

La position des villes et des communes dans le cadre de la réforme de la RPT

En vertu de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst., la Confédération doit tenir compte des conséquences éventuelles de ses activités sur les communes et prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. L'art. 46, al. 3, Cst., oblige par ailleurs la Confédération à laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Il appartient aux cantons, forts de l'autonomie que leur confère le droit constitutionnel en matière d'organisation, de régler leurs relations avec les communes ou les villes ainsi que la répartition des charges sur leur territoire. En raison du contexte constitutionnel délicat dans lequel s'inscrit en l'occurrence le rapport entre canton et communes ou villes, il s'agit de trouver un équilibre entre les intérêts des communes et des villes, d'une part, et ceux des cantons, d'autre part. La marge de manœuvre des cantons et leur autonomie ne doivent être restreintes que dans des cas exceptionnels.

Le Conseil fédéral a livré, dans son premier message relatif à la RPT, une analyse générale des conséquences de la réforme de la péréquation financière pour les agglomérations urbaines et les communes¹:

- La RPT ne déploiera tout son potentiel d'efficacité, avec ses nouveaux instruments (péréquation des ressources et compensation des charges), que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges se développent dans la même direction. Il ressort des réformes introduites entre-temps que cette exigence est bien prise en compte. Dès l'introduction de la RPT, la compensation des charges sur le territoire cantonal devra être (à nouveau) examinée sous l'angle de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et adaptée le cas échéant à la situation.
- Un engagement accru de la Confédération dans la politique des agglomérations devra nécessairement respecter la répartition des compétences prévue dans la Constitution. Les cantons sont et restent donc les interlocuteurs principaux des communes, la Confédération se limitant à les appuyer. A ce propos, le Conseil fédéral a signalé que la Confédération, les cantons et les communes étudieraient en détail la question d'une collaboration horizontale et verticale approfondie dans le cadre d'une Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

Les paragraphes qui suivent indiquent les mesures concrètes prévues pour respecter, dans le cadre de la RPT, les vœux exprimés par les villes et les communes.

¹ FF 2002 2389 ss.

- La compensation, par la Confédération, des charges dues aux facteurs socio-démographiques (CCS) est un instrument moderne et novateur. Dans les *modèles de calcul* utilisés, la CCS est dotée de moyens financiers équivalents à la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG), à travers laquelle la Confédération contrebalance les charges excessives des cantons de montagne. La décision finale quant à la dotation financière effective des deux instruments précités reviendra au Parlement.

Une expertise réalisée par Ecoplan, sur mandat de la Confédération et des cantons, a testé la pertinence du nouveau concept d'indicateurs concernant la compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques et renseigne par ailleurs sur l'étendue des charges excessives dues aux facteurs socio-démographiques et aux facteurs géo-topographiques.² Selon l'étude empirique d'Ecoplan, 28 % des charges excessives seraient imputables aux facteurs géo-topographiques, 27 % aux facteurs socio-démographiques au sens strict (charges dues à la structure de la population) et 45 % à la problématique des villes-centres. Ajoutons que la compensation des charges vise à contrebalancer non pas les charges excessives en général, mais les pics de charges auxquels les cantons sont confrontés du fait de leurs charges excessives. Le montant desdites charges est donc un critère important mais non l'unique critère entrant dans le calcul des moyens affectés à la péréquation.

- Les associations de communes avaient insisté, lors des délibérations parlementaires consacrées aux dispositions constitutionnelles et à la loi sur la péréquation financière, pour que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges entre en vigueur en même temps que les instruments péréquatifs (péréquation des ressources et compensation des charges). Tel sera précisément le cas, le Conseil fédéral étant tenu de prendre en compte, lorsqu'il déterminera la date d'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière, l'état de la collaboration intercantonale. Autrement dit, il faudra disposer alors au moins de l'accord-cadre intercantonal (ACI) et de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Les travaux nécessaires sont menés à vive allure pour respecter cette échéance.
- La RPT crée la base constitutionnelle nécessaire à un engagement de la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération qui soit financé par les ressources affectées de l'impôt sur les huiles minérales. Cette base est primordiale pour les villes et les agglomérations.
- Les cantons sont tenus par l'ACI de respecter dans le contexte intracantonal, par analogie, les principes de la collaboration intercantonale assortie de la compensation des charges, en procédant aux réformes nécessaires sur leur territoire. La RPT fait ainsi office de «modèle de référence» pour les systèmes intracantonaux de péréquation financière et de compensation des charges.

En outre, les cantons garantissent dans l'ACI que les indemnités versées d'un canton à l'autre parviennent bel et bien à la collectivité publique ayant assumé les frais correspondants. Faut de quoi, les villes ne pourraient guère remplir leurs diverses fonctions de centres de manière satisfaisante, et leur compétitivité en souffrirait.

- Les villes et les communes tiennent en outre beaucoup à leur statut juridique dans le cadre des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons. L'organisation de projet a répondu aux attentes de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses de la manière suivante:

² Ecoplan: "Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich", Berne, 2004.

- Une nouvelle disposition inscrite dans la loi sur les subventions (LSu) obligera les cantons à concéder à leurs villes et communes le droit d'être entendu si la convention-programme touche leurs intérêts. Dans ce cas, le canton soumettra pour avis la convention-programme à la commune.
- En outre, la LSu devra comporter une nouvelle disposition selon laquelle le fournisseur de prestations – en l'occurrence la commune concernée – reçoit du canton la part de la subvention fédérale qui lui revient. D'où la garantie que la commune ne subira aucun préjudice financier dans l'exercice de ses devoirs.

Conséquences financières pour les villes

Les conséquences financières de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dépendent en premier lieu du partage des compétences normatives et des participations financières à l'intérieur de chaque canton. D'où la nécessité de resituer dans le contexte cantonal les remarques générales quant aux allègements ou surcroîts de charges pour les finances des villes et communes. Une présentation détaillée sortirait du cadre de l'analyse faite ici. Elle incombe d'ailleurs aux cantons concernés, en vertu de l'autonomie organisationnelle qui est la leur.

La majorité des secteurs désenchevêtrés ne se prêtent pas à une analyse générale des conséquences financières de la RPT au niveau des communes et des villes. En effet, il est crucial de savoir pour chaque secteur si les subventions émanent du canton seulement, du canton et des communes ou des communes exclusivement. Les conséquences diffèrent fortement d'un cas de figure à l'autre. Il est donc essentiel de connaître, suivant la répartition des tâches en vigueur sur le territoire cantonal, le rôle joué par les communes et les villes dans le financement des secteurs. En parallèle à l'introduction de la RPT sur le plan fédéral, il faudra donc examiner et mettre le cas échéant à jour la compensation des charges au sein des cantons. Les conséquences financières qu'auront pour les communes et les villes les transferts de participation financière entre la Confédération et les cantons devront faire l'objet d'une attention particulière.