

---

## Thèses politiques de la CTA sur le rapport "Financement et compensation des charges dans les agglomérations"

---

*Le Groupe de travail technique tripartite (GTT) complété de plusieurs experts financiers<sup>1</sup> a résumé, sous la forme des thèses ci-après, les enseignements et conclusions du rapport "Financement et compensation des charges dans les agglomérations" (Ecoplan, Advokatur afs) qu'il considère essentiels. Ces thèses ont été adoptées par la CTA du 19 novembre 2010.*

### Un système complexe de gouvernance multi-niveaux

Le rapport sur le financement et la compensation des charges dans les agglomérations montre qu'il n'existe pas de réponse simple aux questions qui se posent dans ces domaines et qu'il ne peut pas y en avoir. Les nombreuses solutions possibles présentées dans ce rapport sont une illustration de notre système complexe de gouvernance multi-niveaux. Ce système présente des avantages reconnus, mais comporte également des inconvénients (complexité, accentuation des différences entre les espaces historiques et fonctionnels). Aucun changement fondamental n'est nécessaire: il convient de s'en tenir en principe à la structure étatique à 3 niveaux et aux instruments existants. Conformément au mandat donné aux auteurs, les réformes territoriales à grande échelle n'ont pas été abordées dans ce rapport. On doit néanmoins de partir du principe que, si de telles réformes peuvent en partie désamorcer les problèmes, elles ne sauraient les résoudre totalement. Tous les acteurs sont invités à se saisir de la problématique analysée dans ce rapport, à examiner la situation dans leur canton et/ou leur agglomération dans le même sens et à procéder aux adaptations nécessaires.

## **1. Gouvernance en lien avec la péréquation financière et la compensation des charges**

### 1.1. La gouvernance en bref: l'étoile du fédéralisme

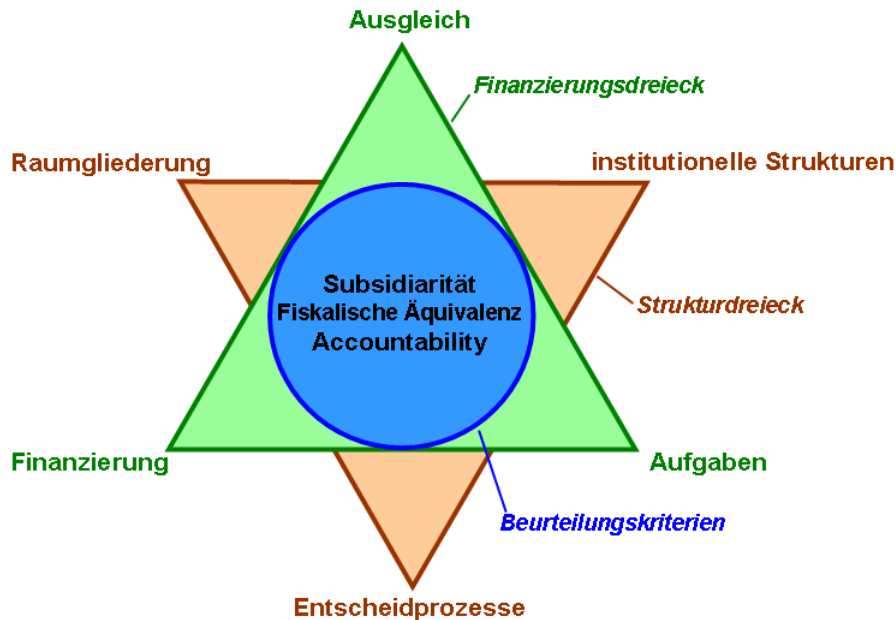
*La gouvernance globale dans un Etat qui comporte plusieurs niveaux est très exigeante. La structure du fédéralisme en étoile, composée d'un triangle du financement et d'un triangle de la structure, nous donne ici un cadre de référence. La "preuve par neuf" institutionnelle et financière de chaque système de gouvernance se fait au moyen des critères d'évaluation.*

La situation de départ et les conditions cadres dans les agglomérations ne sont pas uniformes. Il n'y a donc pas de réponse universelle aux questions de financement et de péréquation dans ces espaces. Au contraire, les instruments de financement et de péréquation doivent être taillés sur mesure en tenant

---

<sup>1</sup> Amstutz Renate, Union des villes suisses (UVS); Bachmann Nicole, Département des finances du canton de Lucerne, section Péréquation financière; Baudet Jacques, greffe municipal (services communaux), Romanel-sur-Lausanne; Baumann Robert, Office fédéral de la justice, Service du fédéralisme; Eckert Nadine, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC); Engel Gerhard, Direction des finances du canton de Berne; Heller Heinrich, Administration des finances de la ville de Zurich; König Ulrich, Association des communes suisses (ACS); Mayer Roman, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne; Meier Madeleine, Département de la justice du canton de Lucerne; Minger Thomas, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC); Oetliker Sybille, Union des villes suisses (UVS); Reinhard Mark, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, section Politique régionale et d'organisation du territoire; Ritter Markus, Département présidentiel du canton de Bâle-Ville; Santschi-Hutzli Barbara, Union des villes suisses (UVS); Tobler Georg, Office fédéral du développement territorial ARE, section Politique des agglomérations; Von der Weid Hager, Service des Communes et des relations institutionnelles du canton de Vaud.

compte des tâches et du contexte spécifique de l'agglomération. Le système en étoile du fédéralisme peut être un outil intéressant dans ce contexte. L'appréciation de modèles de solution concrets ne saurait toutefois faire l'économie d'une évaluation politique. On peut objectiver la discussion en se basant sur des principes institutionnels et financiers (présentés comme "critères d'évaluation" dans l'étoile) (à propos de l'étoile du fédéralisme, cf. pp. 22 - 28 du rapport).



## 1.2. Le triangle du financement (tâches, financement, péréquation)

1.2.1. *D'un point de vue institutionnel, il n'existe pas de tâches de l'agglomération. Il y a des tâches fédérales, cantonales et communales, et les responsabilités financières qui vont avec.*

Même si l'on peut parler de tâches spécifiques aux agglomérations (voir point 1.2.2 ci-après), l'utilisation du concept "tâches de l'agglomération" n'est pas correcte du point de vue institutionnel. Cette notion suggère en effet qu'il existe un niveau étatique "agglomération" qui serait compétent pour la réalisation de tâches concrètes. Tel n'est toutefois pas le cas. La Suisse comporte les trois niveaux institutionnels que sont la Confédération, les cantons et les communes. Ces niveaux sont compétents pour gérer les problèmes qui surviennent dans l'espace fonctionnel de l'agglomération et ce sont eux qui doivent assumer en fin de compte le financement. L'introduction d'un niveau étatique supplémentaire n'est pas acceptée pour la bonne raison que le système actuel, déjà très complexe, deviendrait encore plus compliqué et plus opaque (cf. rapport GTT "Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations", 2004, p. 44; et p. 39 du rapport).

1.2.2. *Il existe toutefois des tâches spécifiques aux agglomérations.*

- *D'un point de vue fonctionnel, ces tâches sont celles qui présentent un intérêt d'ordre plus général et nécessitent une coordination accrue.*
- *D'un point de vue financier, ces tâches sont celles qui entraînent des coûts par habitant nettement plus élevés que dans d'autres communes.*

- *Une collaboration dans les agglomérations – pour autant qu'elle soit institutionnalisée à bon escient – contribue de manière importante à gérer les problèmes qui surviennent dans l'espace fonctionnel.*

Les tâches, leur financement et les éventuels instruments de péréquation sont inséparables et étroitement liées entre eux. Quiconque entend se pencher sur les questions de financement et de péréquation dans les agglomérations doit donc d'abord répondre à la question de savoir quelles sont les tâches spécifiques des agglomérations. D'un point de vue fonctionnel, on notera par exemple que relèvent spécifiquement de l'agglomération des tâches dans les domaines des transports, de l'aménagement du territoire et, en particulier, de l'urbanisation. Une analyse des finances publiques permet en outre de montrer que les tâches dans les domaines de la sécurité publique, de la culture et des loisirs, de la santé et de l'aide sociale peuvent tout particulièrement être considérées comme étant spécifiques à l'agglomération (p. 39 - 43 du rapport). Les structures de collaboration dans les agglomérations sont indispensables pour la maîtrise de ces tâches. Il convient toutefois de tenir compte du fait que, au final, la responsabilité politique et financière reste du ressort des trois niveaux étatiques.

*1.2.3. Le financement des tâches publiques est assuré par des taxes ou des indemnités compensatoires. Les agglomérations ne prélèvent en général pas de taxes et ne sont pas récipiendaires directs de compensations. Les flux financiers passent en effet par les cantons ou les communes d'une agglomération.*

L'organisation étatique à trois niveaux (cf. chiffre 1.2.1) se reflète également dans les flux financiers: Confédération, cantons et communes génèrent les fonds publics en prélevant des taxes et doivent répondre de leur utilisation (cf. p. 19 du rapport). Il convient de toujours tenir compte de cet aspect lors des discussions sur les systèmes de financement et de péréquation dans les agglomérations (cf. également à ce propos les thèses sous 2.1.1 – 2.1.3).

### 1.3 Le triangle de la structure (structures institutionnelles, processus de décision, structure territoriale)

*1.3.1. Les questions de financement et de péréquation doivent toujours être discutées en lien avec les structures concernées, leurs processus de décision et la structure territoriale correspondante.*

Le triangle du financement ne peut pas être considéré indépendamment du triangle de la structure. Une gouvernance globale conséquente exige de savoir non seulement quelles tâches doivent être accomplies avec quels moyens (et éventuellement en faisant appel à quels instruments péréquatifs), mais également quelles structures institutionnelles sont disponibles dans tel ou tel espace pour gérer ces tâches et comment les processus de décision sont organisés (cf. pp. 25 ss. du rapport).

*1.3.2. Les problématiques dans les agglomérations se réfèrent à des espaces (fonctionnels) qui ne coïncident souvent pas avec les frontières nationales, cantonales et communales; ceci pose des exigences élevées au niveau de l'accomplissement des tâches et de la recherche de mécanismes de financement appropriés.*

Le défi de l'agglomération réside dans le fait que les tâches relevant de l'espace fonctionnel ne peuvent souvent pas - ou pas de manière efficiente - être accomplies, financées et assumées dans le cadre des structures institutionnelles existantes et des processus de décision éprouvés. La participation d'un

grand nombre d'acteurs (structures), qui doivent œuvrer dans des espaces différents et se chevauchant partiellement, pose donc des exigences élevées à l'organisation des processus de décision (cf. p. 25 s. du rapport).

#### 1.4. Evaluation de modèles

*1.4.1. Les questions de financement et de péréquation doivent être traitées sur la base de principes institutionnels et financiers. On mentionnera ici en particulier le principe de la subsidiarité, le principe de l'équivalence fiscale, ainsi que le principe de la responsabilité démocratique (accountability). Ces principes peuvent servir de critères pour évaluer les mécanismes de répartition des tâches, de financement et de péréquation.*

L'étoile du fédéralisme doit être comprise ici comme une base pour la discussion politique. L'évaluation de modèles de solution concrets est du ressort de la politique. La discussion peut être objectivée si elle se conforme aux critères d'évaluation mentionnés, ce qui présuppose toutefois que tous les participants s'entendent sur une interprétation commune des concepts. Dans ce sens, les critères d'évaluation doivent être définis dans les thèses ci-après.

*1.4.2. Le principe de la subsidiarité signifie*

- *qu'une tâche est accomplie au niveau le plus bas possible (proximité maximale avec la population et accès aux informations nécessaires à l'accomplissement efficace et effectif des tâches; proximité avec les problèmes)*
- *que ce niveau dispose de la capacité nécessaire pour résoudre les problèmes (compétence technique, ressources, processus efficaces).*

Dans les agglomérations, les tâches sont souvent accomplies à un niveau trop bas (commune) ou trop élevé (canton), ce qui contredit le principe de la subsidiarité. Le défi consiste ici à créer des structures de décision dans l'espace fonctionnel (à propos du principe de la subsidiarité, cf. p. 18 et p. 27 du rapport).

*1.4.3. Le principe de l'équivalence fiscale signifie que les cercles des utilisateurs, des financeurs et des décideurs doivent coïncider le plus largement possible. Ce principe se traduit par les trois empreintes ci-après:*

- *Identité des décideurs et des financeurs (celui qui commande paie) (empreinte plutôt verticale)*
- *Identité des utilisateurs et des financeurs (celui qui profite paie) (empreinte plutôt horizontale)*
- *Identité des utilisateurs et des décideurs*

La première empreinte est souvent (pas seulement dans les agglomérations) pertinente dans un rapport vertical, par exemple lorsque le niveau supérieur fixe des standards alors que le financement des tâches est laissé au niveau inférieur. La deuxième empreinte s'accroît surtout dans un rapport horizontal, par exemple lorsque les habitants d'une commune faisant partie d'une agglomération utilisent des prestations fournies par les communes du centre mais sans devoir payer (de manière adéquate) pour ces prestations. La troisième empreinte montre enfin que tous ceux qui profitent d'une offre (et donc qui devraient également la cofinancer) devraient également être impliqués dans la prise de décision (à propos du principe de l'équivalence fiscale, cf. p. 27 s. du rapport).

#### 1.4.4. Responsabilité signifie contrôle démocratique. Celui-ci présuppose

- que la responsabilité (des tâches et du financement) est clairement définie;
- que des mécanismes d'information existent (présentation des comptes; transparence dans le sens de traçabilité de l'action publique);
- que des possibilités de sanctions existent (p.ex. non-réélection, référendum, etc.) plus la possibilité de sanction est directe, plus elle est efficace.

Le contrôle démocratique de l'accomplissement des tâches dans l'espace fonctionnel de l'agglomération constitue un défi particulier, car une majorité des acteurs y participe régulièrement alors même que les responsabilités (partielles) des différents acteurs sont souvent peu claires, que les processus de décision sont souvent délocalisés dans des instances de coopération peu accessibles au grand public et qu'il n'existe la plupart du temps que des mécanismes de sanction indirects (à propos de la responsabilité, cf. p. 27 du rapport).

## **2. Instruments de financement et de péréquation**

### 2.1. Principes généraux relatifs à la conception des instruments de financement et de péréquation

*2.1.1. Faut-il une péréquation horizontale ou verticale – et si oui de quelle ampleur – des ressources ou des charges? Si cette question requiert une réponse politique (lutte pour la répartition des moyens financiers), il est juste néanmoins de compenser les charges de centre (effets de débordement) car elles constituent une distorsion du système.*

La répartition des moyens financiers est en fin de compte toujours l'expression des rapports de force politiques et non pas le résultat d'un processus scientifique. Cela étant, il convient de porter un regard différencié dans ce domaine, en particulier pour ce qui est de la compensation des charges: si l'indemnisation des charges excessives des centres (à savoir les charges qui résultent des prestations structurellement déterminées servies par les centres à leur propre population) est une question d'évaluation politique, il faut en principe chercher à indemniser les charges de centre (à savoir les charges qui résultent des prestations que servent les centres en faveur de la population extérieure et qui ne sont pas suffisamment couvertes par celle-ci via des taxes ou des indemnisations - ce que l'on appelle les effets de débordement) avec l'octroi simultané d'une possibilité de codécision pour les contributeurs financiers, car ces effets de débordement constituent une distorsion du système (non-respect de l'équivalence fiscale) (cf. p. 106 s. du rapport).

*2.1.2. Les problématiques particulières des agglomérations doivent être prises en considération déjà au niveau de la conception du système de financement et de péréquation valable en général (pour toutes les communes). Les communes doivent être impliquées dans le processus.*

Les instruments de financement et de péréquation sont réglementés par la Confédération et les cantons, le niveau communal devant être impliqué dans le processus. Il semble judicieux de prendre en considération la problématique spécifique des agglomérations déjà lors de la conception du système de financement et de péréquation valable en général (pour toutes les communes). Le financement notamment des tâches qui concernent toutes les communes mais qui entraînent des coûts supérieurs à la moyenne dans les agglomérations est relativement simple à assurer via des instruments de financement et de péréquation cantonaux: s'il existe par exemple une compensation verticale des charges sur l'ensemble du canton (canton – communes) dans l'aide sociale, alors les charges financières particu-

lières des agglomérations seront également compensées de cette manière (cf. p. 75 et p. 118 du rapport).

Les analyses du rapport montrent que, dans de nombreux cas, des réglementations au niveau cantonal (ou au niveau fédéral) sont non seulement plus simples mais également plus efficaces que des modèles complexes conçus pour une configuration de l'agglomération qui n'est souvent pas encore définie sur le plan institutionnel (cf. p. 118 du rapport).

Pour ce qui est des agglomérations intercantionales, résoudre les problèmes qui surviennent s'avère particulièrement difficile car l'autonomie des cantons en matière d'organisation est considérée comme très importante et convenir de solutions entre les cantons impliqués n'est pas simple vu les conflits d'intérêts en présence. Ce sont les cantons qui sont sollicités ici en premier lieu pour aborder les problèmes de leurs agglomérations en associant le niveau communal et en collaborant avec les cantons voisins, et ce dans la mesure du possible avec le soutien de la Confédération (soutien instrumentalement restreint pour des raisons de droit constitutionnel) (cf. p. 120 du rapport).

*2.1.3. Des instruments spécifiques axés sur les agglomérations et implémentés par des structures de coopération institutionnalisées peuvent être judicieux à titre subsidiaire, à condition toutefois que leur structure concrète réponde aux critères d'évaluation (subsidiarité, équivalence fiscale, responsabilité).*

Des instruments de financement spécifiques aux agglomérations sont judicieux surtout là où il existe une marge de manœuvre pour gérer des tâches spécifiques aux agglomérations qui peut être exploitée conjointement (p.ex. dans le domaine de la culture, mais aussi dans celui du trafic d'agglomération) (p. 76 du rapport).

Lors de la mise au point de solutions spécifiques aux agglomérations, il convient de veiller en particulier à ce que celles-ci soient compatibles avec les systèmes supérieurs (structures et instruments des espaces "classiques" [cantons, communes]), c'est-à-dire qu'elles ne soient pas en contradiction avec ces derniers ou qu'elles ne soient pas un obstacle aux effets souhaités.

*2.1.4. L'implémentation de systèmes de financement et de péréquation spécifiques aux agglomérations dans le cadre de formes de coopération institutionnalisées échoue souvent face aux conflits d'intérêts en présence dans les agglomérations. L'expérience montre qu'il incombe en règle générale au niveau supérieur d'assumer le rôle d'arbitre politique.*

Les formes de collaboration institutionnalisées peuvent jouer un rôle important pour résoudre des tâches spécifiques aux agglomérations et accélérer les processus complexes via leurs mécanismes de décision (principe de la majorité, éventuellement qualifiée, pour valider les décisions). Il peut néanmoins être judicieux que le niveau supérieur fixe les conditions cadre via un processus législatif ou, si nécessaire, qu'il impose son autorité et définisse souverainement les principaux indicateurs (notamment la répartition des coûts). Le canton peut assumer le rôle d'arbitre politique face à ses communes. Il pourrait également être utile que la Confédération puisse, en tant que niveau supérieur, assumer la fonction d'arbitre dans les relations intercantionales. La Confédération a toutefois les mains liées pour des raisons de droit constitutionnel.

*2.1.5. Il faut séparer la péréquation des ressources et la compensation des charges; la capacité financière ne doit pas être prise en compte dans la compensation des charges.*

Pour des raisons de transparence, seule la péréquation des ressources doit tenir compte de la capacité financière, autrement dit doit chercher à minimiser autant que faire se peut les écarts de capacité financière. Mais ces écarts ne sauraient être pris en compte (une seconde fois) dans la compensation des charges (cf. p. 34 du rapport).

*2.1.6. L'évaluation des instruments de financement et de péréquation doit toujours, d'une part, reposer sur l'accomplissement concret de tâches et, d'autre part, tenir compte de la situation globale de l'espace considéré (prise en considération globale).*

Il semble approprié de soumettre les modèles de financement et de péréquation à un processus d'évaluation en deux étapes.

L'examen en référence à l'accomplissement concret de tâches permet d'identifier un potentiel d'optimisation pour chaque domaine de tâches. Les critères d'évaluation (subsidiarité, responsabilité et équivalence fiscale) sont surtout pertinents à ce niveau.

La question de savoir si, dans une agglomération donnée, les trois éléments du triangle du financement (tâches, financement, péréquation) se situent globalement dans un rapport équilibré ne peut en revanche trouver une réponse que dans le cadre d'une prise en compte globale impliquant toutes les tâches spécifiques à l'agglomération et tous les systèmes de financement et de péréquation en jeu (aussi bien nationaux que cantonaux). En d'autres termes, seule une analyse globale de la situation permettra de décider avec fiabilité s'il faut opter pour une péréquation horizontale et/ou verticale avec les instruments appropriés au contexte (p.ex. péréquation des ressources, éventuellement compensation des charges) (cf. p. 70 s. et p. 76 du rapport).

*2.1.7. Les financements de compensation et de solidarité doivent être organisés de sorte qu'ils garantissent un comportement économique et économe.*

Celui qui doit financer ses propres "commandes" se comportera de manière plutôt économique et économe (parfois trop, ce qui peut entrer en collision avec les prescriptions du droit supérieur). Les systèmes solidaires garantissent en revanche que tous les acteurs – quelles que soient leur capacité et leur charge financières – assument intégralement leurs tâches. Subsiste néanmoins le risque que les moyens financiers soient dépensés de manière trop généreuse lorsque le financement est garanti par un tiers. Il convient donc de prévoir des instruments complémentaires, qui encouragent un comportement économique et économe et qui n'empêchent pas totalement la concurrence en matière de qualité des prestations et de niveau de fiscalité (indices de référence, systèmes de bonus-malus, franchises) (cf. p. 62 du rapport).

*2.1.8. Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges sont organisés de manière flexible et maîtrisable*

Ce qui est décisif pour évaluer les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges existants ou futurs, ce sont toujours des prises en compte globales, d'une part, de l'ensemble du système et, d'autre part, de ses impacts sur les divers acteurs impliqués. Il est donc indispensable que les

changements dictés par une réforme soient illustrés à titre prospectif et pour chaque acteur concerné (cantons, communes). C'est là le seul moyen de faire une évaluation fiable de l'impact de la péréquation et donc des modèles. Les changements entre le canton et les communes doivent être présentés en conformité avec la verticalité des rapports dans le cadre d'un bilan global par modèle et, si nécessaire, compensés (p.ex. au moyen d'un transfert de la charge fiscale). Les changements entre les communes doivent également être explicités et, pour autant que cela soit politiquement souhaité, compensés (cf. p. 35 du rapport).

## 2.2. Conception des instruments de financement et de péréquation dans les agglomérations

*2.2.1. L'évaluation des exemples pratiques montre qu'il existe de nombreuses possibilités mais aucun modèle standardisé pour régler les mécanismes de financement et de péréquation dans les agglomérations.*

Les questions concernant le financement et la péréquation ne doivent pas être considérées de manière isolée. L'ensemble du contexte (que l'on peut illustrer de manière simplifiée par les six branches de l'étoile du fédéralisme) doit en effet toujours être pris en compte. Vu la diversité des conceptions non seulement dans la répartition des tâches mais aussi dans les systèmes de financement et de péréquation existants dans les différentes agglomérations, on ne saurait postuler un système de financement et de péréquation uniforme pour les agglomérations. Il s'agit en effet bien davantage d'élaborer une solution individuelle pour chaque agglomération, qui tienne compte des systèmes de financement et de péréquation existant dans leur globalité (cf. p. 118 du rapport).

*2.2.2. Les effets de débordement doivent être réglés de manière appropriée en associant les "cofinanciers" à la prise de décision.*

Il est évident que les centres doivent supporter des charges qui sont causées par des "co-utilisateurs externes". Il faut en principe compenser de tels effets de débordement. L'ampleur de la compensation requiert une évaluation politique. Plus la participation et le droit d'intervention des contributeurs financiers dans la conception de l'offre sont développés, plus ces derniers pourront être impliqués dans le cofinancement (mais toutefois au maximum à hauteur des coûts causés par ces derniers). Il convient en outre de prendre en considération les éventuels instruments de péréquation prévus par le droit supérieur, qui intègrent déjà les charges de centre et les compensent (en partie). Il faut également tenir compte d'un éventuel avantage des centres (cf. p. 105 s. du rapport).

## 2.3. Transparence lors des réformes

*2.3.1. Il faut garantir la transparence aussi bien en ce qui concerne l'état actuel que l'idéal visé.*

Souhaiter une réforme ne peut être justifié objectivement que si l'on est au clair en ce qui concerne les effets de cette dernière sur chaque commune en particulier. Voilà qui nécessite de connaître aussi bien l'état actuel de la situation que l'idéal visé (cf. p. 34 ss. du rapport).



### **3. Développement de la politique des agglomérations**

3.1. *Le développement de la politique des agglomérations doit être encouragé via des impulsions financières.*

Le développement de la politique des agglomérations est d'abord la tâche des agglomérations elles-mêmes, autrement dit une tâche intercommunale, ou intercantonale s'il s'agit d'agglomérations intercantionales. Si toutefois une collaboration renforcée constitue un avantage pour les niveaux supérieurs (p.ex. équivalence fiscale accrue) et si les communes et/ou les cantons, par exemple en raison de conflits d'intérêts, ne sont pas en mesure de faire cavalier seul (principe de la subsidiarité), des incitations financières (mais d'autres types d'incitations également) semblent judicieuses. Les instruments engagés à ce jour (en particulier le soutien de projets pilotes par la Confédération) ont eu des effets importants pour un investissement financier relativement modeste (cf. p. 108 - 117 du rapport).

3.2. *Les subventions doivent être structurées comme des incitations à adopter un certain comportement (p.ex. coordination de la planification, création de structures communes). Il convient de veiller ici à la répartition des compétences institutionnelles. Les conditions cadres institutionnelles s'avèrent trop limitatives en vue d'une application correcte du principe de la conditionnalité des subventions fédérales.*

Le cofinancement des tâches qui, en vertu de la Constitution fédérale, relèvent du domaine de compétence des cantons peut se justifier selon le principe de l'équivalence fiscale pour autant que l'attribution de moyens financiers soit couplé à certaines conditions qui encouragent un développement structurel de la politique des agglomérations (p.ex. coordination de la planification ou existence de structures communes), car ce développement structurel génère un avantage pour la Confédération. L'actuelle répartition des compétences, définie par la Constitution, entre la Confédération et les cantons s'avère toutefois trop restrictive en vue d'une application judicieuse du principe de conditionnalité pour les subventions fédérales. En effet, les exigences de la Confédération concernant la conception de structures de collaboration touchent régulièrement l'autonomie des cantons en matière d'organisation, tandis que les prescriptions de la Confédération dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire (notamment en ce qui concerne les dispositions en matière de droit d'organisation) soulèvent des doutes quant à la portée de la compétence fédérale dans ce domaine (cf. p. 115 s. du rapport).

3.3. *Les organismes subventionnaires ne sont pas toujours la Confédération et le canton, mais parfois aussi des organisations intercantionales et intercommunales.*

Les subventions incitatives ne sont judicieuses eu égard au principe de l'équivalence fiscale que si elles laissent entrevoir également un avantage pour l'organisme qui les attribue. Sont à envisager comme initiateurs, donc comme sources de contributions, non seulement la Confédération et les cantons mais aussi, les regroupements intercantonaux, les communes d'une agglomération ou des structures régionales (horizontales) tout comme aussi des associations (p.ex. l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, des associations professionnelles). Il convient néanmoins de relever ici que les organisations qui se financent via les contributions de leurs membres disposent d'une marge de manœuvre financière bien plus réduite comparé à celles dont le financement provient des impôts (cf. p. 116 du rapport). Il n'est donc guère pensable que de telles organisations participent au financement de l'accomplissement des tâches dans des agglomérations concrètes. Elles pourraient en revanche, avec des moyens financiers comparativement modestes (à l'instar des projets pilotes de la Confédération),

soutenir le lancement de processus et s'engager comme think tanks pour les questions concernant la problématique des agglomérations.

3.4. *Les plateformes multi-niveaux sont appropriées pour préparer des processus à l'intention des divers niveaux décisionnaires. Elles permettent en effet d'avoir un impact important avec un engagement de moyens réduit.*

La Confédération, les cantons et les communes doivent prendre des décisions dans le cadre des procédures prévues, démocratiquement légitimées. On refuse en principe toute confusion horizontale ou verticale des compétences (et des responsabilités) (voir le rapport du GTT "Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales", 2006, p. 51). La préparation de réformes en matière de répartition des tâches, de financement et de péréquation ne peut toutefois se faire de manière efficace que si les processus sont élaborés en commun. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) ainsi que d'autres plateformes multi-niveaux (p.ex. Metropolitanraum Zürich, Région de la capitale suisse, Verein Agglomération Schaffhausen, Réseau Urbain Neuchâtelois RUN, Agglomération franco-valdo-genevoise) montrent que la mise en valeur complète de processus multi-niveaux complexes n'est possible que sur la base d'une solide coopération. Les plateformes multi-niveaux doivent donc être encouragées, institutionnalisées et inscrites dans la loi.

#### **4. Recommandations pour la mise en œuvre des résultats**

4.1. *L'échange d'informations et d'expériences doit être intensifié.*

Le rapport montre que divers modèles de financement et de péréquation sont d'ores et déjà pratiqués. Il serait souhaitable que l'échange concernant de tels modèles, en particulier les solutions innovantes, soit renforcé et que, en outre, des évaluations ex-post (notamment comparatives) des systèmes de financement soient effectuées dans les cantons et les agglomérations (cf. p. 120 du rapport).

4.2 *Les systèmes de financement et de péréquation dans les cantons doivent être examinés sous l'angle des tâches spécifiques aux agglomérations de manière critique au moyen des lignes directrices indiquées dans le rapport.*

Le rapport montre que de nombreuses solutions existent déjà, mais qu'il y a également un énorme potentiel d'amélioration au niveau des critères d'évaluation (subsidiarité, équivalence fiscale, responsabilité). Les cantons sont donc incités à passer leurs systèmes au crible de la critique. C'est notamment dans le cadre des processus de réforme en cours ou de la discussion sur une nouvelle répartition des tâches et des charges que les modèles et critères présentés peuvent être utiles. Les modèles décrits offrent une base pour trouver des solutions de financement ad hoc lorsque des tâches sont affectées à de nouvelles formes de collaboration institutionnelles dans les agglomérations (cf. p. 119, 121 du rapport).

Comme ordre de priorité, il convient d'aborder au préalable les thèmes où les charges excessives et les effets de débordement sont particulièrement importants. Dans de nombreux cantons ou agglomérations, les secteurs prioritaires sont la politique sociale et la sécurité. De tels examens doivent être abordés de manière neutre: que des réformes débouchent ou non sur une nouvelle répartition en faveur de

l'agglomération ne saurait être décidé que sur la base des critères d'évaluation mentionnés et d'une évaluation politique (cf. p. 119 s. du rapport).