

DETEC

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication

études **a r e**

Bundesamt für Raumentwicklung

Office fédéral du développement territorial

Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Federal Office for Spatial Development

Etude thématique A9:

Les charges des centres urbains

Monitoring de l'espace urbain suisse

Etude thématique A9:

Les charges des centres urbains

Monitoring de l'espace urbain suisse

Impressum**Editeur**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Auteurs

Jürg Kuster, Hans Rudolf Meier

BHP - Hanser und Partner AG

Lagerstrasse 33, Postfach 3167, 8021 Zürich

Direction du projet

Muriel Odiet, Marco Kellenberger

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Production

Rudolf Menzi

Information ARE

Citation

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Monitoring de l'espace urbain, Etude thématique A9:

Les charges des centres urbains

Version 01.05

Distribution

www.are.ch

A9 Les charges des centres urbains

Les agglomérations ne sont pas des ensembles homogènes. En partie, les fonctions des villes-centres diffèrent de celles des communes urbaines périphériques. Les villes-centres, en particulier celles qui accueillent le siège d'entreprises à haute valeur ajoutée, bénéficient souvent d'atouts économiques plus importants que les communes périphériques qui ont pour vocation première d'être des lieux d'habitation. En raison des fonctions centrales qu'elles exercent, les villes-centres sont toutefois confrontées à des problèmes particuliers (domaine social, transports, environnement, offre culturelle et de loisirs, etc.) qui engendrent des frais spécifiques. On désigne souvent ces charges spécifiques assumées par les villes-centres par le terme de charges de centre urbain (cf. encadré). La notion de « charge des centres urbains » signifie que

- les charges de fonctionnement des villes-centres, notamment par habitant, sont plus élevées que dans les communes périphériques ;
- les villes-centres prennent à leur charge certaines prestations qui profitent directement ou indirectement aux communes périphériques, ou à la population de ces dernières (par exemple: offre culturelle, loisirs, transports publics, sécurité, prestations sociales).

En matière d'économie régionale, les **charges des centres urbains** au sens strict font référence aux prestations publiques des communes-centres dont profitent la population et les entreprises d'autres communes sans en payer le prix, ou du moins pas complètement. Les charges des centres peuvent désigner un ensemble plus large de dépenses: par exemple, les villes-centres subissent des nuisances environnementales difficilement chiffrables qui, pour l'essentiel, résultent des déplacements d'usagers des transports venus de l'extérieur (pendulaires, courses et achats, détente et loisirs). De même, en l'absence de mécanismes de compensation (dans le cadre de la péréquation financière et de la répartition des tâches, par exemple), la répartition inégale des différents segments de la population dans l'espace urbain¹ a en règle générale des incidences sur la situation financière des communes-centres.

S'inscrivant dans l'étude thématique A9, la présente analyse détaillée fait apparaître pour la première fois les caractéristiques principales des charges des centres des grandes et des moyennes agglomérations² de la Suisse (cf. liste ci-dessous). Les analyses statistiques spécifiques comparatives des comptes de fonctionnement³ des villes-centres et des communes urbaines périphériques sont à la base de l'étude.⁴

1 Phénomène de différenciation sociale (A-Stadt de l'allemand: „ältere und arme Personen, Alleinstehende, Alleinerziehende, Abhängige, Auszubildende, Arbeitslose, Ausgesteuerte, Ausländer, Aussteiger): dans les villes-centres se concentrent les populations plus faibles socialement: pauvres, personnes âgées et/ou seules, étrangers, jeunes en formation qui nécessitent des prestations sociales plus coûteuses et génèrent des recettes fiscales moindres.

2 Les grandes agglomérations comptent plus de 250'000 habitants, les agglomérations moyennes 50'000 à 250'000 habitants.

3 Les investissements ne sont pas considérés dans l'étude. Les données statistiques exploitables pour cette étude n'étant disponibles que sur une année, la prise en compte des investissements aurait conduit à d'importants biais.

4 Les données comptables proviennent de l'Administration fédérale des finances ; elles portent sur un peu moins de 1'600 communes. En conséquence, les données disponibles ne sont pas complètes. L'étude ne tient donc compte ni des petites agglomérations, ni des villes isolées. Pour de plus amples informations sur la base de données et la méthode statistique, consulter l'annexe du présent rapport.

Remarque liminaire sur la portée des résultats de l'analyse

La question des charges des centres urbains est un dossier politique à la fois très sensible et prioritaire. La présente étude a pour but de donner une vue d'ensemble de la situation basée sur les données disponibles. Elle ne contient **ni appréciation politique, ni jugement de valeur**.

Les **données présentées doivent être utilisées avec prudence**. Elles doivent être interprétées et analysées à la lumière des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque région. Les mesures concrètes ne sauraient découler de ces seules données. D'autres paramètres sont également déterminants, notamment la répartition concrète des tâches cantonales, les contributions volontaires ou obligatoires des communes d'agglomération, la prise en charge de tâches régionales par les communes d'agglomération, les avantages inhérents au centre difficilement quantifiables ou les priorités politiques de la ville-centre et des communes d'agglomération. Pour les mêmes raisons, la prudence s'impose pour l'exploitation des résultats aux fins d'établir des comparaisons entre agglomérations.

La présente étude tient compte des données statistiques financières fournies par les communes des grandes et des moyennes agglomérations suivantes:

Grandes agglomérations étudiées:	Agglomérations moyennes étudiées:
- Zurich	- Winterthur
- Berne	- Biel/Bienne
- Lausanne	- Thounne
- Genève	- Lucerne
	- Zoug
	- Fribourg
	- Olten-Zofingen
	- Soleure
	- Schaffhouse
	- Saint-Gall
	- Wil (SG)
	- Coire
	- Aarau
	- Baden-Brugg
	- Arbon-Rorschach
	- Locarno
	- Lugano
	- Vevey-Montreux
sans Bâle, faute de données comparables	sans Neuchâtel et Sion, faute de données suffisantes

Elle porte sur les aspects suivants (cf. figure A9-1):

A91 Analyse comparée du montant des charges de fonctionnement moyennes rapportées au nombre d'habitants (abstraction faite du poste « Finances et impôts ») **dans les villes-centres et dans les communes urbaines périphériques**

A92 Par ses recettes spécifiques (par exemple: contribution cantonale aux traitements versés au corps enseignant, loyers de résidents de maisons de retraite, droits d'eau, taxes de traitement des déchets, etc...), la commune couvre une partie des charges de fonctionnement nécessaires à l'exécution des diverses tâches principales (abstraction faite du poste « Finances et impôts »). Après déduction des recettes liées, il reste en général un montant de charges (charges nettes) qui doit être couvert par des recettes générales (impôts, contributions non liées, contributions générées par la péréquation financière, etc.) (cf. poste finances et impôts: A93). L'évaluation des charges d'un centre urbain requiert par conséquent également **l'étude comparée des charges nettes moyennes par habitant dans les villes-centres et dans les communes urbaines périphériques**

A93 La charge nette, soit la partie des charges qui doit être financée par des recettes non liées (impôts, revenu de la fortune, péréquation financière, etc...), est en général couverte par le revenu de l'impôt. Pour évaluer les charges de centre urbain, il est donc intéressant de faire **une étude comparée du revenu fiscal par habitant et du montant des charges fiscales des personnes physiques dans les villes-centres et dans les communes urbaines périphériques**.

Figure A9-1: Principe de fonctionnement d'un budget communal

Charges^{a)} - revenus^{b)} = Charges nettes^{c)}

„Tâches principales“	Nature			
	Administration générale	A91	Recettes spécifiques	A92
	Sécurité publique			
	Éducation			
	Culture et loisirs			
	Santé			
	Domaine social			
	Transports			
	Environnement et AT			
	Économie publique			
Total intermédiaire	Σ			
Finances et impôts				
- Impôts		A93		
- autres postes d)				
Total	Σ	Σ	Σ	

En général, poste principal des recettes

Montant disponible pour investissements (si valeur négative)

Couvert (si valeur positive) par les impôts et les recettes non liées

Source: bureau BHP - Hanser und Partner AG

- a) en l'occurrence sans les amortissements ou les engagements dans des financements spéciaux et des préfinancements
- b) en l'occurrence sans tenir compte du revenu des financements spéciaux et des préfinancements
- c) Une valeur positive correspond à une lacune de financement dans le domaine concerné. Une valeur négative indique que le revenu est supérieur au montant des charges du domaine concerné (recettes excédentaires; par exemple pour le domaine « environnement et aménagement du territoire » du tableau A9-2). L'excédent des recettes permet de couvrir l'excédent des charges d'autres domaines ou d'alimenter des fonds d'investissement.
- d) Charges et revenus de la péréquation financière, pourcentages de recettes / contributions non liées, fardeau et revenu du patrimoine financier et de la dette

La rubrique « finances et impôts » a une autre fonction que les postes regroupés dans le tableau sous le terme de « tâches principales ». Elle sert au financement et à la gestion des fonds nécessaires à l'accomplissement des tâches principales. Elle n'est donc pas prise en compte par la présente étude. Le tableau A9-2 donne un exemple de compte de fonctionnement utilisé dans la présente étude.

Figure A9-2: Charge, revenu, charge nette du compte de fonctionnement (exemple: ville de Winterthur)

Nature	Année 2002		Revenus b)		Charges nettes 1000 Fr.
	Charges a) 1000 Fr.	Part (%)	1000 Fr.		
Administration générale	33'945	4.9%	9'716	24'229	
Législatif et exécutif	4'249	0.6%		4'249	
Administration générale	19'762	2.9%	7'732	12'030	
Divers	9'934	1.4%	1'984	7'950	
Sécurité publique	64'770	9.4%	22'581	42'189	
Surveillance juridique	19'921	2.9%	10'990	8'931	
Police	30'451	4.4%	5'717	24'735	
Jurisprudence	1'550	0.2%	2'102	-551	
Exécution pénale		0.0%			
Incendie et secours	7'022	1.0%	1'098	5'923	
Défense militaire	2'268	0.3%	1'412	857	
Protection civile	3'557	0.5%	1'262	2'295	
Relations internationales		0.0%			
Education	143'636	20.9%	36'355	107'281	
Jardins d'enfants	16'076	2.3%	1'189	14'886	
Ecole primaire	89'355	13.0%	12'573	76'782	
Ecoles spécialisées	22'350	3.3%	13'170	9'180	
Formation professionnelle	13'610	2.0%	8'745	4'865	
Formation pédagogique		0.0%			
Ecoles de culture générale		0.0%			
Formation supérieure	100	0.0%		100	
Hautes Ecoles	302	0.0%		302	
Divers	1'843	0.3%	678	1'165	
Culture et loisirs	51'658	7.5%	17'922	33'736	
Encouragement à la culture	31'305	4.6%	13'594	17'710	
Parcs et promenades	4'090	0.6%	578	3'512	
Sport	10'272	1.5%	2'382	7'891	
Divers	5'991	0.9%	1'368	4'622	
Santé	74'226	10.8%	48'314	25'912	
Hôpitaux	8'416	1.2%		8'416	
Etablissements médico-sociaux	44'675	6.5%	35'888	8'787	
Etablissements psychiatriques		0.0%			
Soins ambulatoires	6'917	1.0%	4'152	2'765	
Divers	14'218	2.1%	8'274	5'943	
Domaine social	188'360	27.4%	110'409	77'950	
Assurances vieillesse	1'867	0.3%	414	1'453	
Assurances invalidité		0.0%			
Assurances maladie	13'689	2.0%	12'209	1'480	
Assurances sociales diverses	34'430	5.0%	18'114	16'317	
Protection de la jeunesse	16'641	2.4%	9'231	7'410	
Invalidité	3'686	0.5%	445	3'241	
Construction de logements sociaux	178	0.0%	263	-85	
Résidences pour personnes âgées	23'030	3.4%	17'174	5'857	
Aide sociale	94'671	13.8%	52'559	42'112	
Aides ponctuelles	167	0.0%		167	
Transports	36'834	5.4%	19'237	17'597	
Routes nationales		0.0%			
Routes cantonales	6'114	0.9%	6'290	-175	
Routes communales	20'417	3.0%	12'913	7'504	
Routes privées		0.0%			
Chemins de fer		0.0%			
Trafic régional	10'303	1.5%	35	10'268	
Navigation		0.0%			
Trafic aérien		0.0%			
Divers		0.0%			
Environnement et AT	33'078	4.8%	37'236	-4'158	
Approvisionnement en eau		0.0%			
Traitement des eaux usées	11'296	1.6%	19'950	-8'653	
Traitement des déchets	11'204	1.6%	14'382	-3'178	
Cimetière et crématoire	5'339	0.8%	2'414	2'925	
Aménagement des eaux	751	0.1%	8	744	
Protection contre les avalanches		0.0%			
Aménagement du territoire	2'632	0.4%	106	2'526	
Divers	1'856	0.3%	377	1'479	
Economie publique	5'589	0.8%	12'252	-6'663	
Agriculture	704	0.1%	586	117	
Sylviculture	4'019	0.6%	2'194	1'825	
Chasse et pêche		0.0%			

Année 2002		Charges a)		Revenus b)	Charges nettes
Tourisme		405	0.1%		405
Industrie, artisanat, commerce			0.0%		
Energie		461	0.1%	8'083	-7'623
Divers			0.0%	1'388	-1'388
Finances et impôts		54'593	8.0%	381'386	-326'793
Impôts			0.0%	268'877	-268'877
Covention fiscale			0.0%		
Péréquation financière			0.0%	86'145	-86'145
Parts de recettes			0.0%	12	-12
Gestion du patrimoine et de la dette		54'593	8.0%	26'351	28'242
Postes non répartis			0.0%		
TOTAL		686'688	100.0%	695'408	-8'720

a) sans amortissements et engagements dans des financements spéciaux ou des préfinancements et déduction faite des contributions éventuelles d'autres communes

b) en l'occurrence sans tenir compte des contribution des autres communes ainsi que du revenu des financements spéciaux ou des préfinancements

L'étude des aspects A91, A92 et A93 pose plusieurs contraintes méthodologiques (cf. annexe) dont il aura été possible de tenir compte de manière satisfaisante. Par contre, l'interprétation des résultats nécessitera impérativement la prise en compte des points suivants:

- Dans la présente étude, les relevés relatifs à certaines agglomérations sont seulement partiels: **la statistique financière fédérale fournit des résultats déterminants pour 22 des 25 grandes et moyennes agglomérations.** À l'échelon des agglomérations, les valeurs de chaque article par habitant doivent être considérées comme indicatives.
- Ne sont pas pris en considération les **paiements « fictifs »**, pour lesquels il n'est pas possible d'identifier la commune payante. Cette remarque concerne en particulier les rubriques « hôpitaux » et « établissements médico-sociaux ». La prudence s'impose donc également pour l'interprétation des données y relatives.
- Les comparaisons directes entre agglomérations ou entre villes-centres ne sont possibles que dans certains cas limités car
 - * la classification des recettes et des dépenses dans les divers postes des comptes cantonaux ou communaux n'est pas homogène (systèmes **comptables** différents) et
 - * chaque canton a son propre modèle de répartition des tâches entre canton et communes. En d'autres termes, les dépenses des communes d'agglomération seront comparativement plus élevées dans les cantons où le canton paie ou cofinance relativement peu de tâches.

Par conséquent, la présente étude met en évidence les **différences relatives entre ville-centre et communes périphériques d'une agglomération** par l'utilisation d'un indice.

- Du fait que les investissements subissent de fortes variations annuelles, mais qu'une analyse pluriannuelle n'était pas envisageable, la présente étude a été effectuée sur la base des **comptes de fonctionnement de l'année 2002.**⁵

⁵ Pour la même raison, les amortissements et les engagements/retraits de financements spéciaux et de préfinancements n'ont pas été pris en considération dans l'étude.

A91 Charges de fonctionnement par habitant dans les villes-centres et dans les communes urbaines périphériques

Charges de fonctionnement par habitant et par type de poste

Le tableau A91-1 indique le détail par nature de poste (à l'exclusion des « finances et impôts »); cf. remarques sur la méthode, présentées en introduction, figure A9-1) et pour certains domaines importants, des charges de fonctionnement moyennes par habitant dans les grandes et les moyennes agglomérations étudiées. Il met en évidence les différences, indiquées en valeur indexée, entre les communes urbaines périphériques (indice = 100) et les villes-centres.

Fig. A91-1: Charges de fonctionnement par habitant et par type de poste dans les grandes et les moyennes agglomérations en 2002 (à l'exclusion du poste finances et impôts) ^{a)}

Agglomérations selon la définition de 2000 Domaine - rubriques choisies c)	Grandes et moyennes agglomérations b)				Grandes agglomérations b)		Agglomérations moyennes	
	Charge moyenne de fonctionnement d) francs/hab.	Part	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice
Administration générale	479	11%	100	139	100	133	100	149
Sécurité publique	376	8%	100	367	100	412	100	315
- Surveillance juridique	96	2%	100	235	100	215	100	276
- Police	174	4%	100	851	100	942	100	741
Éducation	1'098	24%	100	101	100	92	100	107
- Ecole primaire, jardins d'enfant	922	20%	100	88	100	85	100	88
- Ecoles spécialisées	99	2%	100	106	100	88	100	146
Culture et loisirs	359	8%	100	363	100	373	100	372
- Encouragement à la culture	166	4%	100	677	100	752	100	586
Santé	425	9%	100	367	100	449	100	287
- Hôpitaux	196	4%	100	528	100	537	100	542
- Etablissements médico-sociaux	149	3%	100	274	100	422	100	192
Domaine social	1'086	24%	100	197	100	208	100	187
- Assurances sociales	277	6%	100	152	100	175	100	125
- Protection de la jeunesse	121	3%	100	355	100	358	100	439
- Maisons de retraite	136	3%	100	142	100	113	100	199
- Aide sociale	521	12%	100	210	100	220	100	201
Transports	321	7%	100	219	100	226	100	211
- Routes	216	5%	100	211	100	214	100	208
- Transports régionaux	102	2%	100	229	100	254	100	202
Environnement, aménagement du territoire	330	7%	100	142	100	160	100	121
- Eaux usées	117	3%	100	152	100	199	100	105
- Traitement des déchets	134	3%	100	128	100	131	100	127
Économie publique e)	39	1%	100	149	100	217	100	108
Tous les domaines (sans: finances et impôts)	4'514	100%	100	184	100	198	100	169

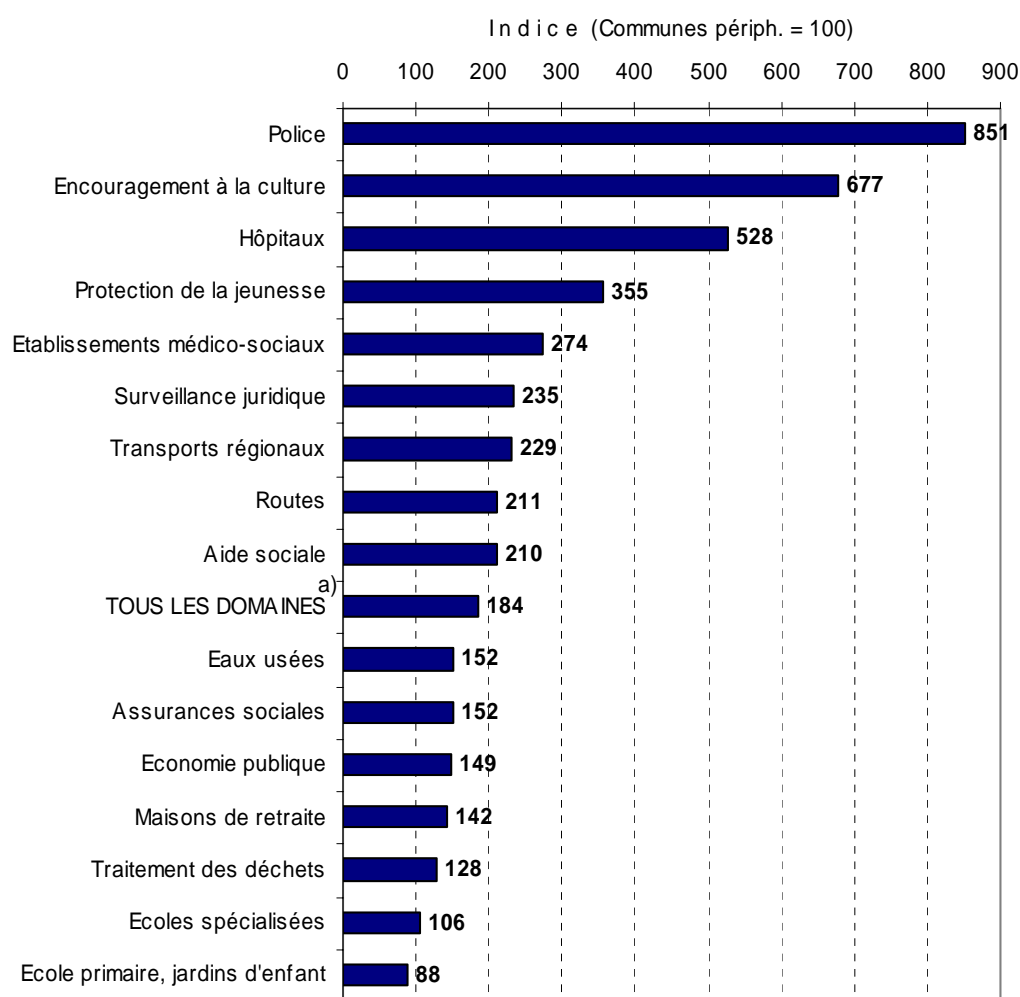
a) charges de fonctionnement, à l'exclusion des amortissements et des engagements dans des financements spéciaux ou des préfinancements et déduction faite des contributions éventuelles d'autres communes; sans le poste « finances et impôts » (cf. introduction, fig. A9-1)

b) sans l'agglomération de Bâle, faute de données comparables

- c) les dix domaines les plus importants et les cinq domaines qui présentent un intérêt particulier pour cette étude
 d) villes-centres et communes périphériques
 e) agriculture et sylviculture, chasse et pêche, tourisme, industrie/artisanat/commerce, énergie

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Fig. A91-2: Comparaison des charges de fonctionnement par habitant et par type de poste, dans les villes-centres par rapport aux communes urbaines périphériques en 2002



a) Sans le poste « finances et impôts »; cf. remarques sur la méthode, présentées en introduction (fig. A9-1)
 Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans les tableaux A91-1 et A91-2:

- Dans les grandes et les moyennes agglomérations suisses, les charges de fonctionnement communales par habitant s'élèvent en moyenne à 4'514 francs (état : 2002).

- Les domaines « éducation » et « domaine social » représentent chacun 24% de l'ensemble des charges de fonctionnement. À l'exception de l'économie publique, la part des autres domaines se situe dans une fourchette de 7 à 11%.
- Le niveau des charges de fonctionnement par habitant dans les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations étudiées est en moyenne de 84% supérieur au niveau correspondant dans les communes périphériques. Dans les grandes villes, les charges par habitant avoisinent le double de celles des communes périphériques.
- Pour presque tous les domaines importants en termes de volume financier, le groupe des villes-centres étudiées présente des charges par habitant disproportionnées. Ces charges varient fortement selon la nature des domaines concernés:
 - dans les villes-centres, les charges moyennes par habitant sont plus de trois fois supérieures à celles des communes périphériques pour ce qui est des domaines « sécurité publique », « culture et loisirs » et « santé » .
 - Les différences sont les moins accusées pour le poste « éducation » (+1%).
- Des variations très importantes sont observées au niveau des domaines « police » (indice des villes-centres: 851), « encouragement de la culture » (677) et « hôpitaux » (528).
- Le rapport entre les charges par habitant dans les villes-centres et les communes périphériques est de 198:100 dans les grandes agglomérations. Il est nettement plus élevé que dans les agglomérations moyennes (169:100).

Charges de fonctionnement par habitant dans les agglomérations

Le tableau A91-3 indique les charges de fonctionnement totales moyennes par habitant (à l'exclusion du poste « finances et impôts ») dans les villes-centres et les communes périphériques des grandes et des moyennes agglomérations⁶. À noter que les chiffres présentés ne sont pas directement comparables en raison de l'hétérogénéité des modèles de répartition des tâches à l'intérieur des cantons. Si, dans les cantons de Zurich et de Berne, les communes prennent en charge environ 60% des dépenses de fonctionnement cantonales et communales, cette part est seulement de 17% dans le canton de Genève (cf. 3^{ème} colonne depuis la gauche).

⁶ cf. remarques sur la méthode présentées en introduction (Fig. A9-1)

Fig. A91-3: Différences de charge par habitant dans les villes-centres et les communes périphériques des grandes et des moyennes agglomérations en 2002

Agglomération	Population résidante 31.12.2002	Part des charges de la commune par rapport aux charges communales et cantonales totales	Charges moyennes par habitant b)			
			Communes périph.		Villes-centres	
			Francs a)	Indice	Francs a)	Indice (communes périph. = 100)
Winterthur	124'498	57%	3'321	100	7'011	211
Zurich	1'075'230	57%	4'164	100	9'272	223
Berne	342'022	57%	3'046	100	5'680	187
Biel/Bienne	89'636	57%	3'295	100	4'944	150
Thoune	90'239	57%	3'090	100	3'901	126
Lucerne	197'058	49%	4'316	100	7'371	171
Zoug	97'734	50%	4'022	100	5'757	143
Fribourg	92'084	36%	3'084	100	4'697	152
Olten-Zofingen	102'788	51%/41%	2'798	100	5'617	201
Soleure	73'490	51%	3'148	100	4'506	143
Schaffhouse	62'057	42%	3'586	100	4'703	131
Saint-Gall	145'091	50%	3'633	100	5'495	151
Wil (SG)	65'291	50%	3'591	100	6'248	174
Coire	65'739	47%	2'877	100	4'703	163
Aarau	80'406	41%	2'687	100	5'922	220
Baden-Brugg	108'259	41%	2'803	100	4'266	152
Arbon-Rorschach	56'657	44%/50%	3'292	100	4'096	124
Locarno	54'387	45%	2'921	100	3'609	124
Lugano	122'835	45%	2'640	100	6'544	248
Lausanne	302'052	43%	3'632	100	5'979	165
Vevey-Montreux	81'698	43%	3'507	100	4'312	123
Genève	478'474	17%	1'950	100	3'580	184
Grandes et moyennes agglomérations c)	4'038'477	45%	3'413	100	6'274	184

a) En raison des données disponibles et de l'hétérogénéité des modèles de répartition des tâches dans chacun des cantons, les montants en francs présentés pour les agglomérations ne sont pas directement comparables.

b) Charges de fonctionnement, à l'exclusion des amortissements et des engagements dans des financements spéciaux ou des préfinancements et déduction faite des contributions éventuelles d'autres communes; sans le poste « finances et impôts » (cf. introduction, fig. A9-1)

c) Sans l'agglomération de Bâle, faute de données comparables; y compris les agglomérations de Sion et Neuchâtel

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Eléments importants mis en évidence dans le tableau A91-3:

- L'analyse comparative montre que les villes-centres de toutes les grandes et les moyennes agglomérations étudiées présentent en moyenne une charge par habitant nettement plus élevée que le groupe des communes périphériques correspondant. Elle révèle les différences importantes suivantes:
 - Les charges moyennes par habitant dans les villes-centres de Lugano (248), Zurich (223), Aarau (220), Winterthur (211) et Olten-Zofingen (201) représentent le double de celles des communes périphériques.
 - Dans les autres grandes et moyennes agglomérations, les charges moyennes par habitant des villes-centres dépassent de 23 à 87% celles des communes périphériques.

- Aucun lien de causalité n'a pu être établi entre le volume des charges et la taille de l'agglomération.

A92 Charge nette par habitant dans les villes-centres et les communes périphériques

Charge nette par type de poste

Le tableau A92-1 (colonnes 3 et 4) indique les charges par habitant que les communes des grandes et des moyennes agglomérations suisses relevées dans cette étude sont finalement appelées à financer par des recettes non liées (charges nettes), dans chaque domaine et rubrique, en tenant compte des recettes liées à des tâches spécifiques

Fig. A92-1: Charge nette par habitant et par domaine, dans les grandes et les moyennes agglomérations en 2002 (à l'exclusion du poste « finances et impôts »⁷)

Agglomérations selon la définition de 2000 Domaine - rubriques choisies b)	Grandes et moyennes agglomérations a)		
	Charges de fonctionnement moyennes Francs/hab. (2)	Charges moyennes nettes Francs/hab. (3)	Pourcentage des charges moyennes à couvrir par des recettes générales (4)
Administration générale	479	369	77%
Sécurité publique	376	162	43%
- Surveillance juridique	96	16	17%
- Police	174	93	53%
Education	1'098	893	81%
- Ecole primaire, jardins d'enfant	922	797	86%
- Ecoles spécialisées	99	65	66%
Culture et loisirs	359	283	79%
- Encouragement à la culture	166	136	82%
Santé	425	163	38%
- Hôpitaux	196	75	38%
- Etablissements médico-sociaux	149	35	23%
Domaine social	1'086	524	48%
- Assurances sociales	277	178	64%
- Protection de la jeunesse	121	95	79%
- Résidences pour personnes âgées	136	12	9%
- Aide sociale	521	215	41%
Transports	321	231	72%
- Routes	216	131	61%
- Transports régionaux	102	98	96%
Environnement, aménagement du territoire	330	35	11%
- Eaux usées	117	-49 c)	-
- Traitement des déchets	134	38	28%
Economie publique d)	39	-80 c)	-
Tous les domaines (sans « finances et impôts »)	4'514	2'579	57%

a) sans l'agglomération de Bâle, faute de données comparables

b) les 10 domaines les plus importants et les 5 domaines présentant un intérêt particulier pour cette étude (cf. fig. A91-1)

⁷ cf. remarques sur la méthode, présentées en introduction (Fig. A9-1)

- c) valeur négative: les revenus sont supérieurs aux charges de fonctionnement.
- d) agriculture et sylviculture, chasse et pêche, tourisme, industrie/artisanat/commerce, énergie. Les questions d'énergie sont déterminantes pour le poste « économie publique »

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans le tableau A92-1:

- Après déduction des recettes liées, les communes des grandes et des moyennes agglomérations supportent des charges moyennes nettes de 2'579 francs par habitant. Cela signifie que les recettes générales, essentiellement fiscales, doivent couvrir 57% des charges moyennes, estimées à 4'514 francs par habitant. La part des dépenses couvertes par les recettes générales est relativement modeste pour les domaines « environnement, aménagement du territoire » (11%) et « santé » (38%), dont la charge est en grande partie financée par des redevances.
- La charge nette par habitant la plus élevée est observée pour le poste « éducation » (près de 900 francs), suivi par le « domaine social » (524 francs) et « l'administration générale » (369 francs).

Comparaison des charges nettes des villes-centres et des communes périphériques selon les domaines

Le tableau A92-2 permet de comparer les indices des communes périphériques (indice = 100) et des villes-centres qui correspondent à chaque domaine:

Fig. A92-2: Comparaison des charges nettes par habitant et par domaine, dans les villes-centres et les communes périphériques en 2002 (sans le poste « finances et impôts »)⁸

Agglomérations selon la définition de 2000 Domaine <i>- rubriques choisies b)</i>	Grandes et moyennes agglomérations a)		Grandes agglomérations a)		Agglomérations moyennes	
	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice	Communes périph. Indice	Villes-centres Indice
Administration générale	100	117	100	103	100	134
Sécurité publique	100	355	100	324	100	454
- Surveillance juridique	100	475	100	197	100	1'218
- Police	100	552	100	542	100	602
Education	100	91	100	88	100	94
- Ecole primaire, jardins d'enfants	100	90	100	84	100	96
- Ecoles spécialisées	100	77	100	75	100	89
Culture et loisirs	100	363	100	379	100	361
- Encouragement à la culture	100	625	100	709	100	517
Santé	100	142	100	143	100	142
- Hôpitaux	100	104	100	105	100	108
- Etablissements médico-sociaux	100	147	100	155	100	134
Domaine social	100	181	100	216	100	140
- Assurances sociales	100	129	100	159	100	104
- Protection de la jeunesse	100	319	100	342	100	311
- Résidences pour personnes âgées	100	215	100	157	100	292
- Aide sociale	100	178	100	196	100	157
Transports	100	165	100	166	100	164
- Routes	100	120	100	114	100	129
- Transports régionaux	100	246	100	268	100	221
Environnement, aménagement du territoire	100	145	100	303	100	-73 c)
- Eaux usées	*	*	*	*	*	*
- Traitement des déchets	100	132	100	183	100	43
Economie publique	*	*	*	*	*	*
Tous les domaines (sauf: finances et impôts)	100	144	100	152	100	136

a) sauf l'agglomération de Bâle, faute de données comparables

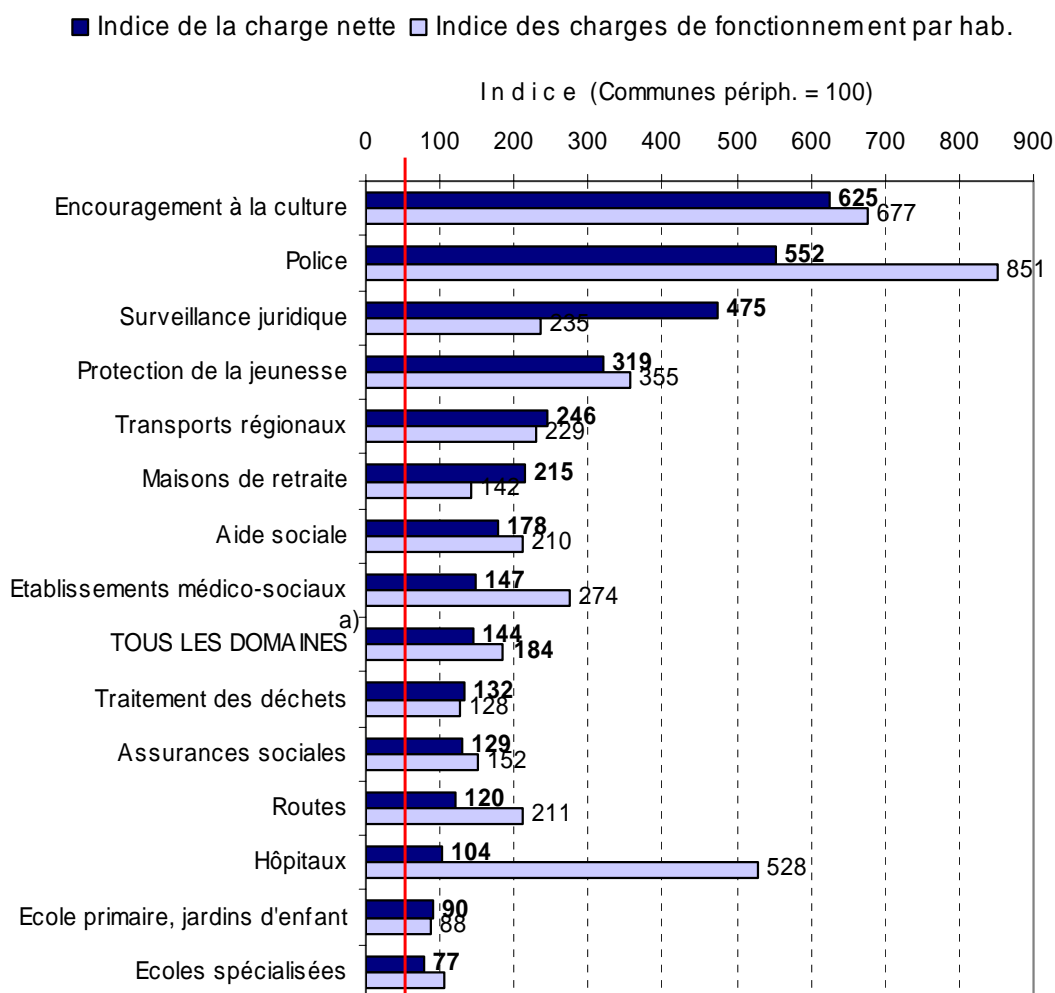
b) les 10 domaines les plus importants et les 5 domaines présentant un intérêt particulier pour cette étude (cf. fig. A91-1)

c) valeur négative: les revenus sont supérieurs aux charges de fonctionnement...Les revenus liés des villes-centres dépassent, dans le domaine « environnement et aménagement du territoire », les charges de fonctionnement (excédent net de 19 francs/habitant), tandis que les communes périphériques présentent des charges nettes de 26 francs par habitant.

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

⁸ cf. remarques sur la méthode présentées en introduction (Fig. A9-1)

Fig. A92-3: Comparaison par habitant des charges nettes et des charges de fonctionnement pour certains domaines spécifiques, dans les villes-centres par rapport aux communes périphériques



a) sans le poste « finances et impôts »; cf. remarques sur la méthode, présentées en introduction (fig. A9-1)

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans les tableaux A92-2 et A92-3:

- À l'exception du domaine « éducation », les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations assument, pour la plupart des domaines, des charges de fonctionnement, mais aussi des charges nettes par habitant plus élevées que les communes périphériques, ce qui n'est pas sans avoir des incidences décisives sur la politique financière .
- Dans les grandes agglomérations, l'écart entre la charge nette des villes-centres et des communes périphériques, surtout dans les domaines « social » (cf. aide sociale) et « environnement/aménagement du territoire » est plus important que dans les agglomérations moyennes. Par contre, pour le domaine « sécurité publique », cet écart est nettement moins important que dans les agglomérations moyennes.

- L'analyse comparée des charges de fonctionnement par habitant et des charges nettes, après déduction des revenus liés (cf. fig. A92.3; tous les domaines)⁹, montre clairement une différence moins accentuée des charges nettes par habitant entre les villes-centres et les communes périphériques: alors que les charges de fonctionnement par habitant dans les villes-centres dépassent de 84% celles des communes périphériques, cet écart est en moyenne de 44% seulement, après déduction des revenus liés. Cela signifie que les villes-centres peuvent couvrir à peu près la moitié de leurs charges supplémentaires par habitant par l'apport de recettes spécifiques liées. Cette constatation se vérifie en particulier pour les rubriques « police », « hôpitaux », « établissements médico-sociaux » et « routes », pour lesquels l'écart des charges nettes par rapport aux communes périphériques est nettement inférieur à celui des charges de fonctionnement par habitant.

Charges nettes dans les agglomérations

Le tableau A92-4 indique les charges nettes moyennes par habitant dans les villes-centres et les communes périphériques, pour l'ensemble des tâches principales (à l'exclusion du poste « finances et impôts »). Il met en évidence les différences entre la ville-centre d'une agglomération et les communes périphériques. À noter que les chiffres présentés ne sont pas directement comparables en raison de l'hétérogénéité des modèles de répartition des tâches à l'intérieur des cantons. Si, dans les cantons de Zurich et de Berne, les communes prennent en charge environ 60% des dépenses de fonctionnement cantonales et communales, cette part est seulement de 17% dans le canton de Genève (cf. tableau A92-4, 3^{ème} colonne depuis la gauche).

⁹ cf. également chapitre A91, tableau A91-1

Fig. A92-4: Comparaison des charges nettes des villes-centres et des communes périphériques des grandes et des moyennes agglomérations en 2002

Agglomérations selon la définition de 2000	Population résidante 31.12.2002	Part des charges de la commune par rapport à la charge communale et cantonale totale	Charges nettes (charges - revenus) par habitant a)			
			Communes périph.		Villes-centres	
			Francs b)	Indice	Francs b)	Indice (communes périph. = 100)
Winterthur	124'498	57%	2'087	100	3'528	169
Zurich	1'075'230	57%	2'637	100	4'138	157
Berne	342'022	57%	1'764	100	2'189	124
Biel/Bienne	89'636	57%	1'629	100	1'530	94
Thoune	90'239	57%	1'311	100	1'983	151
Lucerne	197'058	49%	2'585	100	3'490	135
Zoug	97'734	50%	2'476	100	4'039	163
Fribourg	92'084	36%	2'434	100	3'008	124
Olten-Zofingen	102'788	51%/41%	1'697	100	2'341	138
Soleure	73'490	51%	2'007	100	3'004	150
Schaffhouse	62'057	42%	2'066	100	2'719	132
Saint-Gall	145'091	50%	2'153	100	2'900	135
Wil (SG)	65'291	50%	2'154	100	2'382	111
Coire	65'739	47%	1'675	100	2'225	133
Aarau	80'406	41%	1'679	100	2'559	152
Baden-Brugg	108'259	41%	1'636	100	2'185	134
Arbon-Rorschach	56'657	44%/50%	2'063	100	1'888	91
Locarno	54'387	45%	1'986	100	1'871	94
Lugano	122'835	45%	1'983	100	4'441	224
Lausanne	302'052	43%	2'836	100	3'809	134
Vevey-Montreux	81'698	43%	2'825	100	3'220	114
Genève	478'474	17%	1'613	100	2'967	184
Grandes et moyennes agglomérations c)	4'038'477	45%	2'204	100	3'180	144

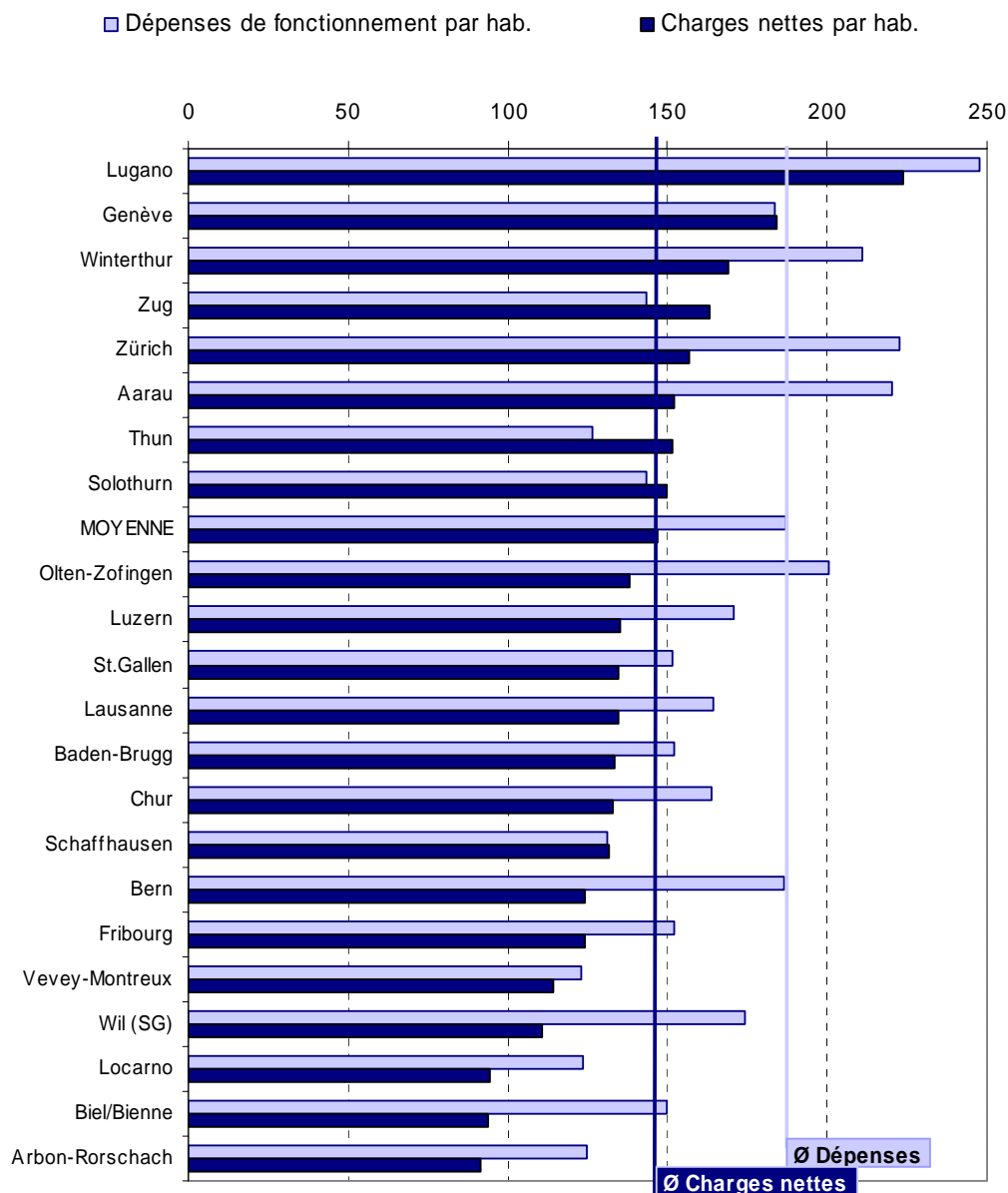
a) Charges de fonctionnement qui doivent être couvertes par les recettes non liées (impôts, gestion de fortune et de la dette, péréquation financière; à l'exclusion des « finances et impôts »; cf. introduction fig. A-1).

b) En raison de la disponibilité des données et de l'hétérogénéité des modèles de répartition des tâches intracantonales, les montants en francs présentés pour les agglomérations ne sont pas directement comparables.

c) Sans l'agglomération de Bâle, faute de données comparables; y compris les agglomérations de Sion et Neuchâtel

Source: Administration fédérale des finances : adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Fig. A92-5: Analyse comparative des charges de fonctionnement et des charges nettes des villes-centres par rapport aux communes périphériques, selon les grandes et les moyennes agglomérations en 2002 a)



a) Sauf Bâle, faute de données comparables. Les agglomérations de Neuchâtel et Sion ne sont pas représentées, faute de données pertinentes.

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans les tableaux A92-4 et A92-5:

- Les charges nettes totales par habitant des villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations (3'180 francs) dépassent de 44% celles des communes périphériques (2'204 francs). Par ailleurs, l'analyse révèle d'importantes différences entre les agglomérations étudiées:

- La différence est particulièrement importante dans l'agglomération de Lugano, où la ville-centre supporte des charges nettes par habitant plus de deux fois supérieures au reste de l'agglomération.
 - Des différences particulièrement accentuées entre ville-centre et communes périphériques sont également observées à Genève, Winterthour, Zoug et Zurich.
 - Dans les villes-centres d'Arbon-Rorschach, de Bienne et de Locarno, la situation est atypique: la charge nette par habitant y est en effet légèrement inférieure à la valeur moyenne correspondante dans les communes périphériques.
 - Dans les autres grandes et moyennes agglomérations, les indices des villes-centres se situent entre 111 (Wil SG) et 152 (Aarau).
- La plupart des villes-centres peuvent couvrir par des revenus liés une part plus importante de leurs dépenses de fonctionnement que les communes périphériques. Le fait que l'indice des charges nettes (tableau A92-5) soit inférieur à l'indice des charges de fonctionnement en apporte la démonstration. Cette observation se vérifie en particulier dans les agglomérations de Zurich, Aarau, Olten-Zofingen, Berne et Wil (SG). On constate une situation inverse dans les agglomérations de Zoug, de Thoun et de Soleure, dont l'indice des charges nettes est supérieur à l'indice des charges de fonctionnement par habitant.
 - Aucun lien de causalité n'a pu être établi entre la différence de charge nette entre ville-centre/commune périphérique et l'importance de ladite agglomération ou ville-centre.

A93 Recettes fiscales par habitant et charges fiscales dans les villes-centres et dans les communes périphériques

Recettes fiscales

Le fait que la charge nette par habitant soit relativement élevée dans les villes-centres permet de supposer que les recettes fiscales par habitant soient également supérieures à la moyenne dans les villes-centres. Cette hypothèse est confirmée par les deux tableaux ci-dessous:

Fig. A93-1: Recettes fiscales par habitant dans les villes-centres et les communes périphériques des grandes et des moyennes agglomérations en 2002 ^{a)}

	Communes périph.		Villes-centres		Total Francs/ hab.
	Francs / hab.	Indice	Francs / hab.	Indice	
Grandes agglomérations ^{b) c)}	3'102	100	5'067	163	3'817
Agglomérations moyennes ^{b)}	2'629	100	3'492	133	2'983
Toutes les grandes et les moyennes aggro ^{c)}	2'900	100	4'318	149	3'446

a) impôt sur le revenu et la fortune, impôt sur le rendement et sur le capital et autres impôts (impôt foncier, sur les gains immobiliers et les mutations, sur les successions et les donations, sur la propriété et sur le luxe)

b) grandes agglomérations: >250'000 habitants; agglomérations moyennes: 50'000 à 250'000 habitants

c) sauf Bâle, faute de données comparables

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Fig. A93-2: Recettes fiscales par habitant dans les villes-centres et dans les communes périphériques, par type d'impôt 2002 ^{a)}

	Communes périph.		Villes-centres		Agglomérations (total)
	francs / hab.	Indice	francs / hab.	Indice	francs/ hab.
Impôt sur le revenu et sur la fortune	2'511	100	2'903	116	2'662
Impôt sur le rendement et sur le capital	155	100	1'114	718	524
Autres impôts b)	234	100	301	129	260
Recettes fiscales totales	2'900	100	4'318	149	3'446

a) sauf Bâle, faute de données comparables

b) impôt foncier, sur les gains immobiliers et les mutations, sur les successions et les donations, sur la propriété et sur le luxe
Source: Administration fédérale des finances, adaptation bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans les tableaux A93-1 et A93-2:

- Dans les grandes et les moyennes agglomérations étudiées, le montant des recettes fiscales totales (impôts communaux, cantonaux et ecclésiastiques) est de 3'446 francs par habitant (état : 2002, cf. fig. A93-1). La prestation fiscale moyenne (tous les impôts) par habitant s'élève à 3'817 francs dans les grandes agglomérations (à l'exception de Bâle). Elle est nettement plus élevée que dans les agglomérations moyennes (2'983 francs).
- En raison de leurs charges de centre, les villes-centres font face à des dépenses plus importantes (cf. chap. A91 et A92). Néanmoins, les recettes fiscales par habitant y sont plus élevées:
 - Le revenu moyen de l'imposition dans les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations s'élève à 4'318 francs par habitant, soit 49% de plus que dans les communes périphériques (2'900 francs).
 - Dans le groupe des grandes agglomérations (à l'exception de Bâle), la différence observée est presque deux fois plus importante (+63%) que dans les agglomérations moyennes (+33%).
- Le tableau A93-2 montre que les différences de quote-part du revenu fiscal total par habitant (les impôts fédéraux non compris) entre villes-centres et communes périphériques sont dues en premier lieu à l'imposition des personnes morales et, en deuxième lieu seulement, aux différences de revenu, par habitant, de l'imposition des personnes physiques: ¹⁰
 - Dans les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations, l'imposition des personnes morales rapporte un revenu par habitant six fois plus élevé (1'114 francs) que dans les communes périphériques (155 francs).
 - Dans les villes-centres, la quote-part moyenne par habitant de l'imposition sur le revenu et la fortune des personnes physiques est de 16% plus élevée que dans les communes périphériques.

¹⁰ Avec la réserve suivante: le revenu de l'imposition des personnes morales est sujet à des variations annuelles plus importantes que celui des personnes physiques.

- Pour les autres impôts également (impôt foncier, impôt sur les gains immobiliers et mutations, impôt sur les successions et donations, etc...), le revenu moyen par habitant est pour près de 30% plus élevé dans les villes-centres.

Charge fiscale

Pour quelle raison le revenu de l'imposition des personnes physiques est-il plus élevé par habitant dans les villes-centres? Les ménages domiciliés dans les villes-centres sont-ils, en moyenne, davantage imposés que les ménages des communes périphériques? Est-ce la plus forte capacité fiscale des contribuables qui fait la différence? Le tableau ci-dessous, qui a valeur exemplaire, donne des réponses à ces questions:

Fig. A93-3: Comparaison de la charge fiscale des villes-centres et des communes périphériques en fonction de la classification de l'agglomération ^{a) b)}

Agglomérations selon la définition de 2000	Charge fiscale moyenne d'une famille de deux enfants dont un seul membre exerce une activité lucrative avec un revenu brut de ...									
	60'000 francs					100'000 francs				
	Communes périph.		Villes-centres		total	Communes périph.		Villes-centres		total
	en %	Indice	en %	Indice	en %	en %	Indice	en %	Indice	en %
Grandes agglomérations ^{c)}	3.3	100	3.7	112	3.4	7.6	100	8.7	114	8.0
Agglomérations moyennes ^{c)}	4.0	100	4.3	106	4.1	8.3	100	8.6	104	8.4
Petites agglomérations ^{c)}	3.8	100	4.5	116	4.2	7.9	100	8.8	111	8.4
Agglomérations	3.6	100	4.0	113	3.7	7.8	100	8.7	110	8.2
Espace rural	-	-	-	-	4.7	-	-	-	-	9.5
Suisse	-	-	-	-	3.9	-	-	-	-	8.4

a) impôts communaux, cantonaux et ecclésiastiques (à l'exclusion de l'impôt fédéral)

b) pourcentage de communes étudiées par rapport au nombre total de communes: grandes agglomérations: 94%; moyennes et petites agglomérations: 78% pour chaque groupe; espace rural: 79%

c) grande agglomération: >250'000 habitants; agglomération moyenne: 50'000 à 250'000 habitants; petite agglomération: 20'000 à 50'000 habitants

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans le tableau A93-3:

- Le revenu brut de l'activité lucrative des personnes physiques est en moyenne davantage taxé dans les villes-centres que dans les communes périphériques:
 - Par rapport à la moyenne de toutes les agglomérations, l'imposition des catégories de revenu étudiées est, dans les villes-centres, 13 à 10% supérieure à celle des communes périphériques.
 - Les différences de charge fiscale entre villes-centres et communes périphériques sont les plus faibles (4 à 6%) dans les agglomérations moyennes. Dans les grandes et petites agglomérations, elles atteignent en moyenne 11 à 16% pour les catégories de revenu étudiées.

- La charge fiscale moyenne des personnes physiques est plus basse dans la moyenne de toutes les agglomérations que dans l'espace rural. Cette observation se vérifie tant pour la catégorie de revenu brut de 60'000 francs que pour celle de 100'000 francs.

Charges nettes et recettes fiscales par agglomération

Le tableau A93-4 indique les charges nettes moyennes par habitant et les recettes fiscales moyennes par habitant dans les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations. Il montre également au moyen d'un indice les différences entre villes-centres et communes périphériques:

Fig. A93-4: Recettes fiscales par habitant et charges nettes par habitant dans les villes-centres des grandes et des moyennes agglomérations en 2002

Agglomérations selon la définition de 2000	Charges nettes (charges de fonctionnement moins revenu par habitant a)		Revenu fiscal moyen par habitant b)	
	Ville-centre en francs	Indice (100 = Ø communes périph.)	Ville-centre en francs.	Indice (100 = Ø communes périph.
Winterthur	3'528	169	2'982	121
Zurich	4'138	157	6'785	186
Berne	2'189	124	2'967	134
Biel/Bienne	1'530	94	2'371	99
Thoune	1'983	151	2'124	111
Lucerne	3'490	135	4'833	153
Zoug	4'039	163	5'742	219
Fribourg	3'008	124	3'355	115
Olten-Zofingen	2'341	138	3'601	168
Soleure	3'004	150	3'755	140
Schaffhouse	2'719	132	2'960	118
Saint-Gall	2'900	135	3'121	113
Wil (SG)	2'382	111	3'211	110
Coire	2'225	133	3'139	122
Aarau	2'559	152	3'511	167
Baden-Brugg	2'185	134	3'357	148
Arbon-Rorschach	1'888	91	2'463	105
Locarno	1'871	94	2'403	92
Lugano	4'441	224	6'657	240
Lausanne	3'809	134	3'726	117
Vevey-Montreux	3'220	114	4'177	127
Genève	2'967	184	4'084	172
Grandes et moyennes agglomérations c)	3'180	144	4'318	149

a) charges de fonctionnement qui doivent être couvertes par les recettes non liées (impôts, gestion de fortune et de la dette, péréquation financière); à l'exclusion des « finances et impôts »

b) impôt sur le revenu et la fortune, impôt sur le rendement et le capital et autres impôts (impôt foncier, sur les gains immobiliers et mutations, sur les successions et donations, sur la propriété et impôt sur le luxe)

c) sans Bâle, faute de données comparables; y compris Sion et Neuchâtel

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : bureau BHP – Hanser und Partner AG

Éléments importants mis en évidence dans le tableau A93-4:

- Les plus grands écarts entre les recettes fiscales par habitant d'une ville-centre et des communes périphériques sont observées dans les agglomérations de Lugano (indice ville-centre: 240) et Zoug (219). Viennent ensuite: Zurich (186), Genève (172), Olten-Zofingen (168) et Aarau (167).
- Il semble qu'il y ait un certain rapport de causalité entre les différences de charge nette par habitant et les différences de revenu fiscal par habitant:¹¹ les villes-centres qui présentent une charge nette par habitant nettement plus élevée que les communes périphériques sont souvent celles qui bénéficient d'un revenu fiscal par habitant nettement plus élevé que dans le reste de l'agglomération (par exemple: Lugano, Zoug, Zurich, Genève, Aarau).

L'interprétation d'ensemble de chaque analyse comparée permet de faire la synthèse suivante:

- En général, les villes-centres supportent des charges par habitant nettement plus élevées que les communes périphériques (en moyenne: de +84%, cf. chap. A91-1).
- Après déduction des recettes liées versées par des tiers aux communes au titre de tâches spécifiques, l'écart entre les **charges nettes** des villes-centres et des communes périphériques se réduit à 44% (cf. fig. A92-2). Pour compenser leurs charges nettes plus élevées, les villes-centres sont tributaires de **recettes fiscales** plus élevées. Le revenu par habitant de l'imposition des personnes morales (impôts sur le rendement et le capital), qui est supérieur à la moyenne, apporte une contribution importante. La **charge fiscale moyenne des personnes physiques** est également plus élevée: pour les catégories de revenu étudiées, elle est en moyenne de 10 à 13% plus élevée dans les villes-centres que dans les communes périphériques (cf. fig. A93-3). De plus, les recettes fiscales tierces (impôt foncier, sur les gains immobiliers et mutations, sur les successions et donations, sur la propriété et sur le luxe), procure aux villes-centres un revenu par habitant supérieur à la moyenne (+29%; cf. fig. A93-2).

¹¹ Avec un coefficient de corrélation de 0.8.

Annexe

La base de données

L'analyse comparée des charges et des recettes des villes-centres et des communes périphériques est basée sur un échantillon spécial de données de l'Administration fédérale des finances relatives aux comptes 2002 des communes étudiées, soit 22 des 25 grandes et moyennes agglomérations suisses.¹² Cette base de données a permis d'analyser les comptes de 473 des 689 communes périphériques de la Suisse (69%) et de 89% de la population des communes périphériques des grandes et des moyennes agglomérations. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre de communes et d'habitants de chaque grande et moyenne agglomération:

Agglomérations selon la définition de 2000	Nombre d'habitants dans les communes périphériques 2002	Nombre de communes périphériques Etat en 2002	Données sur les communes périphériques relevées par l'Administration fédérale des finances		Nombre d'habitants pris en compte dans les communes périphériques	
			Nombre en 2002	en %	Nombre en 2002	en %
Winterthour	34'346	11	10	91%	32'629	95%
Zurich	732'712	131	110	84%	700'655	96%
Berne	219'315	42	42	100%	219'315	100%
Biel/Bienne	40'308	20	20	100%	40'308	100%
Thoune	49'642	9	9	100%	49'642	100%
Lucerne	139'665	16	16	100%	139'665	100%
Zoug	74'447	9	9	100%	74'447	100%
Fribourg	59'535	37	16	43%	42'946	72%
Olten-Zofingen	76'551	23	13	57%	60'308	79%
Soleure	58'294	23	11	48%	45'782	79%
Bâle	317'533	73	60	82%	295'538	93%
Schaffhouse	28'293	12	12	100%	28'293	100%
Saint-Gall	74'599	10	10	100%	74'599	100%
Wil (SG)	48'607	10	8	80%	42'830	88%
Coire	33'828	14	12	86%	30'539	90%
Aarau	65'166	18	11	61%	53'642	82%
Baden-Brugg	82'729	21	11	52%	59'735	72%
Arbon-Rorschach	34'905	9	9	100%	34'905	100%
Locarno	40'067	23	14	61%	31'039	77%
Lugano	96'790	68	51	75%	81'862	85%
Lausanne	185'720	69	19	28%	134'426	72%
Vevey-Montreux	43'350	15	8	53%	32'159	74%
Sion	26'130	10	2	20%	12'102	46%
Neuchâtel	45'295	16	4	25%	19'993	44%
Genève	300'939	73	46	63%	273'055	91%
Total	2'591'233	689	473	69%	2'314'876	89%

Source: Administration fédérale des finances ; adaptation : BHP – Hanser und Partner AG

La représentativité des chiffres relatifs aux agglomérations a été garantie par le respect des seuils suivants: les statistiques devaient porter sur au moins 25% des communes périphériques et sur au

¹² sans Bâle, faute de données comparables.

moins 50% de la population. Grâce à ces valeurs, les résultats obtenus sont représentatifs pour toutes les agglomérations, à l'exception de celles de Sion et de Neuchâtel.

Méthode d'analyse des charges des centres urbains

Dans la perspective d'une représentation la plus proche qui soit de la réalité des charges supportées par les centres urbains, il est intéressant d'étudier quelles sont les charges annuelles totales par habitant assumées par les pouvoirs publics, respectivement les communes, pour les infrastructures et les services sur un territoire déterminé. De plus, il est utile de savoir quel montant il reste à couvrir par les communes après déduction des recettes spécifiques découlant de revenus non liés (impôts, rendement de l'intérêt, contributions générées par la péréquation financière).

L'exploitation des données sur la gestion financière des communes dont dispose l'Administration fédérale des finances pose des contraintes méthodologiques. La méthode développée par le bureau BHP – Hanser und Partner AG en concertation avec l'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral du développement territorial garantit des résultats fiables dans la mesure des possibilités techniques. L'interprétation des résultats nécessite la prise en compte des points suivants:

- Les investissements sont sujets à de fortes variations annuelles. Cependant, une analyse pluriannuelle dépassant les limites de la présente étude, les investissements n'ont pas été pris en considération. Les variations annuelles des charges de fonctionnement sont nettement moins accusées et, par conséquent, les données annuelles y relatives présentent une fiabilité suffisante. L'étude comparée des charges des villes-centres et des communes périphériques a donc été effectuée sur la base des **charges de fonctionnement** de l'année 2002.
- À l'exception du poste « finances et impôts », l'étude comparative des charges englobe **tous les domaines** (cf. remarques liminaires du texte principal).
- Pour la fiabilité des valeurs de référence, on a fait **abstraction des versements éventuels entre communes**. Les doubles comptages ont ainsi été évités.
- Ne sont pas non plus pris en considération les postes de compte (par ex. hôpitaux, établissements médico-sociaux) non attribuables à des communes données.
- Les spécialistes savent par expérience que le mode de comptabilisation des cantons et des communes n'est pas homogène¹³. Par conséquent, **la prudence s'impose lors de la comparaison de données cantonales et communales pour chaque domaine**.
- En raison des **particularités de chaque modèle de répartition des tâches** entre canton et communes, la fiabilité des montants exprimés en francs est très faible. Pour comparer les charges des villes-centres et des communes périphériques des agglomérations, on a donc utilisé un indice qui indique les différences relatives.
- Faute de données comparables, l'agglomération de Bâle dont la ville-centre (Bâle) établit ses comptes à l'échelon cantonal, en commun avec les communes, n'a pas été prise en compte dans l'analyse.

¹³ Par exemple: selon la commune étudiée, la même installation publique (piscine) sera inscrite à des rubriques différentes (installations scolaires ou détente/sport). On observe la même diversité pour l'inscription des frais généraux (services informatiques, tâches de direction).