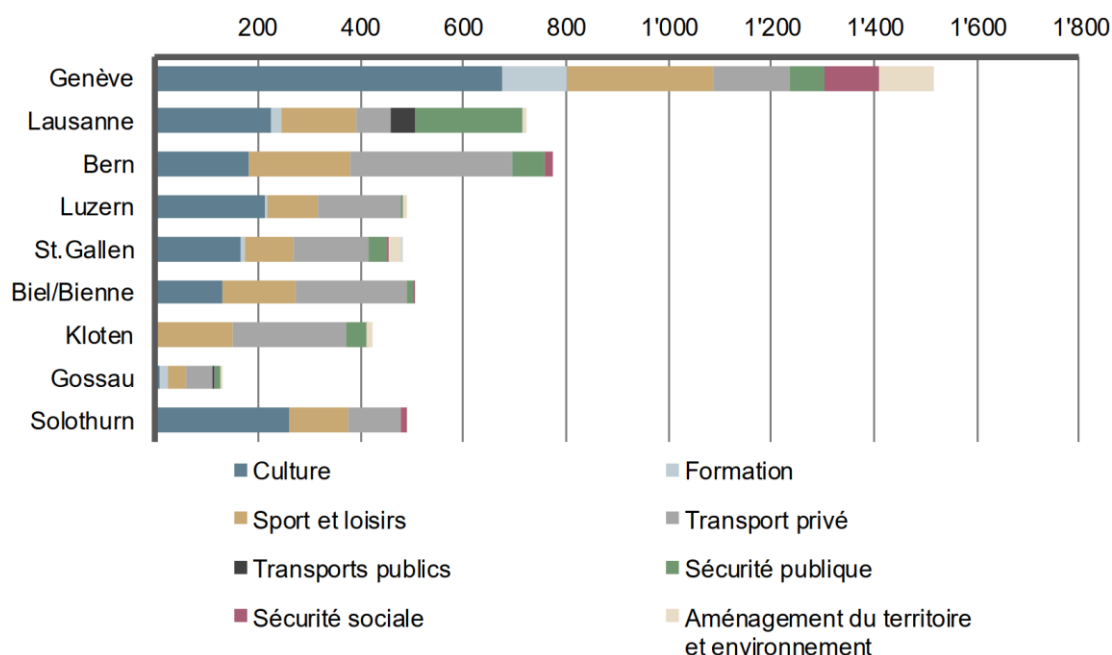
Différents facteurs expliquent les écarts de charges de centre dans les villes sélectionnées. Il s'agit entre autres:

- de la taille et du caractère central, de la répartition territoriale de la ville ainsi que de la zone d'influence et de la proximité du centre le plus proche,
- de la répartition des tâches entre les cantons et les communes,
- des systèmes d'indemnisation ou de financement existants ou des subventions cantonales.

Illustration 20: Charges de centre des villes en 2015

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

Source: Ecoplan (2017c), p. 6

Illustration 21: Charges de centre par domaine (en CHF par habitant-e, 2015)

Source: Ecoplan (2017c), p. 17

Exemple du canton de Berne

Dans le canton de Berne, le calcul des charges de centre pour les trois plus grandes villes (Berne, Bienne et Thoune) est actualisé chaque année. Les charges de centre relevées constituent la base des deux instruments prévus par la loi bernoise sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)⁴² afin d'indemniser partiellement les charges de centre des villes: premièrement, les villes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent une indemnité forfaitaire. Et deuxièmement, les villes doivent moins contribuer à la péréquation des ressources. Outre Berne, Bienne et Thoune, Berthoud et Langenthal peuvent également profiter de ce deuxième instrument.

L'illustration 22 montre les charges de centre de ces villes relevées dans le cadre du rapport annuel pour 2020, par domaine d'activité et au total. Sur le total des charges de centre de 118 millions de CHF, il reste à la ville de Berne, après déduction des avantages de centre, des avantages de site et de l'autofinancement, des charges de centre nettes de plus de 100 millions de CHF, soit environ 750 CHF par habitant-e. Sur ce total, 63,1 % sont pris en charge par le canton sous la forme d'une indemnité forfaitaire. Il reste donc environ 275 CHF par habitant-e pour financer les prestations utilisées par des non-résidents. Si l'on tient également compte

⁴² Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) du 27 novembre 2000, BSG 631.1.

de l'effet de la déduction dans la péréquation des ressources⁴³, les charges de centre non couvertes devraient s'élever à un peu plus de 200 CHF par habitant-e.⁴⁴

Illustration 22: Rapport annuel sur les charges de centre 2021, en milliers de CHF

Domaine	Berne	Bienne	Thoune
Transports privés	50'112	13'761	9'314
Sécurité publique	8'375	1'395	898
Infrastructures d'accueil	19'178	7'472	1'432
Sports	14'923	5'326	2'114
Sécurité sociale	1'724	1'095	113
Culture	23'327	8'429	3'398
Charges de centre	117'639	37'478	17'268
Profits de centre (effets réciproques)	9'999	3'186	1'468
Avantages de site / autofinancement	6'425	1'810	596
Charges de centre nettes	101'215	32'483	15'204

Source: Propre représentation basée sur la fixation des indemnités pour l'année 2021, cf. Conseil-exécutif du canton de Berne (2021).

Remarque: Berthoud et Langenthal n'établissent pas de rapport annuel sur leurs charges de centre, raison pour laquelle aucune donnée sur les charges de centre dans les différents domaines n'est disponible pour ces deux villes pour l'année 2020.

Par rapport à l'année 2015 (Illustration 20), on observe une augmentation des charges de centre pour les villes bernoises. Alors que les charges de centre nettes de la ville de Berne étaient encore estimées à 666 CHF par habitant-e en 2015, elles seront d'environ 750 CHF par habitant-e en 2020. Après déduction de la compensation forfaitaire, il restait à la ville de Berne en 2015 environ 150 CHF de charges de centre non couvertes par habitant-e. En 2020, ce montant dépasse 200 CHF par habitant-e de la ville de Berne. Pour la ville de Bienne également, on constate une hausse des charges de centre nettes de 437 à près de 590 CHF par habitant-e au cours des cinq dernières années. En tenant compte des compensations, les charges de centre non couvertes de la ville de Bienne devraient s'élever à environ 170 CHF par habitant-e en 2020.

Aperçu des systèmes cantonaux

L'illustration suivante donne un aperçu des mécanismes de compensation, des charges de centre explicitement prises en compte dans la loi et du financement dans certains cantons.

⁴³ Cf. annexe 10.5 ainsi qu'art. 12 ss LPFC.

⁴⁴ L'effet de la déduction dans la péréquation des ressources devrait représenter environ 10 millions de CHF pour Berne (cf. annexe 10.5 pour une déduction détaillée de la valeur pour 2019).

Illustration 23: Aperçu des cantons dotés d'une compensation des charges de centre

Charges de centre		ZH	BE	UR	SO	BS	SH	SG	NE	JU	VD	GE	LU	FR	TG
Compensation des charges de centre explicite		x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)	(x)			
Compensation via	bonus dans la péréquation financière		x				x				x	x	x		x
	Compensation forfaitaire	x	x	x	x	x		x	x	x		x			
	Réglementation régionale													x	
Financement	vertical	x	x		x		x	x	x						x
	horizontal		x	x		x	x			x	x	x	x		x
	Agglomération									x				x	

Source: Propre représentation basée sur Ecoplan (2016), p. 51, actualisée en 2022.

Outre Berne, les cantons de Zurich, Soleure, Saint-Gall, Neuchâtel et du Jura (verticalement) ainsi que Uri, Bâle-Ville et le Jura (horizontalement) compensent explicitement les charges de centre de façon forfaitaire.⁴⁵ Dans la plupart des autres cantons de l'illustration 23, on trouve également des mécanismes de compensation qui tiennent implicitement compte des charges de centre. Comme le montre l'aperçu ci-dessus, les charges de centre sont compensées globalement par le biais des canaux suivants:

- **Bonus dans la péréquation financière** pour soulager les villes-centres dans le système cantonal de péréquation financière (p. ex. via une déduction dans la capacité fiscale)
- **Indemnisation forfaitaire** des villes-centres sur la base des charges de centre déterminées dans des domaines spécifiques
- **Réglementation régionale** pour compenser les charges de centre au sein d'agglomérations spécifiques

En ce qui concerne le tableau comparatif de l'illustration 23, il convient de noter que les compensations des charges de centre ne peuvent pas être comparées telles quelles. Ainsi, la répartition des tâches entre les cantons et les communes n'est pas représentée. En particulier, la cantonalisation en tant que mécanisme de compensation possible n'y figure pas. En outre, il existe souvent d'autres subventions qui sont versées aux villes-centres et qui ne figurent pas explicitement dans les lois sur la péréquation financière et la compensation des charges, mais qui passent par d'autres systèmes de compensation, régis par exemple par des lois spéciales.

Il est donc important de toujours considérer un système de compensation dans son contexte global: la répartition des tâches, le système fiscal et la répartition des impôts, les mécanismes de compensation des charges existants (subventions, pots communs) et également la taille du territoire. Dans la mesure où, par exemple, les impôts sur les entreprises ou le système fiscal en général, ou encore une péréquation des ressources relativement douce, permettent à la

⁴⁵ Dans le canton de Schaffhouse, les charges de centre sont intégrées dans ce que l'on appelle le «bilan des charges». Dans les cantons de Vaud et de Genève, la loi mentionne explicitement les charges des villes-centres, mais il n'existe pas de compensation explicite des charges de centre au sens strict du terme, comme dans le canton de Berne par exemple. Dans le canton de Genève, il existe de nombreux mécanismes de péréquation financière et de compensation des charges dont la ville de Genève profite en net et qui peuvent être intégrés dans une perspective globale. Il s'agit en premier lieu de systèmes de péréquation des ressources, mais qui compensent aussi de facto ou explicitement les charges de centre ou la fonction de centre de la ville de Genève.

ville de maintenir son taux d'imposition dans la fourchette des autres communes avec des offres comparables, la nécessité d'une compensation doit être relativisée.

5.3 Charges spéciales

Contrairement à l'analyse des charges de centre, où l'on considère les charges dues à une utilisation extérieure, l'analyse des charges spéciales ne fait pas de distinction entre l'utilisation municipale et l'utilisation extérieure. Les charges spéciales peuvent être considérées comme des charges nettes supérieures à la moyenne pour les villes-centres par rapport aux autres communes du canton. Les charges spéciales typiques incombent principalement à la propre population, notamment dans le domaine de la sécurité sociale. Mais elles peuvent aussi être en partie causées par des personnes extérieures, par exemple lorsque de grandes manifestations sportives nécessitent un dispositif de sécurité spécial.⁴⁶

Une étude de l'ARE montre que les grandes villes-centres en particulier ont des charges supplémentaires importantes par rapport aux communes périphériques et aux communes du reste du canton. Cela s'explique en partie par les charges spéciales qu'elles supportent en raison de leur situation centrale, de leurs fonctions de centre et de la composition de leur population.⁴⁷ Les charges supplémentaires les plus importantes pour les centres concernent les domaines clés «Sécurité sociale» et «Ordre et sécurité publics, défense» ainsi que «Culture, sport, loisirs et église»⁴⁸. La comparaison de la charge nette des centres dans tous les domaines fonctionnels montre que les villes-centres dans les grandes agglomérations⁴⁹ ont des charges supplémentaires nettement plus élevées (+73 %) par rapport à celles des centres d'agglomération de taille moyenne (+33 %) et petite (+9 %) dans le reste du canton. Les centres des grandes agglomérations, en particulier, ont également besoin de taux d'imposition plus élevés («coefficients d'impôts») pour pouvoir financer ces charges spéciales, et ce malgré les impôts sur les sociétés et les systèmes de compensation existants.

5.4 Bref résumé

Les villes assument des charges de centre et des charges spéciales significatives. Ce sont par principe les charges de centre («spillovers» ou effets de débordement) 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

⁴⁶ Cf. annexe 10.5 sur les définitions des charges de centre et des charges spéciales, qui présentent certaines similitudes.

⁴⁷ Office fédéral du développement territorial ARE (2013). Contrairement à la détermination des charges spéciales dans la RPT, l'étude de 2013 n'a pas cherché à savoir si les dépenses supplémentaires étaient dues à certaines caractéristiques structurelles. Elle fournit néanmoins un bon point de départ pour l'analyse du phénomène des charges spéciales.

⁴⁸ Les charges supérieures à la moyenne dans le domaine de la culture, du sport et des loisirs sont typiquement des charges de centre car elles sont en grande partie causées par une utilisation extérieure.

⁴⁹ Sans Bâle, où aucune évaluation n'a été possible pour des raisons méthodologiques. Cf. Office fédéral du développement territorial ARE (2013).

œuvre. La compensation des charges spéciales est également indiquée dans une certaine mesure. Ainsi, la péréquation financière nationale entre la Confédération et les cantons, de même que la plupart des systèmes cantonaux de péréquation financière, prévoient une compensation des charges spéciales. L'ampleur de la compensation des charges spéciales des centres, tout comme celle d'autres charges spéciales, par exemple des régions rurales, est une question politique et doit être décidée dans le cadre d'une réflexion globale.

6 Les dépenses publiques et leur répartition géographique

6.1 Introduction

Depuis 2016, la politique des agglomérations et la politique pour les zones rurales et les régions de montagne sont mises en œuvre conjointement par l'ARE et le SECO dans le cadre du développement cohérent du territoire. Dans ce chapitre, l'accent est mis sur les dépenses à orientation géographique, comme par exemple les contributions au développement régional ou les projets d'agglomération. La répartition géographique des dépenses publiques thématiques est quant à elle discutée dans le chapitre 7 à partir d'une sélection de politiques sectorielles. Le paragraphe 6.2 classe d'abord les dépenses de transfert de la Confédération aux cantons (entre autres la péréquation financière et la compensation des charges du chap. 4).

6.2 Dépenses de transfert Confédération – cantons

Comme nous l'avons déjà montré avec la péréquation des ressources et la compensation des charges (voir paragraphes 4.2 et 4.3), ce sont les cantons du Jura et du Valais qui reçoivent les contributions par habitant-e les plus élevées dans le cadre de la péréquation des ressources, et les cantons des Grisons, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures dans le cadre de la compensation des charges. On constate un ordre similaire si l'on tient compte, en plus des paiements de la péréquation financière et de la compensation des charges de la Confédération, d'autres parts des recettes fédérales ainsi que des contributions de la Confédération (voir Illustration 24). Les recettes fédérales sont par exemple le produit de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé ou des droits de timbre, tandis que les contributions fédérales sont par exemple les contributions d'investissement de la Confédération. Dans cette optique, ce sont les cantons de Zoug (4689 CHF par habitant-e), suivis des Grisons (4577 CHF), du Jura (4484 CHF), de Bâle-Ville (4009 CHF), d'Uri (3656 CHF) et du Valais (3371 CHF) qui reçoivent les contributions les plus élevées en 2020.⁵⁰ Les cantons d'Argovie (1630 CHF), de Zurich (1792 CHF) et du Tessin (1908 CHF) ont enregistré les contributions par habitant-e les plus faibles.

Si l'on considère les transferts de la Confédération aux cantons non pas par habitant-e, mais en valeur absolue, la population est le facteur déterminant pour le montant du transfert. Au total, ce sont ainsi les cantons très peuplés de Berne (2,8 milliards de CHF), Zurich (2,8 milliards de CHF) et Vaud (1,1 milliard de CHF) qui reçoivent les transferts les plus élevés de la part de la Confédération.⁵¹ Du fait de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA), les cantons reçoivent désormais 21,2 % du produit de l'impôt fédéral direct depuis 2020 (contre 17 % avant la réforme). En conséquence, la part des recettes fédérales a fortement augmenté

⁵⁰ En 2015, ce sont presque tous les cantons à caractère plutôt rural qui ont reçu les contributions les plus élevées par habitant-e. Le canton des Grisons arrivait en tête (plus d'un milliard de CHF, soit 5366 CHF), suivi du Jura (4959 CHF) et d'Uri (3944 CHF). En revanche, les trois cantons présentant les transferts les plus faibles sont des cantons à forte proportion urbaine et d'agglomération: il s'agit des cantons de Bâle-Campagne (1197 CHF par habitant-e), d'Argovie (1325 CHF) et de Zurich (1601 CHF). Source: Le Conseil fédéral (2018), p. 170-172

⁵¹ Statistique financière 2020 (AFC, 2022)

dans certains cantons par rapport à l'année 2015 (voir colonne «Part des recettes fédérales» dans l'illustration 24).⁵² Alors qu'en 2015, ce sont plutôt les cantons à dominante rurale qui affichaient des transferts élevés par habitant-e, en 2020, les cantons de Zoug (4689 CHF) et de Bâle-Ville (4009 CHF) font également partie des principaux bénéficiaires par habitant-e.

⁵² Département fédéral des finances DFF (2022)

Illustration 24: Transfert total Confédération – cantons, 2020

Canton	Part recettes fédérales* [en 1000 CHF]	Péréquation financière et compensation des charges de la Confédération [en 1000 CHF]	Contributions fédérales*** [en 1000 CHF]	Total [en 1000 CHF]	Transfert par habitant-e
ZH	1'049'606	67'133	1'641'209	2'757'947	1'792
BE	351'989	712'185	1'735'977	2'800'152	2'694
LU	246'317	111'289	543'943	901'549	2'182
UR	11'561	44'155	78'463	134'180	3'656
SZ	178'048	6'909	183'619	368'575	2'297
OW	22'900	6'134	91'723	120'757	3'184
NW	38'316	1'297	56'074	95'687	2'221
GL	15'570	51'350	64'015	130'935	3'226
ZG	492'921	0	105'596	598'517	4'689
FR	133'640	313'247	526'217	973'103	3'024
SO	92'354	226'356	272'559	591'269	2'148
BS	340'564	53'954	390'551	785'070	4'009
BL	189'254	9'562	267'814	466'631	1'612
SH	104'427	13'766	98'525	216'719	2'632
AR	23'457	37'909	75'266	136'632	2'464
AI	8'806	10'986	33'964	53'756	3'333
SG	202'287	267'999	634'786	1'105'072	2'164
GR	75'464	220'506	615'015	910'985	4'577
AG	257'437	280'265	580'106	1'117'808	1'630
TG	105'673	164'689	295'153	565'515	2'023
TI	150'845	41'626	478'224	670'696	1'908
VD	650'752	79'648	1'105'918	1'836'318	2'281
VS	89'488	490'219	585'087	1'164'794	3'371
NE	73'252	218'833	280'503	572'587	3'244
GE	516'280	108'891	622'756	1'247'927	2'475
JU	24'857	113'747	191'378	329'983	4'484

Source: Propre calcul (inspiré du Conseil fédéral (2018), p. 170-172), basé sur la statistique financière 2020 (AFC, 2022) ainsi que sur le bilan de la population résidente permanente 2020 (OFS STATPOP, 2022).

Légende: * Hors parts cantonales affectées (total = 855,559 millions de CHF): Part du produit de la redevance poids lourds (RPLP; position 46008), part du produit de l'impôt sur les huiles minérales (position 46005), part du produit de la Régie fédérale des alcools (position 46003): «Comparaison des cantons; évaluations standard», feuille de calcul «Recettes».

** Péréquation verticale des ressources + compensation des charges + part de la Confédération à la compensation des cas de rigueur

*** Contributions fédérales = positions 4630 + 670 de la statistique financière (contributions courantes + contributions d'investissement):

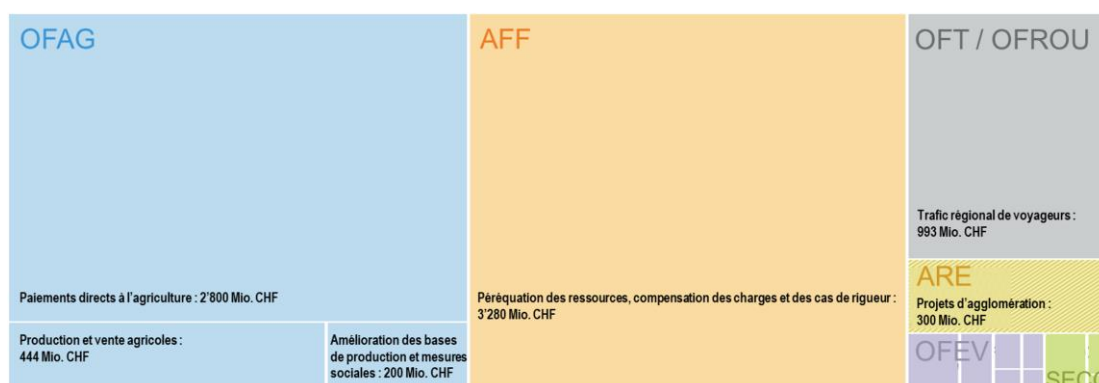
- pour déterminer le montant total (11 337,285 millions de CHF; y compris les contributions fédérales non attribuables à certains cantons): «Compte de financement par groupe par nature et par fonction, cantons», feuille de calcul «a2015», idem: «Total des cantons; évaluations standard», feuille de calcul «Recettes», année 2020

- contributions fédérales attribuables aux 26 cantons (total: 10 926,686 millions de CHF): «Comparaison des cantons; évaluations standard», feuille de calcul «Recettes».

6.3 Contributions fédérales pour les zones rurales et les régions de montagne

La plateforme *regiosuisse*⁵³ a publié en 2017 une liste des subventions fédérales ayant un impact sur le développement cohérent du territoire. Celles-ci profitent en bonne partie aux zones rurales et aux régions de montagne. L'illustration 25 met en évidence les ordres de grandeur des différentes contributions. Les subventions les plus importantes sont utilisées pour les paiements directs dans l'agriculture (2,8 milliards de CHF). Viennent ensuite les contributions à la péréquation des ressources dans le cadre de la RPT (2,4 milliards de CHF sur les 3,3 milliards de l'AFC dans l'illustration 25) et, avec un écart un peu plus important, les indemnités du trafic régional de voyageurs (1 milliard de CHF). Les autres types de contributions sont respectivement nettement inférieurs à 1 milliard de CHF.⁵³ Il apparaît également clairement que les projets d'agglomération, avec environ 300 millions de CHF, représentent une part relativement faible par rapport aux contributions plutôt orientées vers les zones rurales. Celles-ci sont analysées plus en détail au paragraphe 6.4. Le paragraphe 6.3 se concentre de manière générale sur les zones rurales et les régions de montagne, avec un bref examen approfondi des aides financières pour la politique régionale (environ 50 millions de CHF).

Illustration 25: Contributions annuelles de la Confédération avec effet sur le développement cohérent du territoire (année de référence: essentiellement 2016)



Légende:

<ul style="list-style-type: none"> OFEV: Forêts de protection : 60 Mio. CHF Renaturation des eaux : 40 Mio. CHF Gestion de l'espace réservé aux eaux : 20 Mio. CHF Parcs : 17 Mio. CHF 	<ul style="list-style-type: none"> SECO: Nouvelle politique régionale : 50 Mio. CHF Programme d'impulsion Tourisme : 20 Mio. CHF Innotour: 7,5 Mio. CHF 	<ul style="list-style-type: none"> ARE/ SECO Mesures AggloPol et P-LRB
---	---	--

Source: *regiosuisse* (2017), légèrement modifié.

Une liste similaire, un peu plus ancienne, du Conseil fédéral⁵⁴ précise: la Confédération contribue au renforcement des zones rurales et des régions de montagne par le biais d'un soutien

⁵³ *regiosuisse* (2017), p. 8.

⁵⁴ Conseil fédéral suisse (2015)

direct et indirect.⁵⁵ En 2012/2013, les zones rurales et les régions de montagne ont bénéficié de paiements de soutien direct pour un montant d'environ 135 millions de CHF. Les subventions ont ainsi concerné en premier lieu les routes principales (44 millions de CHF), les contributions à la politique régionale (40 millions de CHF) et les réductions de tarifs postaux pour la presse régionale et locale (25 millions de CHF). Les contributions de soutien indirect ont été incomparablement plus élevées au cours de la même période. En 2012/2013, les zones rurales et de montagne ont reçu près de 6,7 milliards de CHF provenant des sources de financement associées. Les subventions à l'agriculture en constituent la plus grande part, avec environ 2,5 milliards de CHF (paiements directs: 2 milliards de CHF). Viennent ensuite les subventions pour les transports, avec environ 1,4 milliard de CHF. Par le biais de la péréquation verticale des ressources, environ 1,2 milliard de CHF ont alors été versés aux zones rurales et aux régions de montagne. Les autres contributions de soutien indirect consistent en des transferts dans le cadre de la péréquation financière horizontale (0,6 milliard de CHF), de la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (0,2 milliard de CHF), de la part cantonale à la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) et des contributions routières générales ainsi que des contributions aux cantons sans routes nationales (0,3 milliard de CHF).⁵⁶

Parenthèse: Définition des zones rurales et des régions de montagne (cf. également carte en annexe 10.8)

Selon l'ARE, les zones rurales et les régions de montagne se caractérisent par une faible densité de population et d'habitat, des structures socio-économiques spécifiques, une forte interconnexion des infrastructures et des services des zones urbaines et une grande importance des ressources naturelles, de la nature et du paysage, et se distinguent ainsi de l'espace urbain.⁵⁷ Les zones rurales et les régions de montagne sont reliées entre elles par un réseau de villes petites et moyennes, de centres ruraux ainsi que de centres alpins.

Aides financières pour le développement régional

Avec la Nouvelle politique régionale (NPR), la Confédération et les cantons soutiennent principalement les zones rurales et les régions de montagne (ainsi que les régions frontalières). Le champ d'action de la NPR couvre en principe toutes les régions de Suisse, à l'exception des communes des agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève; ainsi que des cantons de Zurich, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Genève.⁵⁸ Sous certaines conditions, des parties des agglomérations et des cantons susmentionnés peuvent

⁵⁵ Les paiements de soutien direct sont effectués dans le but de renforcer ces territoires, alors que dans le cas des paiements de soutien indirect, le renforcement est surtout un «effet secondaire» du fait que l'activité ou la prestation subventionnée se déroule principalement dans ces territoires.

⁵⁶ Conseil fédéral suisse (2015).

⁵⁷ Office fédéral du développement territorial ARE (2014).

⁵⁸ Art. 1 ordonnance sur la politique régionale OPR, RS 901.0.

également être incluses dans le périmètre de soutien.⁵⁹ Les cantons peuvent en faire la demande à la Confédération, en même temps que la soumission des programmes cantonaux de mise en œuvre. Actuellement, cela concerne surtout les cantons d'Argovie et de Soleure.⁶⁰ Des cantons plutôt urbains peuvent ainsi également participer à des projets NPR. Les grandes villes de Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne et Winterthour sont exclues du périmètre de soutien, mais peuvent également participer à des projets NPR, pour autant que leur effet concerne principalement une zone rurale ou une région de montagne. D'autres villes comme Lucerne ou Saint-Gall se trouvent certes dans le périmètre de soutien. Cependant, la NPR se concentre clairement sur les zones rurales et les régions de montagne, raison pour laquelle on peut supposer que les subventions profitent avant tout à ces régions. Indirectement, les visiteuses et visiteurs venant de régions urbaines et de l'étranger peuvent parfois aussi profiter de ces contributions.

La NPR est entrée en vigueur en 2008 avec la première période d'encouragement et a entamé en 2016 sa deuxième période d'encouragement de huit ans. Différentes aides financières peuvent être obtenues via la NPR: contributions à fonds perdu, prêts ainsi qu'allègements fiscaux. Les aides financières sont en principe réparties à parts égales entre la Confédération et les cantons.⁶¹

Au cours de la première période du programme entre 2008 et 2015, la Confédération et les cantons ont soutenu plus de 1800 projets dans le cadre de la NPR au moyen de contributions à fonds perdu et de prêts. La Confédération a engagé à cet effet environ 250 millions de CHF sous forme de contributions à fonds perdu et près de 320 millions de CHF sous forme de prêts remboursables.⁶² Au cours de la deuxième période du programme allant de 2016 à 2023, la Confédération et les cantons ont jusqu'ici soutenu plus de 1570 projets au moyen de contributions à fonds perdu et de prêts (état 2021). La Confédération a engagé à cet effet 320 millions de CHF sous forme de contributions à fonds perdu et environ 400 millions de CHF sous forme de prêts remboursables.⁶³

6.4 Projets d'agglomération Transports

Les villes et les agglomérations sont les moteurs économiques de la Suisse et les moteurs des évolutions sociales et culturelles. Elles fournissent des services dont bénéficient également les environs et les zones rurales. En parallèle, nombre de visiteuses et visiteurs, y compris ceux des zones urbaines, se rendent dans les communes environnantes pour se détendre ou passent leur temps libre dans des lieux touristiques de montagne. Il existe donc entre la ville et la campagne ainsi que les régions de montagne des intrications complexes et des interdépendances dont découlent de nombreux défis territoriaux, en particulier pour les villes et les agglomérations. Outre la politique régionale décrite au paragraphe précédent, la politique des

⁵⁹ Art. 2 ordonnance sur la politique régionale OPR, RS 901.0.

⁶⁰ Cf. aussi carte de l'illustration 44 en annexe 10.10.

⁶¹ regiosuisse (2022b)

⁶² regiosuisse (2020)

⁶³ regiosuisse (2021)

agglomérations fait également partie du développement cohérent du territoire. De cette manière, la Confédération tient compte des défis spécifiques et communs des villes et des campagnes. En ce sens, la politique des agglomérations de la Confédération (AggloPol) peut être considérée comme le pendant de la politique régionale. Ce mandat découle de la Constitution fédérale, qui stipule à l'art. 50, al. 3, que la Confédération «prend en considération la situation particulière des villes et des agglomérations ainsi que des régions de montagne» (cf. également l'annexe 10.11 sur les bases légales).

En principe, les espaces fonctionnels (voir parenthèse) posent la question du financement des tâches publiques. Dans ce contexte, le fait que de nombreuses tâches doivent être résolues conjointement par les communes, les cantons et la Confédération constitue un défi. Celles-ci bénéficient directement et indirectement aux usagers et usagères de tous les territoires mais il n'existe pas, du point de vue du droit public, de niveau hiérarchique clair pour les compétences des tâches qui relèvent de l'espace fonctionnel.⁶⁴

Parenthèse: Espace fonctionnel⁶⁴

Un espace fonctionnel désigne une zone étroitement imbriquée sur le plan économique, social ou environnemental. Du fait des interdépendances et des interactions, il existe un besoin de coordination pour la planification et la prise de décision. Les espaces fonctionnels dépassent généralement les limites politiques d'une commune ou d'un canton et nécessitent une approche coordonnée des différentes communes en matière de développement territorial. En outre, l'espace est marqué par des interactions dans les questions sociales, le comportement de la population, l'accessibilité ainsi que les activités au sein de l'espace.

Les agglomérations constituent un espace fonctionnel dans la mesure où elles couvrent des fonctions centrales telles que le travail, le logement, les achats et les loisirs, tout en présentant une densité d'utilisation de l'espace relativement élevée.⁶⁵ L'accroissement de la surface urbanisée et de la mobilité pose des défis particuliers qui rendent difficile la coordination entre l'urbanisme et les transports. La raréfaction des ressources et le changement climatique requièrent en outre des solutions durables, par exemple en matière d'urbanisme, d'aménagement des espaces ouverts et de développement du paysage. Les évolutions démographiques posent également des exigences supplémentaires, notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'un nombre suffisant de logements abordables. En raison de la situation de départ particulière, la Confédération soutient les agglomérations dans la maîtrise des défis liés à leur développement durable.

Les projets d'agglomération constituent à cet égard un instrument clé. La première pierre a été posée il y a près de deux décennies avec le fonds d'infrastructure, qui a été transformé en 2018 en une solution durable avec le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

⁶⁴ Ecoplan (2018a)

⁶⁵ Ecoplan (2016a)

(FORTA).⁶⁶ Parmi les projets d'agglomération, on peut notamment citer les projets d'agglomération Transports et urbanisation. Après la forte croissance de ces 20 dernières années⁶⁷, la croissance de la population et des emplois dans les espaces urbains va se poursuivre à l'avenir, posant ainsi des défis supplémentaires aux infrastructures de transport.⁶⁸ Pour faire face à ces problèmes, l'urbanisation doit se faire vers l'intérieur et des investissements ciblés dans les infrastructures de transport des agglomérations sont nécessaires. Avec le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération encourage une planification cohérente des transports et de l'urbanisation en participant financièrement aux projets de transport des villes et des agglomérations. Pour cela, certaines conditions doivent être remplies. La participation et la validation du projet par le canton concerné sont requises au préalable. En outre, le projet d'agglomération doit, selon l'ARE, avoir un impact suffisant⁶⁹ pour que la Confédération y participe financièrement. Pour simplifier, les agglomérations reçoivent des contributions fédérales lorsqu'elles coordonnent efficacement le développement des transports et de l'urbanisation dans le cadre de leurs projets d'agglomération (PA).⁷⁰

Avec la quatrième génération de projets d'agglomération, les cantons et les agglomérations peuvent planifier avec un financement assuré à long terme – ceci grâce au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Au 15 septembre 2021, 32 projets d'agglomération de la quatrième génération avaient été déposés auprès de la Confédération.⁷¹ En 2021, le budget prévu pour les contributions aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations s'élève à 393 millions de CHF.⁷²

Il convient de mentionner que les projets d'agglomération ne sont pas pris en charge par la Confédération, mais seulement cofinancés. Les responsables des projets d'agglomération sont les cantons. En règle générale, les cantons et les communes financent la part nettement plus importante des projets. Conformément à la loi, la Confédération contribue à hauteur de 50 % maximum.⁷³ Dans la pratique, les contributions se situent généralement entre 30 % et 40 % (cf. Illustration 26).

⁶⁶ Pour de plus amples explications sur les bases juridiques, voir l'annexe 10.11.

⁶⁷ Office fédéral du développement territorial ARE (2020)

⁶⁸ Office fédéral du développement territorial ARE (2021b)

⁶⁹ En ce qui concerne l'amélioration du système global de transport, le soutien à une urbanisation vers l'intérieur, l'amélioration de la sécurité des transports et la réduction de l'impact environnemental et de la consommation de ressources.

⁷⁰ Office fédéral du développement territorial ARE (2022d)

⁷¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2022b)

⁷² Office fédéral des routes OFROU (2021)

⁷³ Cf. également annexe 10.11.

Illustration 26: Contributions fédérales aux projets d'agglomération, première à troisième génération

	3e génération		2e génération		1re génération		Toutes générations
	Taux de contribution [%]	Contribution fédérale max. [mio CHF]	Taux de contribution [%]	Contribution fédérale max. [mio CHF]	Taux de contribution [%]	Contribution fédérale max. [mio CHF]	
Grandes agglomérations		739		963		990	2'691
Basel	40	110	35	93	40	86	289
Bern	35	91	35	305	35	149	544
Grand Genève	35	104	40	204	40	186	494
Lausanne-Morges	35	135	35	185	40	165	486
Zürich*°	35	299	35	176	44	404	878
Agglomérations moyennes		507		661		466	1'635
Aareland	35	28	40	59	40	32	119
Aargau-Ost	Pas de C	0	35	49	40	56	105
Bellinzonese	40	10	40	19	Pas de PA		28
Biel-Bienne/Lyss	40	7	30	6	40	21	34
Chur	Pas de PA		40	11	40	11	22
Fribourg	35	38	40	23	Pas de C	0	61
Kreuzlingen-Konstanz	35	9	35	5	Pas de PA		14
Locarnese	40	17	40	12	Pas de PA		29
Luganese	0	0	35	31	30	27	59
Luzern	35	58	35	32	35	46	136
Mendrisiotto	35	12	35	10	35	19	41
Obersee	35	29	40	29	30	11	70
Réseau urbain neuchâtelois	40	27	30	17	35	17	61
Rivelac	Pas de PA		Pas de C	0	Pas de PA		
Schaffhausen	Pas de PA		40	25	40	34	59
Solothurn	35	7	35	19	40	10	36
St.Gallen-Bodensee	35	130	40	79	40	74	283
Thun	35	3	35	10	40	45	58
Valais central°°	35	32	40	29	Pas de PA		62
Werdenberg-Liechtenstein	30	10	35	8	Pas de PA		18
Wil	35	37	40	24	Pas de C	0	61
Winterthur und Umgebung°	35	21	40	110	En partie PA Zurich		131
Zug	40	24	35	21	40	63	107
Zürich Oberland	40	8	40	33	Pas de PA		41
Petites agglomérations		100		78		54	231
Brig-Visp-Naters	30	11	35	20	40	5	37
Bulle	35	12	Pas de PA		35	9	21
Burgdorf	35	19	40	6	40	4	28
Chablais	35	17	30	3	Pas de PA		20
Coude de Rhône (Martigny)	Pas de C		Pas de PA		Pas de PA		
Davos	Pas de PA		Pas de C	0	Pas de PA		
Delémont	Pas de C	0	35	5	40	6	11
Frauenfeld	Pas de C	0	35	10	35	8	17
Interlaken	Pas de PA		35	7	40	5	12
Langenthal	35	11	35	12	Pas de C		23
Nidwalden	Pas de PA		40	4	0	0	4
Rheintal	Pas de PA		Pas de C	0	Pas de PA		
Talkessel Schwyz	35	13	Pas de PA		Pas de PA		13
Unteres Reusstal	35	17	Pas de PA		Pas de PA		17
Yverdon	Pas de PA		35	11	35	17	28
Total		1'345		1'699		1'511	4'507

Source: Confédération suisse (2018), p. 6855.

* Dans la première génération, les contributions fédérales pour le PA de Zurich comprennent en outre les PA de Glattal, Limmattal et Winterthur. Cela inclut également le financement de la ligne diamétrale de Zurich qui a été cofinancée à 50 % par la Confédération. Dans la deuxième et la troisième génération, les PA Zurich-Glattal, Limmattal et Winterthur ont été déposés séparément.

° Dans la première génération, le PA de Winterthur faisait partie du PA de Zurich

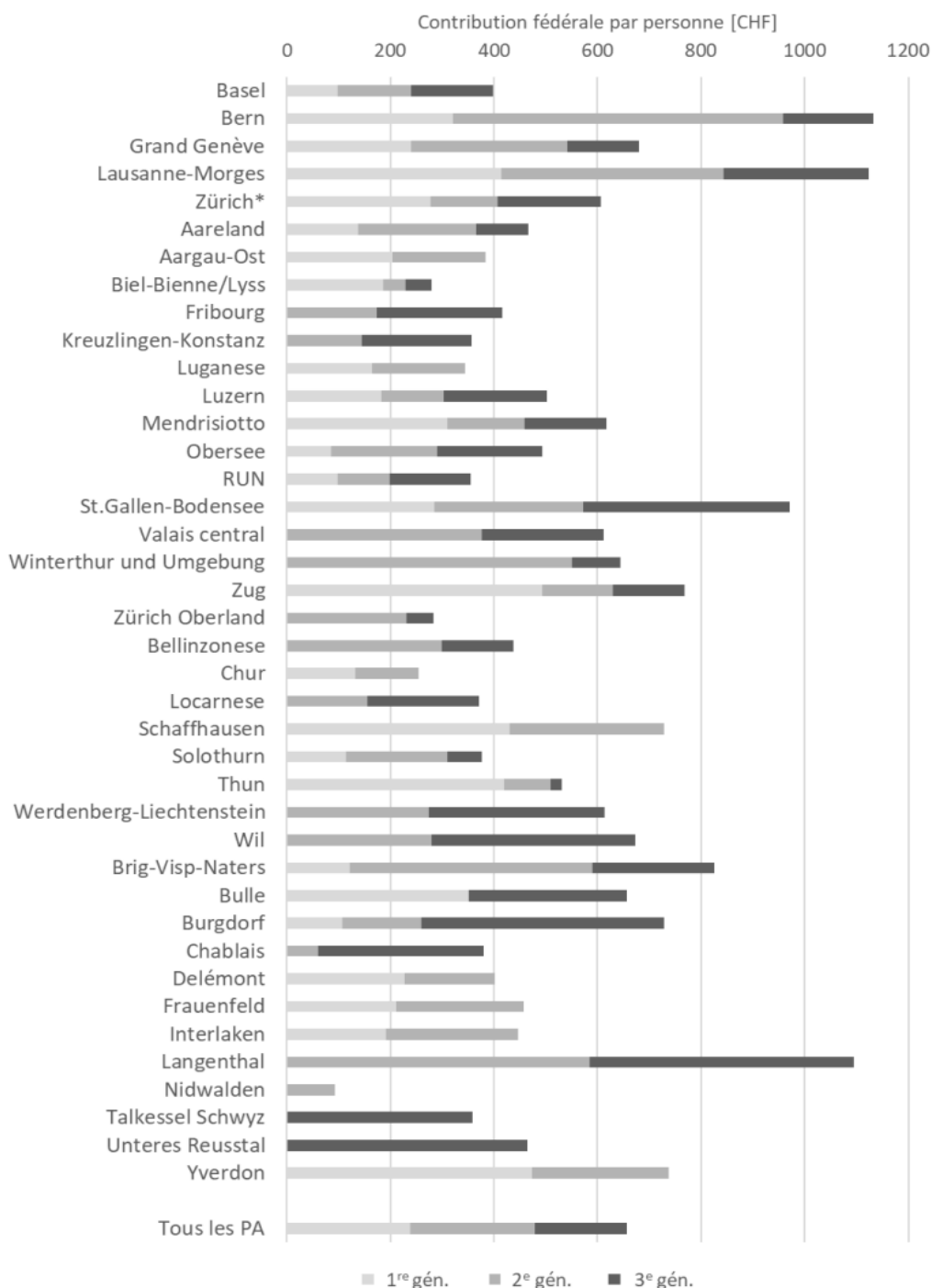
°° Dans la troisième génération, tant l'agglomération de Sion que celle de Sierre faisaient partie du PA du Valais Central

Pas de C Pas de contribution

Pas de PA Pas de projet d'agglomération

Remarque: Grande agglomération: population supérieure à 300 000
 Agglomérations moyennes: population de 50 000 à 300 000
 Petites agglomérations: population inférieure à 50 000

Illustration 27: Contributions fédérales dans le cadre des PA de 1^{re} à 3^e génération par habitant-e (par rapport aux habitant-e-s et à 50 % des actifs dans le périmètre de l'agglomération)⁷⁴



Source: Confédération suisse (2018), p. 6857

⁷⁴ Les différentes générations du projet d'agglomération Transports ont couru sur des périodes distinctes: Projet d'agglomération 1^{re} génération: 2011-2014, projet d'agglomération 2^e génération: 2015-2019; projet d'agglomération 3^e génération: 2020-2024. Pour le projet d'agglomération de la 4^e génération, la consultation a été ouverte le 10 juin 2022.

Si l'on considère les contributions fédérales sur l'ensemble des générations (de la première à la troisième génération), plus de la moitié (2691 millions de CHF) est allée aux cinq grandes agglomérations de Bâle, Berne, Grand Genève, Lausanne-Morges et Zurich (voir Illustration 26). Si l'on considère les contributions par habitant-e sur l'ensemble des générations, ce sont également les agglomérations de Berne et de Lausanne-Morges qui reçoivent les contributions les plus élevées (Illustration 27). Mais les montants élevés alloués aux grandes agglomérations sont aussi liés au fait que celles-ci ont reçu des contributions sur les trois générations et ont obtenu de bons résultats lors de l'évaluation, alors que dans les moyennes et petites agglomérations, de nombreux projets n'ont démarré qu'à la deuxième ou troisième génération.

Même dans le cas des contributions fédérales de troisième génération, plus de la moitié des contributions fédérales sont toujours allouées aux grandes agglomérations (voir Illustration 26). Il faut toutefois tenir compte du fait que près de la moitié de la population vit et travaille dans ces agglomérations. Mais ce sont désormais les petites agglomérations qui affichent les contributions par habitant-e les plus élevées (voir Illustration 27). Des différences apparaissent également dans les postes de dépenses selon la taille des agglomérations: alors que dans les grandes agglomérations, la majeure partie des fonds fédéraux est consacrée aux transports publics, l'amélioration du déroulement du trafic routier est au centre des préoccupations des moyennes et petites agglomérations.⁷⁵

6.5 Bref résumé

Si l'on considère la répartition géographique des dépenses publiques, il faut tout d'abord mentionner les dépenses de transfert de la Confédération vers les cantons. Elles sont les plus importantes en termes de volume financier. Les dépenses de transfert comprennent d'une part les contributions de la Confédération dans le cadre de la RPT. D'autre part, il s'agit également de parts des recettes fédérales, par exemple du produit de l'IFD ou de l'impôt anticipé, ou de contributions d'investissement de la Confédération. Globalement, les cantons de Zoug, des Grisons et du Jura perçoivent les contributions les plus élevées par habitant-e, tandis que ceux d'Argovie, de Zurich et du Tessin touchent les contributions les plus faibles.

Il faut également mentionner les dépenses de l'État pour le développement cohérent du territoire par lesquelles la Confédération soutient les agglomérations ainsi que les zones rurales et les régions de montagne dans leur développement. Il s'agit notamment des contributions au développement régional NPR et aux projets d'agglomération Transports. En termes de volume financier, elles sont certes moins importantes. Elles représentent toutefois des contributions importantes pour soutenir les agglomérations ainsi que les zones rurales et les régions de montagne dans leurs défis spécifiques. Au final, ce n'est pas seulement la population résidente qui en profite, mais aussi, par exemple, les pendulaires dans les villes et les agglomérations ou les visiteuses et visiteurs se rendant dans les zones rurales et les régions de montagne pour des loisirs.

⁷⁵ Office fédéral du développement territorial ARE (2022a)

7 Sélection de politiques sectorielles

7.1 Introduction

Dans l'analyse géographique des dépenses et des recettes ainsi que des coûts et des bénéfices, il faudrait en principe aussi tenir compte des différentes politiques sectorielles de la Confédération, des cantons et des communes. Les politiques sectorielles poursuivent des objectifs thématiques, par exemple la préservation de la biodiversité dans le cadre de la politique environnementale ou la garantie de l'approvisionnement alimentaire dans le cadre de la politique agricole. Ces politiques sectorielles influencent parfois fortement le développement territorial en Suisse, notamment par le biais de projets de construction, de programmes d'encouragement ou de réglementations.⁷⁶

Dans ce contexte, il existe des politiques sectorielles qui se concentrent plutôt sur les communes rurales, comme la politique agricole, et d'autres qui profitent plutôt aux communes urbaines, comme la politique de la formation et de la recherche. L'exemple de la politique des transports, qui, par le biais de la planification et de la mise à disposition d'infrastructures de transport, garantit une offre suffisante non seulement dans les villes et les agglomérations, mais aussi dans les régions reculées du pays, illustre bien à quel point certaines politiques peuvent marquer le territoire. La politique des transports relie donc également différents types d'espaces. En ce sens, elle établit également un lien entre la «ville» et la «campagne» et sera donc brièvement abordée ci-après (paragraphe 7.2).

La politique sociale est une autre politique sectorielle qui marque l'espace de manière moins visible mais qui a tendance à avoir des effets différents sur les communes urbaines et rurales. Les communes urbaines ont par exemple tendance à investir davantage dans le logement social que les communes rurales. Toutefois, l'accent est généralement mis sur le soutien direct aux personnes dans le besoin, et plus particulièrement sur la répartition des finances et des tâches entre le canton et les communes. On constate généralement des différences considérables entre les cantons dans les prestations sociales liées aux besoins, lesquelles sont brièvement évoquées au paragraphe 7.3. En principe, le domaine social est une tâche typiquement communale dont les dépenses augmentent fortement en raison des changements structurels de l'économie ainsi que de l'évolution démographique de la société.

Par ailleurs, il existe un certain nombre d'autres politiques sectorielles qui ont un impact sur les relations entre les espaces et qui devraient donc être étudiées plus en détail. Une analyse complète dépasserait toutefois le cadre de ce rapport. En outre, il n'est généralement pas non plus possible de détailler précisément les relations financières car les intrications spatiales entre les dépenses et les recettes, et surtout entre les coûts et les bénéfices, sont très complexes. C'est pourquoi ce chapitre se limite à aborder, à l'aide des deux politiques sectorielles sélectionnées, avant tout les difficultés et les limites qui se posent en matière d'affirmations relatives aux relations spatiales financières.

⁷⁶ On trouve une liste des politiques sectorielles qui marquent le développement territorial sur <https://regiosuisse.ch/fr/politiques-sectorielles-qui-marquent-developpement-du-territoire-suisse>, source: __regiosuisse.ch (2022)

7.2 Politique des transports

7.2.1 Niveau supérieur: possibilités et limites de l'attribution des coûts et des bénéfices

Pour analyser les effets de la politique des transports sur les relations financières entre les villes et les campagnes, il faudrait tout d'abord clarifier la question des coûts et du financement des transports – c'est-à-dire savoir où sont générés quels coûts et qui les finance ou les supporte au final. C'est ici que se pose la première difficulté liée aux différents types de coûts (p. ex. internes ou externes) et aux différents concepts (p. ex. utilisation efficiente des surfaces) pour les considérer (cf. à ce sujet la parenthèse en annexe 10.12). En revanche, on sait que les coûts occasionnés par les transports sont en grande partie couverts par des subventions des pouvoirs publics, notamment dans le domaine des transports publics.⁷⁷ Mais là encore, le financement s'avère complexe et implique tous les niveaux institutionnels des pouvoirs publics. À cela s'ajoute le fait que les grands instruments de financement de la Confédération sont à leur tour alimentés par différentes sources (cf. exemples dans l'encadré ci-dessous).

Exemples d'instruments de financement dans le domaine du transport ferroviaire et routier: FIF et FORTA

En ce qui concerne le **fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)**, un peu plus des trois quarts proviennent de fonds généraux de la Confédération (2,3 milliards de CHF) et de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) (1 milliard de CHF). Les cantons versent également des contributions (0,5 milliard de CHF) au fonds, soit un peu plus de dix pour cent. Les autres sources de financement permanentes, telles que les recettes de l'IFD affectées au fonds (environ 0,2 milliard de francs) ou le pour mille de la TVA, pèsent moins lourd dans la balance. Il existe en outre une affectation temporaire du produit de l'impôt sur les huiles minérales (environ 0,3 milliard de francs au maximum).⁷⁸

Les flux financiers dans le domaine du transport routier sont tout aussi complexes. Les principales sources de revenus sont l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales, dont près de la moitié est affectée aux routes nationales.⁷⁹ Le **fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)** permet de financer les routes nationales ainsi que les projets d'agglomération Transports. Le FORTA est alimenté à un peu plus de 60 % par la surtaxe sur les huiles minérales (environ 1,8 milliard de CHF). Le reste provient de la taxe automobile, de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) et de l'impôt sur les huiles minérales (environ 0,3 milliard de CHF chacun).⁸⁰

⁷⁷ Ainsi, environ la moitié des coûts des transports publics routiers et ferroviaires sont supportés par la Confédération, les cantons et les communes (cf. Office fédéral de la statistique OFS (2021a)).

⁷⁸ Office fédéral des transports OFT (2022)

⁷⁹ Service d'information des transports publics LITRA (2018)

⁸⁰ Office fédéral des routes OFROU (2022)

En outre, il faudrait déterminer qui profite des subventions et dans quelle mesure, ce qui est difficile à chiffrer et ne peut être attribué géographiquement. D'une part, l'utilisation des infrastructures et des moyens de transport – ainsi que les coûts qui y sont liés – ne peut pas être évaluée de manière distincte par commune ou type d'espace. Ainsi, une voie ferrée à Zurich n'est pas uniquement empruntée par des trains zurichois et un RER zurichois n'est pas uniquement utilisé par la population zurichoise. D'autre part, le principal bénéficiaire du trajet pour la personne qui le fait et pour l'économie se situe en fin de compte à la destination (finale) et à la source du trajet, et non sur le trajet lui-même. La distinction entre les niveaux institutionnels (Confédération, canton, communes), tant du côté des dépenses que des recettes, ainsi que les flux financiers entre ces niveaux d'une part et entre l'État et les entreprises de transport d'autre part, constituent un autre défi.

Pour les raisons susmentionnées, les paragraphes suivants se limitent à présenter, au moyen de quelques points de repère, certaines difficultés de la prestation de transport et de la dépense de transport, tout en esquissant des déclarations possibles sous forme de parenthèses. Pour ce faire, les subventions aux transports publics destinées à couvrir les déficits du transport public régional de voyageurs ont été sélectionnées (paragraphe 7.2.2). D'un point de vue spatial, les mouvements pendulaires sont également intéressants, car ils permettent d'illustrer les flux de personnes (paragraphe 7.2.3). La politique des agglomérations – c'est-à-dire les projets d'agglomération Transports – qui sont traités dans le chapitre précédent 6.4, présentent en outre des recoupements thématiques avec la politique des transports.

7.2.2 Parenthèse: Couverture des déficits dans le transport public régional de voyageurs

Les offres de CarPostal, de bus et de train dans le transport régional de voyageurs (TRV) sont commandées et financées par la Confédération en collaboration avec les cantons. Pour ce faire, l'offre ou l'horaire ainsi que la compensation sont réglés dans la procédure de commande⁸¹ avec les entreprises de transport. Comme la grande majorité des lignes du TRV ne couvrent pas leurs coûts, la Confédération et les cantons les subventionnent à hauteur d'environ 1,9 milliard de CHF par an (cf. Illustration 28). En moyenne, la Confédération participe à la couverture du déficit du TRV à hauteur d'un peu plus de 50 %, plus ou moins selon les cantons. L'Illustration 28 indique dans la première colonne le total des indemnités versées par la Confédération et les cantons en milliers de CHF. Les colonnes suivantes présentent les compensations en CHF par personne. Les cantons sont classés par ordre décroissant en fonction de la contribution de la Confédération au TRV par habitant-e. La colonne en couleur indique la part de la Confédération dans la couverture du déficit en pourcentage. Avec 510 CHF par habitant-e, le canton des Grisons perçoit de loin la contribution fédérale la plus élevée, suivi du canton du Jura avec près de 390 CHF par habitant-e. En termes de pourcentage, les Grisons occupent également la première place avec 80 %, suivis d'Uri (77 %) et du Jura (74 %). Les trois dernières colonnes de l'Illustration 28 indiquent la part de la population qui habite dans une commune urbaine, intermédiaire ou rurale selon la typologie des communes de l'OFS. Dans les cantons où la part de la Confédération aux compensations du TRV est élevée, moins de personnes ont tendance à vivre dans des communes urbaines. Dans les Grisons et le Jura,

⁸¹ Office fédéral des transports OFT (2021)

cette proportion est d'environ un tiers, alors qu'elle est de 63 % en moyenne au niveau national. Les cantons du Tessin, d'Uri et de Glaris font figure d'exceptions. Parmi les cantons ayant les pourcentages fédéraux les plus bas, on trouve Bâle-Ville (27 %), Genève (29 %), Zurich (33 %) et Zoug (37 %). Dans le canton de Zurich, 77 % de la population vit dans une commune urbaine, dans les cantons de Genève et de Zoug, cette proportion dépasse 90 %. Ces cantons perçoivent également les contributions fédérales les plus faibles par habitant-e: Bâle-Ville touche 21 CHF et Genève 32 CHF.

Il convient de rappeler ici que le TRV sans fonction de desserte (c.-à-d. les localités de moins de 100 habitants) ainsi que le trafic local (p. ex. le trafic intra-urbain) ne sont pas cofinancés par la Confédération. Ils peuvent être financés par les cantons seuls ou en collaboration avec les communes. Une vue d'ensemble de 2018 montre que près de 1,9 milliard de CHF supplémentaires sont consacrés au financement du trafic local, que les cantons et les communes se répartissent à nouveau en moyenne à peu près à parts égales.⁸²

⁸² Service d'information des transports publics LITRA (2018)

Illustration 28: Compensations pour les lignes du trafic régional de voyageurs (TRV) en 2021

Canton	Compensation TRV					Population			
	Total en milliers de CHF	en CHF par habitant-e			Part Confé- dération	Total	dont dans ... communes		
		Total	Canton	Confé- dération			urbain	interméd.	rural
GR	127'531	637	127	510	80%	200'096	33%	29%	38%
JU	38'721	525	137	389	74%	73'709	34%	16%	50%
TI	167'230	476	205	272	57%	350'986	71%	18%	11%
AI	6'229	382	111	271	71%	16'293	0%	36%	64%
UR	11'244	305	70	235	77%	36'819	62%	16%	22%
OW	10'652	280	75	204	73%	38'108	28%	25%	48%
VS	111'964	321	119	202	63%	348'503	55%	26%	19%
GL	10'585	259	70	189	73%	40'851	77%	0%	23%
FR	95'944	295	133	162	55%	325'496	33%	31%	37%
SZ	47'362	292	134	158	54%	162'157	61%	22%	18%
AR	16'468	298	143	155	52%	55'309	28%	45%	27%
NW	11'654	268	121	147	55%	43'520	37%	13%	50%
BE	260'677	250	115	135	54%	1'043'132	53%	26%	21%
NE	42'643	242	121	121	50%	175'894	59%	32%	9%
VD	206'551	254	134	119	47%	814'762	62%	22%	17%
SH	18'843	227	116	111	49%	83'107	57%	23%	20%
TG	63'444	224	122	102	46%	282'909	46%	20%	34%
SG	92'814	180	94	87	48%	514'504	69%	18%	13%
LU	71'765	172	90	83	48%	416'347	53%	24%	24%
SO	50'438	182	100	82	45%	277'462	60%	16%	23%
AG	136'981	197	118	79	40%	694'072	55%	28%	18%
BL	46'446	160	99	61	38%	290'969	68%	21%	11%
ZH	242'151	156	104	51	33%	1'553'423	77%	20%	3%
ZG	16'501	128	81	47	37%	128'794	92%	8%	0%
GE	55'907	110	78	32	29%	506'343	91%	7%	2%
BS	15'197	77	56	21	27%	196'735	100%	0%	0%
CH	1'975'943	228	113	115	50.4%	8'670'300	63%	21%	16%

Source: Propre calcul basé sur l'indemnisation des lignes de TRV en 2021 (OFT, 2021).

Le fait que la Confédération soutienne proportionnellement davantage l'offre régionale de TP dans les cantons moins peuplés que dans les cantons densément peuplés est également souligné par le Conseil fédéral dans sa prise de position sur la motion «Pour une allocation de mobilité».⁸³ Il y renforce également le principe selon lequel les pouvoirs publics garantissent l'offre de base des transports publics dans toute la Suisse. Ce mandat découle de l'article 81a

⁸³ Motion [22.3267](#) «Pour une allocation de mobilité», prise de position du Conseil fédéral du 18.5.2022. Selon la motion, le Conseil fédéral doit examiner si les habitant-e-s des régions éloignées des centres ou moins bien desservies par les transports publics doivent être soutenus par une allocation de mobilité.

de la Constitution fédérale et est accompli par la Confédération, les cantons et les communes en tant que tâche commune. Ils veillent à ce que l'offre de transports publics par le rail, la route, l'eau et les remontées mécaniques soit suffisante dans toutes les régions du pays.

En résumé, on constate que le TRV entraîne des coûts plus élevés par habitant-e dans les cantons moins densément peuplés et que la Confédération y participe proportionnellement davantage. Les lignes interurbaines et de montagne affichent en moyenne les taux de recouvrement des coûts les plus bas. Les lignes en zone rurale, en particulier, présentent de faibles taux de couverture des coûts car la fourniture de prestations dans ces régions est comparativement chère ou la fréquentation souvent faible.

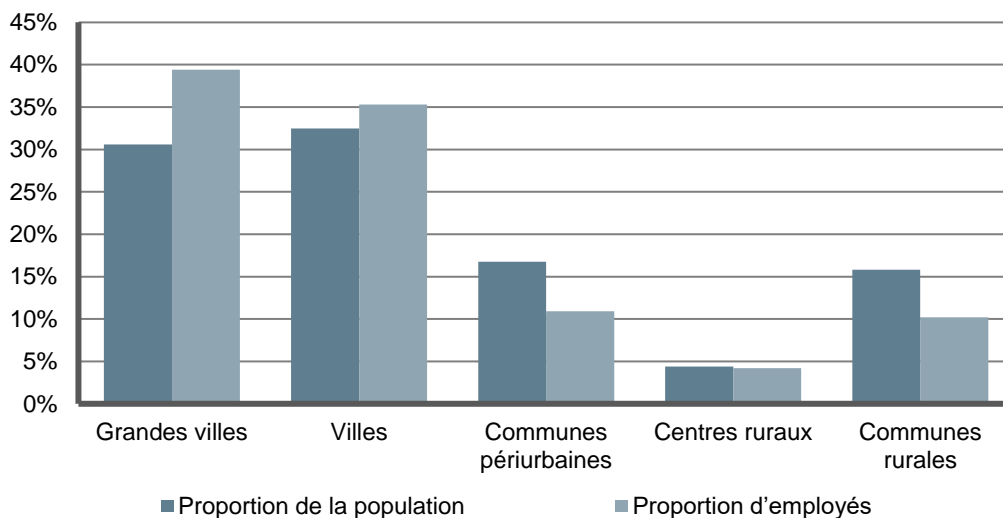
Comme évoqué en introduction, il n'est pas possible de déterminer précisément où se situent les bénéfices des subventions du TRV et de les localiser spatialement. Les compensations proportionnellement plus élevées de la Confédération dans les régions moins densément peuplées devraient d'une part profiter avant tout à la population et aux entreprises de transport qui y résident. D'autre part, les visiteuses et visiteurs en provenance d'autres territoires, y compris des villes et des agglomérations, en profitent également, notamment pour le trafic de loisirs.

7.2.3 Parenthèse: Flux de pendulaires

Les personnes qui travaillent en dehors de leur commune de résidence – également appelées travailleurs pendulaires ou, plus simplement, pendulaires – sont tributaires, pour se rendre à leur travail, d'une liaison de transport et d'une infrastructure correspondante, que ce soit par le rail, la route ou l'eau. Ce faisant, elles utilisent également les infrastructures de transport de leurs communes de travail, ce qui peut entraîner la saturation des trains ou des bus dans le trafic régional ou des coûts liés aux embouteillages et à l'entretien des routes. Les importants projets d'agglomération Transports contribuent notamment à promouvoir les infrastructures qui soutiennent l'urbanisation et les transports dans le cadre du développement durable du territoire (voir paragraphe 6.4). Parallèlement, les pendulaires contribuent à la performance économique sur leur lieu de travail et génèrent ainsi une partie des impôts sur les sociétés que la commune de travail perçoit. Toutefois, les pendulaires sont imposés sur leur revenu à leur lieu de résidence.

En règle générale, plus de personnes se rendent en ville que dans le sens inverse. L'illustration 29 met en évidence ce phénomène à l'aide de la part de la population et de la part des emplois par rapport à l'ensemble de la Suisse. Les unités territoriales urbaines comptent plus d'emplois que d'habitant-e-s. En revanche, c'est l'inverse qui se produit dans les communes périurbaines et rurales. Une partie de la population de ces types de communes fait donc la navette pour aller travailler dans un autre type de commune – principalement dans les communes urbaines, où se trouvent la plupart des emplois.

Illustration 29: Part de la population et des emplois selon la typologie des communes de régions suisses en 2019



Source: Propre calcul basé sur la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021) ainsi que sur les actifs par commune (OFS 2022)

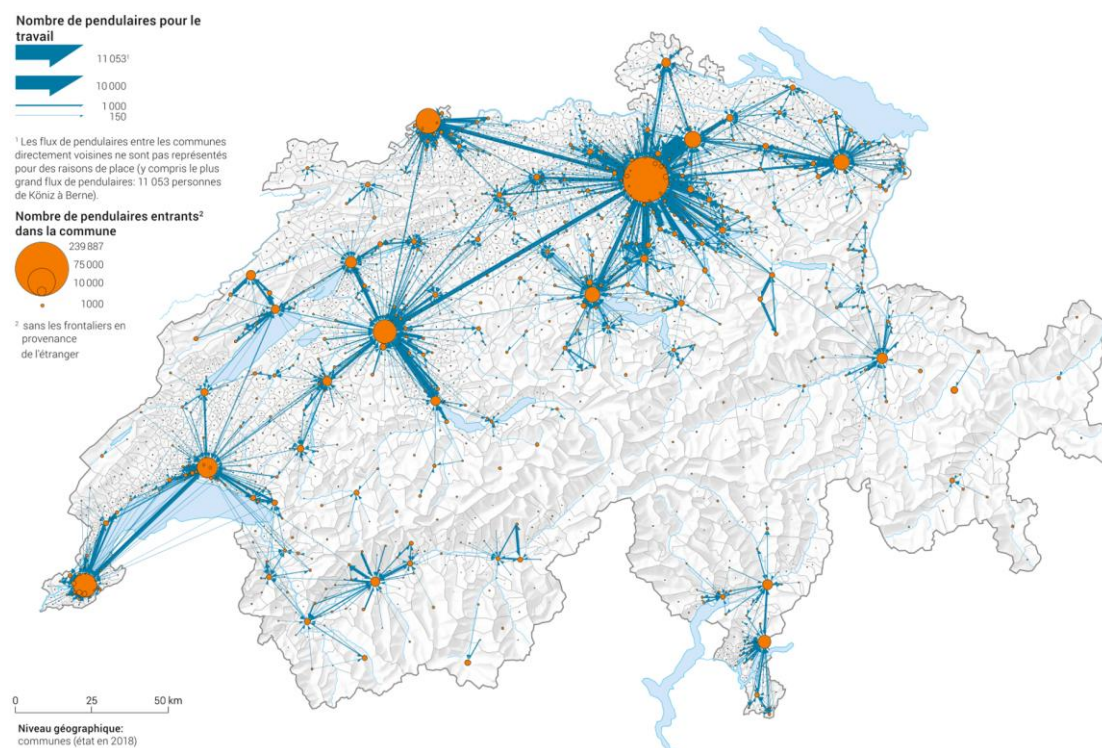
En 2018, 2,7 millions d'actifs se sont rendus sur leur lieu de travail en dehors de leur commune de résidence.⁸⁴ En 2015, on comptait 2,6 millions de pendulaires, dont 1,6 million se rendaient au travail en transport individuel motorisé (TIM), 0,9 million utilisaient les transports publics et 0,15 million allaient au travail à vélo ou à pied.⁸⁵ Les pendulaires internes, dont le lieu de travail se trouve dans leur propre commune de résidence, ne sont pas pris en compte dans ces chiffres.

Comme on peut le voir à l'illustration 30, les flux de pendulaires se concentrent dans les grands centres de la Suisse. Les villes de Zurich, Berne, Genève, Bâle et Lausanne se distinguent particulièrement. Seuls les mouvements pendulaires entre communes suisses sont représentés. Pour les villes proches de la frontière, les flux de pendulaires transfrontaliers sont également très importants, en particulier pour Genève et Bâle. Au premier trimestre 2022, quelque 39 000 et 34 000 personnes se rendaient respectivement à Genève et à Bâle depuis les pays limitrophes.⁸⁶ Par rapport aux pendulaires provenant de communes suisses, cela correspond à environ 50 %. C'est encore plus net à Lugano, où les quelque 15 000 frontaliers et frontalières étrangers représentent plus des trois quarts des pendulaires nationaux; ou dans la commune genevoise de Meyrin, où, avec environ 10 000 frontaliers et frontalières, les employé-e-s des pays limitrophes sont même légèrement plus nombreux que ceux des communes suisses à faire la navette.

⁸⁴ Propre calcul selon la matrice des pendulaires (2018)

⁸⁵ Propre calcul selon l'enquête structurelle (2015, pooling sur 5 ans de 2013 à 2017)

⁸⁶ Frontaliers-ères étrangers par commune de travail (statistique des frontaliers), OFS (2022).

Illustration 30: Les principaux flux de pendulaires entre les communes en 2018

Source: Office fédéral de la statistique OFS (2021b)

Les principaux flux de pendulaires pointent donc en direction des grandes villes et trouvent généralement leur source dans les communes d'agglomération environnantes ou, dans le cas des villes frontalières, dans les pays limitrophes. Cela ressort également de l'observation des flux de pendulaires selon la typologie des communes de regiosuisse (Illustration 31). Un peu plus des trois quarts des pendulaires (soit 2,1 millions) se déplacent vers une commune urbaine (grandes villes et villes). La majorité d'entre eux proviennent de la même typologie de commune. Au sein de l'espace métropolitain, ce sont près de 580 000 personnes par an et au sein de l'espace urbain, environ 480 000 personnes.⁸⁷ S'y ajoutent environ 440 000 employé-e-s des communes périurbaines, c'est-à-dire de la ceinture de l'agglomération. Cela correspond à l'image selon laquelle beaucoup font la navette entre une commune de l'agglomération (urbaine) et la ville-centre. Mais environ 300 000 personnes viennent également travailler en zone urbaine depuis des communes rurales, leur lieu de travail pouvant également se trouver dans une commune de l'agglomération. Dans le sens inverse, c'est-à-dire pour les personnes qui se déplacent de la zone urbaine vers les communes périurbaines ou rurales, les chiffres sont nettement plus bas.

⁸⁷ Comme déjà mentionné, les chiffres ne comprennent pas les pendulaires internes (au sein de la même commune).

Illustration 31: Les flux de pendulaires en 2018 par ville/campagne selon la typologie des communes de l'OFS

de:	à:	Grandes villes	Villes	Communes périurbaines	Centres ruraux	Communes rurales
Grandes villes		579'028	76'476	60'822	3'109	14'529
Villes		170'151	478'988	98'388	25'023	73'781
Communes périurbaines		232'433	211'439	82'758	9'944	35'523
Centres ruraux		12'554	45'586	8'608	11'358	22'391
Communes rurales		103'920	213'302	62'547	41'327	92'103
Total		1'098'086	1'025'791	313'123	90'761	238'327

Source: Propre représentation basée sur la matrice des pendulaires (2018)

Lors de l'interprétation, il faut tenir compte du fait que seul le trafic du travail salarié entre les communes est représenté ici. Celui-ci est le deuxième motif de déplacement en termes de distance journalière parcourue dans ce cadre: près d'un quart de la distance journalière est consacré au trafic de travail.⁸⁸ Le trafic lié aux achats (13 %) et le trafic lié à la formation (5 %) ont moins d'importance. Avec une part de distance de 44 %, le trafic de loisirs occasionne le plus grand nombre de kilomètres et génère la plus grande dépense de trafic. Mais cela s'explique aussi par le fait que des distances plus longues sont généralement parcourues, par exemple pour se rendre dans les régions de montagne. En ce qui concerne le trafic de loisirs, la population des communes urbaines et intermédiaires devrait également beaucoup utiliser les infrastructures de transport dans les zones rurales.⁸⁹

Les différences entre les pendulaires ne concernent pas seulement les distances parcourues, mais aussi les moyens de transport utilisés. Pour se rendre au travail, près de 1,6 million de personnes choisissent la voiture lorsqu'elles se déplacent entre les communes. Le transport individuel motorisé (TIM) est donc le principal moyen de transport, suivi des transports publics avec 0,9 million de pendulaires. L'utilisation des différents moyens de transport diffère selon la destination d'origine et la destination finale. Pour le trafic pendulaire à l'intérieur des communes urbaines, la part du TIM est la plus faible (48 %). Les TP et le trafic piéton et cycliste tiennent ici une place plus importante. En revanche, les personnes se rendant dans des communes urbaines à partir de communes intermédiaires ou rurales recourent à raison de 64 % et 73 % au TIM. Les pendulaires se rendant d'une commune urbaine vers une commune intermédiaire ou rurale affichent eux aussi une part élevée de TIM (plus de 70 %). Dans les zones urbaines plus densément peuplées, les effets négatifs dus à la pollution de l'air, aux émissions sonores

⁸⁸ Office fédéral de la statistique OFS; Office fédéral du développement territorial ARE (2017).

⁸⁹ Une étude plus ancienne de 2005 a constaté que la population de l'espace alpin supporte plus de charges financières qu'elle ne devrait en supporter en vertu du principe de causalité – cf. Simmen; Marti; Osterwald; u. a. (2005). Selon cette étude, les routes de l'espace alpin sont certes déficitaires, mais elles sont assez souvent empruntées par la population du reste de la Suisse. Conformément au principe de causalité, une partie du déficit provient donc aussi des personnes vivant en zone urbaine. À l'inverse, la population de l'espace alpin utilise également les routes dans les autres régions de Suisse. Elle y contribue ainsi à l'excédent correspondant, qui ne lui est toutefois pas imputé.

ou aux pics/congestions de trafic et les risques ou le manque de sécurité routière dans l'espace public pèsent plus lourd que dans les zones moins densément peuplées.

Illustration 32: Les flux de pendulaires par moyen de transport en 2015 selon la typologie des communes urbaines / rurales de l'OFS

de		Pendulaires en 2015			
		à	Urbain	Intermédiaire	Rural
Urbain	Total		1'262'809	186'196	87'336
	Part TP		45%	24%	21%
	Part TIM		48%	72%	75%
	Part autres		8%	4%	5%
Intermédiaire	Total		468'638	108'059	54'761
	Part TP		32%	14%	13%
	Part TIM		64%	80%	82%
	Part autres		4%	6%	5%
Rural	Total		290'392	98'550	88'633
	Part TP		24%	12%	9%
	Part TIM		73%	84%	84%
	Part autres		3%	4%	7%

Source: Propre représentation selon l'enquête structurelle (2015, pooling sur 5 ans de 2013 à 2017)

7.2.4 Bref résumé

Les deux parenthèses brièvement abordées à titre d'exemple montrent qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions claires sur les multiples intrications financières, en particulier dans le domaine des transports. Elles ne peuvent pas être situées dans l'espace ni lues hors contexte. Néanmoins, il est clair que la politique des transports contribue à façonner l'espace, que ce soit par exemple dans le cadre de l'encouragement décrit du TRV ou des flux de pendulaires. Tous les financements, revenus, utilisations et coûts qui y sont liés, ainsi que les contextes nécessaires, ne sont pas présentés ici. Ils agissent au niveau local, régional, cantonal et national et font référence aux relations financières entre les différentes communes, régions, cantons, la Confédération et également entre la ville et la campagne. La question de savoir s'il est judicieux que la planification et la réalisation de grandes infrastructures de transport, tout comme la mise à disposition d'une offre de base en matière de transports publics, soient fortement subventionnées par les pouvoirs publics relève en fin de compte d'une décision politique. Elle doit servir la cohésion sociale fédéraliste et renforcer les relations multiples et nécessaires dans notre pays. Il est difficile de chiffrer qui profite de quelles subventions et dans quelle mesure, et encore plus de les situer clairement dans l'espace. Ainsi, les données relatives au TRV montrent certes que celui-ci est proportionnellement plus soutenu par la Confédération dans les régions peu peuplées que dans les zones urbaines plus densément peuplées, mais il ne s'agit là que d'une petite partie. Même un inventaire élargi des coûts et des recettes du transport local ou des infrastructures du TIM ne permettrait pas de tirer des conclusions claires sans contextualisation. De même, les flux de pendulaires ne font que donner un aperçu des défis de notre comportement en matière de transport, qui concernent particulièrement les infrastructures de transport des villes-centres et des agglomérations.

7.3 Les prestations sociales liées aux besoins comme élément de la politique sociale

La politique sociale englobe de nombreux champs thématiques, des différentes assurances sociales (AVS, LPP, AI, AC) aux prestations sociales liées aux besoins, en passant par les différentes offres en matière de politique familiale, de la jeunesse et de la vieillesse. Les prestations sociales liées aux besoins sont des prestations qui sont mises à la disposition des personnes dans le besoin, indépendamment de toute prestation propre. Il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, d'examiner en détail la diversité des différents aspects de la politique sociale. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur les deux grandes prestations sociales liées aux besoins, les prestations complémentaires et l'aide sociale, car elles reflètent l'état de besoin.

Chaque canton a développé son propre système de financement des prestations sociales liées aux besoins. Dans certains cantons, les coûts sont répartis entre le canton et les communes. La part qui revient aux communes et au canton varie toutefois fortement. De plus, dans certains cantons, il existe une péréquation intercommunale, de sorte que les coûts sont répartis entre toutes les communes du canton – p. ex. en fonction de la taille de la population ou de l'indice de capacité financière. Ci-dessous sont présentés, d'une part, les coûts de l'aide sociale et des prestations complémentaires (PC) en 2020 pour tous les cantons, par financeur, et, d'autre part, la répartition du financement des PC et de l'aide sociale pour les 15 plus grands cantons de Suisse, en 2016 (sans Bâle-Ville, car il n'y a que trois communes politiques).⁹⁰

Il va de soi que le seul examen du financement des prestations sociales liées aux besoins ne donne pas un tableau complet. Pour cela, il faudrait prendre en compte d'autres aspects tels que la répartition des autres domaines de tâches en matière de politique sociale entre le canton et les communes, les recettes fiscales, etc. Ci-après, nous aborderons les réglementations en vigueur dans ces cantons et examinerons qualitativement dans quelle mesure une redistribution a lieu entre les types de communes.

7.3.1 Aide sociale au sens strict

a) Financement aux trois échelons de l'État

Nous examinerons dans un premier temps les coûts de l'aide sociale au sens strict. Grâce à la statistique financière de l'aide sociale au sens large, nous pouvons représenter pour l'année 2020 le financement de l'aide sociale au sens strict pour tous les cantons, et ce par financeur aux trois échelons de l'État. Il apparaît d'abord que la Confédération ne cofinance (presque) pas l'aide sociale, et ensuite que dans certains cantons (GL, AI, GE) comptant peu de communes, seul le canton finance l'aide sociale, alors que dans d'autres cantons (LU, UR, SZ, OW, NW, BS, SG), seules les communes ont des coûts d'aide sociale. Un troisième groupe de cantons répartit les coûts de l'aide sociale entre le canton et les communes selon différentes clés.

⁹⁰ Ecoplan (2016b)

Illustration 33: Coûts de l'aide sociale par canton et financeur

Canton	Total	Part Confédération	Part canton	Part communes
Zürich	544'912'205	0	97'821'416	447'090'789
Bern	465'845'638	0	232'922'819	232'922'819
Luzern	75'657'789	0	0	75'657'789
Uri	2'424'486	0	0	2'424'486
Schwyz	22'557'980	0	0	22'557'980
Obwalden	2'627'775	0	0	2'627'775
Nidwalden	2'403'937	0	0	2'403'937
Glarus	5'262'242	0	5'262'242	0
Zug	17'733'630	0	3'311'328	14'422'302
Fribourg	39'225'791	0	16'277'450	22'948'341
Solothurn	115'550'657	0	20'651'891	94'898'766
Basel-Stadt	137'868'374	0	0	137'868'374
Basel-Landschaft	78'951'225	0	2'177'728	76'773'497
Schaffhausen	27'435'933	0	8'040'319	19'395'614
Appenzell Ausserrhoden	11'210'800	0	0	11'210'800
Appenzell Innerrhoden	1'261'862	0	1'261'862	0
St. Gallen	73'856'019	0	0	73'856'019
Graubünden	20'179'876	0	2'609'139	17'570'737
Aargau	100'596'064	369'087	3'364'714	96'862'263
Thurgau	30'841'158	0	2'534'001	28'307'157
Ticino	104'699'528	0	77'437'551	27'261'977
Vaud	372'079'208	0	188'062'812	184'016'396
Valais	73'060'960	0	51'091'634	21'969'326
Neuchâtel	96'681'226	0	58'008'736	38'672'490
Genève	351'730'649	0	351'730'649	0
Jura	21'440'410	0	15'437'095	6'003'315

Source: Propre représentation basée sur la statistique financière de l'aide sociale au sens large (FIBS) (OFS, 2021).

b) Règlementation dans certains cantons

Le financement de l'aide sociale économique est réparti comme suit entre le canton et les communes dans les 15 plus grands cantons:

- **Financement par le canton:** À Genève, le canton supporte la totalité des coûts de l'aide sociale économique.
- **Part majoritaire du canton:** Au Tessin, le canton supporte 75 %, au Valais 70 % et à Neuchâtel 60 % des coûts.
- **Financement respectivement par moitié:** Dans le canton de Berne, les coûts sont répartis par moitié entre le canton et les communes. Jusqu'en 2015, les coûts étaient supportés dans le Valais à 50 % par le canton et 50 % par les communes. Depuis 2015, le canton supporte deux tiers de l'augmentation des coûts par rapport à l'état de 2015.

- **Part majoritaire des communes:** Dans les cantons de Zurich, Soleure et Fribourg, les communes supportent la plus grande part des coûts avec resp. environ 80 % et 60 %.
- **Part variable:** Dans le canton des Grisons, la part du canton dépend du potentiel de ressources des communes et de leurs coûts en matière d'aide sociale. Plus les coûts de l'aide sociale d'une commune liés à son potentiel de ressources sont élevés, plus le soutien du canton est marqué. Il est intéressant qu'à partir de 2016, le financement des coûts de l'aide sociale a été modifié. Jusqu'en 2015, une partie des coûts était supportée solidairement entre les communes, mais ce système a été abandonné avec la refonte du financement.
- **Financement par les communes:** Dans les cantons de Lucerne, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie, les communes financent l'aide sociale économique à 100 % ou quasi 100 %.

Une compensation intercommunale des coûts existe dans les cantons de Berne, Fribourg, Soleure, Vaud, Valais et Neuchâtel. La répartition des coûts communale dépend de la taille de la population dans les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Neuchâtel, dans le canton de Vaud de l'index de capacité financière. Dans le canton du Valais, les communes supportent 30 % des coûts et le canton 70 %. Sur ces 30 %, les communes supportent elles-mêmes 11 % des coûts sous la forme d'un montant socle (quote-part). Les 19 % restants sont répartis selon la taille de la population sur toutes les communes du canton.

Le canton de Thurgovie connaît une réglementation spéciale: un financement solidaire est déclenché entre les communes lorsque les coûts par habitant-e dépassent de 20 % la moyenne cantonale.

Il n'existe pas de compensation intercommunale dans les cantons de Lucerne, Bâle-Campagne, Saint-Gall et Zurich. Cependant, les communes dans les cantons de Bâle-Campagne et Saint-Gall ont droit à une indemnisation du canton en cas de charge supérieure à la moyenne.

c) Redistribution dans les communes

Les communes concernées dans les cantons de Lucerne, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Thurgovie et Zurich sont fortement mises à contribution. Cela s'explique par le fait que les communes dans ces cantons doivent prendre en charge les coûts de l'aide sociale économique sans soutien cantonal (sauf canton de Zurich avec environ 20 %). Dans le même temps, il n'existe dans ces cantons aucune compensation intercommunale, même si les mécanismes d'atténuation évoqués précédemment sont prévus dans les cantons de Bâle-Campagne, Saint-Gall et Thurgovie. Globalement, dans ces cantons, il n'y a pas de redistribution entre les communes rurales et urbaines.

Les communes sont également fortement mises à contribution dans les cantons d'Argovie et des Grisons où les réglementations évoquées existent bien, mais le canton participe au financement avec retenue. Dans ces cantons aussi, il n'y a pas de redistribution entre les communes rurales et urbaines.

On trouve une redistribution dans les cantons où il existe une compensation intercommunale. Dans le domaine de l'aide sociale, une compensation s'y opère des communes rurales vers les communes urbaines. Ce constat a été effectué lors de l'analyse de la compensation des charges dans le canton de Berne en 2016.⁹¹ Il faut en outre supposer que dans les cantons ayant un financement cantonal complet ou étendu, les territoires urbains reçoivent plus de moyens par habitant-e que les territoires ruraux.

d) Analyse de la répartition régionale des coûts de l'aide sociale

Sur la base d'une étude commandée par l'OFL⁹², nous pouvons estimer approximativement les coûts de l'aide sociale en fonction des différents types de communes. Les coûts de l'aide sociale ont été analysés selon les types de communes d'après *regiosuisse* (grandes villes, villes, communes périurbaines, centres ruraux et communes rurales). On a également ajouté à la SAS les types de communes à partir des numéros de communes de l'OFS. De là, il est possible de différencier approximativement les coûts de l'aide sociale selon les types de communes.

Avec 1247 millions de CHF en 2018, la plupart des coûts de l'aide sociale ont concerné les communes des grandes villes. Près de 480 CHF sont dépensés par habitant-e. Les autres communes urbaines (villes) affichent un recours à l'aide sociale de 980 millions de CHF en 2018, ce qui correspond à des coûts d'environ 360 CHF par habitant-e. Les centres ruraux présentent aussi des coûts relativement élevés avec près de 300 CHF par habitant-e. Les communes périurbaines et les communes rurales ont des coûts par habitant-e nettement moins élevés.

Illustration 34: Répartition des prestations d'aide sociale en 2018, selon le type de commune

Type de commune	Prestations aide sociale en mio de CHF	Population	Coûts par habitant-e aide sociale
Grandes villes	1'247	2'606'295	479
Villes	980	2'749'062	356
Communes périurbaines	298	1'423'034	209
Centres ruraux	110	371'728	296
Communes rurales	196	1'319'007	148
Total	2'831	8'469'126	334

⁹¹ Ecoplan (2017a)

⁹² Ecoplan (2020). Concernant la description méthodologique, nous renvoyons à l'étude pour le compte de l'Office fédéral du logement.

7.3.2 Prestations complémentaires à l'AVS / AI

a) Financement aux trois échelons de l'État

Le tableau est tout autre en ce qui concerne le financement des prestations complémentaires à l'AVS / AI. Avec l'aide de la statistique financière de l'aide sociale au sens large, nous pouvons représenter le financement des prestations complémentaires à l'AVS / AI pour 2020.

L'analyse du point de vue financier montre que la Confédération cofinance une partie considérable des PC. La Confédération participe exclusivement aux coûts visant à couvrir les besoins vitaux généraux des personnes vivant chez elles. Elle supporte 5/8^e de ces coûts. Toutefois, les cantons financent également via les PC des frais d'EMS qu'ils resp. leurs communes supportent seuls. Pour cette raison, la contribution de la Confédération aux PC varie dans les différents cantons entre 22 % à Soleure et 53 % dans le Tessin.

Si l'on considère la répartition des coûts entre les cantons et leurs communes, il s'avère que les coûts sont supportés par les seuls cantons dans 15 d'entre eux. Dans les autres cantons, les coûts sont répartis, selon différentes clés, entre les cantons et les communes.

Illustration 35: Prestations complémentaires par canton et financeur en 2020

Canton	Total	Part Confédération	Part canton	Part communes
Zürich	924'923'351	252'275'958	154'690'316	517'957'077
Bern	757'503'347	218'688'486	295'496'194	243'318'667
Luzern	269'406'523	82'890'993	2'000'000	184'515'530
Uri	15'745'105	4'087'466	11'657'639	0
Schwyz	77'029'169	18'124'745	29'452'212	29'452'212
Obwalden	16'682'698	4'881'370	11'801'328	0
Nidwalden	14'530'106	3'985'677	10'544'429	0
Glarus	22'337'426	7'442'487	14'894'939	0
Zug	50'255'589	12'927'111	37'328'478	0
Fribourg	164'251'379	56'600'537	107'650'842	0
Solothurn	249'898'077	54'530'123	108'241'970	87'125'984
Basel-Stadt	238'071'147	84'277'939	153'793'208	0
Basel-Landschaft	167'427'811	53'603'887	66'653'718	47'170'206
Schaffhausen	43'164'562	14'324'971	28'839'591	0
Appenzell Ausserrhoden	29'048'482	8'677'835	10'185'324	10'185'323
Appenzell Innerrhoden	5'271'931	1'321'336	3'950'595	0
St. Gallen	332'136'436	98'397'473	233'738'963	0
Graubünden	97'046'559	26'444'626	70'601'933	0
Aargau	272'376'928	90'109'462	182'267'466	0
Thurgau	123'959'768	40'238'536	83'721'232	0
Ticino	217'718'872	114'887'928	59'268'033	43'562'911
Vaud	599'687'306	187'981'253	217'321'458	194'384'595
Valais	107'979'343	44'831'720	44'203'336	18'944'287
Neuchâtel	120'366'160	46'405'245	73'960'915	0
Genève	397'694'939	120'265'841	277'429'098	0
Jura	53'400'865	15'504'676	25'510'419	12'385'770

Source: Propre représentation basée sur la statistique financière de l'aide sociale au sens large (FIBS) (OFS, 2021)

b) Règlementation dans certains cantons

En ce qui concerne le financement des prestations complémentaires à l'AVS / AI, seuls **les coûts supportés par le canton et/ou les communes sont pris en considération** dans les 15 plus grands cantons, la part de la Confédération n'est pas prise en compte. Dans l'analyse des cantons, on constate que les coûts pertinents sont très souvent supportés à 100 % par le canton. Les communes ne doivent prendre seules en charge les coûts dans aucun des cantons étudiés. Le financement des prestations complémentaires est supporté comme suit par les communes et le canton dans les 15 plus grands cantons étudiés:

- **Financement par le canton:** Dans les cantons de Fribourg, Saint-Gall, Argovie, Grisons, Thurgovie, Neuchâtel et Genève, les coûts sont intégralement supportés par le canton.
- **Part majoritaire du canton:** Dans le canton du Valais, la part cantonale est supérieure à celle des communes avec 70 %.

- **Financement respectivement par moitié:** Dans le canton de Berne, les coûts sont en principe répartis par moitié entre le canton et les communes. Jusqu'en 2015, les coûts étaient supportés dans le Valais à 50 % par le canton et 50 % par les communes. Depuis 2015, le canton supporte deux tiers de l'augmentation des coûts par rapport à l'état de 2015.
- **Part majoritaire des communes:** À Zurich, les communes supportent la majeure partie des coûts avec 77 %.⁹³ Le canton de Lucerne est le seul canton à laisser les communes supporter la quasi-totalité des coûts des PC (99 %).
- **Part variable:** Dans le canton du **Tessin**, la répartition des coûts entre le canton et les communes dépend de trois variables: dépenses par habitant-e, taille de la population et indice de capacité financière. Toutefois, les contributions communales sont plafonnées: 9 % des recettes fiscales pour les communes financièrement fortes, 8,5 % pour les communes financièrement moyennes et 7,5 % pour les communes financièrement faibles. Dans le canton de **Bâle-Campagne**, une nouvelle réglementation est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016: les communes prennent en charge les prestations complémentaires annuelles pour les bénéficiaires de l'AVS qui vivent dans des homes et qui ne percevaient pas de prestations complémentaires avant d'atteindre l'âge de l'AVS, à hauteur de la part qui dépasse les prestations complémentaires annuelles pour les personnes vivant à domicile. Le canton prend en charge les autres prestations complémentaires. Dans le canton de **Soleure**, les communes prennent en charge les PC à l'AVS, le canton les PC à l'AI.

Comme les coûts sont supportés exclusivement par le canton en maints endroits, il n'y a que peu de cantons qui pratiquent la péréquation intercommunale: il s'agit de Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, Soleure, Tessin, Vaud et Valais. Seul le canton de Zurich ne soumet pas les coûts à une compensation intercommunale.

c) Redistribution dans les communes

Les communes concernées sont fortement sollicitées financièrement, surtout dans le canton de Zurich où elles paient une part importante des coûts supplémentaires (77 %). En même temps, il n'y a pas de compensation intercommunale. Dans le canton de Lucerne, où les communes supportent presque exclusivement les prestations complémentaires (99 %), les coûts sont répartis entre les communes en fonction de la taille de la population.

Dans les cantons qui disposent d'un mécanisme de compensation entre les communes, il peut y avoir des effets de répartition entre les communes. L'analyse de la péréquation financière dans le canton de Berne en 2016 a toutefois montré qu'il n'y avait pas d'effets clairs entre les communes rurales et urbaines en ce qui concerne les PC à l'AVS / AI.

⁹³ La modification de la loi sur les prestations complémentaires (LPC) doit permettre de réduire la charge des communes due aux coûts sociaux. Jusqu'en 2021, le canton participait à hauteur de 50 % aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Depuis 2022, il assume désormais une part de 70 % des coûts. Ce sont surtout les communes ayant des dépenses sociales élevées qui en profitent. Toutefois, la prise en charge maximale par le canton est plafonnée à 125 % des coûts bruts moyens par habitant-e de la population totale. Les villes de Zurich et de Dietikon sont considérablement touchées par ce plafonnement. En raison du plafonnement, la ville de Zurich ne reçoit effectivement qu'un remboursement de 60,7 % des prestations complémentaires au lieu de 70 %. Les prestations complémentaires des autres communes zurichoises sont donc proportionnellement davantage prises en charge par le canton.

d) Analyse de la répartition régionale des PC

Sur la base d'une étude réalisée pour le compte de l'OFL⁹⁴, nous pouvons estimer approximativement les coûts des prestations complémentaires selon les différents types de communes. Les prestations complémentaires ont été analysées selon les types de communes d'après région suisse (grandes villes, villes, communes périurbaines, centres ruraux et communes rurales). Pour ce faire, les types de communes ont été ajoutés à la statistique des PC sur la base du numéro de commune de l'OFS. De là, il est possible de différencier approximativement les coûts des prestations complémentaires selon les types de communes. Pour la présente analyse, nous n'utilisons toutefois que les coûts des personnes vivant seules et bénéficiant de PC.

En ce qui concerne les prestations complémentaires, la plupart des coûts sont générés en 2018 dans les communes urbaines et les grandes villes, avec respectivement 779 et 735 millions de CHF. Cela représente environ 280 CHF par habitant-e. Les centres ruraux présentent aussi des coûts relativement élevés avec près de 200 CHF par habitant-e. Les communes périurbaines et les communes rurales affichent des valeurs nettement moins élevées.

Illustration 36: Répartition des prestations complémentaires en 2018, selon le type de commune

Type de commune	Prestations PC Total en mio de CHF	Population	Coûts par habitant-e en CHF
Grandes villes	735	2'606'295	282
Villes	779	2'774'058	281
Communes périurbaines	192	1'431'912	134
Centres ruraux	74	374'337	198
Communes rurales	167	1'357'925	123
Total	1'950	8'544'527	228

7.3.3 Bref résumé

En résumé, dans les cantons de Zurich, Lucerne, Saint-Gall et Bâle-Campagne, le financement des coûts de l'aide sociale est en grande partie à la charge des communes dans lesquelles ces coûts sont générés. Parallèlement, il existe toutefois plusieurs cantons – en particulier en Suisse romande – dans lesquels les communes sont soutenues, voire fortement déchargées, par le canton pour le financement des prestations sociales liées aux besoins.

Une répartition horizontale entre les communes n'a lieu que dans quelques cantons qui appliquent une compensation des charges intracantonale. Selon les conclusions de l'analyse de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne en 2016, on constate dans l'aide sociale des effets de répartition des communes rurales vers les com-

⁹⁴ Ecoplan (2020). Concernant la description méthodologique, nous renvoyons à l'étude pour le compte de l'Office fédéral du logement.

munes urbaines. Cet effet n'est toutefois pas perceptible dans le cas des prestations complémentaires, où les effets de la redistribution sont nettement moins marqués parmi les communes urbaines et rurales.

L'analyse de la répartition régionale des coûts des PC et de l'aide sociale en 2018, basée sur une étude d'Ecoplan pour l'Office fédéral du logement OFL, a montré que, comme on pouvait s'y attendre, les différences par type de commune sont plus importantes pour l'aide sociale que pour les prestations complémentaires. Les grandes villes et leurs communes d'agglomération, en particulier, affichent des coûts nettement plus élevés, surtout dans le domaine de l'aide sociale, ce qui s'explique par le nombre plus élevé de cas.

8 Approches relatives à une compensation équitable

Fondamentalement, un équilibre équitable des ressources et des charges est utile pour maintenir la stabilité d'un État fédéral malgré tous les déséquilibres et pour relever ensemble les défis de l'avenir. En principe, les mécanismes du système national et des systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges offrent les leviers nécessaires à cet effet. Toutefois, les charges de centre et les charges spéciales des villes-centres doivent être prises en compte de manière adéquate, ce qui n'est pas le cas partout.

Une compensation peut également avoir lieu au niveau régional, dans les espaces dits fonctionnels, et est pratiquée en maints endroits. La Conférence tripartite sur les agglomérations a publié un guide⁹⁵ et une étude contenant de nombreux exemples pratiques.⁹⁶

Dans les zones rurales et de montagne, la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques est prioritaire. Celles-ci sont proportionnellement davantage indemnisées que les charges sociodémographiques dans les systèmes nationaux et, en règle générale, également dans les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges (cf. paragraphe 4.3). Du point de vue des villes, outre les charges spéciales dues à des facteurs sociodémographiques, ce sont surtout les charges de centre qui revêtent une importance capitale. Pour compenser les charges de centre et les charges spéciales, les modèles suivants entrent en principe en ligne de compte:⁹⁷

- Les **contributions fédérales ou cantonales** réduisent les charges de centre ou spéciales d'un centre par le biais d'un paiement compensatoire. Il s'agit par exemple des contributions fédérales et cantonales dans le cadre des projets d'agglomération ou des subventions directes de la Confédération et des cantons aux institutions culturelles communales.
- 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. 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 supracommunales 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

⁹⁵ Ecoplan (2018b).

⁹⁶ Ecoplan (2018a).

⁹⁷ Ecoplan (2017c).

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 espaceSolithurn (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. Plusieurs cantons ont déjà introduit cette solution.
- 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. La Convention intercantonale pour les charges culturelles⁹⁸ en est un exemple: outre les cantons de Zurich et de Lucerne, les cantons d'Uri, de Schwyz, de Nidwald et de Zoug participent aux coûts des institutions culturelles suprarégionales suivantes: Opernhaus, Tonhalle et Schauspielhaus à Zurich, ainsi que KKL, théâtre et orchestre symphonique à Lucerne.
- Un renforcement de la **compensation des charges** sociodémographiques 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 par moitié par le canton et par moitié par le biais de contributions par habitant-e 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, d'autant plus qu'il existe aussi une liberté d'établissement.
- 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 Lucerne 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 devraient 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.).

⁹⁸ Cf. également Ecoplan (2019).

9 Classification et conclusions

9.1 Classification

L'analyse dans les chapitres précédents montre la complexité des intrications financières entre la ville et la campagne. Cependant, il est possible de tirer des conclusions sur les ordres de grandeur dans certains domaines.

Du côté des recettes se pose la question de la provenance des fonds des pouvoirs publics. En ce qui concerne la principale source de revenus, les impôts, on constate que les communes urbaines génèrent la plus grande part de **l'impôt fédéral direct**. Les recettes fiscales par habitant-e les plus élevées sont enregistrées par les cantons de Zoug et de Bâle-Ville. Cela se confirme également si l'on considère les différents types d'espaces urbains ou ruraux. Les communes situées dans les grandes villes et les zones urbaines y contribuent ensemble à hauteur d'un peu plus de trois quarts du produit de l'impôt fédéral, bien que leur part de population soit inférieure à deux tiers. Cette comparaison peut également être faite au niveau cantonal: Dans la plupart des cantons, les villes statistiques (selon l'OFS) contribuent de manière supérieure à la moyenne à **l'impôt cantonal direct** par rapport à leur part de population.

Au niveau fédéral, l'impôt fédéral direct constitue l'une des deux principales sources de revenus, avec une part supérieure à un tiers. Seule la part de la **taxe sur la valeur ajoutée** est du même ordre de grandeur. Les types d'espaces urbains ont là aussi tendance à fournir des contributions par habitant-e plus élevées. La statistique sur la TVA offre néanmoins une base moins appropriée pour les affirmations spatiales car le chiffre d'affaires et donc également les recettes de TVA ne peuvent être affectés qu'au siège des entreprises et non à certaines filiales.

Le fait que les territoires urbains aux niveaux cantonal et fédéral contribuent plus que la moyenne aux recettes fiscales est l'expression de leur capacité financière. Celle-ci se répercute également dans les **systèmes de péréquation financière** cantonaux et nationaux. En raison de leur capacité financière élevée, les territoires urbains ont tendance à verser des contributions plus importantes à la péréquation cantonale des ressources. Du côté de la compensation des charges, on remarque notamment que les charges spéciales dues à des facteurs géotopographiques sont indemnisées dans une plus grande proportion que les charges spéciales sociodémographiques et notamment les charges des villes-centres. De plus, si l'on considère les compensations géotopographiques par habitant-e, elles pèsent nettement plus lourd dans les zones rurales peu peuplées que les compensations sociodémographiques en territoire urbain. Pour les villes-centres, les charges de centre jouent également un rôle important. Tandis que les charges spéciales des villes résultent avant tout de facteurs sociodémographiques de la propre population, les charges de centre sont des coûts qui proviennent de l'utilisation des prestations des villes par la population non résidente (effets dits «spillovers»).

Outre les paiements par lesquels la Confédération et les cantons participent à la compensation des charges, il existe, du côté des dépenses, de nombreux autres domaines qui ont un impact sur les relations financières entre la ville et la campagne. Des contributions importantes sont versées notamment pour le soutien des zones rurales et des régions de montagne, mais aussi pour les projets d'agglomération. Il faudrait en outre tenir compte des politiques sectorielles

comme la politique sociale. La manière dont les cantons et les communes se répartissent les charges sociales liées aux besoins varie fortement en comparaison intercantonale et se répercute en conséquence sur les relations financières entre la ville et la campagne. Un autre exemple est la politique des transports, où l'État dépense par exemple beaucoup pour développer les infrastructures ferroviaires ou routières ou pour financer les déficits des transports publics. Mais il est souvent impossible de chiffrer qui profite de ces dépenses publiques et dans quelle mesure, en particulier dans une analyse géographique.

9.2 Conclusions

Globalement, l'analyse montre que les territoires urbains ont tendance à contribuer davantage aux finances publiques du côté des recettes. Les villes et leurs agglomérations sont les moteurs économiques de la Suisse, offrent la plupart des emplois et contribuent le plus aux recettes fiscales. L'offre en matière de culture et de formation se concentre aussi davantage dans l'espace urbain. Dans ce contexte, il est également question des prestations particulières des villes suisses. Naturellement, les villes profitent également de leur performance économique solide et des avantages d'implantation résultant de l'offre en matière de culture, de formation ou de transports. La population urbaine profite généralement d'un meilleur accès aux services et d'un réseau de transport plus dense. L'économie peut profiter du transfert de connaissances et des spin-offs des hautes écoles. Ces avantages d'implantation ne se limitent toutefois le plus souvent pas aux villes-centres mais agissent bien au-delà de la proche agglomération. Il convient en outre de tenir compte des inconvénients d'implantation tels que les bruits de circulation, la pollution de l'air ou les grands défis dans la sécurité publique.

Du côté des dépenses, tant les territoires ruraux qu'urbains bénéficient des différents paiements compensatoires ainsi que des investissements et des subventions de la Confédération et des cantons. Les deux types d'espaces affichent par ailleurs des charges spécifiques. Pour les zones rurales et de montagne, elles découlent en très grande partie des conditions géotopographiques, comme l'altitude ou l'escarpement des terrains. La protection contre les risques naturels a également tendance à entraîner des coûts plus élevés. Dans les villes et les agglomérations, les charges spéciales existent notamment en raison de particularités sociodémographiques, comme la structure d'âge de la population ou un niveau de pauvreté plus élevé. Ces deux types de charges ne peuvent être influencés que de façon très limitée. Il faut donc s'efforcer de compenser ces charges de manière appropriée. Dans un système fédéral, une compensation équitable des ressources et des charges est en principe utile pour garantir une dotation minimale dans tous les territoires et gommer les disparités jusque dans une certaine mesure. Les mécanismes du système national et des nombreux systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges fournissent des instruments clés à cet effet.

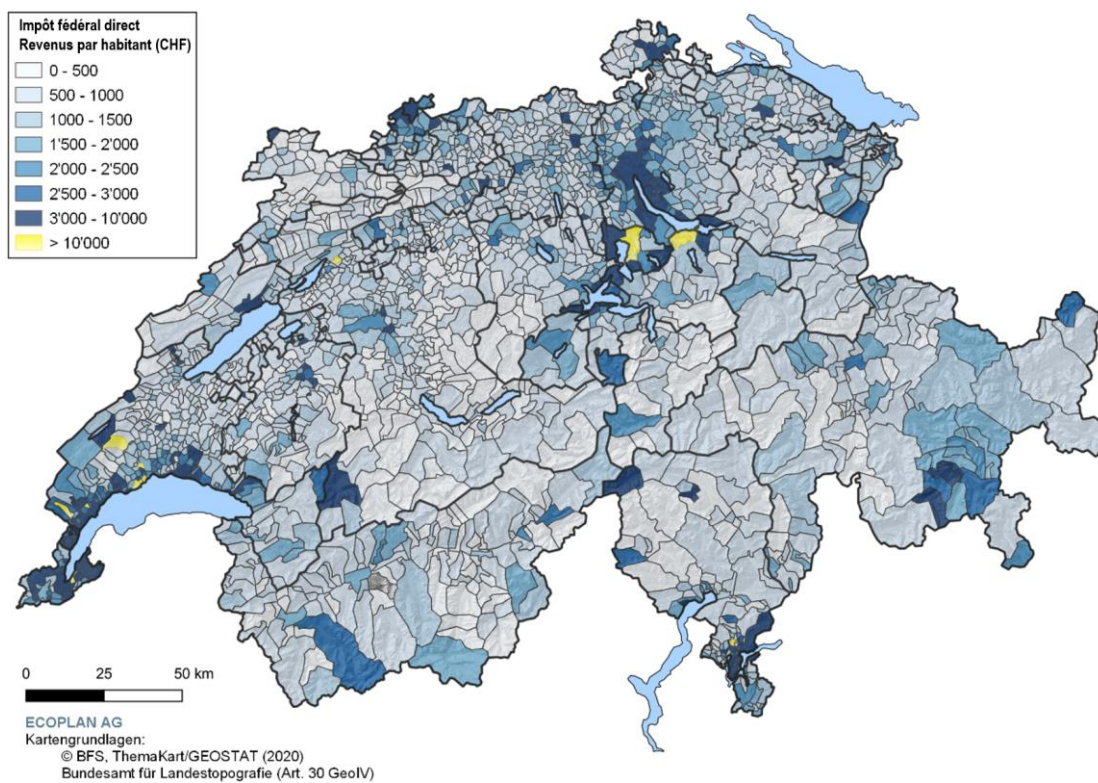
En fin de compte, il est difficile de dire qui, de la ville ou de la campagne, profite le plus – de l'État ou l'une de l'autre. Les nombreuses interactions et intrications sont trop complexes. La Confédération soutient l'espace rural et les régions de montagne, mais également les agglomérations. La population des zones rurales utilise le réseau de transport urbain et l'offre culturelle et contribue ainsi à la création de valeur dans les villes et les agglomérations. À l'inverse,

la population des territoires urbains profite quant à elle de l'infrastructure fortement subventionnée des zones rurales pour se rendre dans les espaces de détente proches ou éloignés et contribue ainsi également à la création de valeur dans les espaces périphériques.

10 Annexe

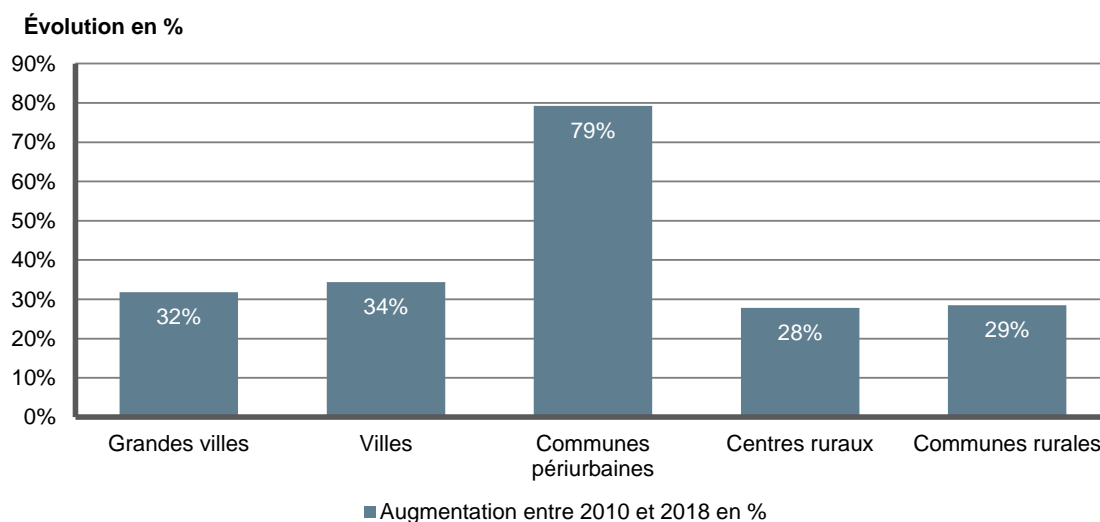
10.1 Impôts et capacité financière

Illustration 37: Recettes de l'impôt fédéral direct par habitant-e en CHF pour l'année 2010



Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct des personnes morales et physiques (AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

Illustration 38: Modification du produit de l'impôt fédéral direct de 2010 à 2018 selon la typologie des communes de regioisuisse



Source: Propre calcul sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct des personnes morales et physiques (AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021)

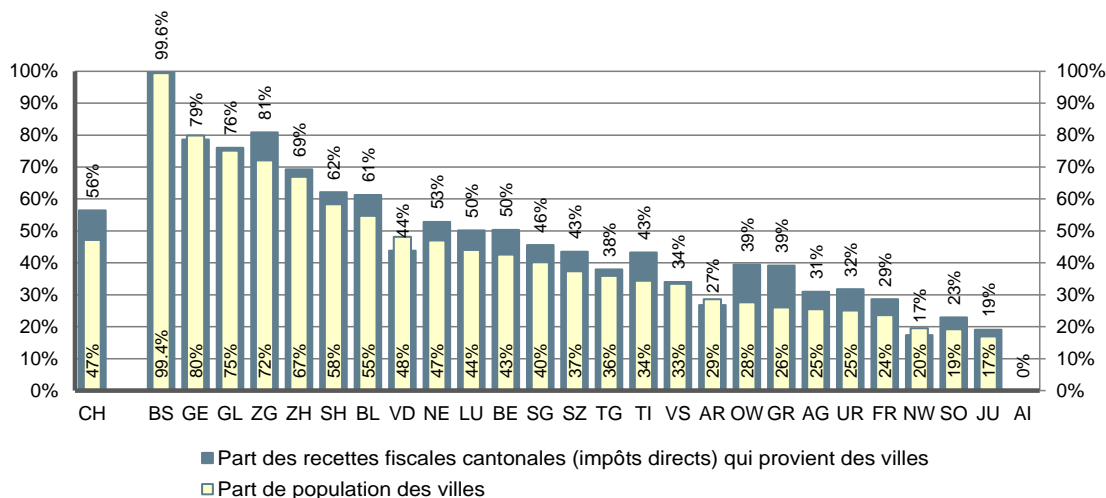
10.2 Impôt cantonal direct

En 2011 déjà, les villes avaient tendance à contribuer davantage aux impôts cantonaux.⁹⁹ L'illustration 39 montre pour l'année 2011, pour tous les cantons, d'une part la part des recettes fiscales cantonales directes provenant des villes¹⁰⁰ selon l'UVS, et d'autre part la part de la population urbaine par rapport à la population totale du canton. Les cantons sont classés en fonction de la part de population des villes. L'illustration montre que les villes contribuaient plus que la moyenne aux impôts cantonaux en 2011. Si l'on considère les recettes fiscales cantonales de toute la Suisse, 56 % provenaient ainsi des villes, bien que seulement 47 % de la population y vivait. Dans la plupart des cantons également, on observe clairement une contribution disproportionnée des villes. Ainsi, dans le canton des Grisons, les villes d'Arosa, Saint-Moritz, Davos et Coire sont responsables de 39 % de l'impôt cantonal direct bien que seulement 26 % de la population vivent en ville. Dans les seuls quatre cantons de Genève, Vaud, Appenzell Rhodes-Extérieures et Nidwalden, la part des impôts directs des personnes morales et physiques est inférieure à la part de population.

⁹⁹ Ecoplan (2015)

¹⁰⁰ Le terme «ville» désigne les villes telles que définies par l'OFS.

Illustration 39: Part du produit de l'impôt cantonal direct des personnes physiques et morales provenant des villes en 2011



Source: Ecoplan (2015).

10.3 Remarques sur la statistique de la TVA

En Suisse, la TVA est représentée dans deux statistiques différentes: la statistique de la TVA de l'AFC et le compte d'État (voir Illustration 40). Les légères différences entre les deux statistiques s'expliquent par le fait que la statistique de la TVA de l'AFC comprend toutes les créances générées pendant une année. En revanche, les créances comptabilisées sont enregistrées dans le compte d'État.¹⁰¹ Les paragraphes et les graphiques suivants se réfèrent à la statistique de la TVA de l'AFC.

Le produit de la TVA se compose de deux sources:

- Une partie résulte de la différence entre l'impôt dû à l'AFC et l'impôt qui est récupéré par l'AFC (créance fiscale nette en faveur de l'AFC).

Ce montant constitue la base de la statistique de la TVA de l'AFC et sert de base au présent rapport.

- La deuxième partie est rattachée à l'Administration fédérale des douanes (AFD), qui est responsable de la perception de la TVA sur les importations.

La créance fiscale nette totale de la Suisse correspond donc à la somme des créances fiscales de l'AFC et de l'AFD. Les exportations depuis la Suisse sont exonérées de la TVA, ce qui signifie que l'impôt préalable peut être déduit auprès de l'AFC. L'AFD prélève la TVA sur les importations. Les contribuables suisses peuvent ensuite déduire à nouveau cet impôt sur les importations en tant que déduction de l'impôt préalable auprès de l'AFC.¹⁰²

¹⁰¹ Source: AFC TVA 2018

¹⁰² Source: AFC TVA 2018

En 2018, le produit de la TVA s'élevait à environ 22,6 milliards de CHF (voir Illustration 40). Sur ce total, 52 % ont été perçus par l'Administration fédérale des contributions et 48 % par l'Administration fédérale des douanes. L'évolution depuis 2014 montre que le produit de la TVA est resté à peu près constant au fil des ans.

Illustration 40: Vue d'ensemble du produit de la TVA de 2014 à 2018

An- née	Administration fédérale des contributions		Administration fédérale des douanes		Total des créances fiscales nettes		Selon le compte d'État
	en millions de CHF	en %	en millions de CHF	en %	en millions de CHF	en %	en millions de CHF
2014	11'175.2	48.8	11'713.4	51.2	22'888.6	100.0	22'613.5
2015	12'547.4	55.5	10'040.7	44.5	22'588.0	100.0	22'454.4
2016	12'663.8	55.5	10'141.8	44.5	22'805.6	100.0	22'457.8
2017	12'455.8	54.2	10'509.4	45.8	22'965.2	100.0	22'902.0
2018	11'726.9	51.8	10'894.1	48.2	22'621.0	100.0	22'643.6

Source: Administration fédérale des contributions AFC: statistique sur la TVA de l'AFC, 2021

Contenu et limites de la statistique sur la TVA

La statistique sur la TVA de l'AFC offre la base permettant de faire des déclarations sur les impôts prélevés sur les prestations, la répartition par taux d'imposition, les déductions de l'impôt préalable ainsi que la TVA due ou récupérée. La créance fiscale nette de l'AFC se compose de l'impôt sur le chiffre d'affaires imposable, déduction faite de l'impôt préalable imputable.¹⁰³ Les facteurs suivants doivent toutefois être pris en compte lors de l'interprétation des données:

- Les entreprises qui ne remplissent pas la condition d'assujettissement ne sont pas incluses dans la statistique sur la TVA.
- Les groupes d'entreprises ne sont comptabilisés qu'en tant que contribuable unique
- Taux de la dette fiscale nette
- Délimitations imprécises dans les domaines de l'exportation et de la déduction de l'impôt préalable
- Les modifications de la loi sur la TVA rendent difficile la comparaison entre les différentes années

En outre, les contributions fiscales suivantes ne sont pas comprises dans la statistique sur la TVA:

¹⁰³ La TVA déductible imputable est le montant de la taxe que le contribuable a payé à ses fournisseurs. Celui-ci peut être déduit de la taxe sur le chiffre d'affaires imposable.

- Les contributions fiscales en dehors des décomptes remis en bonne et due forme, que l'AFC a réclamées au moyen de décomptes complémentaires ou qu'elle a remboursées au moyen d'avis de crédit.
- Diverses prestations de services (p. ex. santé, enseignement, formation, etc.) sont exclues de l'impôt.
- L'impôt sur les biens importés ne figure pas dans la statistique car il est prélevé par l'AFD. Toutefois, celui-ci entre indirectement dans la statistique puisqu'il peut être déduit de leur décompte par les contribuables en tant qu'impôt préalable. L'impôt sur les importations des particuliers et des entreprises non assujetties n'est pas représenté.

Une autre limite réside dans l'interprétation de la répartition géographique des chiffres d'affaires imposables. Alors que de nombreuses entreprises réalisent leur chiffre d'affaires imposable dans tout le pays, le chiffre d'affaires (et donc la créance fiscale nette de l'AFC) n'est attribué qu'à la commune dans laquelle se trouve le siège de l'entreprise.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Source: Administration fédérale des contributions (AFC), statistique sur la valeur ajoutée 2018

10.4 Péréquation financière et compensation des charges

Illustration 41: CCG par habitant-e de la population rurale, CCS par habitant-e de la population urbaine

Canton	Population (en 2020)	CCG	CCG par habitant-e pop. rurale	CCS	CCS par habitant-e pop. urbaine
Zürich	1'553'423	-	-	109'001'466	91
Bern	1'043'132	28'123'677	89	-	-
Luzern	416'347	6'007'519	39	-	-
Uri	36'819	11'496'308	1'396	-	-
Schwyz	162'157	6'928'330	216	-	-
Obwalden	38'108	6'114'824	222	-	-
Nidwalden	43'520	1'400'223	65	-	-
Glarus	40'851	5'339'206	563	-	-
Zug	128'794	-	-	1'939'001	16
Fribourg	325'496	8'865'451	66	-	-
Solothurn	277'462	-	-	8'315'748	50
Basel-Stadt	196'735	-	-	69'936'746	355
Basel-Landschaft	290'969	-	-	-	-
Schaffhausen	83'107	-	-	683'401	14
Appenzell Ausserrhoden	55'309	20'245'890	1'059	-	-
Appenzell Innerrhoden	16'293	8'678'279	533	-	-
St. Gallen	514'504	1'867'763	18	-	-
Graubünden	200'096	137'084'756	1'207	-	-
Aargau	694'072	-	-	-	-
Thurgau	282'909	3'159'577	29	-	-
Ticino	350'986	14'716'994	326	6'364'369	25
Vaud	814'762	107'042	1	119'892'856	239
Valais	348'503	73'973'431	812	12'789'809	66
Neuchâtel	175'894	22'812'303	836	15'001'183	145
Genève	506'343	-	-	157'487'813	341
Jura	73'709	4'490'819	114	-	-
Suisse	8'670'300	361'412'393	206	501'412'393	92

Source: Propre calcul sur la base de la compensation des charges de 2022 (Administration fédérale des finances AFC 2021) et de la population résidente permanente (OFS STATPOP 2021).

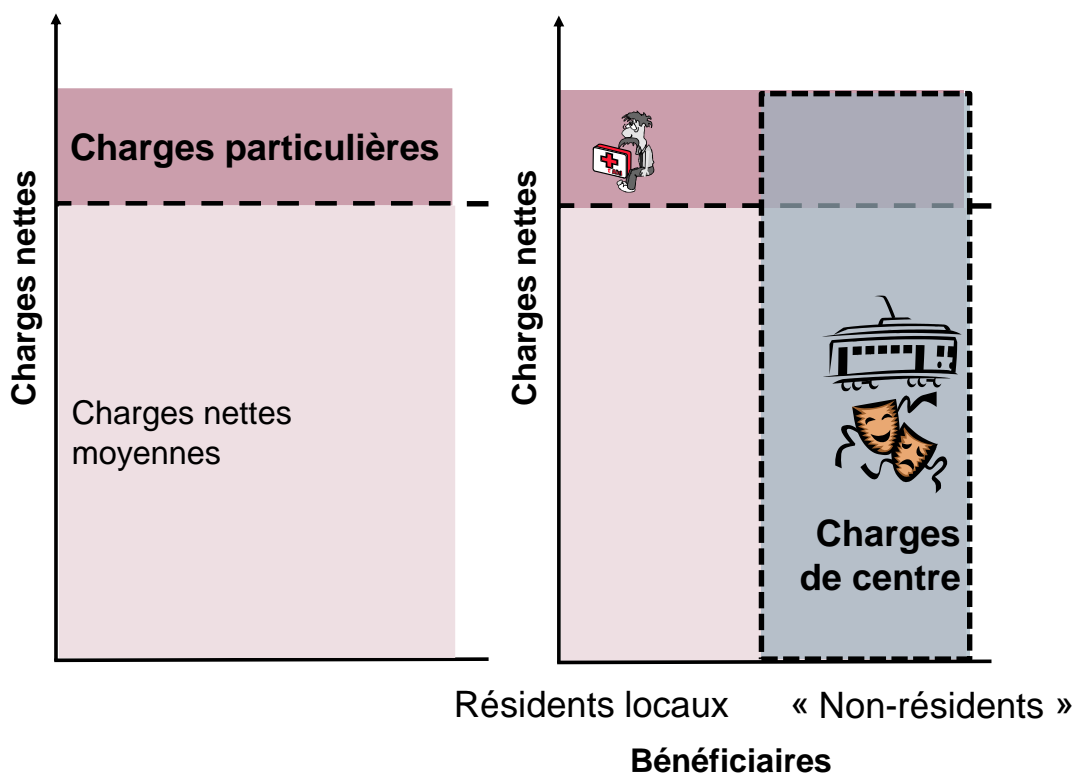
10.5 Charges de centre et charges spéciales

Définitions

- Les **charges de centre** sont des prestations du centre dont **profitent les usagers et 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. La théorie des charges de centre est traitée en détails dans le rapport méthodologique.¹⁰⁵
- 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: villes comptant un taux élevé de pauvres, chômeurs, personnes âgées, etc.) Une description détaillée de la thématique des charges spéciales se trouve par exemple dans l'étude de l'ARE de 2013.¹⁰⁶

Il convient de noter que les deux définitions se recoupent partiellement. Dans une perspective globale, il convient donc d'éviter les doubles comptages (cf. Illustration 42).

Illustration 42: Illustration des définitions des charges de centre et des charges spéciales



¹⁰⁵ Ecoplan (2017b).

¹⁰⁶ Office fédéral du développement territorial ARE (2013).

10.6 Charges de centre dans le canton de Berne

Illustration 43: Calcul des charges de centre en 2019, en milliers de CHF

Domaine	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal
Transports privés	47'560	13'226	9'335	4'252	3'771
Sécurité publique	9'798	1'622	1'025	218	419
Infrastructures d'accueil	18'333	7'100	1'774	471	445
Sports	12'160	5'280	1'762	1'191	2'069
Sécurité sociale	1'677	1'024	98	283	180
Culture	23'479	8'273	2'854	608	1'448
Charges de centre	113'007	36'525	16'848	7'023	8'332
Profits de centre (effets réciproques)	9'606	3'105	1'432	597	0
Avantages de site / autofinancement	5'889	1'742	580	280	435
Charges de centre nettes	97'512	31'678	14'836	6'146	7'897
Indemnité forfaitaire (Art.15) : 63.1%	61'506	19'981	9'357	0	0
Déduction péréquation financière (Art.14)	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897
Effet déduction péréquation financière	10'886	2'991	822	1'880	3'097
Total indemnité charges de centre	72'392	22'972	10'179	1'880	3'097
Total indemnité charges de centre (en %)	74%	73%	69%	31%	39%

Source: Propre représentation basée sur la fixation des indemnités pour l'année 2021, cf. Conseil-exécutif du canton de Berne (2021).

Trois déductions sont opérées sur les charges de centre afin d'obtenir les charges de centre nettes (selon l'art. 13 LPFC¹⁰⁷) donnant droit à une compensation:

- Déduction pour les **avantages de centre**: Les prestations fournies par les communes de l'agglomération en faveur des centres sont ainsi prises en compte.
- Déduction pour **avantages d'implantation**, par exemple pour un meilleur accès de la population urbaine aux installations d'infrastructure.
- Déduction pour les **possibilités d'autofinancement**: Dans cette optique, tous les domaines de prestations sont évalués en examinant si des mesures appropriées permettraient d'atteindre une meilleure couverture des coûts, plus conforme au principe de causalité.

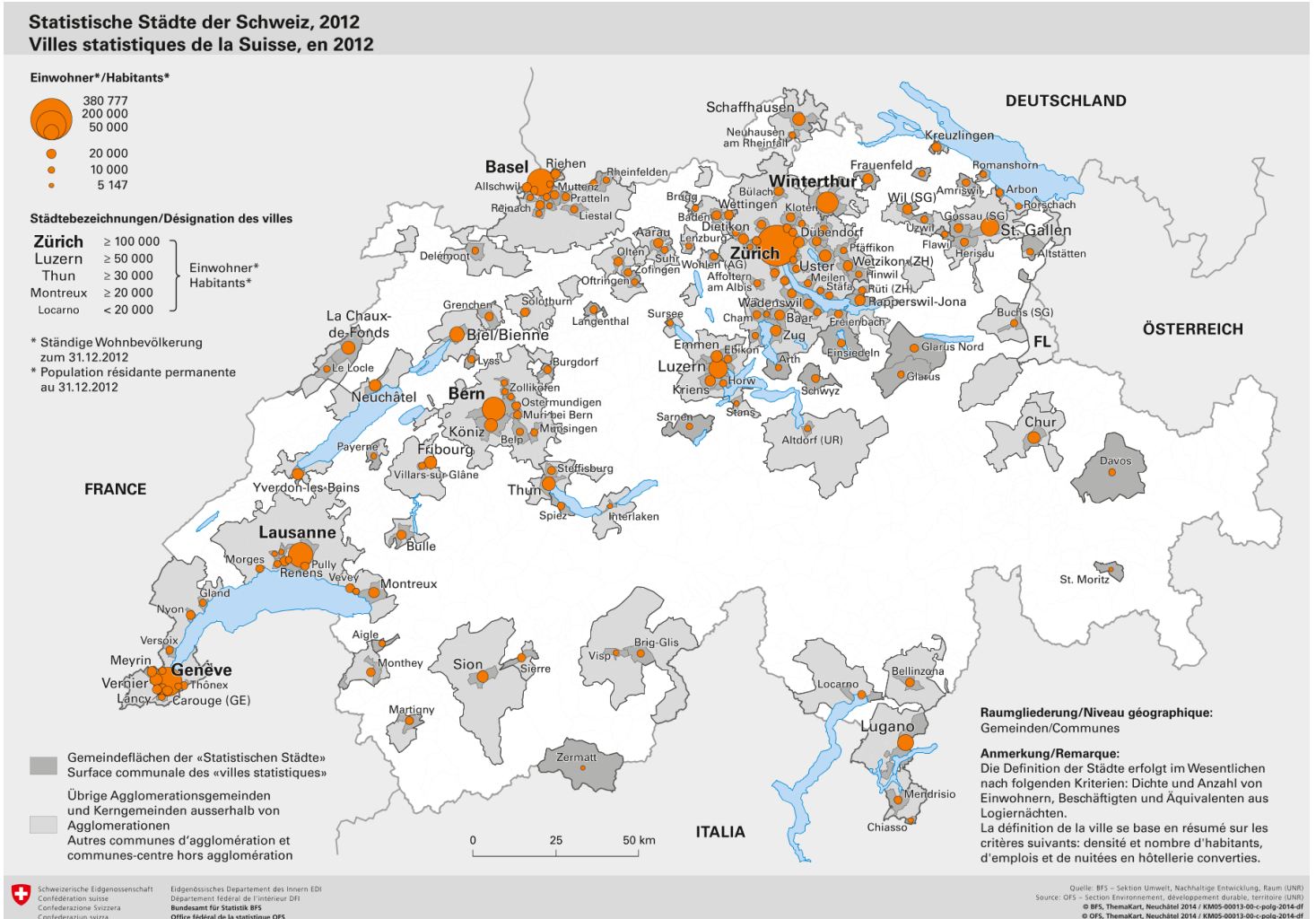
La LPFC a recours à deux instruments pour décharger de manière ciblée les communes remplissant des fonctions de centre urbain (art. 12 ss LPFC):

- D'une part, une **compensation forfaitaire** des charges de centre des communes de Berne, Bienne et Thoune par une subvention (art. 15 LPFC), financée par le canton (art. 16 LPFC).
- D'autre part, un **allègement des communes ayant des fonctions de centre dans la péréquation financière** (péréquation des ressources) par la déduction des charges de centre restantes lors du calcul du rendement fiscal ordinaire harmonisé (art. 14 LPFC). Cette déduction peut être

¹⁰⁷ Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) du 27.11 2000 (état 01.01.2022), BSG 631.1.

effectuée par les villes de Berne, Bienne, Thoun, Berthoud et Langenthal, car elles assument une fonction de centre pour leur région.

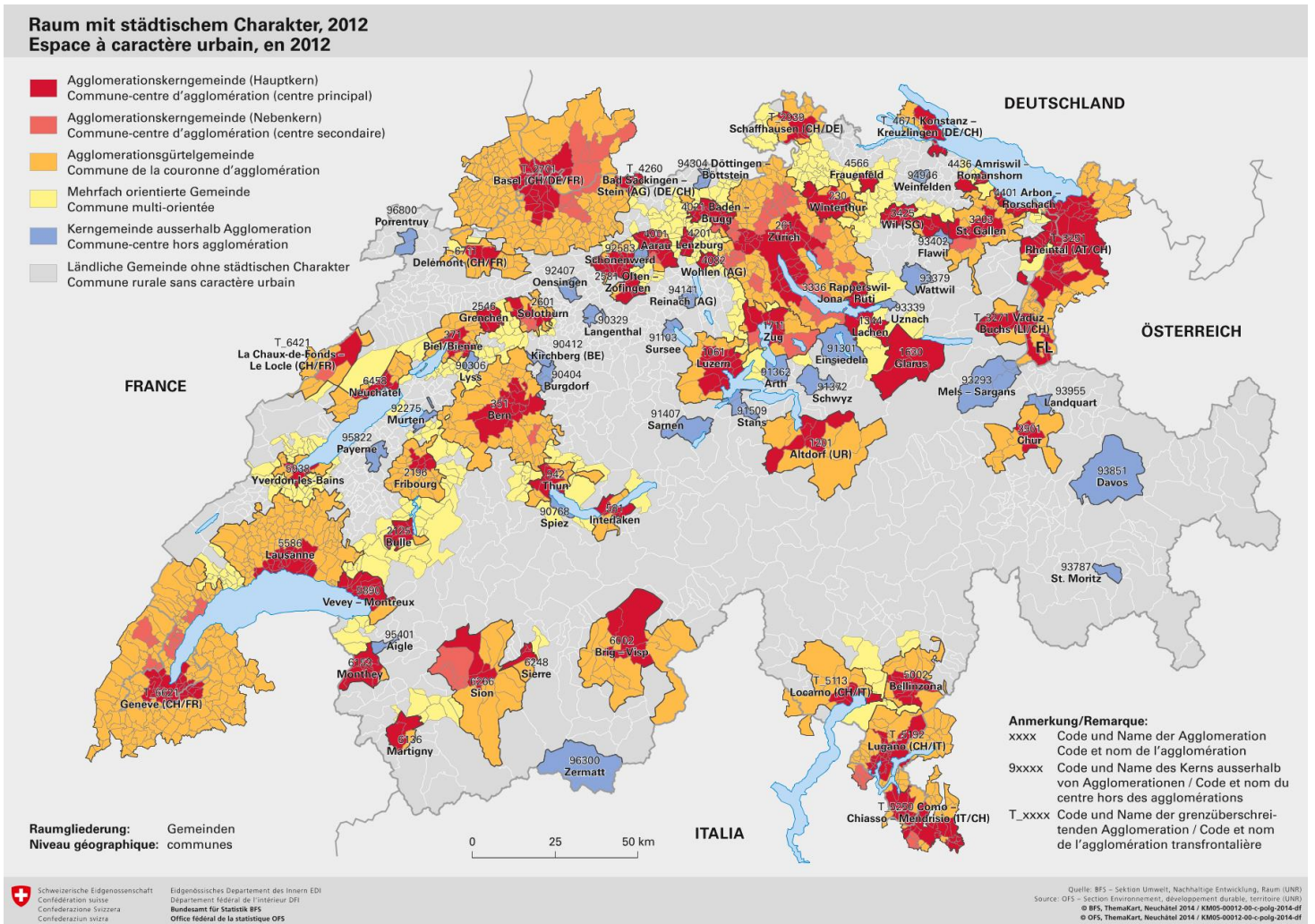
10.7 Statistiques des villes suisses



Source: OFS (2022), typologies spatiales, en ligne sous: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html>

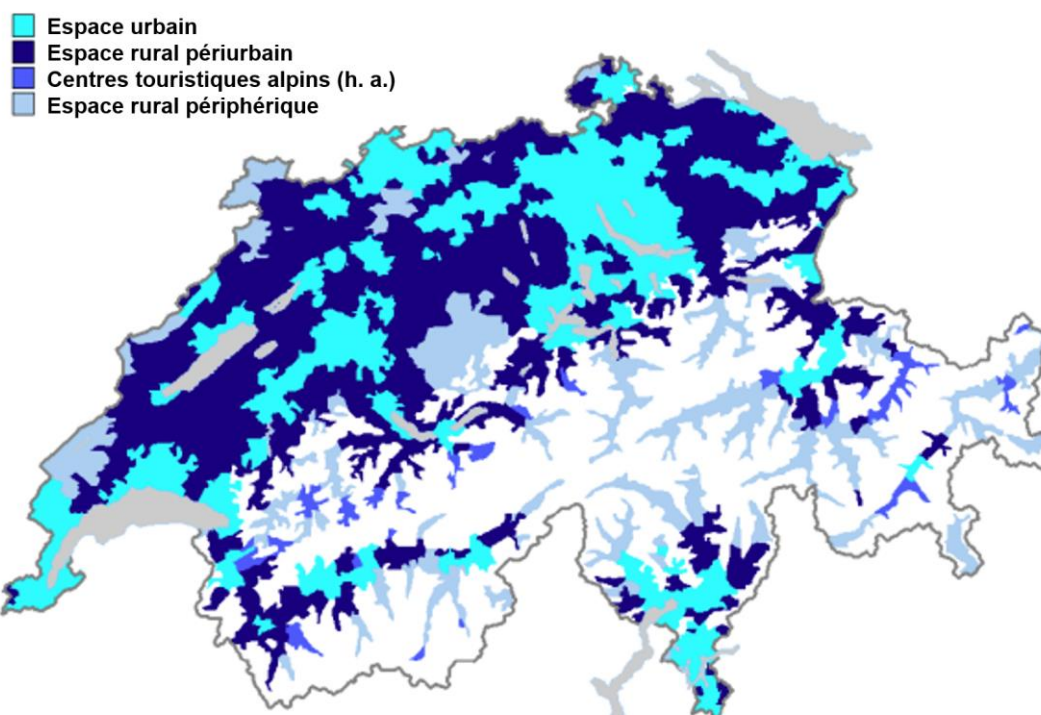
La définition repose sur des critères de densité et de taille (population et emplois) et indique s'il s'agit d'une ville au sens statistique du terme. En outre, des critères institutionnels ou historiques peuvent être utilisés (voir Office fédéral de la statistique OFS (2014)).

10.8 Communes-centres d'agglomération



Source: OFS (2022), typologies spatiales, en ligne sous: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html>

10.9 Représentation cartographique des espaces ruraux et urbains en Suisse (2011)

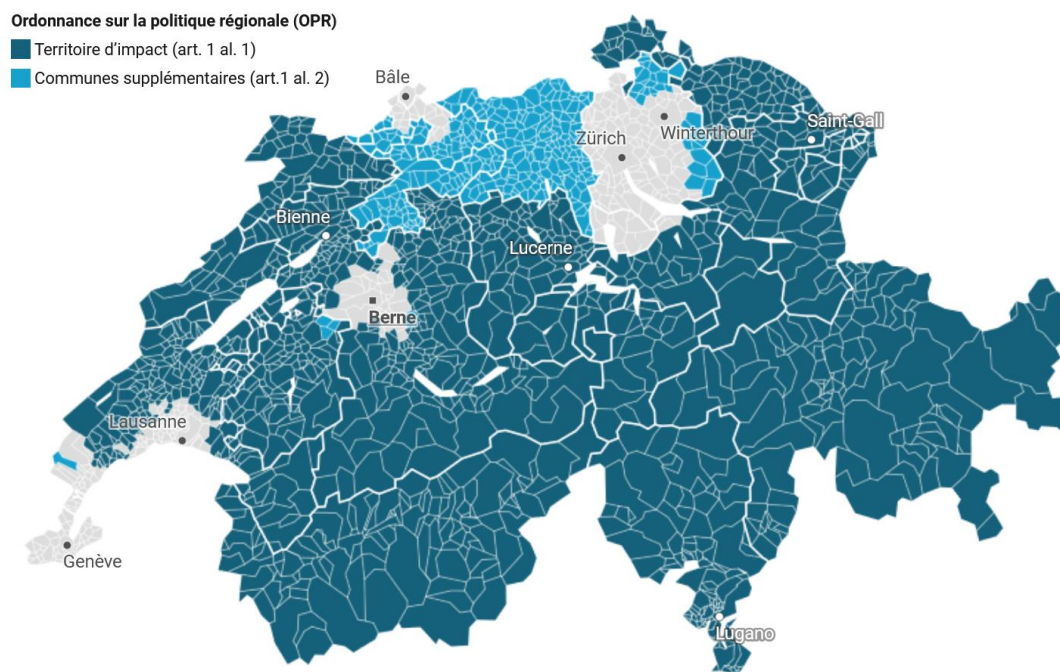


Quelle: ECOPLAN (2011): Kartengrundlage ©ThemaKart.

Source: Office fédéral du développement territorial ARE (2014)

10.10 Périmètre de soutien NPR

Illustration 44: Champ d'action de la Nouvelle politique régionale NPR 2020-2023



Source: [regiosuisse](#) (2022a)

10.11 Bases juridiques des projets d'agglomération

- L'art. 50 al. 3 de la Constitution fédérale constitue la base de la conception de la politique des agglomérations de la Confédération. Il y est ancré que la Confédération «prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». L'art. 86 al. 3 lettre bbis de la Constitution fédérale constitue la base de l'utilisation d'une partie du revenu de l'impôt sur les huiles minérales affecté aux transports routiers en vue d'améliorer l'infrastructure des transports dans les villes et les agglomérations.
- Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure du 6 octobre 2006 (RS 725.13; LFINfr): Les prescriptions sommaires relatives à l'utilisation des fonds (art. 4 et art. 7 al. 5-7 LFINfr) ainsi que les traits fondamentaux du financement des projets (art. 7 al. 3 et 4 LFINfr) sont statués dans ce décret (parallèlement à la création du fonds). 20 milliards de CHF (situation des prix en 2005, sans prise en considération du renchérissement et de la TVA) pour l'achèvement (8,5 milliards de CHF) et l'élimination des goulets d'étranglement (5,5 milliards de CHF) du réseau des routes nationales et pour l'amélioration des infrastructures de trafic dans les villes et les agglomérations (6 milliards de CHF) seront mis à disposition durant 20 ans à partir du fonds d'infrastructure. L'art. 7 al. 3 LFINfr prévoit que le Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale présente un programme de cofinancement de projets d'agglomérations (programme en faveur du trafic d'agglomération) au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la LFINfr. L'art. 7 al. 4 stipule que le Conseil fédéral devra demander à l'Assemblée fédérale la libération des fonds de cofinancement des projets d'agglomération pour l'étape suivante de quatre ans.
- La loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et la redevance autoroutière, articles 17a à 17d (RS 725.116.2; LUMin) et l'ordonnance correspondante du 7 novembre 2007 (RS 725.116.21; OUMin), articles 19 à 25, contiennent les autres dispositions sur l'aide accordée au trafic d'agglomération. Sont notamment à souligner:
 - Conformément à l'art. 17b LUMin, les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des entités responsables. Le Conseil fédéral désigne les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions. Le Conseil fédéral s'appuie pour ce faire sur la définition de l'Office fédéral de la statistique.
 - L'art. 23 OUMin stipule que la planification et la réalisation des projets d'agglomération sont du ressort des entités organismes responsables. Ils sont notamment responsables de l'adéquation technique et de la conformité des différentes parties du projet. Pour garantir le caractère obligatoire du projet d'agglomération, les entités responsables des pouvoirs publics concernés (canton, commune) doivent l'approuver.
 - Les critères d'évaluation des projets d'agglomération sont régis dans les grandes lignes par la LUMin. Les «Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération» du DETEC régissent les exigences de base à remplir ainsi que les critères de détermination de l'efficacité du projet («critères d'efficacité») dans le détail.
 - Concernant le montant des contributions de la Confédération, l'art. 22 OUMin prévoit qu'il dépende de l'efficacité globale d'un projet d'agglomération et s'élève de 30 à 50 % aux coûts imputables prouvés.

Source: Ecoplan (2016a).

10.12 Considérations sur les performances et les coûts des modes de transport

Dans le domaine des transports, la construction (ou l'acquisition), l'entretien et l'exploitation des infrastructures (ou des moyens de transport) entraînent des **coûts** élevés. À cela s'ajoutent, en particulier pour le trafic routier, des coûts externes sous forme d'accidents, de dommages environnementaux et de coûts de santé. En revanche, la marche et le vélo génèrent des bénéfices externes pour la santé en évitant des décès prématurés et des maladies.¹⁰⁸ Si l'on prend en compte l'ensemble des coûts, c'est-à-dire aussi bien les coûts (directs et externes) assumés par ceux qui en sont à l'origine que les coûts supportés par des tiers, on obtient pour les trafics routier, ferroviaire et aérien des coûts totaux d'environ 94,9 milliards de CHF – selon une analyse de l'OFS datant de 2021.¹⁰⁹ Avec 52,5 milliards de CHF, plus de la moitié de ce montant est consacrée au transport de personnes par la route (sans compter les déplacements à pied et à vélo). Ces coûts se composent des coûts des moyens de transport supportés par les usagers eux-mêmes pour les voitures de tourisme (dépenses pour les voitures de tourisme, les motos, etc.) à hauteur de 29,4 milliards de CHF, des coûts d'infrastructure de 6,1 milliards de CHF et des coûts en partie immatériels des accidents (9,6 milliards de CHF) ainsi que des dommages à l'environnement et à la santé dus au trafic (7,4 milliards de CHF). Dans une vue d'ensemble des coûts et du financement des transports, tous modes confondus, l'OFS arrive à la conclusion que les coûts non supportés par les usagers des transports sont à peu près équivalents pour les transports privés et les transports publics: après prise en compte de toutes les compensations et prestations de transfert¹¹⁰, les transports routiers privés ainsi que les transports routiers et ferroviaires publics génèrent chacun 7,5 milliards de CHF de coûts non supportés par les usagers eux-mêmes.

Cette analyse ne tient toutefois pas compte de tous les coûts externes du trafic routier privé. Selon la ventilation ci-dessus, ceux-ci s'élèvent à 17 milliards de CHF pour les accidents et les dommages environnementaux et sanitaires. La vue d'ensemble intermodale ne prend en compte que les coûts externes qui sont générés en dehors du mode de transport concerné. Ainsi, les coûts des accidents causés par des conductrices et conducteurs de véhicules à moteur privés à d'autres véhicules à moteur privés sont considérés comme internes au mode de transport et donc couverts.

La comparaison des coûts absolus entre les différents modes de transport doit en principe être effectuée avec prudence. En effet, les différents moyens de transport fournissent des **prestations de transport ou des dépenses de transport** différentes. De plus, les moyens de transport se distinguent par leur utilisation efficiente des surfaces (voir paragraphe suivant). Si l'on ne prend comme point de référence que les performances de transport, les voitures de tourisme, par exemple, transportent au total beaucoup plus de personnes que les autres moyens

¹⁰⁸ Office fédéral du développement territorial ARE (2022c).

¹⁰⁹ Office fédéral de la statistique OFS (2021a).

¹¹⁰ P. ex. les impôts et taxes spécifiques au transport, les dépenses des passagers pour les billets et les abonnements ou les compensations versées par les pouvoirs publics aux entreprises de transport (cf. Office fédéral de la statistique OFS (2021a), S. 3).

de transport. C'est pourquoi les coûts des modes de transport doivent être mis en relation avec la prestation de transport qu'ils fournissent en une année. Dans cette approche, il est certes possible d'indiquer les coûts par personne transportée et par kilomètre, que l'on appelle les passagers-kilomètres, mais il manque les références à l'utilisation efficiente des surfaces.

Le concept de l'**utilisation efficiente des surfaces** permet de mettre en relation la prestation de transport d'un mode de transport avec la surface nécessaire à cet effet. Cette approche revêt une importance particulière compte tenu de la rareté des ressources foncières, en particulier dans les zones densément peuplées comme les villes et les agglomérations. En principe, on entend par utilisation efficiente des surfaces le besoin en surface par personne se déplaçant, un besoin en surface plus faible allant de pair avec une utilisation plus efficiente des surfaces.¹¹¹ Le taux d'occupation ou d'utilisation des modes de transport joue également un rôle. On trouve un exemple de prise en compte de l'utilisation efficiente des surfaces pour évaluer les moyens de transport et les modes de déplacement dans le canton de Bâle-Ville, qui a édicté une ordonnance à ce sujet.¹¹²

Il s'avère que même en considérant uniquement les prestations de transport et les charges, la comparabilité est limitée car il s'agit de valeurs moyennes et la substituabilité entre les différents modes de transport est restreinte. Souvent, les différents types de mobilité se complètent et se conditionnent mutuellement (p. ex. la marche et les transports publics). Pour que les comparaisons soient pertinentes, il faudrait au moins comparer des trajets similaires qui peuvent être effectués avec le même moyen de transport.¹¹³ De plus, l'efficacité des transports devrait être prise en compte pour pouvoir tirer des conclusions pertinentes.

¹¹¹ EBP (2022)

¹¹² Ordonnance sur les moyens de transport respectueux de l'environnement (VuV) du canton de Bâle-Ville, 780.350.

¹¹³ Par exemple, le même trajet en zone urbaine en voiture, à pied, à vélo ou en transports publics routiers (y compris les temps d'attente) ou un trajet comme Genève-Lugano en voiture, en train ou en avion (cf. aussi les explications dans Office fédéral du développement territorial ARE (2021a), S. 11).

Bibliographie

- Office fédéral de la statistique OFS (2014): Fiche signalétique - nomenclature - villes statistiques.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Monitoring de l'espace urbain suisse, étude thématique A9: les charges des centres urbains. Version 01.05.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2013): Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations. Etude de base dans le cadre du Monitoring de l'espace urbain suisse. Berne.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2014): Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011 – 2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.»
- Office fédéral du développement territorial ARE (2020): Maîtrise du trafic dans les agglomérations: Effets des modifications structurelles du territoire urbanisé sur les transports.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2021a): Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2018.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2021b): Perspectives d'évolution du transport 2050: Rapport final.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2022a): Projets d'agglomération de la troisième génération.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2022b): Projets d'agglomération de la quatrième génération, Office fédéral du développement territorial ARE. URL <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung/4g.html>, consulté le 8 février 2022.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2022c): Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2019.
- Office fédéral du développement territorial ARE (2022d): Programme en faveur du trafic d'agglomération, Office fédéral du développement territorial ARE. URL <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung.html>, consulté le 8 février 2022.
- Office fédéral de la statistique (2021): Portraits régionaux 2021: chiffres-clés de toutes les communes, Office fédéral de la statistique. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/15864450>, consulté le 1^{er} juillet 2022.
- Office fédéral de la statistique OFS (2014): Espace à caractère urbain 2012. Rapport explicatif.

- Office fédéral de la statistique OFS (2017): Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012. Dans: BFS Aktuell.
- Office fédéral de la statistique OFS (2021a): Coûts et financement des transports 2018. Transport routier, ferroviaire et aérien.
- Office fédéral de la statistique OFS (2021b): Pendularité. URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/mobilite-transport/transport-personnes/pendularite.html>, consulté le 18 mars 2022.
- Office fédéral de la statistique OFS und Office fédéral du développement territorial ARE (2017): Comportement de la population en matière de transports. Résultats du microrecensement mobilité et transports 2015. Neuchâtel et Berne.
- Office fédéral des routes OFROU (2021): Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), Office fédéral des routes OFROU. URL <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/themes/strassenfinanzierung/naf.html>, consulté le 8 février 2022.
- Office fédéral des routes OFROU (2022): Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). URL <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/themes/strassenfinanzierung/naf.html>, consulté le 12 juillet 2022.
- Office fédéral des transports OFT (2021): Procédure de commande, transport régional de voyageurs. URL <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/themes-generaux/trv/procedure-de-commande.html>, consulté le 28 février 2022.
- Office fédéral des transports OFT (2022): Le fonds d'infrastructure ferroviaire. URL <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/modes-de-transport/chemin-de-fer/infrastructure-ferroviaire/fif-fonds-d-infrastructure-ferroviaire.html>, consulté le 12 juillet 2022.
- Le Conseil fédéral (2018): Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.
- EBP (2022): Utilisation efficace des surfaces dans les transports: clarification des concepts et état des lieux. Aide de travail (état août 2021).
- Ecoplan (2013): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011. (Pertinence des coûts et pondération des indicateurs dans la compensation des charges. Analyse pour les années 2008–2011.) Berne.
- 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? Berne.
- Ecoplan (2016a): Projets d'agglomération. Bilan et perspectives. Une coordination efficace des transports et de l'urbanisation.
- Ecoplan (2016b): Einflussfaktoren und Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich. Analyse in ausgewählten Städten. (Facteurs d'influence et financement des coûts sociaux dans le canton de Zurich. Analyse dans une sélection de villes.)

- Ecoplan (2017a): Evaluation FILAG 2016, dans le cadre de l'évaluation des résultats de la LPFC 2016.
- Ecoplan (2017b): Charges de centre des villes. Rapport méthodologique. Berne, pour le compte de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV).
- Ecoplan (2017c): Charges de centre des villes. Rapport de synthèse. Berne, pour le compte de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV).
- Ecoplan (2018a): Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels: retours d'expérience et recommandations – rapport de base.
- Ecoplan (2018b): Financement des tâches communes et compensation des avantages et des charges: recommandations pour les espaces fonctionnels. Berne, p. 23.
- Ecoplan (2019): Compensation intercantonale des charges culturelles: état des lieux. Berne, p. 106.
- Ecoplan (2020). Pour la description méthodologique, nous renvoyons à l'étude réalisée pour le compte de l'Office fédéral du logement.
- Administration fédérale des finances AFF (2020): Péréquation financière 2021 entre la Confédération et les cantons. Rapport pour la prise de position des cantons.
- Administration fédérale des finances AFF (2021a): Données. URL <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/daten.html>, consulté le 14 juin 2022.
- Administration fédérale des finances AFF (2021b): Péréquation financière 2022 entre la Confédération et les cantons. Rapport pour la prise de position des cantons.
- Administration fédérale des finances AFF (2021c): Péréquation financière. Actualité. URL <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzausgleich/aktuell.html>, consulté le 17 janvier 2022.
- Administration fédérale des finances AFF (2021d): Paiements compensatoires de 2022.
- Administration fédérale des finances AFF (2022): Recettes. URL https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb/einnaemen.html, consulté le 16 juin 2022.
- Département fédéral des finances DFF (2022): Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA). URL <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/legislation/votations/reforme-fiscale-financement-avs/fb-steuervorlage17.html>, consulté le 16 juin 2022.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006): Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn. (Charges et avantages de centre dans le canton de Soleure.)
- Finanzdepartement Steuerverwaltung Kanton Schwyz (2021): Steuerstatistik 2018 des Kantons Schwyz. (Statistique fiscale 2018 du canton de Schwyz.)
- Service d'information des transports publics LITRA (2018): Les transports en chiffres. Édition 2018.

- Kantonale Planungsgruppe Bern (2015): Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003), sur mandat de la Direction des finances du canton de Berne. Rapport final, p. 68.
- KPMG (2021): Swiss Tax Report 2021. URL <https://home.kpmg/ch/de/home/medien/medienmitteilungen/2021/04/internationaler-kampf-um-steuereinnahmen-gefaehrdet-standortattraktivitaet-der-schweiz.html>.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2018): Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich – FILAG (Contrôle des résultats de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges – LPFC), étude sur mandat de la FIN.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2021): Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Compensation des charges de centre pour l'année 2021.
- regiosuisse (2017): Priorité «Lignes directives pour l'avenir», article tiré du n° 12, 8-9 de regioS.
- regiosuisse (2020): Fiche info «Nouvelle politique régionale (NPR)».
- regiosuisse (2021): Fiche info «Nouvelle politique régionale (NPR)».
- regiosuisse (2022a): Aides financières et périmètre, regiosuisse.ch La plate-forme du développement régional en Suisse. URL <https://regiosuisse.ch/fr/aides-financieres-perimetre?787687509=>, consulté le 8 juillet 2022.
- regiosuisse (2022b): Aides financières et domaine de promotion territoriale – Quelles sont les aides financières accordées dans le cadre de la NPR? regiosuisse.ch La plate-forme du développement régional en Suisse. URL <https://regiosuisse.ch/fr/aides-financieres-perimetre?787687509=>, consulté le 8 février 2022.
- regiosuisse (2022c): Méthode, regiosuisse.ch La plate-forme du développement régional en Suisse. URL <https://regiosuisse.ch/fr/monitoring-des-regions/methode?197149220=>, consulté le 28 janvier 2022.
- regiosuisse.ch (2022): Les politiques sectorielles qui marquent le développement du territoire suisse, regiosuisse. URL <https://regiosuisse.ch/fr/politiques-sectorielles-qui-marquent-developpement-du-territoire-suisse?751657086=>, consulté le 15 juin 2022.
- République et canton de Neuchâtel (2022): État de Neuchâtel. Statistique fiscale 2018.
- Rühli, Lukas (2013): Irrgarten Finanzausgleich. (Le labyrinthe de la péréquation financière.) Avenir Suisse.
- Conseil fédéral suisse (2018): 18.065 Message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.
- Conseil fédéral suisse (2015): Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Berne.

Simmen, Helen; Marti, Michael; Osterwald, Stephan; entre autres (2005): Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert? (Les Alpes et le reste de la Suisse: qui paie – qui profite?) vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

Universität Zürich et Infrac (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen. (Charges et avantages de centre de la ville de Schaffhouse.)