



Département d'économie politique

Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques

Bernard DAFFLON, professeur ordinaire

Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg

Bernard DAFFLON

avec la collaboration de

Peter MISCHLER, assistant diplômé

Fribourg, le 12 mars 2007

Publié avec l'aide financière de la Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts du canton de Fribourg

500 exemplaires

© Département d'économie politique
Faculté des sciences économiques et sociales
Université de Fribourg, Suisse
2007

ISBN 2-9700335-3-4

Prix : CHF 35.-
€ 23.-

Table des matières

1^{ère} partie Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation

Chapitre 1 La péréquation 2002-2005

- 1.1 Les défauts de la situation actuelle
- 1.2 Origines des disparités
- 1.3 Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation
 - 1.3.1 Les flux péréquatifs entre le canton et les communes en 2005
 - 1.3.2 Les effets péréquatifs de 2002 à 2005
 - 1.3.3 Les incidences péréquatives de 2002 à 2005

2^{ème} partie La péréquation des ressources

Chapitre 2 Le modèle de base

- 2.1 Les qualités requises du système
- 2.2 Les quatre enjeux de la péréquation des ressources
 - 2.2.1 Financer la péréquation
 - 2.2.2 Mesurer le "potentiel fiscal"
 - 2.2.3 Établir une formule de péréquation
 - 2.2.4 Ajuster les buts de la péréquation

Chapitre 3 Définition et mesure du "potentiel fiscal"

- 3.1 Concepts et problèmes définitionnels
 - 3.1.1 Utiliser des indicateurs fiscaux
 - 3.1.2 Mesurer le potentiel fiscal
 - 3.1.3 Quels impôts prendre en considération ?
- 3.2 Les bases de calcul du potentiel fiscal
 - 3.2.1 Le choix des bases de calcul
 - 3.2.2 Problèmes connexes

- 3.3 Le calcul du potentiel fiscal
 - 3.3.1 L'indice du potentiel fiscal global
 - 3.3.2 L'indice du potentiel fiscal pondéré sur une période pluriannuelle
 - 3.3.3 Autres problèmes
 - 3.3.4 Méthode choisie et calcul des indices de potentiel fiscal

Chapitre 4 Du choix de quelques formules péréquatives

- 4.1 Les formules péréquatives possibles
 - 4.1.1 Données de base
 - 4.1.2 Formules proportionnelles
 - 4.1.3 Formules progressives
 - 4.1.4 Formules exponentielles
 - 4.1.5 Formules logarithme naturel
- 4.2 Comparaison des résultats selon les formules
 - 4.2.1 Qualités et défauts des formules
 - 4.2.2 Appréciation qualitative des incidences péréquatives
- 4.3 Autres variantes examinées et abandonnées
 - 4.3.1 Plafonnement des indices de potentiel fiscal
 - 4.3.2 Plafonnement des effets péréquatifs à -8 % des ressources fiscales potentielles
 - 4.3.3 Autre formule exponentielle

Chapitre 5 Choix d'une péréquation des ressources

- 5.1 Le choix d'une formule péréquative
 - 5.1.1 Construction d'un indicateur de potentiel fiscal
 - 5.1.2 Le choix d'une formule péréquative
 - 5.1.3 Variantes abandonnées
 - 5.1.4 Constitution d'un fonds de péréquation
- 5.2 La mesure des effets péréquatifs
 - 5.2.1 Effets péréquatifs 2005 en points du RICC
 - 5.2.2 Effets péréquatifs 2005 en points du potentiel fiscal
 - 5.2.3 Mesure de performance de la nouvelle péréquation des ressources en points du potentiel fiscal
 - 5.2.4 Comparaisons du système proposé avec le système actuel

3^{ème} partie La péréquation des besoins

Chapitre 6 Le cadre général du débat actuel

- 6.1 L'économie politique de la péréquation des besoins
 - 6.1.1 Justification d'une péréquation des besoins
 - 6.1.2 Les approches possibles
 - 6.1.3 Modélisation
- 6.2 La péréquation des besoins dans les cantons
- 6.3 La Nouvelle Péréquation financière fédérale
 - 6.3.1 La compensation des charges géo-topographiques
 - 6.3.2 La compensation des charges socio-démographiques

Chapitre 7 Rappel de la situation actuelle

- 7.1 Le calcul actuel des capacités financières communales
- 7.2 L'inventaire des fonctions touchées par la péréquation
- 7.3 Estimation des effets redistributifs et péréquatifs
 - 7.3.1 Contributions communales dans le système A
 - 7.3.2 Contributions communales dans le système B
 - 7.3.3 Contributions communales dans le système C
 - 7.3.4 Subventions cantonales aux communes dans le système E1
 - 7.3.5 Contributions communales dans le système E2
- 7.4 Les besoins selon le critère de causalité : une lecture difficile

Chapitre 8 La nouvelle péréquation des besoins

- 8.1 La sélection des critères de besoins
 - 8.1.1 Données de base
 - 8.1.2 Les critères retenus
- 8.2 Calcul d'un indice synthétique des besoins
 - 8.2.1 Transformation des critères
 - 8.2.2 Calcul des indices des besoins
 - 8.2.3 La pondération des indices
 - 8.2.4 L'indice synthétique des besoins

- 8.3 Effets et incidences de la péréquation des besoins
 - 8.3.1 Mesure des effets péréquatifs
 - 8.3.2 Les incidences péréquatives
 - 8.3.3 Quelle approche : générale ou ciblée ?
- 8.4 L'alimentation du fonds de péréquation des besoins

Chapitre 9 Conclusions et agenda

- 9.1 Conclusions: que retenir de l'analyse pour demain ?
 - 9.1.1 Le système actuel de péréquation
 - 9.1.2 La nouvelle péréquation
- 9.2 Agenda

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

(Les tableaux et graphiques en écriture normale se trouvent dans le texte; ils sont notés dans l'ordre de la pagination. *Les tableaux et graphique indiqués en italique se trouvent sur le CD.*)

Chapitre 1

(Dans ce chapitre, les tableaux qui commencent par une numérotation autre que 1 se réfèrent au "Bilan 2002" de la péréquation: pour simplifier on a conservé les mêmes numéros de référence.)

1-1	Les origines des disparités budgétaires entre juridiction
1-2	Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation
1-3	Nombre de flux financiers 2005 entre le canton et les communes
1-4	Transferts péréquatifs entre le canton et les communes, 2005, en francs
1-5	Rappel des termes et définitions utilisés dans le bilan de la péréquation
1-6	Coefficients de péréquation 2002 - 2005, en %
9-1	Résultats pour S _A (en francs) pour les années 2002 à 2005
9-7a	Résultats globaux (en francs) pour l'année 2002
9-7b	Résultats globaux (en francs) pour l'année 2003
9-7c	Résultats globaux (en francs) pour l'année 2004
9-7d	Résultats globaux (en francs) pour l'année 2005
9-7e	Récapitulation des résultats 2002-2005
8-9	Récapitulation des incidences péréquatives par habitant, 2005, en francs
2-1	<i>Flux financiers Etat - communes: comptes de fonctionnement / classification fonctionnelle, 1988 - 2005</i>
2-2	<i>Flux financiers Etat - communes: comptes d'investissements / classification fonctionnelle, 1988 - 2005</i>
3-A	<i>Base de données, Compte de l'Etat 2002-2005</i>
3-B	<i>Bases légales 2006</i>
5-1	<i>Classification 2005-2006: données de base</i>
5-2	<i>Calcul des indices de ressources, de besoins et de l'indice global de la capacité financière 2005-2006</i>
T 8	<i>Série T 8 2003</i>
8-1	<i>Effets péréquatifs: résultats globaux 2003</i>
8-2	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SA et SB, 2003</i>
8-3	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SC, SD et SE 2003</i>
	<i>Série T 8 2004</i>
8-1	<i>Effets péréquatifs: résultats globaux 2004</i>
8-2	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SA et SB, 2004</i>
8-3	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SC, SD et SE2 2004</i>
	<i>Série T 8 2005</i>
8-1	<i>Effets péréquatifs: résultats globaux 2005</i>
8-2	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SA et SB, 2005</i>
8-3	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes SC, SD et SE2 2005</i>
8-7	<i>Calcul des incidences péréquatives pour les systèmes SA et SB 2005</i>
8-8	<i>Calcul des incidences péréquatives pour les systèmes SC, SD et SE2 2005</i>
9-2	<i>Résultats pour SB (en francs) pour les années 2002 à 2005</i>
9-3	<i>Résultats pour SC (en francs) pour les années 2002 à 2005</i>
9-4	<i>Résultats pour SD (en francs) pour les années 2002 à 2005</i>
9-5	<i>Résultats pour SE1 (en francs) pour les années 2002 à 2005</i>
9-6	<i>Résultats pour SE2 (en francs) pour les années 2002 à 2005</i>

Chapitre 2

2-1 Péréquation des ressources (graphique)

Chapitre 3

- 3-1 Comparaisons base et rendement d'un impôt
- 3-2 Liste des impôts communaux retenus ou éliminés
- 3-3 Impôts retenus
- 3-4 Commune C. Impôts réguliers et irréguliers, 1997-2002
- 3-5 Commune V. Impôts réguliers et irréguliers, 1995-1999
- 3-6 Impôts dans le système d'impôt représentatif (SIR)
- 3-10 Ressources fiscales potentielles par type d'impôt
- 3-12 Répartition des communes contributrices et bénéficiaires

- 3-7 *Ressources fiscales potentielles 2001 (1ère année de référence)*
- 3-8 *Ressources fiscales potentielles 2002 (2ème année de référence)*
- 3-9 *Ressources fiscales potentielles 2003 (3ème année de référence)*
- 3-11 *Indices du potentiel fiscal par habitant (IPF)*

Chapitre 4

- 4-2 Choix de la formule péréquative
- 4-3 Incidence péréquative (communes avec IPF > 100)
- 4-4 Incidence péréquative (communes avec IPF < 100)
- 4-5 Incidence péréquative par habitant
- 4-6 Incidences stylisées du tableau 4-5
- 4-7 Ressources potentielles par habitant après péréquation
- 4-8 Effet de la péréquation avant et après l'application des formules péréquatives
- 4-13 Conséquences d'un plafond IPF à 200 points, en francs
- 4-14 Incidence péréquative (communes IPF > 100, plafond 200)
- 4-18 Incidence péréquative (communes IPF > 100, sans Ferpicloz, Greng et Chésopelloz) – formule exponentielle corrigée
- 4-20 Incidence péréquative (communes IPF < 100) – formule exponentielle corrigée

- 4-1 *Péréquation horizontale (années de référence 2001, 2002 et 2003)*
- 4-3 *Incidences péréquatives, communes avec IPF > 100 (4 formules)*
- 4-4 *Incidences péréquatives, communes avec IPF < 100 (4 formules)*

- 4-13 *Péréquation horizontale, plafond à 200 points*
- 4-14 *Incidences péréquatives, communes IPF > 100, plafond 200 points*

- 4-15 *Péréquation horizontale, plafond à 8 %*
- 4-16 *Limitation des contributions à la péréquation à hauteur de 8 % du potentiel fiscal*

- 4-17 *Formule exponentielle corrigée*
- 4-19 *Ressources potentielles per capita (communes IPF > 100) – exp. corrigée*
- 4-21 *Ressources potentielles per capita (communes IPF < 100) – exp. corrigée*

Chapitre 5

- 4-9 Incidence péréquative (communes riches), formules proportionnelle et progressive
- 4-10 Ressources potentielles fiscales globales, per capital (communes riches), formules proportionnelle et progressive
- 4-11 Incidence péréquative (communes pauvres), formules proportionnelle et progressive
- 4-12 Ressources potentielles fiscales globales, per capita (communes pauvres), formules proportionnelle et progressive

- 5-4 Résumé des résultats en points de potentiel fiscal
- 5-7 Péréquation en points de potentiel fiscal (classement IPF)
- 5-10 Comparaison système actuel – nouveau système en points de PF

- 5-1 *Effets péréquatifs 2005 en points d'impôt RICC équivalents*
- 5-2 *Effets péréquatifs 2005 en points du potentiel fiscal*
- 5-3 *Nouvelle péréquation des ressources: effets péréquatifs en points de potentiel fiscal*
- 5-5 *Comparaison des résultats*
- 5-6 *Résultats triés communes contributrices, communes bénéficiaires*
- 5-8 *Péréquation en points de potentiel fiscal (classement IPF): miroir*
- 5-9 *Péréquation en points de potentiel fiscal (classement IPF), sans Ferpicloz, Greng et Chésopelloz*
- 5-11 *Comparaisons ancien et nouveau systèmes: miroir*

Chapitre 6

- 6-1 Méthodes d'évaluation des besoins
- 6-2 La grandeur minimale de la juridiction
- 6-3 N optimal avec deux fonctions de coûts
- 6-4 Péréquation des besoins dans les cantons (état à fin 2005)
- 6-5 La nouvelle péréquation financière au sens strict
- 6-6 Compensation des charges géo-topographiques
- 6-7 Compensation des charges socio-démographiques

Chapitre 7

- 7-1 Transferts péréquatifs entre le canton et les communes, 2005, en francs
- 7-2 Effets redistributifs et péréquatifs du système A (2005)
- 7-3 Effets redistributifs et péréquatifs du système B (2004/5)
- 7-4 Effets redistributifs et péréquatifs du système C (2005)
- 7-5 Effets redistributifs et péréquatifs du système E1 (2005)
- 7-6 Effets redistributifs et péréquatifs du système E2 (2005)

- 7-20 *Allocations familiales fédérales agricoles (2005)*
- 7-21 *Allocations familiales versées aux personnes de condition modeste sans activité lucrative (2005)*
- 7-22 *Montants versés pour la réduction de la prime d'assurance-maladie (2005)*
- 7-30 *Dépenses d'enseignement du degré préscolaire (année scolaire 2004/05)*
- 7-31 *Dépenses d'enseignement du degré primaire (année scolaire 2004/05)*
- 7-40 *Frais de l'aide aux victimes d'infractions (2005)*
- 7-41 *Trafic régional (2005)*

- 7-50 *Aide sociale aux Fribourgeois domiciliés dans le canton (2005)*
- 7-51 *Aide sociale aux Confédérés domiciliés dans le canton (2005)*
- 7-52 *Aide sociale aux étrangers domiciliés dans le canton (2005)*
- 7-53 *Mesures d'insertion sociale (2005)*
- 7-60 *Part des communes à l'aide sociale immédiate (2005)*

Chapitre 8

- 8-6 Graphique des indices
- 8-9 Incidences péréquatives 2004
- 8-10 Tableau récapitulatif des incidences péréquatives

- 8-1 *Données de base*
- 8-2 *Critères retenus*
- 8-3 *Séries transformées*
- 8-4 *Indices synthétiques des besoins*
- 8-5 *Pondération*
- 8-7 *Effets péréquatifs, classement par district, 2004*
- 8-8 *Incidences péréquatives, classement par ISB décroissant, 2004*

Chapitre 9

- 9-1 Effets péréquatifs 2005 dans les domaines des tâches touchées par la RPT, en francs
- 9-2 Comparatif des deux systèmes de péréquation
- 9-3 Référentiel concernant les effets et les incidences de la péréquation

LISTE DES SYMBOLES ET DES ABRÉVIATIONS

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BCL	Bien collectif local
BPM	Impôt sur le bénéfice des personnes morales
COEF	Coefficient d'ajustement pour l'importance de la péréquation
CORR	Facteur de correction dans la péréquation actuelle pour les frais scolaires primaires
CPM	Impôt sur le capital des personnes morales
CRPOP	Taux de croissance de la population sur dix ans
DPOP	Densité de la population
E_i	Indice de capacité financière dans le système de péréquation entre la Confédération et les cantons dans le système actuel
FPP	Impôt sur la fortune des personnes physiques
H_i	Nombre d'habitants par commune (sans indication: population légale)
IncPB	Incidence de la péréquation des besoins
IPC	Impôt sur les prestations en capital
IPFG _i	Indice du potentiel fiscal global d'une commune "i"
IPFA _i	Indice du potentiel fiscal annuel d'une commune "i"
IPF	Indice du potentiel fiscal
ISB	Indicateur synthétique des besoins
ISO	Impôt à la source
K1	Facteur de pondération pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques
K2	Facteur de pondération pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques
K3	Facteur de pondération pour l'impôt sur le capital des personnes morales
K4	Facteur de pondération pour l'impôt sur le bénéfice des personnes morales
K5	Facteur de pondération pour l'impôt à la source
K6	Facteur de pondération pour la contribution immobilière
K7	Facteur de pondération pour l'impôt sur les prestations en capital
K8	Facteur de pondération pour l'impôt sur les véhicules
KV	Facteur de pondération pour la péréquation verticale exponentielle
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
Ln	Logarithme naturel
M	Dotation du fonds de péréquation
m	Nombre de communes bénéficiaires de la péréquation
n	Nombre total des communes fribourgeoises (168 au 1 ^{er} mai 2005 y compris les fusions décidées qui entrent en vigueur en 2006)
OFS	Office fédéral de la statistique
Pfonc	Pondération selon la classification fonctionnelle des tâches communales
PA80	Population âgée de 80 ans et plus
PB	Péréquation des besoins
PC	Prestations complémentaires
PFG _i	Ressources potentielles fiscales globales avant la péréquation d'une commune "i"
PIB	Produit intérieur brut
PM	Personnes morales
PP	Personnes physiques

PV	Procès-verbal
RICC	Rendement de l'impôt cantonal dans une commune
RPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RTI	Ressources totales imposables
S _A	Système A de la péréquation actuelle
S _B	Système B de la péréquation actuelle
S _C	Système C de la péréquation actuelle
S _D	Système D de la péréquation actuelle
S _{E1}	Système E1 de la péréquation actuelle
S _{E2}	Système E2 de la péréquation actuelle
SCOB	Nombre d'élèves en âge de scolarité obligatoire
SIR	Système d'impôts représentatifs
TAE	Taux d'activité économique
TB	Effet péréquatif d'une commune bénéficiaire, péréquation des ressources
TC	Effet péréquatif d'une commune contributrice, péréquation des ressources
T.F.	Tribunal fédéral
VAL	Valeur d'ajustement dans la formule exponentielle corrigée
VEH	Impôt sur les véhicules
VERT	Transfert péréquatif vertical
VFI	Rendement potentiel de l'impôt sur la valeur fiscale des immeubles = valeur fiscale x 3 ‰ (en lieu et place de la contribution immobilière)

BIBLIOGRAPHIE

- BGC (Bulletin du Grand Conseil fribourgeois), 1989, *Message 125B accompagnant le projet de loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes*, pp. 1330-1366
- BGC, 1992, *Message et débats sur la péréquation intercommunale*; BGC, 1992, tome CXLIV, 1^{er} cahier : pp. 3-103 et 319-336
- Bird R. and Slacke E., 1990, "Equalisation: the Representative Tax System Revisited", *Canadian Tax Journal*, 38 : pp. 913-927
- Bird R. and Vaillancourt F., 2007, "Expenditure-based Equalization Transfers", dans Jorge Martinez-Vaquez et Bob Searle (eds), *Fiscal Equalization – Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, pp. 259-289
- Boadway R. and Shah A., *Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice*, The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C.
- Cantin G., 2002, *"L'endettement des communes fribourgeoises"*, mémoire de licence, Faculté des sciences économiques et sociales, Chaire de finances publiques, Université de Fribourg
- Carrel G., 2003, *"Les flux financiers entre canton et communes : le cas du canton de Fribourg"*, mémoire de licence, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1978, *"Arrêté du 31 octobre 1978 du Conseil d'État du canton de Fribourg concernant la classification des communes pour les années 1979-1981"*
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1989a, *Message du 21 mars 1989 du Conseil d'État du canton de Fribourg sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes*, BGC, 1989 : pp. 1330-1386
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1989b, *Décret du 20 juin 1989 du Conseil d'État du canton de Fribourg sur la classification des communes pour l'année 1990*
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1991, *Message No 298 du 12 juillet 1991 du Conseil d'État du canton de Fribourg accompagnant le projet de loi sur la péréquation intercommunale*, BGC, 1992, tome CXLIV, 1^{er} cahier : pp. 3-52 en français, pp. 53-103 en allemand
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1999, *Rapport No 187 du 12 octobre 1999 sur le postulat (anc. motion) n° 026.97 Rudolf Vonlanthen relatif à la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes*
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 2000a, *Message du 26 avril 2000 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes*

- Conseil fédéral, 2001, *Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons*, Feuille Fédérale 12/2002, Chancellerie fédérale, Berne, www.dff.admin.ch
- Cordes J., Ebel R. and Gravelle J. (eds.), 1999, *"The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy"*, The Urban Institute Press, Washington D.C.
- Council of Europe, 1995, *"La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens"*, Communes et Régions d'Europe n° 56, Council of Europe, Strasbourg
- Dafflon B., 1981, *"Péréquation et capacité financière communale: Etude du cas fribourgeois"*, Editions Universitaires Fribourg. Documents économiques 17
- Dafflon B., 1982, *"Politiques redistributives, politiques péréquatives: quels choix ?"* Editions Universitaires Fribourg, Documents économiques 19
- Dafflon B., 1995, *"Fédéralisme et solidarité, étude de la péréquation en Suisse"*, Publications de l'Institut de Fédéralisme, Études et colloques 15, Université de Fribourg
- Dafflon B., 1998a, *"La gestion des finances publiques locales"*, Economica, Paris
- Dafflon B., 1998b, *"Les fusions de communes dans le canton de Fribourg: analyse socio-économique"*, Annuaire des Collectivités Locales, Gralle-CNRS, Litec, Paris, pp. 125-166; version mise à jour WP 265, www.unifr.ch/finpub
- Dafflon B., 2000a, *"Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence"*, Annuaire des Collectivités Locales, Gralle-CNRS, Paris, pp. 135-154; version mise à jour WP 327, www.unifr.ch/finpub
- Dafflon B., 2000b, *"Finanzielle und Steuerautonomie der Kantone in der Schweiz"*, Von Arnim H., Färber G. and Fisch S. (eds.), *"Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?"* Duncker und Humblot, Berlin, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 137, pp. 269-279
- Dafflon B., 2000c, *"L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises"*, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Working Paper No 335, 29 juin 2000
- Dafflon B., 2001, *"Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation"*, Working Paper No. 278, FSES Université de Fribourg
- Dafflon B. et al., 2004, *"La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux"*, Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, Université de Fribourg
- Dafflon B., 2005, *"La Nouvelle Péréquation financière après le referendum du 24 novembre 2004"*, in Mazzoleni (ed.), *Federalismo e decentramento: l'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Casagrande Fidia Sapiens, Lugano et Milano, pp. 127-181

- Dafflon B., 2007, "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programmes", in Boadway R. and Shah A.: *"Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice"*, The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C., pp. 361-396
- Dafflon B. et Tòth K., 2003, "Local Fiscal Equalisation in Switzerland: the Case of the Canton Fribourg", in Färber G. et Otter N. (eds.) : *"Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe"*, Speyerer Forschungsberichte 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, Allemagne, pp. 81-102
- Dafflon B. et Vaillancourt F., 2003, "Problems of Equalisation in Federal Systems", in Blindenbacher R. et Koller A., *"Federalism in a Changing World – Learning from Each Other"*, McGill-Queen's University Press, Montréal, pp. 395-411
- Deiss J. et Gaudard G., 1974, *"La péréquation financière intercommunale dans le canton de Fribourg"*, Rapport à l'intention du Conseil d'État du canton de Fribourg, octobre 1974; complété par une *"Note complémentaire concernant la nouvelle classification des communes"*, Fribourg, 25 avril 1975
- Département des communes du canton de Fribourg, 1989, *"La classification des communes pour l'année 1990"*, Bulletin d'information n° 17, 28 juin 1989
- Département des communes du canton de Fribourg, 2000, *"La classification des communes pour les années 2001 et 2002"*, Bulletin d'information n° 36, 26 septembre 2000
- DFF Département fédéral des finances, 1999, *"La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les Cantons: concrétisation des lignes directrices du 1^{er} février 1996. Rapport final de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des gouvernements cantonaux"*, Berne et Soleure, 31 mars 1999
- DFF et CdC, Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux, 2006, *"Rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur"*, DFF et CdC, Berne, 20 juin 2006
- Dousse O., 2003, *"Incidences péréquatives des flux financiers verticaux entre le canton et les communes : le cas du canton de Fribourg"*, mémoire de licence, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
- Dowling E., 1992, *"Mathematical Economics"*, 2nd edition, Schaum's Outline Series, McGrawHill, New York
- Ecoplan, 2004, *"Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich"*, analyse exécutée dans le cadre de la RPT sur mandat du DFF et de la CdC, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Berne et Altorf, 24 mars 2004
- Färber G. et Otter N. (Eds), 2003, *"Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe"*, Speyerer Forschungsberichte Nr 232, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
- Frey R.L., Dafflon B., Jeanrenaud C., Meier A. et Spillmann A., 1994, *"La péréquation financière entre la Confédération et les cantons"*, Expertise pour l'AFF et la CDF, Berne

- Frey R.L. et Schaltegger C.A., 2001, *"Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière"*, Rapport à l'attention de l'AFF et de la CdC, Berne
- Gilbert G. (ed.), 1997, *"La péréquation financière entre les collectivités locales"*, Paris, Presses Universitaires de France
- Gilbert G. et Guenguant A., 2001, *"Effets redistributifs des dotations de l'État aux communes"*, Commissariat Général du Plan, GIS - CNRS
- Grand Conseil du canton de Fribourg, 1999, *"Décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes"*
- Groupe de travail chargé du réexamen de la classification, 1978, *"Réexamen du système de classification des communes"*, Rapport à l'intention du Département des communes, Fribourg, septembre 1978
- Guengant A. 1998, *"Évaluation Économétrique des charges des Communes"*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, n° 4, pp. 523-546
- Jeanrenaud C. et Spillmann A., 1997, *La péréquation financière dans le canton de Berne*, Paul Haupt, Bern
- King D., 1984, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, London
- Mäder H. und Schedler K. (Hg.), *"Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz"*, Paul Haupt, Bern, pp. 89-99
- Maurissen P., 2003, *"La nouvelle péréquation financière intercommunale neuchâteloise: grille de lecture et évaluation"*, mémoire de licence en sciences économiques et sociales, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
- Mettler HP., 2004, *"Das Kürzel NFA ist noch nicht in allen Köpfen"*, *Neue Zürcher Zeitung*, 18. November 2004
- Mischler P. et Dafflon B., 2003, *"Der interkommunale Finanzausgleich in der Schweiz – Ein Überblick über den direkten Finanzausgleich der Kantone"*, Bulletin de législation, Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg, n° 3/2003, pp. 16-45
- Mischler W., 1996, *"Kann der indirekte Finanzausgleich abgeschafft werden?"*, in: Mäder H. und Schedler K. (Hg.), *"Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz"*, Paul Haupt, pp. 239-250
- Nguyen An-Phong, 2003, *"La péréquation des associations intercommunales du canton de Fribourg en 2003"*, mémoire de licence, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
- Oates W., 1972, *"Fiscal Federalism"*, Harcourt Brace Jovanovich, New York
- Région Glâne-Veveyse, Préfecture du district de la Glâne, Savoy V. et Schorderet W., 2003, *"Répartition des excédents de charges des différentes associations intercommunales du district de la Glâne et des charges liées cantonales"*, Rapport à l'intention de l'Association des communes glânoises

- Rey A., 1996, "Die Vorschläge der kantonalen Finanzdirektoren", in Mäder H. und Schedler K. (Hg.), *"Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz"*, Paul Haupt, Bern, pp. 89-99
- Sen A., 1973, *"On Economic Inequality"*, Claredon Press, Oxford
- Soguel N. et Tangerini, 2003, *"Fiscal Equalization and Citizens' Preferences: Evidence from Swiss municipalities"*, in Färber G. et Otter N. (Eds), op. cit., 2003, pp. 81-102
- Tannenwald R. 1999, *"Fiscal Disparity Among the States Revisited"*, *New England Economic Review*, July/August 1999, pp. 3-25
- Vaillancourt F. & Bird R. M. 2004, *"Expenditure-Based Equalization Transfers"*, International Studies Program, Working Paper 04-10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Zimmermann H., 1999, "Experience with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content ?", in Fossati A. & Panella G. (eds), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, London, pp. 162-176
- Zindel S., 2004, "Les vraies raisons de l'hostilité du PS à la nouvelle péréquation", *Le Temps*, 12 octobre 2004

1^{ère} partie

Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation

Chapitre 1

La péréquation 2002-2005

Le "Bilan 2002" de la péréquation, publié sous le titre *"La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux"* en février 2004 (Dafflon et al., 2004), dresse l'inventaire des transferts financiers de fonctionnement et d'investissement entre le canton de Fribourg et les communes pour les années 1988 à 2002. Il analyse ensuite le système actuel de calcul de la capacité financière des communes et leur classification, puis examine les domaines des relations financières "État – communes" qui impliquent une péréquation. Enfin, constatant que les formules péréquatives peuvent être groupées en six formules de répartition des contributions communales à des dépenses cantonales ou de subventions cantonales, ce bilan propose une estimation des effets péréquatifs (montants péréquatifs en valeur absolue, en francs dans les comptes communaux) et les incidences péréquatives (effets péréquatifs par habitant, par commune; valeurs relatives comparables d'une commune à l'autre).

Ce premier chapitre est une mise à jour du "Bilan 2002" pour les années 2003 à 2005. L'année 2002 sert d'année de liaison. Lorsque des tableaux de données ou des estimations par commune existent déjà dans le Bilan 2002, la numérotation utilisée ici pour leur mise à jour correspond à celle du Bilan 2002. Par contre, les tableaux récapitulatifs expliqués dans le texte sont numérotés "tableau 1-N" selon la séquence de présentation dans ce chapitre.

La première section rappelle et résume les défauts de la situation actuelle. La deuxième section énonce le théorème fondamental de la péréquation au sens strict pour décrire les origines des disparités budgétaires entre juridictions. Elle fonde l'analyse de politique économique de la péréquation et décline les arguments servant de référence à la réforme proposée. La troisième section contient la mise à jour 2003-2005 proprement dite : on y estime les effets péréquatifs et les incidences péréquatives des cinq systèmes de relations financières "État – communes". Cette section donne la liste des tâches pour lesquelles il existe une formule péréquative de financement. Elle permet de mesurer l'importance de la péréquation actuelle entre les communes fribourgeoises, ainsi que le rôle de l'État. Elle jette aussi les bases de la réflexion pour une nouvelle politique péréquative intercommunale dans le canton de Fribourg.

1.1 Les défauts de la situation actuelle

Le rapport "La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg" (Dafflon et al., 2004) fait l'état des lieux des transferts financiers et de la péréquation dans le canton de Fribourg. Ce premier bilan (appelé ci-après "Bilan 2002") couvre quatre champs d'analyse :¹

- (i) l'évolution des transferts financiers entre l'État et les communes pour la période 1988 – 2002;
- (ii) le calcul des indices de capacité financière des communes et leur classification (2001-2002);
- (iii) les systèmes de péréquation indirecte, principalement par les contributions des communes à des dépenses cantonales de fonctionnement – description et mesures des effets péréquatifs et des incidences péréquatives;
- (iv) les systèmes de péréquation intercommunale par les associations de communes, horizontale et limitée – avec un essai de comparaison des systèmes en vigueur.

Les principales conclusions du premier rapport font état de cinq défauts que connaît la situation actuelle :

- 1) Les critères actuels de mesure de la capacité financière des communes datent de 1990; mais il s'agit en fait d'une adaptation de la formule initiale qui, elle, date de 1976. Ce système est devenu obsolète et ne remplit plus sa fonction première. Le principal défaut est qu'il mélange des critères fiscaux (le rendement de l'impôt cantonal ordinaire dans les communes, abrégé en RICC ci-après) et des critères de besoins (densité de la population, taux d'activité, évolution démographique dans les communes individuelles), alors même que la péréquation a évolué vers une péréquation des ressources seulement. La partie "critères des besoins" est devenue une préoccupation de moins en moins essentielle dans les décisions politiques de faire participer les communes à des dépenses cantonales. Le système vise d'abord à "faire payer plus" aux communes à forte capacité financière et non pas à "demander plus" à celles qui ont moins de besoins". En effet, lors des discussions plus récentes des lois concernant les participations communales à des dépenses cantonales et utilisant directement les indices de capacité financière (Dafflon et al., 2004: 117), il n'a pas été question de compenser les différences de coûts ou de besoins, mais simplement les différences des capacités (financières) à contribuer.

¹ Des divergences de vocabulaire existent entre la littérature anglo-saxonne, allemande et française qu'il vaut la peine de dissiper d'entrée : elles concernent les définitions au sens "large" et au sens "strict" de la péréquation. Dans la littérature allemande, le "Finanzausgleich" est pris au sens *large* et englobe (Rey, 1996: 89) : (i) la répartition des tâches et des dépenses; (ii) la répartition des ressources financières et le système fiscal; (iii) l'organisation des collectivités décentralisées; (iv) la péréquation au sens strict, c'est-à-dire la compensation des disparités engendrées par le partage des compétences et des ressources entre les niveaux de gouvernement. Les quatre champs d'analyse du "Bilan 2002" concernent la péréquation au sens strict.

- 2) La classification des communes, en six classes selon leur capacité financière, pose des problèmes parce que cela introduit des effets de seuil dans le système: passer d'une classe à l'autre, de bas en haut, pénalise les communes de manière inverse à la classification. En outre, dans un système de pondération inverse au classement des communes, le passage de la classe 6 à la classe 5 est plus "pénalisant" que le passage de la classe 5 à la classe 4, et ainsi de suite parce que les conséquences onéreuses ne sont pas strictement proportionnelles.² Cela engendre des problèmes financiers importants pour les communes qui subissent ces effets de seuil. Passer d'un système de six classes à un système de douze classes atténuerait les effets de seuil, donc adouciraient les conséquences financières, mais sans résoudre le problème.
- 3) Le système de péréquation par le biais de suppléments demandés aux communes pour certaines contributions aux dépenses cantonales est devenu illisible : il touche 27 tâches et transferts, avec des formules qui varient de manière imprévisible et ad hoc selon les circonstances et les moments où les lois ont été décidées. On peut regrouper ces 27 transferts dans pas moins de six formules péréquatives, chacune variant le critère de base qui est celui de la capacité financière des communes. Pour cette raison, il devient extrêmement compliqué de mesurer les résultats de la politique péréquative intercommunale menée par le canton. Le "Bilan 2002" montre à l'évidence le degré de complication du système actuel, le temps et le travail qu'il faut pour en préciser les contours et en évaluer les effets (les montants péréquatifs en francs par commune) et les incidences (les mêmes résultats par commune en francs par habitant). On n'imagine pas que le canton puisse établir annuellement un tel bilan, sauf à affecter à cette tâche un collaborateur pendant plusieurs mois. Recentrer la péréquation sur un ou deux instruments serait souhaitable pour améliorer la transparence, mesurer régulièrement la performance de la péréquation et faciliter la décision politique.
- 4) Le plus gros inconvénient du système actuel est d'avoir rattaché une péréquation des ressources aux contributions des communes à des dépenses cantonales. Les discussions portant sur les contributions des communes à des dépenses cantonales relèvent d'enjeux complètement différents. On peut mentionner ici la distinction nécessaire entre répartition des tâches et report des charges :
 - Dans la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement, la question cruciale est "qui fait quoi ?". Une tâche est-elle "partagée" ou "jointe" ? Pour une tâche partagée, canton et communes se répartissent la

² Avec une pondération de 6 à 1 correspondant aux classes 1 à 6, le passage de la classe 6 (pondération 1) à la classe 5 (pondération 2) double la charge du multiplicande (le plus souvent, la population légale). Le passage de la classe 5 à la classe 4 (pondération 3) augmente la charge de 2 à 3 points $\times$ le multiplicande, ce qui correspond à 50 % (1 point de plus sur une base de 2 points). Sur cette question, voir le "Bilan 2002", section 4.2.2, pages 155 et suivantes. Il est vrai que les lois plus récentes qui recourent à la péréquation utilisent directement l'indice de capacité financière des communes et non plus leur classification: voir les systèmes C, D, E1 et E2 ci-après dans l'encadré 1-5.

responsabilité de la fonction, chaque niveau ayant alors un rôle propre, décidant son offre pour la part de responsabilité qui lui est attribuée et la finançant. Lorsqu'une tâche est jointe, c'est-à-dire lorsque la tâche fournie par le canton "déborde" sur la responsabilité des communes (ou inversement), il est normal qu'elles contribuent; mais dans ce cas elles devraient aussi participer à la décision.

- Mais on est plus souvent en face d'une simple question budgétaire: un niveau de gouvernement (le canton) souhaite garder la maîtrise de la tâche, mais il en reporte les charges - en tout ou en partie - sur l'autre niveau de gouvernement (les communes s'estiment victime de cette situation).³

L'ajout péréquatif, même s'il est voulu à l'origine de la décision, est en quelque sorte accroché à ces objectifs et "flotte" au gré des changements. Cela a pour conséquence de faire de la péréquation une politique résiduelle, qui varie au gré des autres objectifs ou d'autres circonstances, notamment budgétaires. Ainsi, dans les domaines de l'AVS, l'AI et les PC_{AVS} et PC_{AI}, dans celui de l'assurance-maladie, la péréquation varie selon des décisions fédérales de politique sociale parce que les participations cantonales aux dépenses fédérales sont à leur tour réparties entre le canton et les communes.⁴ Dans le domaine de la protection civile, les compétences ont passé aux mains du canton avec la loi du 23 mars 2004 sur la protection civile (Tableau 1-4 CD); on est donc en présence d'une simple répartition des charges additionnée de péréquation sans cohérence avec l'objectif même de la loi.

- 5) Enfin, le "Bilan 2002" a montré que le volume total de la péréquation, respectivement les incidences péréquatives, étaient somme toute modestes en comparaison aux budgets de fonctionnement du canton et des communes. Les résultats se vérifient pour les quinze années sur lesquelles portait l'analyse (1988-2002) et sont donc remarquablement stables. La section 1.3 infra reprend les résultats du "Bilan 2002" en y ajoutant une mise à jour pour les années 2003 à 2005 dans la mesure des données disponibles.

³ Sur cette question, se référer au "Bilan 2002" chapitre 4, section 4.4.1 et tableau 4-5 : en 1988, les dépenses liées des communes par des contributions à l'État représentaient 19 % de leurs dépenses de fonctionnement; et 23 % en 2001.

⁴ On se rend compte alors que, sans une réforme du système actuel de péréquation fribourgeoise, la nouvelle péréquation financière fédérale et la répartition des tâches, dite RPT, créeraient par effet de domino des problèmes non négligeables puisque cela renforcerait la péréquation sans débat parlementaire et de manière non orientée sachant que les conséquences dépendraient des systèmes péréquatifs A à E2 dans lesquels les changements interviendraient.

1.2 Origines des disparités

Le théorème fondamental de la péréquation au sens strict s'articule ainsi :

*Le principe d'équité budgétaire intercommunale est satisfait lorsque la pression fiscale nette est identique pour les contribuables des communes ayant des ressources financières disponibles égales et des besoins identiques en services collectifs. Des pressions fiscales inégales ne sont acceptables que dans la mesure où elles correspondent à des variations des préférences locales pour certains services publics ou pour des combinaisons locales de financement.*⁵

En se référant à l'encadré 1-1, il est possible de préciser le principe d'équité budgétaire intercommunale qui va guider l'étude du mode de calcul de la capacité financière communale. Un système équitable devrait, à notre sens, compenser les différences de pression fiscale causées par A, B, C (ces deux derniers: à la norme) et D (sauf en l'absence de collaboration intercommunale), mais ignorer E et F. Autrement dit, les différences de pression fiscale qui correspondent directement à des décisions locales - ne pas collaborer (D en partie), des variations dans les préférences locales pour certains services publics (E) ou des choix de financement (F) - devraient être exclues dans les relations de péréquation financière. En d'autres termes, il faut distinguer :

- les conséquences budgétaires des décisions de gestion (B en partie, pour les services locaux qui dépassent la norme minimale ou la norme de tutelle, D en partie lorsqu'il y a absence de collaboration intercommunale, E et F toujours);
- des différences de situations (A, B en partie, C et D à la norme).

Les différences de situations devraient être compensées; les différences de gestion non.

⁵ Cette définition a été choisie parce qu'elle correspond bien à la définition "standard" que l'on peut trouver dans la plupart des écrits sur ce thème. Mais elle cache des approches nuancées. Sur cette question, voir Dafflon, 2007 : 364-365 pour trouver à la fois un tableau récapitulatif des sources de disparités, selon les auteurs, ainsi que les interprétations qui en sont données.

On utilise ici le terme d'équité "budgétaire" intercommunale plutôt que celui d'équité "fiscale" pour souligner que l'équité recherchée (ou, à l'inverse, l'origine des disparités qu'il faut traquer) concerne aussi bien la dépense (les "besoins") que les recettes (ou la "fiscalité"). Le terme plus usité d'équité fiscale provient d'une confusion et d'une mauvaise traduction "fiscal" en anglais se réfère au budget et non pas aux seuls impôts ("taxes"); alors que la traduction littérale en "fiscal" français dénature le champ d'intervention puisqu'il est alors compris comme se référant à la fiscalité, aux seuls impôts. De même le "fiscal federalism" étudie d'abord la répartition des compétences et les dépenses entre niveaux de gouvernement, et non pas seulement la répartition de la souveraineté fiscale et le partage des impôts.

Encadré 1-1 Les origines des disparités budgétaire entre juridiction

- A. *l'assiette fiscale*, ou les ressources financières disponibles pour l'impôt;
- B. *les besoins*, pris en considération au moins à la norme de tutelle fixée;
- C. *les coûts unitaires des biens sous tutelle* produits obligatoirement par les communes de façon à ce qu'elles offrent certains services en quantité et qualité correspondant aux minimums qui leur sont imposés (lois cantonales imposant des tâches aux communes, lois fédérales imposant des tâches aux cantons);
- D. *le nombre d'unités de service nécessaires (rendement d'échelle)* pour atteindre ces minimums, ou le nombre de résidents qualifiés pour bénéficier du service;
- E. *les préférences locales* pour des services collectifs propres ou en supplément des minimums obligés, y compris les préférences locales pour certaines formes d'impôt (taxes et charges de préférence).
- F. *la forme des prélèvements obligatoires*, choix des formes d'impôt et choix entre impôts et redevances d'utilisation.

A. Les ressources financières disponibles

En premier lieu, le principe d'équité intercommunale requiert l'élimination des différences de pression fiscale lorsqu'elles résultent de *disparités dans les capacités financières* des communes, exprimées ici par les ressources sur lesquelles elles peuvent compter pour prélever des impôts (on parlera, par la suite, de "potentiel fiscal"). Lorsque les mêmes services collectifs par résident sont procurés par l'intermédiaire du budget public, et que le coût d'une unité de service collectif est identique d'une commune à l'autre, les charges fiscales individuelles peuvent néanmoins être différentes selon les économies locales: la même facture totale est plus aisément supportée par une économie communale plus développée. Des transferts financiers devraient donc se faire au profit des communes économiquement faibles afin qu'elles puissent produire des services publics à un niveau moyen, et sans dépasser une pression fiscale moyenne. De tels transferts peuvent être doublement justifiés. D'une part, ils permettent d'éviter en partie des distorsions dans l'affectation des ressources, distorsions dues à la surcharge fiscale imposée aux contribuables des régions moins développées. D'autre part, ils correspondent à certains objectifs ressortissant de la cohésion sociale – de telles différences de la charge fiscale étant dues à des faiblesses de l'économie locale et non à des préférences locales.

B. Les besoins

Deuxièmement, la satisfaction des *besoins* en services collectifs peut poser des problèmes d'équité lorsqu'il y a des différences entre l'importance des dépenses qui s'y rapportent, pour autant que les causes de ces différences soient raisonnablement hors de contrôle des autorités locales. On a ici deux facettes du problème : premièrement, les besoins peuvent ne pas être les mêmes d'une collectivité à l'autre ; deuxièmement, les dépenses qui satisfont ces besoins peuvent varier pour des raisons de coût. Quant au premier point, on doit constater que certaines régions peuvent avoir des besoins particuliers en raison de leur

topographie : les régions de montagne nécessitent des protections contre les éléments naturels, les avalanches, des endiguements, la consolidation des constructions de génie civil tels que ponts, tunnels et routes, que ne connaissent pas les régions de plaine. La question est de savoir si ces "besoins spécifiques" doivent être pris en compte ou non dans une péréquation. De même, les régions urbaines avancent l'argument qu'elles ont à supporter des dépenses répondant à des besoins spécifiques de ville : dépenses sociales, aides individuelles, chômage, activités culturelles, musées, etc., en plus des charges de centre résultant des activités économiques et donc de l'offre de places de travail.

La problématique des "besoins spécifiques" soulève la question des périmètres de décision et de répartition : Qui pilote véritablement la tâche : le canton, le district, un groupe de communes en collaboration (l'agglomération par exemple) ou la commune individuelle? Il est évident que la péréquation des besoins doit concerner des tâches couvrant le périmètre cantonal; des tâches "locales" cachent en réalité des effets de débordement circonscrits à un périmètre intercommunal, voire régional. Elles doivent être identifiées et solutionnées comme telles. Encore faut-il constater et admettre que le pilotage des tâches cantonales, mais concernant aussi les communes peut prendre des formes différenciées : pour le tourisme, on parle de pilotage d'incitation, il n'y a pas de péréquation; pour la protection civile, le pilotage devenu tutelle (cf. supra) est un pilotage d'efficacité et il ne devrait pas y avoir de péréquation; pour l'aide sociale, le pilotage est une question à la fois d'efficacité et de péréquation.

C. Les coûts

Troisièmement, lorsque le canton (ou la Confédération) impose aux communes de mettre à disposition certains services, les coûts de production peuvent différer objectivement d'une commune à l'autre parce que les conditions de production varient (il est plus facile de construire une route sur un territoire plat que dans une vallée escarpée parce qu'il faudra, dans cette dernière, des ponts, des tunnels, voire de galeries de protection contre les avalanches). On rappelle ici la solution particulière de la distribution des tâches collectives en Suisse. Une partie des services publics produits au niveau local s'identifie à la notion de biens "sous tutelle" ou biens "méritoires".⁶ Ce sont des tâches dont les "mérites" ont été décidés par les instances fédérales ou cantonales, mais dont l'exécution et le financement incombent aux communes. La législation qui couvre ces tâches insiste en général pour que certains services publics soient produits à des niveaux standards minimaux. Ainsi, la protection des eaux fait l'objet d'une loi fédérale qui édicte la définition et l'étendue de la protection. L'application de la loi appartient aux cantons, mais la réalisation et le financement des unités techniques d'épuration sont laissés aux communes, des subventions leur étant attribuées pour les aider à

⁶ Ces biens sont d'une nature telle qu'il apparaît inapproprié d'abandonner entièrement leur affectation à un système de marché. La responsabilité de l'affectation, ou au moins son contrôle, est alors remise au secteur public qui opère par-dessus le marché et en interférence avec les préférences individuelles, d'où leur dénomination de biens sous tutelle ou de biens méritoires.

atteindre ces minima. Or, quelle que soit la capacité économique des communes, les *coûts* par unité de production de ces biens et services, pour atteindre les minima, peuvent varier d'une localité à l'autre pour des raisons topographiques, climatiques, démographiques, etc. Les décisions exigeant la production de ces minima n'étant pas directement contrôlées par les communes, les différences de coûts qui en résultent devraient être compensées. Reste qu'il n'est pas toujours facile de distinguer, ici, la différence entre coûts supplémentaires objectifs et inefficacité-X dans la production du BCL.⁷

D. Les économies d'échelle

La possibilité d'accéder à des économies d'échelle dans la production des BCL joue un rôle important sur les coûts de production. On sait en effet que la dimension institutionnelle des collectivités locales (leurs frontières politiques) coïncide de moins en moins à la dimension fonctionnelle des BCL (le nombre d'unités produites – et donc de citoyens servis) permettant d'atteindre des économies d'échelle. Il faut cependant nuancer l'argument. Dans certaines circonstances, les collectivités locales sont dans l'incapacité d'atteindre une quantité de BCL pour engranger des économies d'échelle, simplement parce que les circonstances ne le permettent pas: une vallée de montagne qui abrite quelques milliers de résidents ne peut espérer des économies d'échelle dans la construction d'une station d'épuration des eaux, par exemple. Par contre, par regroupement de communes voisines et par la collaboration intercommunale, cela est possible entre communes dans un espace urbain ou dans un espace plus large avec une population groupée ou un habitat plus densifié. On a donc des situations différentes (voir infra section 6.1.3). Dans le premier exemple, on ne peut pas construire des canalisations par delà les montagnes pour atteindre des économies d'échelle; dans le second cas, l'absence de collaboration n'est pas une fatalité, mais un choix politique. Des communes qui pourraient collaborer pour atteindre des économies d'échelle et qui ne le font pas, n'ont pas à être compensées.

Notons que, normalement, les deux causes de disparité C et D sont traitées comme une seule, appartenant à la catégorie "différences de coûts". Nous les avons séparées ici pour permettre de faire ressortir le rôle des collaborations intercommunales ou des fusions de communes dans la question des économies d'échelle : dès lors que ces deux mesures de collaborations ou l'absence de collaboration ressortissent, pour la plupart des tâches, du libre choix des communes, il faut considérer ici cette décision comme une variable de gestion, de "choix", et non pas une variable de "situation" sur laquelle la commune n'aurait

⁷ On parle "d'inefficacité-X" lorsque la production d'un service collectif ne se fait pas au moindre coût, soit parce que la commune ne maîtrise pas totalement la fonction de production, soit parce qu'il y a des poches de gaspillage, par nonchalance ou parce que les bureaux contrôlant la production font passer leurs intérêts avant ceux des utilisateurs et des contribuables. X parce qu'on ne peut pas mettre le doigt sur l'origine exacte de l'inefficacité : elle est diffuse dans le processus de production. Ces questions sont reprises dans le chapitre 6 qui suit, section 6.1.3.

pas d'emprise. Or, le "choix" relève de l'autonomie communale et la commune doit en assumer les conséquences financières sans réclamer une péréquation !

E. Les préférences locales

Cinquièmement, dans un système fédéraliste, il est souhaitable que les communes puissent déterminer de manière indépendante la production de services collectifs qui satisfont des *préférences locales*, ou bien encore qui dépassent les niveaux standards minimaux requis par les lois fédérales et cantonales, si tel est le désir de la communauté locale. Cette autonomie budgétaire est une source de pression fiscale différente. Mais les communes doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions dépensières.

F. La structure fiscale

Enfin, les collectivités locales peuvent avoir des vues différentes sur la manière de financer les BCL. Il s'agit d'une part du choix entre diverses formes d'imposition, dans la mesure de leur autonomie fiscale (par exemple, en abandonnant une forme d'impôt, ou en choisissant des coefficients différents d'une forme à l'autre) et, d'autre part, du choix entre impôts et redevances d'utilisation. Certes, ces choix sont limités par le cadre légal cantonal, en ce qui concerne les impôts et par les règles fédérales et la jurisprudence du Tribunal fédéral pour les redevances d'utilisation. De plus, la concurrence fiscale entre juridiction joue un rôle indiscutable en limitant la marge de manœuvre des choix fiscaux des communes, si elles ne veulent pas se mettre "hors concours" dans leur développement. Mais, des choix restent possibles et sont faits à l'intérieur de ces limites.

Dans sa séance du 10 décembre 2004, le Comité de pilotage a accepté cette définition de l'équité intercommunale en admettant le principe d'une péréquation principalement des ressources (A) et, subsidiairement, des besoins dans les catégories B, C et D. Il a pris acte que, dans le domaine des économies d'échelle possibles, la variable de gestion "collaboration ou fusion" n'est pas d'actualité dans le cadre de la réforme de la péréquation. Les collaborations intercommunales sont déjà largement développées et d'application courante au niveau local, tandis que la politique des fusions de communes a fait l'objet d'une démarche distincte de politique communale par le canton (PV n° 3, 10 décembre 2004, point 3).

1.3 Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le "Bilan 2002" de la péréquation s'inscrivait dans une série statistique temporelle allant de 1988 à 2002. Nous avons observé que l'évolution annuelle des contributions communales à des dépenses cantonales suivait une tendance régulière : en ce sens, on a pu affirmer que le "Bilan 2002" était représentatif du système général de péréquation entre le canton et les communes. Les matrices de calcul étant désormais établies et disponibles, on a pu les réutiliser pour mettre à jour le bilan de la péréquation pour les années 2003 à 2005. Nous donnons ci-dessous un aperçu de ces travaux.⁸ La séquence de présentation suit les chapitres du "Bilan 2002" de la péréquation.

Encadré 1-2 Mise à jour du "Bilan 2002" de la péréquation

<i>Référence dans le "Bilan 2002"</i>	<i>Contenu de la séquence</i>	<i>Mise à jour</i>
Chapitre 2	Établir les flux des transferts financiers "État → communes" et "communes → État" pour la période 2002-2005 : comptes de fonctionnement et des investissements. À partir des comptes de l'État du canton de Fribourg.	Tableau 2-1 (CD) Flux de fonctionnement Tableau 2-2 (CD) Flux des investissements
Chapitre 3	Préciser les bases de données : 1) Références des transferts financiers dans les comptes de l'État 2002-2005, rubriques comptables + références légales et indication des transferts péréquatifs s'ils existent. 2) Récapituler les bases légales (à titre indicatif : bien que nous nous soyons efforcés d'être aussi précis que possible, seul le Recueil systématique de la législation fribourgeoise fait foi).	T 3-A (CD) Base des données corrigées 2002-2005.xls (remplace les tableaux 3-2 à 3-10 du "Bilan 2002") T 3-B (CD) Nouveau Bases légales 2006.doc
Chapitre 5	Calcul de la capacité financière des communes : ces données ont été transmises par le Service des communes et ajustées par nos soins compte tenu des fusions de communes intervenues dans l'intervalle. Leur mise à jour est nécessaire pour faire la simulation sur 1'000'000 francs selon les six formules péréquatives utilisées actuellement.	T 5 (CD) Capacité financière 2005-2006.xls
Chapitre 8	Simulation pour 1'000'000 francs des formules péréquatives actuellement utilisées : systèmes A, B, C, D et E ₂	T 8 (CD) 2003.xls T 8 (CD) 2004.xls T 8 (CD) 2005.xls
Chapitre 9	Résultats de la simulation appliquée aux transferts effectifs selon les cinq systèmes.	T 9-1 à 9-7.xls (CD)

⁸ Pour des raisons d'espace, seuls les tableaux essentiels sont reproduits dans le texte. Les tableaux mis à jour sont également joints à ce document, sous forme de CD. L'indication (CD) est donnée dans l'encadré 1-2.

1.3.1 Les flux péréquatifs entre le canton et les communes en 2005

En 2005, il y a eu 73 flux financiers entre le canton et les communes qui se répartissent ainsi :

- ✓ 54 flux concernent les dépenses de fonctionnement, dont 35 sont des contributions des communes à des dépenses cantonales et 19 sont des subventions cantonales aux communes;
- ✓ 19 flux concernent les dépenses d'investissement, 14 étant des subventions cantonales aux communes et 5 des remboursements des communes à des prêts ou des investissements cantonaux.

Le tableau 1-3 récapitule le nombre des transferts selon la classification fonctionnelle des communes et les montants totaux en jeu. 23 contributions des communes à des dépenses cantonales de fonctionnement sur 35 [flux financiers communes → État] sont concernées par la péréquation; 4 sur 19 le sont dans le sens État → communes. Ces 27 flux péréquatifs sont détaillés dans le tableau 1-4 : ce sont ces flux uniquement qui font l'objet de l'analyse des effets péréquatifs, mise à jour ci-après. Les flux péréquatifs sont répartis entre six systèmes selon les formules de péréquation qui sont utilisées. Les systèmes n'ont pas changé depuis le "Bilan 2002" (voir encadré 1-5).

Tableau 1-3 Nombre de flux financiers 2005 entre le canton et les communes

<i>fonction</i>	<i>fonctionnement</i>		<i>investissement</i>		<i>total</i>
	<i>État → communes</i>	<i>communes → État</i>	<i>État → communes</i>	<i>communes → État</i>	
Ordre public	1	4	2	0	7
Enseignement	3	10	2	0	15
Culture, loisirs et sports	2	1	1	0	4
Santé	1	2	1	1	5
Affaires sociales	4 *	14	0	0	18
Transports et communications	0	3	0	1	4
Environnement	2	0	3	0	5
Economie	2	0	5	2	9
Finances	4	1	0	1	6
Total	19	35	14	5	73
Montant en fr.	70'489'347	285'826'736	23'908'947	1'821'805	

Source : Tableau 2-1 Fonctionnement 1988-2005, Bilan de la péréquation, mis à jour pour 2003-2005. Dans ce tableau 2-1, les rubriques surlignées en jaune sont celles qui sont concernées par la péréquation.

*La rubrique 58 362.055 "programme qualifiant (chômage)" qui apparaît dans le tableau 2-1 n'est pas comptée ici. En effet, contrairement à ce que laisse croire le numéro de la rubrique comptable, il ne s'agit pas de subventions versées aux communes : les communes sont ici considérées en tant qu'employeurs et non pas collectivités de droit public. Référence légale : art. 30 de la loi du 13.11.1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC - 866.1.1) et 32 RE LEAC 866.1.11

Tableau 1-4 Transferts péréquatifs entre le canton et les communes, 2005, en francs

<i>Contributions des communes à des dépenses cantonales</i>	<i>Système péréquatif</i>	<i>Francs</i>
Traitement du personnel enseignant (enfantine)	B	11 324 624
Charges du personnel enseignant (enfantine)	B	1 969 515
Frais transport écoliers et maîtres itinérants (enfantine)	B	215 274
Traitement du personnel enseignant (primaire)	B	75 631 926
Charges du personnel enseignant (primaire)	B	13 003 867
Frais transport écoliers et maîtres itinérants (primaire)	B	3 009 556
Frais divers de scolarisation (primaire)	B	158 273
2 Enseignement et formation: subtotal		105 313 035
AVS	A	8 336 571
AI	A	15 247 601
Prestations complémentaires AVS	A	15 716 800
Prestations complémentaires AI	A	9 272 911
Allocations familiales fédérales agricoles	A	934 944
Allocations familiales personnes modestes sans activité lucrative	A	798 424
Assurance maladie	A	10 147 365
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	A	34 392 362
Soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées	D	19 463 972
Part des communes à l'aide sociale matérielle immédiate	E2	560 937
Frais de l'aide aux victimes d'infractions	C	161 113
Frais des mesures d'insertion sociale	E2	563
Avances non récupérées sur pensions alimentaires	A	1 553 561
5 Affaires sociales: subtotal		116 587 124
Trafic régional	C	5 733 004
Indemnités à la société de navigation	C	119 907
6 Transports et communications: subtotal		5 852 911
Fonds d'encouragement aux fusions de communes	C	1 200 006
9 Finances: subtotal		1 200 006
Total I		228 953 076
Subventions cantonales aux communes		
Aides sociales aux Fribourgeois domiciliés dans le canton	E1	3 329 857
Aides sociales aux Confédérés domiciliés dans le canton	E1	3 753 309
Aides sociales aux étrangers domiciliés dans le canton	E1	4 776 398
Mesures d'insertion sociale	E1	169 204
5 Affaires sociales: subtotal		12 028 768
Total II		240 981 844

Source : Tableau 2-1 (lignes jaunes), Bilan de la péréquation, mis à jour

1.3.2 Les effets péréquatifs de 2002 à 2005

Le "Bilan 2002" de la péréquation présentait la démarche permettant de mesurer les effets péréquatifs du système actuel. Il s'agissait de comparer les contributions effectivement versées par les communes à des dépenses cantonales à ce qu'elles auraient versé en l'absence d'une composante péréquative dans les formules de répartition. On constatait également que les contributions péréquatives des communes, au nombre de 24 en 2002, contre 27 en 2005, se répartissaient de manière inégale entre cinq formules de péréquation. À cela, il fallait ajouter les versements, selon une même formule, de quatre subventions cantonales à des dépenses de fonctionnement des communes.

Pour l'année 2002, les effets péréquatifs des contributions communales et des subventions cantonales avaient été estimés par une méthode de simulation portant sur les six formules de répartition, prenant en compte pour chacune d'elle un montant de référence de 1 million de francs. Cette méthode présente deux avantages :

- (i) avec un montant de référence à 1 million de francs, elle permet de comparer directement la performance de chaque formule en neutralisant l'importance relative des flux financiers répartis entre les formules;
- (ii) dans la mesure où les formules de répartition ne varient pas d'une année à l'autre, la méthode permet également de mettre à jour les calculs dans les années ultérieures. Bien évidemment, il a fallu tenir compte du fait que le calcul de la capacité financière des communes et la classification changent chaque deux ans. Les calculs ont donc pris en compte ces données nouvelles pour 2003-2004 et pour 2005-2006. Les tableaux des séries 8 et 9 contiennent toutes les informations et les calculs pour les 168 communes fribourgeoises (dans l'encadré 1-2 ci-dessus, référence est faite au chapitre 8).

Encadré 1-5 Rappel des termes et définitions utilisés dans le bilan de la péréquation

Flux financier ou transfert	Montant total en francs de la contribution d'une commune à une dépense cantonale ou d'une subvention cantonale à une commune.
Part péréquative	C'est, dans la formule de calcul du transfert, cette proportion du transfert qui contient un élément péréquatif (50 % dans les systèmes A, D, E1 et E2 ; 70 % dans le système B et 100 % dans le système C).
Coefficient péréquatif	C'est la mesure de l'effet péréquatif selon chaque formule, pour une simulation de la péréquation de 1 million de francs.
Effet péréquatif	Montant total, par commune, qui résulte de l'application de la formule péréquative, soit la différence entre ce que paie une commune avec la formule et ce qu'elle aurait payé sans péréquation (systèmes A, B, C, D et E2); ou bien ce que la commune reçoit avec péréquation comparé à ce qu'elle aurait reçu sans péréquation (système E1).

Incidence péréquative	Effet péréquatif calculé par habitant : soit le résultat précédent divisé par le nombre d'habitants (population légale) de la commune concernée.
Impôt-équivalent	C'est la valeur relative de l'effet péréquatif comparé au rendement fiscal RICC dans la commune : [effet péréquatif / RICC].
Potentiel fiscal équivalent	C'est la valeur relative de l'effet péréquatif comparé au potentiel fiscal (avec 8 impôts) dans la commune : [effet péréquatif / potentiel fiscal en francs].
Systèmes péréquatifs	A part péréquative de 50 %, utilisation de la classification; B part péréquative de 70 %, utilisation de la classification; C part péréquative de 100 %, utilisation des indices de capacité financière; D part péréquative de 50 %, utilisation des indices de capacité financière; E1 part péréquative de 50 %, utilisation des indices inverses de capacité financière, calculation par district; E2 part péréquative de 50 %, utilisation des indices de capacité, calculation par district.

Les tableaux 8-1, 8-2 et 8-3⁹ (CD : séries T 8 2003, T 8 2004 et T 8 2005) donnent le calcul des effets péréquatifs par commune pour les trois années de référence, selon la séquence suivante :

Colonne Spécification

Tableau 8-1

1	numéro fédéral d'identification de la commune
2	nom de la commune
3 et 4	population légale
5	indice de capacité financière
6	classe dans la classification des communes
7	classe inverse
8	pondération H_i (habitants)
9	pondération P_6 (six classes)
10	pondération inverse de E_i (capacité financière)
11	pondération E_i (capacité financière)
12	pondération H_{ij} (habitants, mais par district)

Tableau 8-2

13	système S_0 distribution causale
14	système S_A montant du transfert (part péréquative : 50 %)
15	différence $S_A - S_0$ = effet péréquatif du système S_A
16	système S_B montant du transfert (part péréquative : 70 %)
17	différence $S_B - S_0$ = effet péréquatif du système S_B

⁹ La numérotation des tableaux des séries 8 et 9 correspond à celle du "Bilan 2002" de la péréquation. Les communes de la liste annuelle ont été ramenées au nombre de 168, qui est l'état au 1^{er} janvier 2006. Les communes fusionnées apparaissent alors avec une valeur "0" dans la colonne de référence. Les données de référence qui les concernent apparaissent sous les noms des nouvelles communes.

Tableau 8-3

18	système S_C montant du transfert (part péréquative : 100 %)
19	différence $S_C - S_0$ = effet péréquatif du système S_C
20	système S_D montant du transfert (part péréquative : 50 %)
21	différence $S_D - S_0$ = effet péréquatif du système S_D
22	système S_{E2} montant du transfert (part péréquative : 50 %, mais par district)
23	différence $S_{E2} - S_0$ = effet péréquatif du système S_{E2}

L'objectif de ces tableaux est de calculer les coefficients péréquatifs, qui permettront à leur tour d'évaluer pour les communes les conséquences de la péréquation, via les effets péréquatifs et les incidences péréquatives. En effet, compte tenu

- du nombre de flux financiers entre le canton et les communes, qui varie par année,
- de la répartition de ces flux entre les six systèmes de péréquation,
- des changements dans le calcul de la capacité financière des communes – et donc de leur classification - chaque deux ans (2001-2, 2003-4, 2005-6).

Il n'est pas possible, et pas nécessaire non plus, d'estimer les effets péréquatifs par tâche et par année. On peut procéder par simulation, ici pour 1 million de francs, selon les systèmes péréquatifs. Cela permet de regrouper les tâches et de limiter l'estimation à six simulations par période de calcul de la capacité financière des communes.¹⁰ Les résultats des simulations sont les suivants :

Tableau 1-6 Coefficients de péréquation 2002 – 2005, en %

année	Système A	Système B	Système C	Système D	Systèmes E1 et E2
2002	9.4486	11.0356	10.3628	5.1814	3.8939
2003	9.4166	11.2773	10.3510	5.1755	3.9013
2004	9.4126	11.1971	10.3511	5.1755	3.8997
2005	9.0695	10.9797	9.7843	4.8922	3.6288

Sources : pour 2002, "Bilan 2002" :168-171 ; pour 2003 à 2005 : CD Série T 8 2003, 2004 et 2005 et dans les séries: Tableaux 8-2 et 8-3.

On peut alors appliquer ces coefficients à la totalité des transferts péréquatifs dans chaque programme. Les tableaux de la série 9 ("Bilan 2002" mis à jour) reprennent sous forme condensée l'essentiel des résultats, qui sont présentés ci-dessous:

- Tableau 9-1 Résultats pour S_A (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-2 Résultats pour S_B (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-3 Résultats pour S_C (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-4 Résultats pour S_D (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-5 Résultats pour S_{E1} (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-6 Résultats pour S_{E2} (en francs) pour les années 2002 à 2005;
- Tableau 9-7a Résultats globaux (en francs) pour l'année 2002;

¹⁰ De 2002 à 2005, il y a eu 108 transferts financiers entre le canton et les communes qui contenaient des éléments péréquatifs et qu'il aurait fallu estimer (CD : T 9-7a à 9-7d). En passant par une simulation, on a réduit le nombre d'estimation à 18 (six systèmes, pour trois périodes de calcul de la capacité financière des communes).

- Tableau 9-7b Résultats globaux (en francs) pour l'année 2003;
- Tableau 9-7c Résultats globaux (en francs) pour l'année 2004;
- Tableau 9-7d Résultats globaux (en francs) pour l'année 2005;
- Tableau 9-7e Récapitulation des résultats 2002-2005.

Tableau 9-1 Résultats pour S_A (en francs) pour les années 2002 à 2005

	2002	2003	2004	2005
AVS	9 266 798	9 702 705	9 715 872	8 336 571
AI	15 107 258	16 738 071	19 309 070	15 247 601
Prestations complémentaires AVS	11 277 883	11 505 395	12 423 997	15 716 800
Prestations complémentaires AI	5 249 367	5 769 618	6 666 945	9 272 911
Allocations familiales fédérales agricoles	1 046 106	938 052	845 335	934 944
Allocations familiales personnes modestes sans activité lucrative	490 311	515 267	690 782	798 424
Assurance-maladie	10 652 659	11 005 396	10 160 934	10 147 365
Excédent des dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	22 498 096	25 667 483	26 960 267	34 392 362
Total des transferts avec une composante péréquative	75 588 478	81 841 987	86 773 202	94 846 978
Part péréquative (50 %)	37 794 239	40 920 994	43 386 601	47 423 489
Avances non récupérées sur pensions alimentaires (part péréquative 100 %)	1 143 644	1 299 338	1 480 966	1 553 561
Total des parts péréquatives	38 937 883	42 220 332	44 867 567	48 977 050
Coefficient péréquatif	9,4486%	9,4166%	9,4126%	9,0695%
Montant réel de la péréquation	3 679 085	3 975 720	4 223 205	4 441 994

La démarche étant la même pour tous les tableaux de la série T 9-1 à T 9-6, on peut la rappeler ici :

- On établit tout d'abord l'inventaire des transferts financiers entre les communes et le canton, avec les montants de référence pour chaque transfert, tiré des comptes de l'État (CD : T 2-1) pour en faire ressortir ceux qui ont une composante péréquative (CD : T 3 A ; et tableau 1-4 ci-dessus pour 2005).
- On examine ensuite quelle est la part péréquative de chaque transfert. Dans le système A, on a huit flux avec une part péréquative de 50 % et un flux avec une part péréquative de 100 %. On obtient ainsi le total des parts péréquatives.
- On applique à ce total des parts péréquatives: coefficient péréquatif obtenu dans le système de référence, pour l'année de référence, pour une simulation de 1 million de francs.
- Le résultat donne le montant réel de la péréquation pour le système de référence. Ce montant calculé par commune correspond à l'effet péréquatif.
- On répète les opérations (ii) à (v) ci-dessus pour chaque système péréquatif.

Les tableaux 9-2 à 9-6 ne sont pas reproduits ici : le lecteur peut se référer aux tableaux du CD. Par contre, les résultats globaux des années 2002 à 2005 sont détaillés ci-après. Chaque tableau de la série T 9-7 récapitule les étapes annuelles allant du montant total des transferts par système, selon le nombre de programmes, pour calculer ensuite la part péréquative et les effets péréquatifs. Le tableau 9-7a pour l'année 2002 ("Bilan 2002" : 172) est reproduit ici pour servir de référence. Les tableaux des années 2003 à 2005 mis à jour suivent le même modèle.

Tableau 9-7a Résultats globaux (en francs) pour l'année 2002

Système	2002			
	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
S _A	9	76'732'122	38'937'883	3'679'085
S _B	8	96'837'829	67'786'480	7'480'645
S _C	4	6'323'221	2'315'474	239'948
S _D	1	11'550'001	5'775'001	299'229
S _{E1}	4	8'909'220	4'454'610	173'458
S _{E2}	2	519'068	259'534	10'106
Total	28	200'871'461	119'528'982	11'882'471
Part péréquative en % des transferts totaux		↑	← 59,51 %	
Effets péréquatifs en % des parts			↑	← 9,94 %
Effets péréquatifs en % des transferts		↑		← 5,92 %

Tableau 9-7b Résultats globaux (en francs) pour l'année 2003

Système	2003			
	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
S _A	9	83'141'325	42'220'332	3'975'720
S _B	7	99'389'987	69'572'991	7'845'955
S _C	4	6'473'178	2'400'072	248'431
S _D	1	12'605'094	6'302'547	326'188
S _{E1}	4	9'038'371	4'519'186	176'307
S _{E2}	2	590'214	295'107	11'513
Total	27	211'238'169	125'310'235	12'584'114
Part péréquative en % des transferts totaux		↑	← 59,32 %	
Effets péréquatifs en % des parts			↑	← 10,04 %
Effets péréquatifs en % des transferts		↑		← 5,96 %

Tableau 9-7c Résultats globaux (en francs) pour l'année 2004

Système	2004			
	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
S _A	9	88'254'168	44'867'567	4'223'205
S _B	7	102'444'537	71'711'176	8'029'572
S _C	4	7'103'285	2'520'777	260'928
S _D	1	16'113'343	8'056'672	416'973
S _{E1}	4	11'768'820	5'884'410	229'474
S _{E2}	1	661'709	330'855	12'902
Total	26	226'345'862	133'371'457	13'173'054
Part péréquative en % des transferts totaux		↑	← 58,92 %	
Effets péréquatifs en % des parts			↑	← 9,88 %
Effets péréquatifs en % des transferts		↑		← 5,82 %

Tableau 9-7d Résultats globaux (en francs) pour l'année 2005

Système	2005			
	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
S _A	9	96'400'539	48'977'050	4'441'994
S _B	7	105'313'035	73'719'125	8'094'151
S _C	4	7'214'030	2'531'701	247'710
S _D	1	19'463'972	9'731'986	476'105
S _{E1}	4	12'028'768	6'014'384	218'250
S _{E2}	2	561'500	280'750	10'188
Total	27	240'981'844	141'254'996	13'488'397
Part péréquative en % des transferts totaux		↑	← 58,62 %	
Effets péréquatifs en % des parts			↑	← 9,55 %
Effets péréquatifs en % des transferts		↑		← 5,60 %

Tableau 9-7e Récapitulation des résultats 2002-2005

	Référence	2002	2003	2004	2005
1	nombre de transferts péréquatifs communes- Etat	28	27	26	27
2	total des transferts	200'871'461	211'238'169	226'345'862	240'981'844
3	part péréquative	119'528'982	125'310'235	133'371'475	141'254'996
4	effets péréquatifs	11'882'471	12'584'114	13'173'054	13'488'397
5	3 en % de 2	59.51	59.32	58.92	58.62
6	4 en % de 2	5.92	5.96	5.82	5.60
7	4 en % de 3	9.94	10.04	9.88	9.55
8	potentiel fiscal 8 impôts	779'384'312	806'190'094		n.d.
9	impôts ordinaires (4)	651'903'314	677'327'116	688'742'992	n.d.
10	4 en % de 8	1.52	1.56		
11	4 en % de 9	1.82	1.86	1.91	

Sources : lignes 1 à 4, tableaux de la série T 9-7a à f ; lignes 8 et 9 : Annexe II tableau 3-10; lignes 5 à 7, 10 et 11, nos calculs.

Dans le tableau récapitulatif 9-7e, les estimations pour les années 2003 à 2005 confirment les résultats que nous avons obtenus pour l'année 2002. Rappelons aussi que l'année 2002 s'inscrivait dans une série temporelle 1988-2002 de manière significative et qu'elle était, par conséquent, représentative. On voit que, sur les quatre années, la part péréquative s'inscrit dans une fourchette variant entre 58,62 et 59,51 % du total des transferts comprenant une composante péréquative. De même, les effets péréquatifs sont pratiquement constants, s'inscrivant à presque 6 % du total des transferts (5,60 à 5,92 %) ou aux alentours de 10 % des parts péréquatives (de 9,55 à 10,04 %). On est donc en présence d'un système péréquatif **stable**, une qualité qu'il est primordial de conserver avec le nouveau système proposé en deuxième partie du présent rapport. En même temps, les résultats estimés montrent une **légère tendance à la baisse** : pour des valeurs situées à 9,94 et 10,04 en 2002 et 2003, on passe à 9,88 en 2004 puis 9,55 en 2005. Ce n'est guère étonnant puisque si les volumes de transfert ont légèrement augmenté, les principaux flux en hausse appartiennent aux systèmes A et D, qui ne prennent en compte qu'une part péréquative de 50 %.

Une autre manière d'évaluer l'importance des effets péréquatifs est de les mesurer en regard des recettes d'impôts. Cela donne une indication sur la ponction opérée par la politique péréquative du canton vis-à-vis des communes en proportion d'une base donnée, le RICC d'une part et le potentiel fiscal d'autre part – ce dernier étant aussi l'assiette sur laquelle les communes peuvent asseoir et exercer leur autonomie fiscale (chapitre 3 ci-après). On constate une bonne stabilité des pourcentages : les effets péréquatifs représentent environ 1,9 % du RICC, et entre 1,5 et 1,6 % du potentiel fiscal (un pourcentage plus faible est normal et prévisible puisque le potentiel fiscal comprend le RICC ainsi que quatre autres impôts, discutés dans le chapitre 3). Ces proportions fournissent une indication précieuse sur l'importance qu'il faudra attribuer à la nouvelle péréquation des ressources par la création d'un fonds de péréquation.

1.3.3 Les incidences péréquatives de 2002 à 2005

Les effets péréquatifs décrits dans la section précédente ne peuvent pas être comparés directement d'une commune à l'autre. En effet, ce sont des montants en francs ; or, des sommes identiques n'ont pas le même poids, en termes de contributions payées ou de subventions reçues, selon la grandeur de la commune et selon son budget de fonctionnement. Il est donc nécessaire de ramener les effets péréquatifs à des grandeurs relatives, comparables. Il y a deux manières de procéder : calculer par habitant ou calculer par rapport aux impôts.

Première mesure: incidence par habitant

La première, reprise du "Bilan 2002", consiste à calculer l'incidence péréquative par habitant et par commune. Ce calcul correspond pour chaque commune à la formule

$$\text{incidence péréquative} = \frac{\text{effet péréquatif}}{\text{population légale}}$$

Le détail des calculs et des résultats pour 2005 est donné dans les tableaux 8-7 et 8-8 (CD T 8 2005) par système de péréquation et pour toutes les communes; le tableau 8-9 en présente une récapitulation :

Colonne Spécification

Tableau 8-7

24	système S_0 distribution causale
25	système S_A montant du transfert par habitant
26	différence $(S_A - S_0)_i / H_i$ = incidence péréquative du système S_A
27	système S_B montant du transfert par habitant
28	différence $(S_B - S_0)_i / H_i$ = incidence péréquative du système S_B

Tableau 8-8

29	système S_C montant du transfert par habitant
30	différence $(S_C - S_0)_i / H_i$ = incidence péréquative du système S_C
31	système S_D montant du transfert par habitant
32	différence $(S_D - S_0)_i / H_i$ = incidence péréquative du système S_D
33	système S_{E2} montant du transfert par habitant
34	différence $(S_{E2} - S_0)_i / H_i$ = incidence péréquative du système S_{E2}

Tableau 8-9 Récapitulation des incidences péréquatives par habitant, 2005, en francs

Système A			Système B		Système C		Système D	Système E2	
commune		incidence	commune	incidence	commune	incidence	incidence	commune	incidence
1		2	3	4	5	6	7	8	9
Contributrices	5	1.67	12	1.48 à 2.64	6	2.03 à 5.07	1.02 à 2.54	4	1.09 à 2.58
	9	1.05	13	0.83	6	0.83 à 1.55	0.42 à 0.77	8	0.42 à 0.80
	19	0.44	8	0.24 à 0.79	12	0.06 à 0.76	0.03 à 0.38	28	0.00 à 0.40
incidence moyenne par habitant 4,05 francs (2002 : 4,24 francs)									
Bénéficiaires	40	-0.18	36	-0.08	17	-0.04 à -0.29	-0.02 à -0.14	27	-0.01 à -0.14
			4	-0.10 à -0.23	28	-0.30 à -0.59	-0.15 à -0.29	41	-0.15 à -0.29
	52	-0.80	50	-0.99	42	-0.60 à -0.89	-0.30 à -0.44	30	-0.30 à -0.44
			3	-1.09 à -1.67	40	-0.90 à -1.19	-0.45 à -0.59	17	-0.45 à -0.59
	43	-1.41	41	-1.89	17	-1.20 à -1.62	-0.60 à -0.81	13	-0.60 à -0.91
			1	-1.94					

Source : nos calculs à partir des tableaux 8-7 et 8-8

Estimation basée sur une simulation pour 1 million de francs dans chaque système

Dans le tableau 8-9 qui résume les résultats de la simulation, l'incidence péréquative moyenne par habitant est de 4,05 francs en 2005 (4,24 francs en 2002). Autrement dit, pour l'ensemble des transferts de fonctionnement entre communes et canton, 4,05 francs par habitant sont attribuables à la politique péréquative. Toutefois, à cause de la péréquation, certaines communes doivent déboursier plus que 4,05 francs : celles qui sont au-dessus de la moyenne, appelées communes *contributrices*. Sont concernées : 33 communes dans les systèmes A et B, basés sur la classification des communes; 24 dans les systèmes C et D, basés sur l'utilisation directe de l'indicateur de capacité financière E_i ; et 40 dans le système E2 qui, lui, s'applique par district. Les autres communes dites *bénéficiaires* contribuent pour moins que 4,05 francs. Par exemple, dans le système A, les 43 communes avec les indices de capacité financière les plus bas contribuent à des dépenses cantonales à hauteur de 3,64 francs par habitant au lieu de 4,05 francs, soit 1,41 francs de moins que la moyenne.

Plusieurs informations intéressantes peuvent être tirées du tableau 8-9.

- ✓ Les systèmes A et B ne sont pas très pointus en terme de péréquation : le supplément maximal à contribuer est de 1,67 francs dans le système A et de 2,64 francs comme maximum dans le système B. Tandis que les autres systèmes utilisant directement le critère de capacité financière – et non pas la classification - voient les maxima passer à 2,54 et 2,58 francs (pour les

systèmes D et E2), et logiquement au double, soit 5,07 francs pour le système C.¹¹

- ✓ Le système B n'est pas un système "propre" en ce sens qu'il applique les mêmes principes que le système A, mais avec un facteur de correction. Curieusement, ce facteur de correction, sensé ajuster la position payante des communes qui, sans cela, participeraient aux frais de l'enseignement scolaire obligatoire pour des montants allant au-delà de leurs coûts propres (voir "Bilan 2002" : 155-156), a également des effets sur les communes bénéficiaires. Dans le tableau 8-9, huit communes bénéficiaires sont concernées.
- ✓ Pour les systèmes C et D, la répartition des communes dans les quantiles payants et bénéficiaires est identique. Par exemple, ce sont bien les six mêmes communes, dans le même ordre, qui paient le plus (première ligne) ; et ainsi de suite. Par contre, il y a sept communes en moins que dans les systèmes A et B. Une analyse plus fine montre assez curieusement que les communes dont l'indice de capacité financière oscille entre 100,00 et 103,55 points basculent du groupe des communes payantes dans le groupe des communes bénéficiaires, même s'il est vrai que pour celles-ci les "bénéfices" sont très limités. Ces communes sont Kleinbödingen (100,23), Tavers (101,03), Estavayer-le-Lac (101,04), Font (101,42), Düdingen (102,33), Granges (102,61) et Büchsen (103,54). Bien que l'aspect technique des calculs ait été vérifié, l'analyse économique n'a pas donné d'explication plausible à cet effet de déplacement.
- ✓ Enfin, les résultats du système E2 ne peuvent pas être comparés aux résultats des systèmes C et D parce que ces derniers se fondent sur une répartition cantonale, tandis que le système E2 s'applique par district. Les communes par quantile ne sont pas les mêmes, ni dans le même ordre. Pour interpréter les résultats du système E2, il faut se référer impérativement au tableau 8-8 (CD : série T 8, tableau 8-8, colonnes 33 et 34).

Deuxième mesure: incidence en points d'impôts

La deuxième mesure relative consisterait à transformer les effets péréquatifs en point(s) "d'équivalents-impôts RICC" ou en point(s) de potentiel fiscal. On pourrait ainsi calculer la charge relative de la politique péréquative sur les communes qui contribuent à la péréquation, et le soulagement de ladite charge pour les communes bénéficiaires.

La formule simple est :

$$[(\text{effets péréquatifs} / \text{RICC})_i = \text{incidences en points d'impôt}]_i$$

¹¹ Logiquement parce que les systèmes D et E2 ont une part péréquative de 50 %, tandis que le système C se base sur une part péréquative de 100 %.

En divisant l'effet péréquatif par le rendement cantonal des impôts directs (revenu et fortune des personnes physiques, bénéfice et capital des personnes morales) dans la commune "i", on peut calculer ce que le gain ou la contribution péréquative représente en points d'impôt (selon la formulation du % de l'impôt cantonal de base, ou Steuerfuss). Si, au lieu du RICC, la formule porte sur le potentiel fiscal (une notion qui sera définie dans le chapitre 3 et qui comprend huit impôts), la formule de calcul devient :

$$[(\text{effet péréquatif} / \text{potentiel fiscal}) \times 100 = \text{points de potentiel fiscal}]_i$$

Ces mesures ont été estimées pour 2005 dans le chapitre 5, auquel il faut se référer, parce qu'elles serviront également pour estimer les incidences péréquatives du projet de nouvelle péréquation des ressources.

2^{ème} partie

La péréquation des ressources

La péréquation des ressources est sans doute la forme de solidarité intergouvernementale qui est la plus utilisée dans les pays fédéraux ou décentralisés. Les formes de péréquation des ressources sont multiples. Pour ne prendre référence que sur le cas suisse, il existe une telle péréquation entre la Confédération et les cantons qui, dans plusieurs programmes, utilise des formules de répartition fort diverses (Dafflon, 1995). À l'échelon régional, presque tous les cantons offrent des formes de péréquation selon des modalités originales: on a donc 26 politiques péréquatives "canton-communes" ou intercommunales (Mischler et Dafflon, 2003), qui de surcroît utilisent de nombreuses formules.¹ Au-delà des formules et des comparaisons, la péréquation est d'abord un jugement de valeur puisqu'il s'agit de solidarité : répondre aux interrogations "qui est riche, de combien" et "qui est pauvre, de combien" est d'abord un acte politique et non pas une technique économique.

Ainsi, cette deuxième partie du rapport d'expertise est articulée en quatre chapitres, qui chacun correspond aux options que doit décider le politique pour mener à bien la réforme de la péréquation intercommunale. Le chapitre 2 présente le modèle de base qui fixe le champ de la réforme. La péréquation des ressources visant à combler, tout au moins partiellement, les disparités des recettes publiques locales, la première démarche consiste à trouver une mesure adéquate de ces disparités. Notre proposition est de recourir à une mesure du "potentiel fiscal". Le troisième chapitre, relativement technique, en explique la démarche et le calcul. À l'instar de ce qui vaut actuellement pour l'indicateur de "capacité financière" des communes, la mesure du "potentiel fiscal" n'est pas utilisée directement, mais entre dans une formule de répartition péréquative : plusieurs formules sont envisageables. Le chapitre 4 présente les formules les plus usitées dans les approches péréquatives normatives, en compare les avantages et les inconvénients afin de permettre un choix politique. La formule choisie, présentée dans le chapitre 5, définit en fait combien les communes avec un potentiel fiscal de plus en plus élevé contribuent à la péréquation en faveur des communes à potentiel fiscal plus faible, inférieur à la moyenne. Ce chapitre mesure la performance du nouveau système de péréquation des ressources. Il le compare au système actuel, ce dernier étant ajusté aux mêmes bases de calcul afin que cette comparaison ait un sens.

¹ Plusieurs études récentes analysent les cas de péréquation intercommunale dans les cantons: Jeanrenaud et Spillmann, 1997, pour Berne ; Soguel et Tangerini, 2003, pour Vaud ; Maurissen, 2003, pour Neuchâtel. Au niveau local européen, Färber et Otter (eds), 2003.

Chapitre 2

Le modèle de base

Ce chapitre se divise en deux sections. La première énumère les qualités requises ex ante du système : pour aboutir à une "bonne" péréquation, les données disponibles doivent posséder certaines caractéristiques fixées avant toute analyse. Il est, par exemple, inutile de retenir des séries statistiques compliquées, douteuses ou manipulables. La seconde section présente un modèle de base décrivant les quatre champs d'étude de la péréquation des ressources. Ce modèle sert à la fois de référence et de "grille de lecture". En effet, comme les choix péréquatifs relèvent de concepts de solidarité que défendent le canton et les communes appelées à contribuer ou à bénéficier de la péréquation, il est impossible de comparer objectivement les systèmes d'un canton à l'autre. Il n'y a pas, en ce domaine, de "meilleure pratique" à copier ou à adapter, chaque contexte cantonal étant particulier. Mais on peut éviter des erreurs, des incohérences, ou tout simplement éviter de perdre du temps en se focalisant directement sur les enjeux déterminants.

2.1 Les qualités requises du système

Si l'on veut institutionnaliser le principe de solidarité entre les communes d'un canton et améliorer la péréquation des ressources, le premier point est de définir explicitement le but de l'intervention et de mettre en place un système qui, techniquement, revêt un certain nombre de qualités ex ante.

➤ *Un but = un instrument*

La péréquation, qui est une politique de solidarité, ne devrait pas être mélangée à d'autres objectifs allocatifs (répartition des tâches) ou d'efficacité productive (production efficace et économique des politiques publiques) ou encore à des mesures incitatives (par exemple, pour encourager la création de structures d'accueil de la petite enfance). Comme nous l'avons constaté dans le bilan péréquatif, le mélange des genres entraîne des gaspillages et dilue les enjeux : on ne peut pas réformer la répartition des tâches sous prétexte de péréquation; ou bien, autre conséquence néfaste, l'inefficacité productive est "justifiée" par des nécessités péréquatives. La péréquation des ressources doit se faire d'une manière directe, plus efficiente.

Le but est de compenser partiellement les disparités de ressources entre les communes financièrement aisées ou à potentiel fiscal élevé et celles qui le sont moins ou qui ont un faible potentiel fiscal.

➤ ***Augmenter l'autonomie financière des communes à faibles ressources***

La péréquation directe doit se faire par des montants attribués aux communes à faible potentiel fiscal, sans condition ni affectation spécifiques. L'objectif économique est de compenser partiellement les disparités des ressources et non pas de dicter des utilisations spécifiques. L'objectif politique est de le faire en garantissant l'autonomie des communes dans leurs décisions budgétaires.

➤ ***Faciliter la réforme dans des autres domaines des transferts***

Dans les systèmes de péréquation indirecte (suppléments péréquatifs liés aux dépenses), les réformes dans la répartition des tâches et visant à corriger des systèmes de subventionnement sont souvent bloquées sous prétexte que si l'on touchait à ces régimes, on remettrait également en question la péréquation. En procédant par une péréquation directe, les réformes deviennent possibles car l'argument de péréquation n'est plus lié aux autres transferts financiers.

Pour ce faire, la nouvelle péréquation comprend, comme dimension essentielle, la suppression des suppléments péréquatifs attachés aux contributions des communes à des dépenses de fonctionnement du canton. Dans tous les cas, la suppression du supplément péréquatif dans les formules de répartition des systèmes A, B, C, D, E1 et E2, aboutit simplement à une répartition fondée, pour cette part, uniquement sur le chiffre de la population légale ou le multiplicande restant. Il faut clairement séparer cette mesure simplificatrice de toute autre qui voudrait remettre en question la clé de répartition entre canton et communes pour le financement d'une tâche : une telle démarche devrait s'inscrire en-dehors du champ de la présente réforme.

➤ ***Transparence***

Les communes doivent être informées sur la démarche péréquative et doivent être à même de contrôler toutes les données servant au calcul (i) de leur potentiel fiscal et (ii) de leur contribution ou de leur droit à la péréquation.

Les séries statistiques qui alimentent les systèmes de calcul doivent être publiées, disponibles et non manipulables.

Les modes de calcul doivent donc être explicites. À ce titre, la péréquation directe (versement à et contribution d'un fonds de péréquation) est un bien meilleur instrument que la péréquation indirecte (par des ajouts de transferts financiers à d'autres politiques publiques, ou à des dépenses cantonales). Connaître les montants utilisés pour la péréquation directe entre les communes facilite le contrôle d'efficacité de la politique péréquative. L'introduction d'une péréquation directe réduit la complexité dans les relations financières entre les communes et le canton en excluant la technique des "suppléments péréquatifs" attachés à des subventions cantonales versées aux communes ou aux contributions des communes à des dépenses cantonales.

◀ **Le nouveau système doit être stable**

Comme on l'a vu dans la mise à jour du bilan de la péréquation, le système actuel, malgré ses défauts, a une qualité indéniable de stabilité dans le temps : l'année 2002, la première sur laquelle porte la simulation, s'inscrit dans une série temporelle 1988-2002 en continuum ; les résultats des simulations pour les années 2002 à 2005 sont pratiquement identiques.

Une bonne stabilité des résultats a pour principal avantage de permettre aux communes une planification financière à moyen terme de leurs engagements, sans un risque trop grand de voir leur position relative divaguer d'une période de calcul à l'autre – sauf événement fiscal particulier propre à une commune, qui la placerait dans une nouvelle situation.

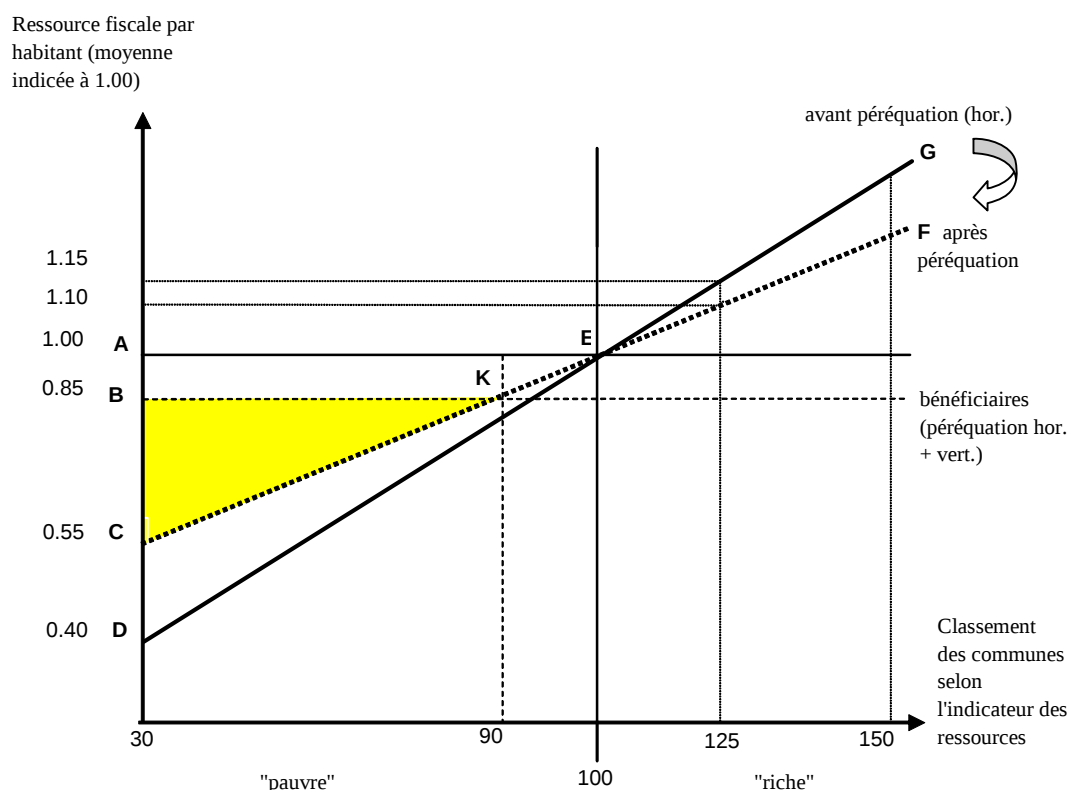
Diverses études (Frey et al., 1994 : 26; Dafflon, 1995 : 301-304) liées à la péréquation au niveau fédéral ont montré la problématique et les défauts d'un système liant la péréquation intercantonale à des subventions spécifiques, conditionnelles, ayant un but d'incitation ou de correction. Cet aspect est aussi le moins contesté du projet de "réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)" (Frey et Schaltegger, 2001: 16; Zindel, 2004; Mettler, 2004). Ainsi, dans plusieurs autres cantons les réformes dans le domaine de la péréquation ont abouti à une diminution de l'importance de la péréquation indirecte par rapport à la péréquation directe (Mischler, 1996 : 239-250; Jeanrenaud et Spillmann, 1997 : 354-357).

2.2 Les quatre enjeux de la péréquation des ressources

Quand on part de l'idée qu'une péréquation de ressources directe est souhaitable, quatre enjeux apparaissent et doivent être résolus (Dafflon et Vaillancourt, 2003 : 395-411) :

1. Le montant à répartir dans le cadre de la péréquation financière (quelles sont les ressources financières utilisées afin de financer la péréquation, horizontale ou verticale ? alimentent-elles un fonds de péréquation ou proviennent-elles de négociations dans le cadre des budgets annuels ?);
2. Le classement des communes selon leur capacité financière;
3. La formule qui détermine la redistribution des montants (proportionnelle, progressive ou exponentielle);
4. Les seuils minimaux ou maximaux et autres spécifications politiques.

Ces quatre enjeux majeurs de la péréquation sont illustrés par le graphique 2-1.

Graphique 2-1 Péréquation des ressources

Les communes sont réparties de "pauvre" (30) à "riche" (150) sans préciser pour l'instant le calcul de ces valeurs

2.2.1 Financer la péréquation

Le premier groupe de questions concerne les sources et l'importance des montants à disposition. Comme les collectivités contributrices ou bénéficiaires sont de tailles différentes (exprimées le plus souvent sur la base de leur population résidente), l'alimentation et les versements du fonds de péréquation doivent prendre en considération l'importance de la population (taille) de chaque collectivité locale. La mesure des incidences péréquatives doit donc être exprimée en termes relatifs. Graphiquement, on résout ce problème en posant pour l'axe des ordonnées, un indice des ressources fiscales exprimé "par habitant". Au point A sur l'axe vertical, la collectivité bénéficiaire reçoit une dotation péréquative dont le montant par habitant correspond exactement à la moyenne par habitant, calculée pour l'ensemble des communes. Cette valeur est indexée à 1.00 point (ou 100 % du montant moyen).

Les questions auxquelles il faut ensuite répondre sont: quelles sont les recettes (impôts) concernées par la péréquation et comment le fonds de péréquation est-il alimenté, par qui et selon quels critères de répartition ? Plusieurs réponses sont

possibles, chacune offrant des avantages et présentant des inconvénients; trois d'entre elles sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

[i] Le montant à répartir est financé par les **ressources générales** des collectivités contributrices et calculé lors de l'établissement du budget annuel. Cette solution, quoique très flexible puisque adaptable d'une année à l'autre, contient pourtant deux défauts :

- (i) les collectivités bénéficiaires ne sont pas assurées de recevoir des montants comparables d'une année à l'autre, ce qui complique beaucoup la mise en œuvre de politiques publiques pluriannuelles ou une planification à moyen terme;
- (ii) les débats existants autour de l'élaboration des budgets annuels sont sujets à des marchandages et des arrangements politiques ad hoc, ce qui rend par définition imprécis les concours péréquatifs.

[ii] La méthode de calcul des montants de péréquation figure explicitement dans la **Constitution** ou dans une loi sous forme d'une formule de partage des revenus d'un impôt au minimum, mais idéalement de plusieurs impôts cantonaux spécifiques.

Avec une base constitutionnelle ou légale spécifique à la péréquation, le débat politique ne peut qu'être centré sur les règles et les modalités de la péréquation si un réarrangement est souhaité. La Constitution ou la loi est amendée sur l'enjeu de la solidarité financière entre collectivités. La décision se prend hors du débat annuel et des négociations qui caractérisent l'établissement d'un budget annuel.

Dans un contexte ainsi institutionnalisé, il faudrait éviter de ne prendre en compte qu'un seul impôt – par exemple, l'impôt sur les personnes morales, comme cela est parfois proposé – et cela pour deux motifs :

- Premièrement, ne considérer qu'un impôt pourrait engendrer un effet de découragement (désincitatif). La collectivité concernée ne prélèverait plus l'impôt en question aussi assidûment que si la totalité lui revenait en propre. Celui-ci est en effet partiellement destiné à d'autres collectivités par le biais de la péréquation: chaque fois qu'elle ferait un effort pour améliorer la base de l'impôt, par une meilleure détection des bases d'impôt, par une amélioration de la gestion du contentieux, par une augmentation de l'attractivité locale, une partie de cet effort serait en quelque sorte "exportée" en faveur de la péréquation.
- Ou bien le partage d'une ressource fiscale spécifique peut être influencé par la conjoncture, à la hausse ou à la baisse, ce qui produit des résultats pro cycliques.

Par contre, recourir à plusieurs impôts comporte des avantages certains. Cette solution permet d'éviter des variations importantes de la péréquation si les ressources fiscales prises en considération sont variées et choisies de manière à réduire l'impact des cycles conjoncturels. En quelque sorte, recourir à plusieurs impôts permet de lisser le résultat global si l'un d'entre eux est soumis à une fluctuation annuelle inhabituelle. Il en va de même si le calcul se fait en moyenne

pluriannuelle, sur trois ans par exemple.

[iii] Il est possible de résoudre partiellement le problème cyclique par la création d'un **fonds de péréquation**, alimenté par des parts de recettes fiscales. Pour ce faire, les impôts devraient être choisis de manière à compenser des fluctuations conjoncturelles trop brusques des uns par rapport aux autres. Les impôts choisis et leur formule de répartition seraient inscrits dans la loi. En passant par un fonds de péréquation, il est possible de lisser les versements péréquatifs en jouant avec une part de réserve, de manière à atténuer des variations annuelles dans l'alimentation du fonds.

L'option définitive sera bien entendu adaptée au niveau de gouvernement qui finance la péréquation : elle sera verticale si les fonds proviennent du budget cantonal uniquement; horizontale si les communes à forte capacité financière sont mises à contribution; et mixte si le canton et les communes "riches" participent tous deux.

2.2.2 Mesurer le "potentiel fiscal"

L'application d'un système de péréquation requiert un échelonnement des communes selon un indicateur servant à les ranger selon leur "potentiel fiscal" ou leur "capacité financière". Ce classement permet de distinguer les collectivités qui ont un "fort potentiel de ressources" de celles qui ont un potentiel faible. En péréquation horizontale, il sert de base à la séparation entre les communes bénéficiaires ("lesquelles ont droit à combien") et les communes contributrices ("lesquelles paient combien"). Bien évidemment, des concepts tels que la "capacité financière" ou la "capacité fiscale", un "fort potentiel de ressources", des communes "riches" ou "pauvres" doivent encore être précisés, car la mesure n'est pas sans effet sur le résultat, et donc aussi sur l'objectif péréquatif. Dans le graphique 2-1, la mesure de la capacité financière ou fiscale des communes et leur rang selon un indicateur des ressources, sont représentés par la position des communes sur l'abscisse (horizontale). La capacité financière moyenne, quelle que soit la manière dont elle est définie et calculée, prend la valeur relative de 100. Pour éviter d'élargir le graphique, les valeurs extrêmes ont été fixées entre 30 pour la commune la plus "pauvre" et 150 pour la plus "riche" – sans préjudice de décisions futures et de calculs plus exacts.

Le concept de base est ensuite explicité comme suit : à partir de la situation initiale, les communes à "forte capacité financière" devraient recevoir moins (ou payer plus) ; et les communes à "faible capacité financière" recevoir plus (ou payer moins). Ce concept de base est cependant plus facile à formuler qu'à mettre en oeuvre. Une vue d'ensemble de la littérature théorique ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux questions "comment" et "combien plus" ? Une comparaison des meilleures applications ("best practices", benchmarking) montre que les possibilités sont nombreuses et que chacune d'elles a de bonnes raisons de se voir qualifiée de meilleure. En fait, tout dépend du point de vue auquel on se

rattache : il ne sera pas forcément le même selon que l'on se met à la place d'un économiste des finances publiques ou à celle d'un politicien d'une commune "gagnante" ou d'une commune "perdante".

Toutefois, quel que soit son horizon, économiste, politique et autorités communales, chacun s'accorde au moins sur le fait que, lorsqu'un Parlement envisage une péréquation des ressources, le législateur a besoin d'une mesure de la situation financière ou fiscale des communes, qui soit

- ✓ juste et stable;
- ✓ précise et non manipulable, récente et à jour;
- ✓ aisément vérifiable par les partenaires à la péréquation.

Ce sont les qualités requises du système, déclinées dans la section précédente.

Cette mesure est essentielle pour décider si les disparités existantes justifient la mise en oeuvre d'une politique péréquative et dans l'affirmative, quelle sera la formule de répartition des ressources la plus appropriée. Il y a deux possibilités pour déterminer cette capacité :

- 1) l'une, basée sur des données macro-économiques, comme le PIB (Produit Intérieur Brut) par habitant ou le Revenu cantonal par habitant;
- 2) l'autre est un indicateur de capacité fiscale, comme les ressources totales imposables (RTI), ou mieux encore, une mesure du potentiel fiscal, comme le "système d'impôts représentatifs" (SIR). Le SIR prend la forme générale :

Transfert péréquatif total à la commune i = [(assiette fiscale de référence, par habitant) – (assiette fiscale de la commune "i", par habitant) × K] × taux d'impôt de référence × population de la commune "i".

En d'autres termes, si l'objectif est de compenser entièrement la disparité des ressources, on compare ce que la commune "i" aurait encaissé avec un taux ou un barème de référence, compte tenu des assiettes effectives des contribuables résidants, à ce qu'elle aurait encaissé avec ce même taux ou barème de référence, mais une assiette fiscale correspondant à la moyenne des communes concernées par la péréquation (ou correspondant à l'objectif de péréquation). Si $K = 1$, l'écart total est comblé; si $K < 1$, l'écart n'est que partiellement comblé. La première mesure (*l'assiette fiscale de référence, par habitant*) donne une indication des ressources potentielles à partir desquelles une collectivité publique peut obtenir des recettes fiscales. La seconde (*l'assiette fiscale de la commune "i", par habitant*) représente les recettes fiscales qu'une commune obtiendrait en appliquant un taux moyen d'imposition à une palette d'impôts communaux soigneusement choisis, servant de référence.

L'approche SIR a été critiquée par certains auteurs, qui pensent qu'il est préférable d'utiliser des indicateurs macro-économiques par souci de simplicité et afin d'éviter l'influence de choix "politiques", notamment dans la sélection des formes d'impôt servant de base de calcul. Si le système utilise des indicateurs

fiscaux sans précaution, certaines collectivités publiques pourraient adopter des comportements stratégiques, par exemple, négliger la base d'un impôt ou "assiette fiscale" en sachant que cette négligence serait par la suite, partiellement ou complètement, compensée par la péréquation. Il faut donc sélectionner soigneusement les indicateurs de référence. Mais, d'un autre côté, un indicateur macro-économique peut se révéler difficile à mesurer dans de petites économies, ouvertes et fortement interdépendantes comme les communes. Un indicateur macroéconomique transforme aussi le but de la péréquation. On passe de la compensation des disparités de capacité financière/fiscale, dans le but de donner la possibilité à chaque commune de produire le niveau standard minimal demandé pour une pression fiscale comparable, à une compensation des disparités économiques, les différences de revenus par habitant. On donne par ce biais un rôle redistributif au système. Dans la nouvelle péréquation entre la Confédération et les cantons, par exemple, le gouvernement et les cantons ont choisi d'abandonner la mesure macroéconomique des disparités cantonales (le revenu cantonal par habitant) pour des indicateurs fiscaux (Dafflon, 2005 : 138-139 et 156).

En Suisse, ce débat théorique ne concerne pas le niveau communal puisque les communes sont des espaces économiques ouverts, de sorte qu'il est impossible d'en estimer précisément leur revenu total et par habitant. Seul un SIR peut être appliqué. Mais cela ne répond pas encore à la question de savoir quels impôts entreront en compte pour le déterminer. Plusieurs cantons recourent à un système de type SIR pour estimer la capacité fiscale des communes en appliquant un taux moyen d'imposition à une palette d'impôts communaux servant de référence. On fait appel, par exemple, au rendement par habitant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques et au rendement des impôts cantonaux sur le bénéfice et le capital des personnes morales, en prenant les assiettes fiscales cantonales et le barème cantonal des taux d'impôts, pour un coefficient d'impôt de référence (et non pas celui qu'utilise effectivement la commune).

L'utilisation d'un indicateur de type SIR pour la mesure des ressources fiscales d'une commune passe par quatre phases :

- a) la sélection des formes d'impôt devant être prises en considération;
- b) la définition de l'assiette fiscale (éléments imposables) de chacune des formes d'impôt sélectionnées;
- c) le choix des taux d'imposition si on utilise les rendements fiscaux, plutôt que les éléments imposables pour mesurer les ressources financières communales;
- d) le choix du/des coefficient(s) d'impôt de référence.

Dans le canton de Fribourg, les communes disposent d'une certaine flexibilité fiscale, mais pas de l'autonomie fiscale. C'est-à-dire qu'elles n'ont pas accès à la définition des impôts et des bases d'imposition; elles ne peuvent pas spécifier les déductions, ni les barèmes. Par contre, une certaine flexibilité fiscale leur est reconnue, en ce sens que, pour certains impôts et dans certaines limites fixées par

le droit cantonal, elles décident des coefficients d'impôts (Steuerfüsse) en % de l'impôt cantonal de base. Cette organisation spécifique de la fiscalité locale fribourgeoise simplifie considérablement la tâche en éliminant dans la séquence notée avant les lettres b) et c). Il suffit donc de composer le SIR en sélectionnant les impôts retenus et les coefficients de référence.

2.2.3 Établir une formule de péréquation

Le troisième enjeu est celui de la ou des formules adéquate(s) de péréquation. Pour bien le saisir, comparons une situation "avant" et une situation "après" péréquation. Sans l'application d'un système de péréquation et en admettant la possibilité d'identifier exactement l'origine des ressources fiscales, les communes "pauvres" obtiendraient certainement des ressources par habitant moins élevées que la moyenne valable pour l'ensemble des communes (notée à la valeur 1.00 sur l'ordonnée du graphique 2-1). Les communes "riches", par contre, obtiendraient logiquement un montant par habitant plus élevé que cette moyenne. Cette situation "avant péréquation" peut être représentée par la ligne DEG dans le graphique 2-1. Après utilisation d'une formule de répartition, les communes "pauvres" recevraient un montant par habitant plus élevé que celui dont elles bénéficient normalement; ce qui laisse aux communes "riches" un montant moins élevé que ce qu'elles ont obtenu sans la péréquation. La ligne CEF "après péréquation" reflète cet état de fait.

L'incidence de la péréquation est représentée par la distance entre les segments de ligne DE et CE pour les communes bénéficiaires et par la distance entre les segments EG et EF pour les communes contributrices. Pour mieux illustrer cela, prenons l'exemple d'une commune financièrement désavantagée, avec une capacité fiscale indiquée à 30 points sur l'abscisse. Dans l'exemple, la péréquation accroît, de fait, le revenu de la commune "par habitant" de 15 points, passant de D (0.40) à C (0.55). Pour l'ensemble des communes représentées dans le graphique 2-1, le montant péréquatif est égal à la surface DEC. Si ce montant provient d'un fonds de péréquation alimenté exclusivement par le canton, on a une péréquation verticale. Mais, on peut aussi faire l'hypothèse d'une péréquation horizontale, financée par les communes "riches". Dans ce cas, pour une commune avec une capacité fiscale de 125, par exemple, la péréquation réduit la recette par habitant de 1,15 point à 1,10 point, ce qui correspond à -5 points. En tout, les communes à forte capacité financière abandonnent EGF. Si la péréquation est strictement horizontale, une solution équilibrée passe par l'égalité entre les versements aux communes bénéficiaires et les coûts supportés par les communes contributrices. Dans le graphique 2-1, pour équilibrer le budget de la péréquation, les surfaces EGF (contributions au fonds de péréquation) et DEC (versements péréquatifs) devraient correspondre exactement (surface identique).

Le volume et l'importance des incidences péréquatives dépendent du changement de la pente DEG vers CEF en pivotant autour du point E. Cette pente est donnée par la formule de répartition. Par exemple, la formule employée pour

répartir les parts des cantons à l'impôt fédéral direct et au bénéfice de la Banque Nationale, est :

$$\text{fonds à répartir} \times \text{multiplicande} \times 2.71828^{(-\text{exposant} \times E_i)} \times K,$$

où E_i vaut pour la capacité financière du canton "i", et K est un multiplicateur permettant d'équilibrer les contributions et les versements ($EGF = DEC$). L'exposant est ici négatif s'il s'agit d'une part à recevoir : cette part est d'autant plus forte que l'indice de capacité de la juridiction "i" est faible. La pente de la droite CEF est d'autant plus forte que l'exposant dans la fonction revêt une valeur négative élevée. Le multiplicande est le plus souvent le chiffre de la population de la juridiction "i" concernée.

2.2.4 Ajuster les buts de la péréquation

L'économiste peut se satisfaire des trois premiers groupes de questions. Avec les réponses obtenues, il peut établir un système cohérent de péréquation. Toutefois, force est de constater qu'un très grand nombre de systèmes de péréquation ajoutent des "chicanes" multiples pour tenter d'influer sur les résultats sans que cela soit trop visible : les communes bénéficiaires souhaitent ainsi se garantir un minimum péréquatif; tandis que les communes contributrices visent à réduire leurs participations. Notre approche essaie de systématiser cette démarche dans un quatrième groupe de questions, débattant de la possibilité d'ajouter des contraintes, sous forme de limites, de seuils ou de plafonds au système de péréquation. Dans le graphique 2-1, E représente une position neutre: avec une capacité financière moyenne (indicée à 100 points) et une ressource fiscale par habitant moyenne (indicée à 1,00). Une commune placée en E ne se retrouve ni du côté des payeurs, ni du côté des bénéficiaires. Ce point peut toutefois être déplacé et d'autres objectifs peuvent intervenir dans le processus de péréquation, bien qu'ils soient souvent controversés dans la pratique. En Allemagne, par exemple, trois des Länder appelés à financer la péréquation se sont élevés contre des objectifs trop ambitieux qui, à leurs yeux, tuaient les incitations des Länder bénéficiaires à faire mieux. La formule et les objectifs de péréquation ont alors été contestés devant la Cour Constitutionnelle (Zimmermann, 1999 : 168). En Suisse dans la Nouvelle Péréquation, les cantons à fort potentiel fiscal (Assiette Fiscale Agrégée élevée) ont également demandé de limiter leurs participations au fonds de péréquation (Dafflon, 2005 : 172-3).¹

Sur ce point, pour le niveau local, deux questions peuvent être développées explicitement.

¹ Leur contribution correspondrait à 15 % (chiffre provisoire) de la partie de leur potentiel fiscal qui dépasse la moyenne calculée pour l'ensemble des cantons (Conseil fédéral, 2001: 93). La participation globale des cantons devrait atteindre au moins les 2/3, mais au maximum 80 % de la participation fédérale.

➤ Les communes situées juste en-dessous de la capacité fiscale moyenne de 100 points doivent-elles être exclues des bénéfices de la péréquation ? En d'autres termes, avec des moyens financiers réduits, vaut-il mieux concentrer l'aide péréquative sur les communes les plus "pauvres", les plus proches de 30 points dans le graphique, ou bien veut-on saupoudrer l'aide pour toutes celles qui ont un indice inférieur à 100 points ? On pourrait très bien, pour des motifs politiques, financiers ou des raisons d'équité, décider de limiter l'accès à la péréquation aux seules communes situées au-dessous d'une certaine limite (par exemple, celles qui ont une capacité fiscale inférieure à 90 points sur l'abscisse). Du point de vue financier, l'argument est simple à résumer : avec une limite fixée à 90 points, le triangle DEC serait plus petit, ce qui veut dire moins à payer. Ce peut être un moyen d'ajuster les versements aux ressources disponibles dans le fonds de péréquation. Par contre, la signification "politique" de cette limite est nettement plus délicate et cruciale. Il s'agit de déterminer à quel seuil correspond la séparation entre communes "riches" et communes "pauvres", implicitement, et en terme de solidarité ou de cohésion cantonale : à partir de quel indicateur de ressource (de gauche à droite) les plus pauvres ne seraient plus "trop" pauvres ?

➤ Une deuxième interrogation est illustrée par le triangle BCK. Les incidences redistributives d'une péréquation horizontale peuvent être mesurées à partir de la ligne CE. On constate que plus une commune est pauvre, plus les montants qu'elle obtiendra de la péréquation sont élevés. Toutefois, dans le graphique 2-1, les versements de la péréquation restent modestes et ne combleraient qu'une petite partie de l'écart entre les ressources propres pouvant être acquises (ligne DE) et la moyenne de l'ensemble des communes (ligne AE). Est-ce suffisant ? Les versements péréquatifs devraient-ils être augmentés ? Dans l'affirmative, quelle limite supérieure serait appropriée et qui paiera cette augmentation de revenu supplémentaire ? Le graphique 2-1 illustre l'hypothèse d'une amélioration des ressources des communes "pauvres" pour atteindre le 85 % de la moyenne (0,85 sur la ligne BK). Pour atteindre cet objectif, il faudrait des ressources supplémentaires à hauteur de la surface BKC. Où les trouver, qui les paiera – ce qui déterminera aussi en principe l'instance qui fixera le seuil BK ? Si les communes "riches" couvrent déjà la différence DEC en payant un montant égal à EGF, on ne peut que difficilement leur demander de repasser à la caisse pour le montant supplémentaire BKC ! Dans l'exemple donné, on suppose que cette contribution supplémentaire provient du canton par la mise en œuvre d'une péréquation dite verticale. On planche ici sur une péréquation horizontale de EGF et verticale de BKC, par exemple.

On peut aussi combiner les deux questions : dans ce cas, le pivot de référence se déplace du point E au point K dans le graphique 2-1.

Se fixer des buts et des contraintes supplémentaires ? Là encore, aucune solution n'est toute faite. Le partage des ressources et l'équité sont des thèmes pertinents en terme de solidarité, mais les conséquences en termes d'incitation pour les communes défavorisées ou de découragement pour les communes contributrices doivent aussi être prises en compte. Avec un système de revenu

complémentaire (triangle BCK) pris en charge par le canton, comme dans le graphique 2-1, les communes bénéficiaires n'ont aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique si elles se satisfont de revenus équivalents à 85 % de la moyenne de l'ensemble des communes et si elles sont indifférentes entre recettes propres ou transferts financiers.

Dans les séances des 10 décembre 2004 et 12 janvier 2005, le Comité de pilotage a abordé les groupes de questions 2) et 3) ci-dessus.

À la question 2), il s'est prononcé pour l'examen d'un Système d'Impôts Représentatif (SIR). Le chapitre 3 répond à cette décision.

À la question 3, il a souhaité l'étude de quatre formules alternatives de répartition – pour n'en retenir finalement que deux comme on le verra dans le chapitre 4.

Les calculs se basent sur un montant de référence de 10 millions de francs. Cela laisse ouverte, pour l'instant, la question 1) de l'alimentation du fonds de péréquation. Cette question sera traitée dans le chapitre 5.

Le Comité de pilotage a également renoncé à entrer dans le champ des questions de type 4) : il a arrêté le principe que les formules décidées sous 3) ne subissent ni restriction ni ajustement (PV du 16 janvier 2006). Voir également infra section 4.3.

Chapitre 3

Définition et mesure du "potentiel fiscal"

Le premier thème d'étude de la péréquation des ressources est la recherche de critères permettant l'échelonnement des communes selon une "capacité financière" à définir. Ce classement est indispensable puisqu'il détermine le droit de recevoir des transferts ou, le cas échéant, l'obligation de contribuer au financement de la péréquation. Les communes qui ont une "faible" (à définir) capacité financière, ou une capacité financière inférieure à un seuil donné (à préciser) bénéficient de la péréquation. Si la péréquation est horizontale, les communes situées au-dessus du seuil fixé ou réputées à capacité financière "forte" participent au financement de la péréquation. Si la péréquation est verticale, c'est-à-dire financée par le canton seulement, les communes avec une capacité financière faible ou située au-dessous du seuil fixé obtiennent des montants d'autant plus importants que l'indice de référence diminue et inversement pour celles qui ont une capacité financière "forte" ou situées au-dessus du seuil de référence.

Mais comment définir une mesure de capacité financière ? Comment déterminer le seuil qui fixe la limite entre communes contributrices et communes bénéficiaires ? Les deux sections de ce chapitre répondent à ces interrogations. La première, se référant aux bases de calcul d'un indicateur de capacité financière, s'arrête sur les concepts et définitions nécessaires pour établir un indice de potentiel fiscal, présenté dans la seconde section. Cette dernière décrit avec précision la méthode de calcul qui servira ensuite à estimer les montants reçus et payés.

3.1 Concepts et problèmes définitionnels

Pour établir les bases de calcul d'un "indice de potentiel fiscal" communal (IPF_i), trois questions sont formulées : (i) quelle définition de la "capacité financière" d'une commune – ici le "potentiel fiscal", (ii) comment obtenir une mesure structurelle, donc durable ? En fonction des réponses à ces deux questions, (iii) quels impôts prendre en considération ?

3.1.1 Utiliser des indicateurs fiscaux

La première question qui se pose concerne la définition d'un indicateur de "capacité financière" le mieux à même de préciser la position relative d'une commune dans l'échelle qui servira à instrumenter la péréquation des ressources.

La "*capacité financière*" d'une commune mesure les ressources dont elle peut disposer pour financer son budget, et en particulier des ressources fiscales qu'elle peut obtenir de ses contribuables. Pour être comparable, la mesure de la capacité financière doit être normalisée et relative (calculée par habitant). On parle alors plutôt de "*potentiel fiscal*".

En regard des objectifs d'une péréquation, la littérature économique débat de la pertinence d'utiliser soit des indicateurs de type "output agrégé", appelés aussi "*indicateurs macroéconomiques*" (PIB ou revenu national par canton et par habitant, par exemple), soit d'*indicateurs fiscaux*. Au niveau communal, la question se résout quasiment d'elle-même : des données statistiques macroéconomiques n'existent pas, parce que les communes sont de petites économies ouvertes – de sorte que les chiffres n'auraient guère de sens puisque les activités économiques débordent les frontières politiques - et aussi parce que la démarche ne serait pas raisonnable pour un territoire aussi fragmenté – on ne peut pas répartir le PIB ou le revenu national entre les 2'721 communes suisses (au 1^{er} janvier 2007). Il s'ensuit que les indicateurs fiscaux sont les plus appropriés afin de cerner et de mesurer la "capacité financière" au niveau des collectivités locales.

Deux manières de calculer des indicateurs fiscaux sont possibles : prendre la *base fiscale* ou considérer le *rendement fiscal*. Quelles sont les différences entre les deux calculs ?

➤ *Equité*

Même si les bases fiscales et l'imposition de ces bases dans les communes sont identiques, le rendement fiscal peut être différent. Comparée d'une commune à l'autre, la distribution par quantile des bases imposables peut générer des rendements différents avec un barème progressif. Soit l'exemple dans l'encadré 3-1 de deux communes, A et B, ayant chacune trois contribuables. Les revenus imposables sont distribués ainsi : trois contribuables avec le même revenu imposable dans la commune A, des revenus imposables différents pour chacun dans la commune B, mais avec le même total.

Encadré 3-1 Comparaisons base et rendement d'un impôt

commune A		commune B		barème	
revenu imposable	impôt	revenu imposable	impôt	revenu imposable	taux
5 000	150	1 000	10	1 000	1 %
5 000	150	4 000	80	4 000	2 %
5 000	150	10 000	810	5 000	3 %
				10 000	8.1 %
15 000	450	15 000	900		

On voit bien par cet exemple que si l'on mesurait la capacité fiscale par la base, les communes A et B auraient le même total (15'000), donc la même capacité, tandis que si la mesure est fondée sur le rendement, la commune B est deux fois mieux lotie (900 versus 450). Le choix "base" ou "rendement" n'est donc pas innocent. Le choix "rendement" renforce la position de capacité par un coefficient qui découle de la progressivité du barème – et bien entendu de la répartition des revenus imposables plutôt vers le haut.

➤ **Variabilité des rendements: effet base et effet taux**

La méthode des indicateurs fiscaux rencontre un problème majeur, qui est celui de la variabilité des rendements dans le temps. Elle provient de deux causes, classées en "effet base" et "effet taux".

L'effet base provient d'une variation de l'assiette fiscale en raison des circonstances économiques.¹ Des variations de la base d'un impôt peuvent avoir trois origines principales : (i) l'entrée ou la sortie de contribuables dans le territoire institutionnel de référence (exemple : une commune qui ouvre une nouvelle zone à bâtir voit l'arrivée de nouveaux contribuables); (ii) le niveau d'activité économique et la conjoncture (particulièrement en ce qui concerne l'impôt sur les entreprises); (iii) les caractéristiques intrinsèquement irrégulières de certaines bases d'impôt, comme par exemple l'impôt sur les successions (l'irrégularité des rendements est d'autant plus ressentie que la commune est petite).

L'effet taux provient de la capacité des communes d'ajuster leur fiscalité et les coefficients de certains impôts comme variable de gestion, normalement pour respecter l'exigence de l'équilibre du budget et du compte de fonctionnement.

Si, comme on le verra, il est possible de neutraliser l'effet taux en recourant à la méthode SIR (système d'impôts représentatifs), l'irrégularité des bases et donc, à taux constants, des rendements annuels d'un impôt est moins aisée à résoudre. La démarche permettant d'éviter au SIR des variations indésirables, de lisser les résultats pour leur donner un caractère plus structurel, consiste en général à prendre en considération une *période de référence de plusieurs années fiscales et plusieurs formes d'impôts*. D'où deux questions essentielles :

(1) Quels sont les impôts de référence ?

(2) Quelle doit être la période de référence (3 ou 5 ans, par exemple),

- sachant qu'en allongeant la durée, on améliore le lissage du résultat;
- mais plus l'écart entre le temps de référence et celui d'application s'élargit, moins bonne est l'adéquation entre la valeur mesurée et la valeur actuelle.

¹ On écarte ici une troisième source de variation, qui serait la modification dans une loi fiscale de l'assiette de l'impôt.

- On ajoutera à ce problème également l'espace temps nécessaire à construire et à vérifier les séries statistiques (une voire deux années).

➤ **Comparabilité et agrégation**

Dès l'instant où l'on choisit de considérer plusieurs formes d'impôt se pose la question de l'agrégation et de la comparabilité des impôts sélectionnés. Les bases ne sont pas facilement comparables. Avec le revenu des personnes physiques et le bénéfice des personnes morales, on impose des flux financiers tandis que les bases fiscales de l'impôt sur la fortune et sur le capital sont des stocks. Des bases sont régulières (les revenus), d'autres irrégulières (les successions). Elles ne sont pas de même nature, ou parfois de nature controversée: les revenus sont des flux, la masse successorale est un stock, mais la succession reçue est-elle un flux (elle l'est au sens économique) ou un stock partagé (ce qu'affirmeront sans doute les héritiers) ?

Si, par contre, les rendements fiscaux servent de référence, tous les impôts deviennent comparables en terme de *résultats* : on a une situation dans laquelle tous les francs encaissés sont équivalents pour n'importe quel type d'impôt. Cependant, comme tous les impôts n'ont pas le même rendement, il faut relativiser leur poids dans un calcul du potentiel fiscal total. Une pondération du rendement fiscal selon l'importance de chaque type d'impôt dans le rendement total à l'échelon local permet de tenir compte de la structure fiscale pour l'ensemble des communes. Une telle pondération tient également compte du fait que les rendements des divers impôts ne sont pas parfaitement substituables.

➤ **Acquisition et coût de l'information**

Il est difficile de déterminer la base fiscale pour chaque type d'impôt dans toutes les communes. Si l'on prend la base fiscale pour calculer la capacité financière, il faudrait tenir compte de la structure de cette base. Les barèmes progressifs de certains impôts permettent aux communes avec une structure favorable de générer un rendement plus élevé. Pour calculer le vrai potentiel fiscal des communes avec la base fiscale, beaucoup d'informations sont nécessaires qui ne sont pas disponibles au niveau communal. Or, l'acquisition de ces informations a un coût important, et certainement hors de proportion s'il faut créer une série statistique expressément pour la péréquation. On devrait plutôt examiner quelles informations sont déjà disponibles ou peuvent être rassemblées à moindre coût.

Pour ces motifs et ceux argumentés dans le point précédent, le critère du rendement fiscal est préférable au critère de la base fiscale.

3.1.2 Mesurer le potentiel fiscal

Les communes ayant une certaine autonomie fiscale, il s'agit d'éviter l'influence des politiques communales sur le calcul des indices. En général, la marge de manœuvre se réduit au choix des coefficients d'impôt puisque les lois cantonales fixent les règles de base (assujettis, définitions des bases brutes et nettes, barèmes). Ces caractéristiques sont très importantes puisqu'elles évitent une démarche techniquement compliquée : il n'y a pas besoin d'ajuster les bases fiscales pour chaque commune. Reste que, dans l'exercice de leur autonomie fiscale, même partielle, les communes ont deux choix :

- (1) départager entre impôts et redevances d'utilisation;
- (2) décider les coefficients de la plupart des impôts communaux.

Afin d'éviter que les options fiscales des communes entrent dans le calcul de la capacité financière, il faut trouver une mesure "neutre", c'est-à-dire une mesure qui prenne en compte la totalité de leur potentiel fiscal, mais sans se mêler ni être influencé par les deux choix précisés avant. Avec le *système d'impôt représentatif (SIR)*, le modèle péréquatif doit simplement déterminer le rendement fiscal per capita pour chaque commune au cas où elles imposeraient leurs bases fiscales d'une manière identique. En d'autres termes, on considère bien les bases réelles des impôts communaux sélectionnés pour le calcul de leur capacité financière, mais on leur applique un barème et des coefficients d'impôts normalisés. On obtient ainsi le rendement fiscal total qui serait le leur si elles appliquaient toutes les mêmes taux. Le résultat, calculé par habitant, permet d'obtenir des indices mesurant le *potentiel fiscal* de chaque commune.

3.1.3 Quels impôts prendre en considération ?

Une question très importante est le choix des impôts pour le calcul du potentiel fiscal. Pour la sélection des types d'impôt, les critères suivants peuvent être appliqués :

✓ *Importance pour le financement des budgets communaux*

La mesure du potentiel fiscal doit être l'image de toutes les sources fiscales de financement des budgets communaux. Par conséquent, tous les impôts qui présentent une quote-part importante des recettes communales totales doivent être inclus.

✓ *Fréquence des rendements*

Les impôts avec des rendements instables ou irréguliers ne sont pas considérés pour le calcul de la capacité financière, ou bien doivent être ajustés (lissage). Le motif est qu'une commune ne peut pas baser sa planification financière sur des rendements aléatoires ou limités dans le temps comme ceux provenant des impôts sur les successions, les donations ou les mutations immobilières. Ces impôts ne reflètent pas la situation financière structurelle de la commune.

✓ *Exclusion des redevances d'utilisation*

Le potentiel fiscal représente la capacité théorique de financement général, sans affectation préalable, des biens et des services des communes. C'est un gros avantage parce qu'en mesurant le potentiel fiscal comme ici, on n'a pas besoin de se préoccuper de l'usage effectif qui en est fait, et donc des options entre impôts et redevances.² En outre, les redevances d'utilisation sont exclues de ce calcul parce qu'elles sont perçues en contrepartie d'un service bénéficiant directement à l'utilisateur. Comme les redevances d'utilisation communales sont d'abord perçues dans les fonctions environnementales (eau, évacuation et épuration des eaux usées, enlèvement des ordures), elles doivent être exclues du champ de la péréquation. Les prendre en compte reviendrait à biaiser l'application des principes de l'utilisateur-payeur (eau) ou du pollueur-payeur (eaux usées et ordures), ce qui serait contraire à la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

3.2 Les bases de calcul du potentiel fiscal

Cette section, concernant les bases de calcul du potentiel fiscal, est divisée en deux parties. La première établit la liste des impôts communaux possibles pour en dresser les caractéristiques techniques, connaître la disponibilité des séries statistiques afin de procéder au choix des impôts qui serviront de référence pour établir le potentiel fiscal des communes. La deuxième section aborde deux questions connexes : d'une part, l'exemption de certains propriétaires du paiement de la contribution immobilière et, d'autre part, la question de la répartition intercommunale du produit de l'impôt des indépendants et des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et celle du lieu de travail.³

3.2.1 Le choix des bases de calcul

Les communes fribourgeoises ont une souveraineté fiscale limitée : elles ne peuvent pas "inventer" un impôt et ne peuvent encaisser que les impôts prévus par la législation cantonale. Le plus souvent elles n'ont pas non plus la liberté de choisir ou de définir l'assiette de l'impôt ni ses caractéristiques : la loi cantonale donne toutes les précisions utiles. Les communes se bornent à décider les

² En politique environnementale, les communes doivent couvrir au moins le 70 % des coûts par des taxes pour respecter la législation fédérale (...), mais au plus 100 % pour respecter la jurisprudence du T.F. relative à la couverture des coûts en matière de contributions causales. Les communes ont donc une option de gestion égale à 30 % des coûts de fonctionnement en les finançant par redevance ou par le budget général (donc par l'impôt). Le calcul d'un indice de potentiel fiscal communal se doit de neutraliser cette option de gestion.

³ Ces deux questions sont traitées ici parce qu'à première vue on pouvait imaginer qu'elles influenceraient le calcul du potentiel fiscal des communes. Comme on le verra, il n'en est rien et on aurait pu s'abstenir d'allonger ce troisième chapitre de considérations "connexes". Si nous avons choisi de maintenir cette deuxième section, c'est par souci de transparence. Il s'agit de montrer que ces deux questions ont été analysées pour conclure qu'elles étaient neutres sur le SIR.

coefficients annuels de leurs impôts, sous contraintes de taux limites, de l'obligation d'équilibrer leur compte de fonctionnement et de la concurrence fiscale qui existe à un certain degré entre elles. Le tableau 3-2 passe en revue les sortes d'impôts à disposition des communes susceptibles de composer l'indicateur des ressources fiscales potentielles.

Le fait que les communes ne puissent pas décider elles-mêmes et de manière divergente le contour de leurs impôts est un avantage indéniable pour l'objet qui nous préoccupe. En effet, un indicateur de potentiel fiscal est d'autant plus aisé à calculer, et d'autant plus fiable dans les comparaisons, qu'il est homogène, voire uniforme.

Lors de sa séance du 10 décembre 2004, le Comité de pilotage a examiné la question des concepts et des problèmes définitionnels présentés dans la section 3.1. Il a pris alors les décisions de principes suivantes (PV n° 3, pages 4 et 5).

- [1] Le système choisi doit respecter les règles d'un système d'impôts représentatifs (SIR).
- [2] Le rendement fiscal doit être utilisé pour le calcul des indices.
- [3] Les positions fiscales des communes doivent être comparables : ce sont donc des coefficients de référence, identiques pour toutes les communes, et non les coefficients réellement appliqués d'une commune à l'autre, qui servent de référence. On obtiendra donc un **indicateur du potentiel fiscal** à taux et coefficients identiques.
- [4] Les taxes et redevances d'utilisation ne sont pas prises en compte puisque le concept de "potentiel fiscal" n'a plus à se préoccuper des diverses combinaisons "impôts-redevances" décidées par les communes.
- [5] L'analyse porte sur une période de trois ans.
- [6] Les impôts dits "irréguliers" seront éliminés.
- [7] Chaque type d'impôts pris en compte est pondéré selon sa proportion dans le rendement fiscal total de l'ensemble des communes.

Compte tenu de ces décisions de principe, tous les impôts que les communes peuvent percevoir ont été analysés afin de déterminer :

- si l'impôt considéré doit être pris en compte;
- dans l'affirmative, à quel coefficient de référence.

Le tableau 3-2 présente les résultats de cette analyse et fournit la liste des impôts retenus ou éliminés.⁴ Le tableau 3-3 indique la situation statistique à fin 2003.

⁴ Les bases légales mentionnées dans le tableau 3-2 se résument au minimum. Pour le reste, il faut se référer au texte légal complet selon le Répertoire systématique de la législation fribourgeoise.

Tableau 3-2 Liste des impôts communaux retenus ou éliminés

Sources	Caractéristiques et bases légales
<u>Impôts directs</u> • revenu des personnes physiques • fortune des personnes physiques	OUI a) Statistique cantonale du RICC disponible et fiable. b) Comme les coefficients communaux peuvent varier entre 0 et 125 %, application d'un coefficient de 100 % dans le SIR en référence à l'article 4 al. 1 de la loi sur les impôts communaux. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 4 Coefficients a) de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ¹Le coefficient de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser 100 % de l'impôt cantonal de base. ²Exceptionnellement, le Conseil d'Etat peut autoriser une commune à élever ce coefficient jusqu'à 125 %. ³Les coefficients de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peuvent être différents.
• bénéfice des personnes morales • capital des personnes morales	OUI a) Statistique cantonale du RICC disponible et fiable. b) Comme les coefficients communaux peuvent varier entre 0 et 100 %, application d'un coefficient de 100 % dans le SIR en référence à l'article 5 al. 1 de la loi sur les impôts communaux. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 5 b) de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital ¹Le coefficient de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital est fixé dans les limites de l'article 4 al. 1. ²Les coefficients de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital ne peuvent être différents.
• contribution immobilière = basée sur la valeur fiscale cantonale des immeubles	OUI a) Il n'existe pas de statistique cantonale par commune de la "contribution immobilière" qui est un impôt purement communal. Par contre, on peut disposer d'une statistique cantonale par commune des valeurs fiscales globales des immeubles – sous réserve de quelques exonérations qui ne sont donc pas prises en compte (voir l'article 2 de la loi ci-dessous). Le programme informatique actuel ayant un but opérationnel et non pas statistique, quelques adaptations seront nécessaires. Données disponibles dès 2001 pour les immeubles appartenant aux personnes morales, dès 2002 pour tous les immeubles (personnes morales et personnes physiques). b) Comme les taux communaux de la contribution immobilière varient, il faut les ajuster à une valeur comparable pour le SIR. Le taux pris en compte est 3‰, qui correspond au potentiel fiscal maximal réalisable normalement, à l'instar de ce qui vaut pour les impôts ci-dessus. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 13 Contribution immobilière ¹Les communes peuvent prélever une contribution sur les immeubles sis sur leur territoire, à un taux proportionnel unique et sans défalcation de dette, sur la base de leur valeur fiscale. ²Le taux ne peut dépasser 3‰. ³Cette contribution est due par le propriétaire ou par l'usufruitier inscrit au registre foncier le 1^{er} janvier de la période fiscale. Elle est calculée sur la valeur fiscale fixée au 31 décembre de l'année civile précédent la période fiscale.

	Art. 2 Exonération ¹ L'exonération de l'impôt cantonal entraîne l'exonération de l'impôt communal, sous réserve des dispositions suivantes. ² L'Etat, les communes et leurs établissements ainsi que les corporations ecclésiastiques et les autres collectivités territoriales du canton sont assujettis à la contribution immobilière pour leurs immeubles non affectés à leur administration. ³ La Banque cantonale de Fribourg paie les contributions immobilières jusqu'au taux de 1‰ pour ses immeubles affectés à l'exploitation de l'entreprise et de ses annexes ; pour les autres immeubles, elle est imposée conformément à l'article 13. ⁴ Les institutions de prévoyance professionnelle sont assujetties à la contribution immobilière conformément à l'article 13. ⁵ Les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique ainsi que les personnes morales qui visent des buts culturels dans le canton ou sur le plan suisse sont assujetties à la contribution immobilière pour leurs immeubles non affectés à leur but conformément à l'article 13. ⁶ Les personnes morales visées aux alinéas 2 à 5 paient en outre les contributions de droit public prévues à l'article 25. ⁷ Les allégements fiscaux accordés par le Conseil d'Etat aux entreprises nouvellement créées s'étendent aux impôts communaux et des cercles scolaires.
impôt personnel	NON a) Il n'existe pas de statistique cantonale par commune. b) Impôt désuet ; il n'est prélevé que dans une dizaine de communes. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 14 Impôt personnel ¹ Les communes peuvent prélever un impôt personnel atteignant tous les contribuables (personnes physiques et morales) domiciliés ou en séjour depuis plus de trois mois dans la commune. ² Cet impôt peut être fixé de 5 à 50 francs. ³ Sont exemptés de l'impôt personnel : a) les personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 20 ans révolus ; b) les femmes mariées ; c) les apprentis et étudiants sans revenus imposables ; d) les personnes notoirement indigentes. ⁴ Il n'y a pas de répartition intercommunale de l'impôt personnel.
- successions - donations	NON a) Pas de données statistiques cantonales par commune. b) Le coefficient pouvant varier d'une commune à l'autre, il faudrait un ajustement pour le SIR. c) Problème de l'irrégularité des recettes annuelles provenant de cet impôt – ce qui pose d'autant plus de difficulté que la commune est petite: les montants encaissés peuvent varier fortement d'une année à l'autre, même pour des communes de moyenne importance (voir les exemples des tableaux 3-4 et 3-5 ci-dessous); le lissage annuel serait difficile (quelle méthode ?). d) Avec le décalage statistique inévitable dans le calcul du potentiel fiscal, de deux années probablement (les données 2001-2002-2003 servant pour le calcul pour 2005-2006), des recettes fiscales irrégulières pénaliseraient les communes concernées avec retard. Si la période de référence est de 3 ans, avec un décalage temporel de 2 ans dans le calcul du potentiel fiscal, un impôt conséquent provenant d'une succession en 2001, aurait des effets sur le résultat du potentiel fiscal en 2005 ! L'écart de temps est trop important, il donne un résultat pénalisant et gêne la planification financière communale à moyen terme.

	Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 15 Droits de succession et donation ¹ Les communes peuvent décider le prélèvement de centimes additionnels aux droits d'enregistrement perçus sur les libéralités entre vifs ou pour cause de mort, jusqu'à concurrence du taux des droits perçus par l'Etat. ² Une attribution faite à titre de capital constitutif de fondation est assimilable à une libéralité. ³ Les centimes additionnels sont dus à la commune du dernier domicile du défunt ou du donateur ou, s'il s'agit d'une personne sous tutelle, à la commune de son dernier domicile de fait, à l'exclusion de la commune de son dernier séjour, pour autant que ce dernier domicile soit situé dans le canton. ⁴ Si une succession, un legs ou une libéralité porte sur un immeuble, les centimes additionnels sont dus proportionnellement à la commune de son lieu de situation.
• mutations immobilières	NON a) Pas de données statistiques cantonales par commune. b) Le coefficient pouvant varier d'une commune à l'autre, il faudrait un ajustement pour le SIR. c) Problème de l'irrégularité des recettes annuelles provenant de cet impôt – ce qui pose d'autant plus de difficulté que la commune est petite : le lissage annuel serait difficile (quelle méthode ?). d) Si une commune bénéficie de fortes rentrées fiscales grâce, par exemple, au développement d'un lotissement (privé ou auquel elle participe), la prise en compte de cette recette limitée dans le temps, avec décalage, est pénalisante (comme pour les impôts sur les successions et donations). On peut également considérer que, s'il y a lotissement et qu'on écarte cette rentrée fiscale irrégulière, la correction se fera automatiquement dans une période ultérieure, dès la fin de la vente des parcelles, par le biais de l'augmentation de la base fiscale dans les trois impôts "réguliers" pris en compte (impôt sur le revenu, sur la fortune et valeur fiscale de l'immeuble). Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 16 Droits de mutation Les communes peuvent décider le prélèvement de centimes additionnels aux droits de mutation pour les transferts immobiliers portant sur des immeubles situés sur leur territoire, jusqu'à concurrence du taux fixé par la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers.
• impôt spécial sur les immeubles	NON a) Pas de données statistiques cantonales par commune. b) Le coefficient pouvant varier d'une commune à l'autre, il faudrait un ajustement pour le SIR. c) Rendement fiscal faible dans le total. En outre, on peut déduire cet impôt de l'impôt sur les mutations si l'immeuble est vendu dans les vingt ans. Dans la mesure où ce dernier impôt n'est pas pris en compte, la cohérence exige que cet impôt soit également écarté. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 17 Impôt spécial des immeubles ¹ Les communes peuvent prélever des centimes additionnels à l'impôt spécial cantonal sur les immeubles appartenant aux sociétés, associations et fondations. ² Le taux de cet impôt est au maximum de 50 centimes par franc payé à l'Etat. Loi du 23 mai 1957 portant imposition spéciale des immeubles appartenant aux sociétés, associations et fondations Art. 3 II. Taux, Taux ordinaire et imputation ¹ Le taux ordinaire de l'impôt est de 1 ‰

	² En cas de transfert d'un immeuble ou d'une part d'immeuble dans les vingt ans dès l'acquisition ou au cours d'une période de vingt ans dès le début de celle-ci, cet impôt sera déduit du droit de mutation auquel est soumis le transfert de propriété.
gains immobiliers	NON a) Problème de l'irrégularité des recettes annuelles provenant de cet impôt – ce qui pose d'autant plus de difficulté que la commune est petite: le lissage annuel serait difficile (quelle méthode ?). b) Il faut également savoir que les gains immobiliers ne touchent ici que les variations de fortunes "privées", car ces gains sont inclus dans la base normale pour les sociétés et les professionnels indépendants de la branche. c) Il n'existe pas de données statistiques cantonales par commune pour l'instant, mais elles pourraient être établies. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 18 Impôts sur les gains immobiliers <i>Les communes perçoivent des centimes additionnels à l'impôt sur les gains immobiliers à raison de 60 centimes par franc de l'impôt perçu par l'Etat.</i>
impôt à la source	OUI a) Statistique cantonale par commune comprise dans la statistique de l'impôt sur le revenu. b) Cet impôt complète l'impôt sur le revenu. Ordonnance du 30.11.2004 relative à la perception de l'impôt à la source Art. 19 Répartition de l'impôt ¹ Le Service cantonal des contributions répartit l'impôt à la source, après déduction de l'impôt fédéral direct, à raison de 49,8 % au canton, 42,9 % à la commune, 4,3 % à la paroisse, le solde de 3 % représentant la commission de perception du débiteur des prestations imposables. ² Le Service cantonal des contributions établit chaque année, jusqu'au 30 septembre, le décompte (art. 77 et 89 LICD) des parts revenant à la Confédération, au canton, aux communes et aux paroisses.
Imposition séparée de certaines prestations en capital.	OUI a) Une statistique cantonale par commune existe. b) Cet impôt complète l'impôt sur le revenu puisqu'il concerne la transformation d'une rente (provenant principalement du 3^{ème} pilier) qui serait imposée au titre du revenu en un capital qui doit être imposé. Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) Art. 18 Produit de l'activité dépendante ¹ ... ² Les versements de capitaux provenant d'une institution de prévoyance en relation avec une activité dépendante et les versements de capitaux analogues versés par l'employeur sont imposables d'après les dispositions de l'article 39. Art. 23 Revenus provenant de la prévoyance ¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité ainsi que tous ceux qui proviennent d'institutions de prévoyance professionnelle ou qui sont fournis selon des formes reconnues de prévoyance individuelle liée, y compris les prestations en capital et le remboursement des versements, primes et cotisations. ² Sont notamment considérées comme revenus provenant d'institutions de prévoyance professionnelle les prestations des caisses de prévoyance, des assurances d'épargne et de groupe ainsi que des polices de libre-passage. ³ Les rentes viagères et les revenus provenant de contrats d'entretien viager sont

	imposables à raison de 40 %. ⁴ L'article 25 let. b relatif aux assurances susceptibles de rachat exonérées est réservé. Art. 24 Autres revenus Sont également imposables : a) ... b) les sommes uniques ou périodiques obtenues ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé ; c) ... Art. 39 b) Prestations en capital provenant de la prévoyance ¹ Les prestations en capital selon l'article 23 ainsi que les sommes versées ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé sont imposées séparément. Elles sont dans tous les cas soumises à un impôt annuel entier. ² L'impôt se monte à : – 2 % pour les premiers 30 000 francs ; – 3 % pour les prochains 30 000 francs ; – 4 % pour les prochains 40 000 francs ; – 5 % pour les prochains 50 000 francs ; – 6 % pour tous les autres montants. ³ Les déductions sociales prévues à l'article 36 ne sont pas autorisées. ⁴ Toutes les prestations en capital acquises pendant la même année civile sont additionnées. Les prestations en capital dont le total annuel net est inférieur à 5000 francs sont exonérées d'impôt. ⁵ Une déduction de 50 % est accordée sur la part de l'impôt afférent aux prestations en capital versées pour perte de gain en cas d'invalidité.
<u>Impôts sur la consommation</u> • spectacles et divertissements • machines à sous et jeux • appareils de distribution • commerces ambulants • chiens	NON a) Difficulté statistique : une statistique cantonale n'existe pas. Il faudrait donc la créer. b) Variation d'une commune à l'autre en fonction des choix de fiscalité communale. Etablir un SIR pour ces ressources serait trop coûteux (en temps et en ressources). c) Faiblesse des rendements dans le total des ressources fiscales communales (puisque les diverses sources fiscales prises en compte sont pondérées par leur importance dans le total considéré). Peu de communes appliquent ces formes d'impôt. d) Enfin, dans une "petite économie ouverte" telle que les communes, on peut considérer que ces impôts, également payés par des bénéficiaires externes à la commune, sont une forme de correction horizontale intercommunale (le résident de la commune A venant assister à un spectacle dans la commune B participe ainsi modestement au coût de la politique culturelle de A – mécanisme de compensation, même si les montants restent modestes). On ne devrait pas pénaliser la commune qui fournit le service (ici A). Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 23 Impôts sur divertissements, commerce, chiens ¹ Les communes sont autorisées à prélever : a) un impôt sur les spectacles et divertissements ; b) un impôt sur les appareils de jeu, dont le montant ne peut dépasser 400 francs par an et par appareil ; c) un impôt sur les appareils automatiques de distribution, dont le montant ne peut dépasser 200 francs par an et par appareil ; d) un impôt sur le commerce ambulant ou temporaire ; e) un impôt sur les chiens.

	² Le Conseil d'Etat peut les autoriser à prélever d'autres taxes.
<u>Taxe d'exemption</u> • sapeurs-pompiers • contribution de remplacement des corvées	NON a) Pas de donnée statistique cantonale. b) Rendement faible dans le total. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 21 Taxe d'exemption du service de sapeurs-pompiers ¹ Les communes peuvent prélever une taxe annuelle d'exemption du service de sapeurs-pompiers, conformément à la loi sur la police du feu. ² Cette taxe peut être perçue aussi longtemps que dure l'obligation du service personnel. Loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels Art. 45 Taxe d'exemption ¹ Les hommes et les femmes soumis à l'obligation de faire le service et qui ne sont pas incorporés dans le corps des sapeurs-pompiers peuvent être soumis au paiement d'une taxe annuelle d'exemption. ² L'assiette et le montant de la taxe ainsi que les catégories de personnes qui peuvent en être exemptées sont déterminés par les communes. ³ Les dispositions de la loi sur les impôts communaux s'appliquent pour le surplus. Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 26 Corvées Les communes peuvent requérir des corvées générales. Elles peuvent exiger une prestation équivalente en argent des personnes qui ne voudraient ou ne pourraient pas exécuter les travaux requis.
• abris de PC	NON a) Ces ressources sont affectées à des tâches spéciales. b) Du point de vue comptable, elles constituent des financements spéciaux qui ne peuvent pas servir à d'autres buts. Loi du 23 mars 2004 sur la protection civile (LPCi) Art. 27 Contributions de remplacement ¹ L'obligation, pour les propriétaires d'immeubles qui ne réalisent pas d'abris privés, de payer des contributions de remplacement est régie par la législation fédérale. ² Les communes encaissent et comptabilisent les contributions de remplacement. Elles décident de l'affectation de celles-ci, conformément aux prescriptions de la législation fédérale ; leurs décisions sont soumises à l'approbation de l'autorité cantonale compétente. ³ L'autorité cantonale compétente fixe annuellement le montant des contributions de remplacement.
• places de stationnement • places de jeux	NON a) Ces ressources sont affectées à des tâches spéciales. b) Du point de vue comptable, elles constituent des financements spéciaux qui ne peuvent pas servir à d'autres buts. Loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions Art. 149. Réglementation communale ¹ Le conseil communal peut édicter des prescriptions sur : a) les matières énumérées à l'article 148 al. 1 ; b) la faculté ou l'obligation de déposer une demande préalable ou une demande de permis d'implantation ;

	c) ... ²L'article 66 al. 4 est applicable. ³La procédure prévue aux articles 79 et suivants est applicable par analogie. ⁴La commune peut prélever, sur la base d'un règlement adopté conformément à la législation sur les communes, une contribution équitable afin d'aménager des places de jeux pour les enfants et des places de stationnement pour les véhicules, lorsque le propriétaire ne peut y procéder lui-même en raison de l'état des lieux. Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions Art. 25a Stationnement des véhicules a) En général Toute construction doit disposer de places de stationnement dont le nombre et l'affectation aux différents usagers sont fixés par la réglementation communale en fonction de l'importance et de la nature de la construction. A défaut de prescriptions communales, les normes de l'Union suisse des professionnels de la route sont applicables. Art. 25b b) Cas particuliers ¹Sur la base d'un concept de stationnement, la commune peut fixer dans sa réglementation le nombre minimal et maximal de places de stationnement ainsi que leur affectation et leur gestion. Elle tient compte notamment des critères suivants : a) la desserte en transports publics et la part des deux-roues et piétons ; b) le nombre de places de stationnement existant aux alentours ; c) la complémentarité d'usage des places de stationnement ; d) les charges de trafic acceptables sur le réseau routier ; e) les impacts admissibles sur l'environnement ; f) la protection du site. ²Le concept de stationnement fait partie du plan directeur des circulations. ³L'application des alinéas 1 et 2 est obligatoire pour les communes comprises dans le périmètre d'un plan régional des transports au sens de l'article 12 de la loi sur les transports ou d'un plan de mesures au sens de l'article 44a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. ⁴Tout changement dans la gestion ou l'affectation d'une place de stationnement existante est soumis à l'autorisation du conseil communal. Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions Art. 26 Places de jeux ¹Tout bâtiment d'habitation comportant 12 pièces habitables ou plus doit disposer de places pour la récréation des enfants, à raison de 150 m² au minimum et 10 m² en plus par groupe supplémentaire de 3 pièces. ²Ces places doivent être à l'écart du trafic automobile et doivent bénéficier d'un ensoleillement moyen de cinq heures par jour. ³Pour les habitations individuelles groupées et pour les habitations collectives, le conseil communal peut exiger la création de places de jeux communes.
--	--

Redevances d'utilisation • émoluments • contributions causales • remboursements • contributions temporaires	NON a) Ces recettes répondent à une contre-prestation qui est soumise au principe de la couverture des coûts (avec un degré de couverture allant entre 70 et 100 %). b) Dans la mesure où le calcul de la capacité fiscale se fonde sur un SIR, les combinaisons communales "impôts – redevances d'utilisation" sont "neutralisées". Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux Art. 25 Contribution temporaire ¹Les communes peuvent percevoir une contribution temporaire pour couvrir les frais d'exécution de travaux, tels que voies de communication, endiguements, assainissements, adduction d'eau. ²Cette contribution atteint les propriétaires, en proportion des avantages que chacun retire des travaux exécutés. Loi du 25 septembre 1980 sur les communes Art. 10 Attributions ¹L'assemblée communale a les attributions suivantes : ... e) elle décide des impôts et des autres contributions publiques, à l'exception des émoluments de chancellerie ; f) elle adopte les règlements de portée générale ; ... ³L'assemblée communale peut déléguer au conseil communal la compétence d'arrêter le tarif des contributions publiques autres que les impôts, à condition qu'elle précise le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution.
• protection des eaux	Loi du 22 mai 1974 d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution Art. 33 Règlement communal ¹Les communes adoptent un règlement relatif à l'épuration des eaux. Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction, qui décide sur préavis du Service des communes. ²Le règlement peut prévoir la perception d'une taxe dont le produit doit être affecté exclusivement à l'épuration des eaux. La taxe est perçue auprès des propriétaires ou des usufruitiers d'immeubles bâtis ou non bâtis. Pour fixer le montant de la taxe, il doit être tenu équitablement compte de l'affectation des immeubles et des bâtiments. ^{2bis}Lorsqu'un propriétaire ou un usufruitier d'un immeuble bâti est temporairement dispensé de construire une installation privée de traitement des eaux usées, la commune peut percevoir auprès de lui une taxe unique qu'elle affecte à la construction d'une installation publique de traitement. Le montant de la taxe est fixé selon un barème qui ne peut pas excéder 75 % du prix de l'installation qui fait l'objet de la dispense.
• distribution d'eau	Loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable Art. 13 Règlement communal ¹Les communes élaborent un règlement communal relatif à la distribution d'eau potable. ²Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires (ci-après : la Direction). ³Les communes peuvent subordonner le raccordement d'un immeuble au réseau d'eau potable au paiement d'une taxe unique dont le produit doit être affecté exclusivement à la construction, à l'entretien ou à l'extension du réseau de distribution.

équipement de quartiers	Loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions Art. 87 Equipement de base et équipement de détail ¹L'équipement de base comprend : – les routes principales, collectrices et leur raccordement au réseau routier principal ainsi que les liaisons piétonnes ; – les installations et conduites principales d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en eau pour la défense contre l'incendie ; – les installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux et des déchets; – le cas échéant, le raccordement, assuré et suffisant, à un moyen de transports publics, pour autant qu'il s'agisse de zones affectées, de façon intensive, à l'habitation, aux activités et à l'intérêt général ; – le cas échéant, les voies cyclables et les chemins de randonnée pédestre. ²L'équipement de détail comprend les routes de desserte, les chemins piétons, les conduites et canalisations nécessaires à la viabilité des terrains à bâtir et au raccordement de ceux-ci à l'équipement de base. Art. 101 Obligation de participer ¹Les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement par des contributions, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. ²La participation peut être apportée sous forme d'une contribution unique sans répartition par genre d'équipement, lorsque la commune peut justifier que cette forme de participation n'implique pas d'inégalités flagrantes et à condition qu'elle ne viole pas le principe de la couverture des frais effectifs. ³Cette participation peut être également exigée des propriétaires qui bénéficient d'installations d'équipement construites par des tiers, au sens des articles 98 al. 2 et 99. Art. 102 Règlement communal des contributions ¹La perception des contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal. ²Ce règlement fixe le genre des contributions selon les genres d'équipement, les dépenses à répartir, les principes et les taux de répartition, le mode de perception ainsi que la procédure. ³Dans des circonstances exceptionnelles, la perception de la contribution peut être différée. Le règlement d'exécution en fixe les modalités.
gestion des déchets	Loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD) Art. 10 Communes ¹Afin d'accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi, les communes établissent un règlement relatif à la gestion des déchets prévoyant au moins : a) la collecte séparée des déchets valorisables et toute autre mesure de réduction des déchets ; b) une taxe destinée à couvrir au moins 70 % des frais d'élimination des déchets ; c) des dispositions pénales ; d) la procédure d'autorisation de l'incinération en plein air des déchets naturels provenant des forêts, des champs et des jardins. ²Les communes informent régulièrement la population sur le contenu de leur règlement. ³Au besoin, les communes collaborent entre elles à l'accomplissement des tâches découlant de la présente loi.

<u>Parts à des recettes sans affectation</u> impôt sur les véhicules	OUI a) Recette fiscale régulière. b) Statistique par commune connue et fiable. c) Donne une "autre" image de la force fiscale des communes. Loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques Art. 1 Droit d'imposition ¹L'Etat impose, selon les modalités fixées par la présente loi et le tarif annexe, les détenteurs de véhicules à moteur et remorques stationnés dans le canton et empruntant la voie publique. ²Il rétrocède aux communes le 30 % net des impôts. Cette rétrocession est faite au lieu de stationnement pour les véhicules utilitaires et de domicile pour les autres véhicules.
<u>Subventions</u> - Confédération - Canton	NON Les subventions sont acquises pour des tâches déterminées. Elles sont donc des éléments étrangers dans une péréquation des ressources.

Dans sa séance du 14 février 2005, le Comité de pilotage a décidé de retenir les impôts récapitulés dans le tableau 3-3 pour calculer le rendement potentiel et les années de référence.

Les impôts dont les rentrées annuelles peuvent avoir un caractère irrégulier, comme les droits de successions, de mutations et sur les transactions immobilières ne sont pas retenus.

De même, les éléments du patrimoine financier ne sont pas pris en compte. D'une part, ce patrimoine ne concerne pas les activités administratives de la commune dans la fourniture de prestations publiques et de services collectifs; d'autre part, le produit du patrimoine financier de la commune sert avant tout à couvrir les coûts de ce patrimoine. De manière symétrique, ces coûts ne seront pas pris en considération dans la péréquation des besoins.

Le calcul doit porter sur trois ans.

Tableau 3-3 Impôts retenus	2001	2002	2003
Revenu des personnes physiques	X	X	X
Fortune des personnes physiques	X	X	X
Bénéfice des personnes morales	X	X	X
Capital des personnes morales	X	X	X
Impôt à la source	X	X	X
Valeur fiscale cantonale des immeubles (personnes physiques)	X	X	X
Valeur fiscale cantonale des immeubles (personnes morales)	X	X	X
Impôt sur les véhicules	X	X	X
Prestations en capital	X	X	X

Les deux exemples ci-dessous (tableaux 3-4 et 3-5), tirés des situations réelles de deux communes, l'une de presque 1'000 habitants, l'autre de presque 10'000 habitants, montrent bien pourquoi les impôts dits "irréguliers" doivent être écartés du calcul : les rendements annuels sont beaucoup trop fluctuants et même un lissage par une moyenne sur trois ans apporterait des écarts considérables d'une période de calcul des indices de potentiel fiscal à l'autre.

Tableau 3-4 Commune C. Impôts réguliers et impôts irréguliers, 1997-2002

Source de financement	1998		1999		2000		2001		2002	
	francs	%	francs	%	francs	%	francs	%	francs	%
1	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Impôts réguliers	1'876'990	100	1'755'054	100	1'812'469	100	1'584'147	100	2'018'533	100
400.0 Impôt sur le revenu	1'505'889	80	1'459'991	83	1'490'557	82	1'220'102	77	1'621'455	80
400.1 Impôt sur la fortune	121'874	6	108'174	6	111'659	6	105'863	7	124'913	6
400.2 Impôt à la source	44'914	2	40'711	2	14'970	1	50'009	3	38'619	2
401.0 Impôt sur le bénéfice (pers. morales)	4'328	0	3'457	0	16'616	1	26'312	2	32'232	2
402.0 Contributions immobilières	192'427	10	140'576	8	165'715	9	180'187	11	196'199	10
402.1 Impôt spéc. immeubles, assoc., fondat.	6'658	0	1'882	0	12'083	1	874	0	4'245	0
406.2 Impôt sur les appareils et distributeurs	900	0	264	0	870	0	800	0	870	0
Impôts irréguliers	17'341	100	119'889	100	73'588	100	97'207	100	115'310	100
400.3 Impôt revenus extraordinaires	0	0	0	0	0	0	20'720	21	2'903	3
400.4 Impôt sur les prestations en capital	11'130	64	28'475	24	24'863	34	44'344	46	35'538	31
403.0 Impôt sur les gains immobiliers, plus-values	0	0	16'975	14	18'964	26	30'694	32	18'709	16
404.0 Impôt sur les mutations	269	2	74'439	62	24'520	33	22'169	23	61'062	53
405.0 Impôt sur les successions et donations	5'942	34	0	0	5'241	7	0	0	0	0
Totaux	1'894'331		1'874'943		1'886'057		1'681'354		2'133'843	

Tableau 3-5 Commune V. Impôts réguliers et impôts irréguliers, 1995-1999

Source de financement	1995		1996		1997		1998		1999	
	francs	%	francs	%	francs	%	francs	%	francs	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Impôts réguliers	29'043'240	100	31'242'505	100	31813933	100	30795401	100	30137429	100
400.0 Impôt sur le revenu	14'657'725	50	16'023'148	51	16365380	51	14726385	48	14567001	48
400.10 Impôt sur la fortune	1'126'415	4	1'268'767	4	1309442	4	1262860	4	1251657	4
400.20 Impôt à la source	708'253	2	720'145	2	1042850	3	828145	3	722997	2
401.0 Impôt sur le bénéfice (pers. morales)	9'937'431	34	10'274'147	33	10208616	32	10658486	35	10510398	35
401.10 Impôt sur capital (pers. morales)	499'026	2	467'107	1	493453	2	512360	2	309534	1
402.0 Contributions immobilières	2'034'758	7	2'195'344	7	2300808	7	2499354	8	2500508	8
402.10 Impôt spec. immeubles sociétés, assoc.	49'259	0	261'696	1	60661	0	263544	1	231458	1
406 Impôt sur spectacles, chiens, appareils	30'373	0	32'151	0	32723	0	44267	0	43876	0
Impôts irréguliers	1'098'799	100	1'805'191	100	1690395	100	860894	100	1495293	100
400.30 Impôt sur les prestations en capital	165'232	15	307'884	17	159836	9	168868	20	342396	23
403.0 Impôt sur les gains immobiliers, plus-values	186'915	17	133'239	7	525229	31	243180	28	121235	8
404.0 Impôt sur les mutations (centimes add.)	708'439	64	1'274'352	71	983403	58	430057	50	982632	66
405.0 Impôt sur les successions et donations	38'213	3	89'716	5	21927	1	18789	2	49030	3
TOTAUX	30'142'039		33'047'695		33504327		31656295		31632722	

3.2.2 Problèmes connexes

Deux problèmes connexes doivent être abordés à ce point: d'une part, l'exemption de certains propriétaires du paiement de la contribution immobilière et, d'autre part, la question de la répartition intercommunale du produit de l'impôt des indépendants et des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et celle du lieu de travail. On les qualifie de "connexes" car, comme on le verra, ces problèmes relèvent de la définition de la souveraineté fiscale et non pas, comme on l'a prétendu à tort, de la péréquation intercommunale. Après analyse, on constate qu'ils n'influencent pas le SIR et, dans le cas d'espèce, le calcul du potentiel fiscal.

- ***L'exonération de certains immeubles au paiement d'une contribution immobilière***

L'exonération de la contribution immobilière pour certains immeubles selon la qualité de leur propriétaire est une question qui revient régulièrement sur le tapis. Les communes concernées invoquent d'abord un manque à gagner fiscal puisque les exonérations leur font perdre des rentrées d'impôts. Elles y ajoutent un argument d'inégalité de traitement entre communes, les immeubles exonérés (ceux de l'administration cantonale et des établissements cantonaux) étant concentrés dans un nombre restreint de communes, qui sont ainsi désavantagées. La réponse politique la plus courante est "qu'on traitera de cette question dans le cadre de la réforme de la péréquation". Or, comme nous l'expliquons ci-dessous, cette question ne relève pas de la péréquation.

Selon l'article 2 alinéa 1 de la loi sur les impôts communaux (LICO), certains propriétaires d'immeubles sont exonérés du paiement de la contribution immobilière communale ou soumis à un taux limité :

- l'État, les communes et leurs établissements ainsi que les corporations ecclésiastiques et les autres collectivités territoriales du canton pour leurs immeubles affectés à leur administration;
- les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique ainsi que les personnes morales qui visent des buts culturels dans le canton ou sur le plan suisse;
- dès le 1^{er} janvier 2007, la Banque cantonale de Fribourg paie les contributions immobilières au taux communal pour ses immeubles affectés à l'exploitation de l'entreprise et de ses annexes (art. 2 al. 3 LICO).

Pour le thème qui nous occupe, il est important de distinguer entre le champ de la souveraineté fiscale – qui détermine l'assujettissement à un impôt – et les conséquences financières de l'application d'une règle fiscale - ici du point de vue de la péréquation. La décision d'exonérer ou non certains immeubles de la contribution immobilière concerne le cercle des assujettis; elle relève de l'exercice de la souveraineté fiscale, qui appartient au parlement cantonal. C'est donc par la procédure parlementaire que la disposition légale, si elle est contestée, doit être

modifiée. Une telle modification n'appartient pas au domaine couvert par la péréquation.

La péréquation n'a pas non plus vocation de compenser directement les conséquences financières de cette disposition légale pour les communes qui s'en estimeraient victimes. Par contre, il est évident que l'application de la règle actuelle se traduit par un manque à gagner pour les communes concernées. Le calcul du potentiel fiscal, tel que proposé dans la prochaine section, tient compte de cette situation. Un des huit impôts retenus pour mesurer le potentiel fiscal communal est la valeur fiscale des immeubles, comme indicateur de la contribution immobilière. Dans la mesure où un immeuble est exonéré dans une commune, il n'est pas compté dans cette base, ce qui réduit d'autant le potentiel fiscal mesuré par l'assiette fiscale $\times$ le taux de contribution immobilière fixé à 3 % dans la comparaison intercommunale. On peut raisonner en sens inverse. Si le législateur décidait de supprimer les exonérations, il en résulterait une augmentation des recettes fiscales pour les communes concernées. Mais, en même temps, cet exercice relèverait leur potentiel fiscal puisque l'assiette de l'impôt augmenterait d'autant.

Cela étant, quelle que soit la décision du législateur, de supprimer ou non ces exonérations ou limites, le calcul du potentiel fiscal des communes prend en compte la situation légale. Il n'est besoin ni de changer l'approche, ni de modifier la formule péréquative qui en découle.

- ***La répartition entre la commune de domicile et la commune du lieu de travail du produit de l'impôt sur le revenu des indépendants et des fonctions dirigeantes***

La question de la répartition entre la commune de domicile et la commune du lieu de travail du produit de l'impôt sur le revenu des indépendants et des fonctions dirigeantes doit être abordée ici parce qu'en réponse à des interventions parlementaires, le Conseil d'Etat annonçait que la solution se trouvait dans la péréquation ! La jurisprudence cantonale en matière d'impôt fait de même. Dans un arrêt datant de 1987, l'autorité de recours concluait – à tort comme nous le montrerons – que: "*La problématique posée par la répartition de l'impôt des entreprises (note: en fait, un indépendant) relève de considérations plus politiques et financières que juridiques et est intimement liée à celle de la péréquation intercommunale. Si la répartition intercommunale de l'impôt doit être revue, c'est par le législateur et non par la CCR ...*" (ACCR FR 1987 V.A. No1 annexe 9). La décision fut ensuite confirmée par un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 114 Ia 80).

La situation, qui n'a pas changé depuis 1963, a fait plus récemment l'objet d'interventions parlementaires, toutes refusées. Elle est actuellement la suivante:

Art. 9 Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux	Domicile	Lieu de travail
<u>Indépendant</u> (établissement stable) ◦ revenu de l'activité indépendante ◦ autres revenus ◦ immeubles et revenus agricoles	50 % de son coefficient 100 % situation des immeubles	50 % de son coefficient 0 % ---
<u>Fonction dirigeante</u> ◦ plus de 30 employés ◦ ne concerne pas le secteur public ◦ à la demande de la commune du lieu de travail	50 % de son coefficient	50 % de son coefficient

Comme pour la contribution immobilière, il faut distinguer clairement entre le champ de la souveraineté fiscale, qui détermine la répartition de la base de l'impôt, et les conséquences financières de cette répartition, ici du point de vue de la péréquation. La répartition de la base d'un impôt, comme la définition de l'assujettissement, relève de l'autonomie du législateur cantonal, ainsi que l'a souligné le Tribunal fédéral dans son arrêt. Ce n'est donc pas la péréquation qui va résoudre ou changer quoi que ce soit dans ce domaine.

Par contre, avec la méthode choisie d'un indicateur du potentiel fiscal communal, une fois la répartition décidée, la part de l'impôt attribuée à chaque commune est comptabilisée là où elle échoit, lieu de domicile ou lieu de travail. C'est dire que l'indicateur de potentiel fiscal, tel que calculé dans la proposition, attribue à la commune de domicile, respectivement à celle du lieu de travail, la répartition telle que le législateur l'a décidée. S'il devait la changer, la formule préconisée intégrerait automatiquement le changement. On peut, comme auparavant, reprendre le problème en l'inversant. Si le législateur devait attribuer entièrement l'impôt des indépendants et des fonctions dirigeantes à la commune du lieu de travail, son potentiel fiscal augmenterait d'autant. Cela signifie que la commune concernée bénéficierait d'une part d'un rendement fiscal supplémentaire, à hauteur de l'impôt attribué; mais, d'autre part, son potentiel fiscal augmenterait. Il en résulterait une augmentation de sa contribution péréquative, ou une diminution du versement péréquatif reçu. En d'autres termes, l'ajustement à la nouvelle situation légale produirait un rendement supplémentaire net égal à l'exercice de la souveraineté fiscale nouvellement définie moins la conséquence en péréquation de cette nouvelle définition. Il n'est besoin ni de changer l'approche, ni de modifier la formule péréquative qui en découle.

3.3 Le calcul du potentiel fiscal

Le calcul du potentiel fiscal se fait à partir des impôts retenus pour les motifs expliqués dans la section 3.2. Le tableau 3-6 résume les types d'impôts, les abréviations utilisées dans les formules et les ajustements nécessaires pour les calculs.

Tableau 3-6 Impôts dans le système d'impôt représentatif (SIR)

Type d'impôt	Abréviation	Ajustement SIR
Impôt sur la fortune des personnes physiques	FPP	rendement de l'impôt cantonal (100 %)
Impôt sur le revenu des personnes physiques	RPP	rendement de l'impôt cantonal (100 %)
Impôt sur le capital des personnes morales	CPM	rendement de l'impôt cantonal (100 %)
Impôt sur le bénéfice des personnes morales	BPM	rendement de l'impôt cantonal (100 %)
Impôt à la source	ISO	rendement effectif total
Contribution immobilière	VFI	3% des valeurs fiscales cantonales des immeubles (personnes physiques et personnes morales)
Imposition séparée de certaines prestations en capital	IPC	rendement de l'impôt cantonal (100 %)
Impôt sur les véhicules	VEH	part des communes au rendement total (30 %)

Les données statistiques servant aux calculs sont contenues dans l'annexe I (CD) :

- tableau 3-7 Ressources fiscales potentielles 2001 (1^{ère} année de référence);
- tableau 3-8 Ressources fiscales potentielles 2002 (2^{ème} année de référence);
- tableau 3-9 Ressources fiscales potentielles 2003 (3^{ème} année de référence);
- tableau 3-10 Ressources fiscales potentielles totales selon les types d'impôt.

Pour les tableaux 3-7 à 3-9, les informations traitées sont les suivantes :

Colonne	Rubrique
1	Numéro fédéral de la commune
2	Nom de la commune
3	Rendement de l'impôt sur la fortune des personnes physiques
4	Indice FPP
5	Rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques
6	Indice RPP
7	Rendement de l'impôt sur le capital des personnes morales
8	Indice CPM
9	Rendement de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales
10	Indice BPM
11	Rendement de l'impôt à la source
12	Indice ISO

13	Rendement de l'impôt sur la valeur fiscale des immeubles (remplace la "contribution immobilière")
14	Indice VFI
15	Rendement de l'impôt sur certaines prestations en capital
16	Indice IPC
17	Rendement de l'impôt sur les véhicules
18	Indice VEH
19	Somme des impôts de l'année de référence (colonnes 3 + 5 + 7 + 9 + 11 + 13 + 15 + 17)
20	Population légale de l'année de référence
21	Potentiel fiscal global (PFG) pour l'année de référence (colonnes 19 : 20)
22	Indice global
23	Indice pondéré

Il y a deux manières de calculer l'indice de potentiel fiscal d'une commune : (1) le potentiel fiscal global (PFG) et son indice (IPFG) ; (2) le potentiel fiscal pondéré et l'indice qui en découle (IPF) - que nous utiliserons par la suite. Dans les deux cas, le calcul se fait par habitant. En effet, on ne peut pas comparer le même potentiel fiscal entre deux communes ayant respectivement 500 et 5'000 habitants. C'est la valeur relative qui vaut.

3.3.1 L'indice du potentiel fiscal global

Pour obtenir un indice du potentiel fiscal global (IPFG), il faut additionner les ressources fiscales potentielles d'une commune "i" pour les huit types d'impôts sélectionnés, en tirer la moyenne par habitant (H_i), puis comparer ce résultat à la moyenne obtenue pour l'ensemble des communes ("n" dans la formule ci-dessous). La formule annuelle (ici pour 2003 par exemple) est :

$$(1) \text{ IPFG}_i^{2003} = \frac{\frac{\text{FPP}_i^{2003} + \text{RPP}_i^{2003} + \text{CPM}_i^{2003} + \text{BPM}_i^{2003} + \text{ISO}_i^{2003} + \text{VFI}_i^{2003} + \text{IPC}_i^{2003} + \text{VEH}_i^{2003}}{H_i^{2003}}}{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{FPP}_i^{2003} + \text{RPP}_i^{2003} + \text{CPM}_i^{2003} + \text{BPM}_i^{2003} + \text{ISO}_i^{2003} + \text{VFI}_i^{2003} + \text{IPC}_i^{2003} + \text{VEH}_i^{2003})}{\sum_{i=1}^n H_i^{2003}}}$$

C'est le rendement fiscal total qui sert ici de référence, sans se préoccuper des parts respectives de chaque impôt dans le total. Cela correspond aux résultats des colonnes 21 et 22 des tableaux 3-7 (2001), 3-8 (2002) et 3-9 (2003).

Si l'indice $\text{IPFG}_i^{\text{année}}$ obtenu est égal à 1, la commune "i" a un potentiel fiscal exactement égal à la moyenne. Un indice supérieur à 1 correspond à une commune avec un potentiel fiscal plus élevé : par simplification, on dira une commune "riche" ou "aisée", et inversement.

3.3.2 L'indice du potentiel fiscal pondéré sur une période pluriannuelle

L'indice du potentiel fiscal pondéré (IPF) utilise les mêmes bases que le précédent, mais ne traite pas tous les impôts de la même façon parce que les rendements fiscaux de chaque source d'impôt ne représentent pas exactement la même proportion d'une année à l'autre. La mesure du potentiel fiscal doit tenir compte de la structure de la fiscalité et du fait que chaque type d'impôt n'apporte pas la même ressource fiscale au budget de fonctionnement d'une commune selon la même proportion chaque année. L'équation (1) est alors reprise et complétée pour pondérer chaque type d'impôt selon sa part aux ressources fiscales communales dans la période de référence. C'est l'équation (2) ci-dessous qui reflète ce changement. Chaque source d'impôt est pondérée par le facteur K qui représente la proportion moyenne du rendement de cet impôt par rapport au rendement total des impôts pris en considération, sur la période de référence. Par exemple, le rendement de l'impôt sur la fortune des personnes physiques FPP, ici pour une période de trois ans (2001 à 2003), est pondéré par [K1], ce facteur de pondération représentant la part de FPP^{2001 à 2003} dans les recettes totales prises en compte pour ces trois années. Et ainsi de suite pour les sept autres sources d'impôt servant dans le calcul du potentiel fiscal. Si la période de référence est une année, les équations (1) et (2) sont équivalentes et donnent le même résultat.

$$(2) \text{ IPF}_i^{2001-3} = \left(\frac{\left[\frac{\text{FPP}_i^{2001}}{H_i^{2001}} + \frac{\text{FPP}_i^{2002}}{H_i^{2002}} + \frac{\text{FPP}_i^{2003}}{H_i^{2003}} \right]}{\left[\frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2001}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2001}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2002}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2002}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{FPP}_i^{2003}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2003}} \right]} \times [K1] \right) + \dots + \left(\frac{\left[\frac{\text{VEH}_i^{2001}}{H_i^{2001}} + \frac{\text{VEH}_i^{2002}}{H_i^{2002}} + \frac{\text{VEH}_i^{2003}}{H_i^{2003}} \right]}{\left[\frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2001}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2001}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2002}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2002}} + \frac{\sum_{i=1}^n \text{VEH}_i^{2003}}{\sum_{i=1}^n H_i^{2003}} \right]} \times [K8] \right)$$

On procède ainsi :

- Il faut d'abord calculer par commune un indice pour chacun des huit types d'impôt en divisant le potentiel fiscal d'une commune par le potentiel fiscal calculé à la moyenne de l'ensemble des communes et cela pour chaque année dans la période de référence.
- Chaque indice est ensuite pondéré par un facteur K, prenant les symboles K1 jusqu'à K8 pour les huit types d'impôt entrant dans le calcul.
- Les facteurs K1 à K8 sont calculés pour la période de référence (par exemple, le facteur K1 donne la part du rendement de l'impôt sur la fortune des personnes physiques sur les années 2001 à 2003, dans le rendement total des huit impôts pour ces mêmes trois années). Les facteurs de pondération tiennent compte de l'importance relative de chaque type d'impôt par rapport au total cantonal (Tableau 3-10).

- On ne pondère pas par la structure des huit ressources fiscales par commune, mais selon des coefficients K calculés pour l'ensemble. Il y a deux raisons à cela.

(i) La première est que l'on veut "lisser" les résultats annuels sur une période de trois ans afin de modérer des variations brusques toujours possibles dans le rendement d'une forme ou l'autre d'impôt. En prenant la valeur moyenne cantonale, on neutralise des variations dans un espace plus vaste comprenant toutes les communes. C'est une sorte d'assurance individuelle pour les communes soumises à ce brusque changement.

(ii) La seconde raison est que l'indice moyen pour l'ensemble des communes, donné à 100 points, inclut en quelque sorte la croissance moyenne du rendement fiscal de cette source d'impôt sur la période de référence.

On a donc un double avantage à procéder ainsi : lissage de rendements irréguliers et prise en compte de la croissance du rendement des impôts considérés.

Le tableau 3-10 qui suit récapitule les rendements pour les huit impôts sélectionnés, pour les trois années de référence. On peut ainsi calculer pour chaque année l'importance relative de chaque source de financement, ce qui permet une pondération synthétique. Les facteurs de pondération sont définis comme suit :

- K1: Impôt sur la fortune des personnes physiques (FPP)
- K2: Impôt sur le revenu des personnes physiques (RPP)
- K3: Impôt sur le capital des personnes morales (CPM)
- K4: Impôt sur le bénéfice des personnes morales (BPM)
- K5: Impôt à la source (ISO)
- K6: Contribution immobilière = valeur fiscale des immeubles (VFI)
- K7: Imposition séparée de certaines prestations en capital (IPC)
- K8: Impôt sur les véhicules (VEH)

Tableau 3-10 Ressources fiscales potentielles par type d'impôt

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Type d'impôt	2001	Importance relative	2002	Importance relative	2003	Importance relative	Σ	Importance relative		
FPP	49'419'404	6.42%	48'447'468	6.22%	53'541'060	6.64%	151'407'932	6.43%		K1
RPP	518'537'052	67.35%	535'471'777	68.70%	554'627'132	68.80%	1'608'635'961	68.29%		K2
CPM	12'168'834	1.58%	12'832'396	1.65%	14'963'876	1.86%	39'965'106	1.70%		K3
BPM	59'622'965	7.74%	55'151'674	7.08%	54'195'048	6.72%	168'969'687	7.17%		K4
ISO	19'936'161	2.59%	14'103'886	1.81%	14'000'646	1.74%	48'040'693	2.04%		K5
VFI	81'127'386	10.54%	82'422'315	10.58%	83'373'512	10.34%	246'923'214	10.48%		K6
IPC	10'130'423	1.32%	11'232'127	1.44%	11'259'563	1.40%	32'622'113	1.38%		K7
VEH	18'931'528	2.46%	19'722'670	2.53%	20'229'255	2.51%	58'883'453	2.50%		K8
Total	769'873'753		779'384'313		806'190'094		2'355'448'159			
Moyenne 2001-2003							785'149'386			

La manière de calculer les coefficients est formalisée ainsi (pour les années 2001 à 2003, dans l'exemple) :

$$(3) K1^{2001-3} = \frac{\sum_{i=1}^n FPP_i^{2001-3}}{\sum_{i=1}^n (FPP_i^{2001-3} + RPP_i^{2001-3} + CPM... + BPM... + ISO... + VFI... + IPC... + VEH_i^{2001-3})}$$

...pour tous les facteurs K jusqu'à...

$$(4) K8^{2001-3} = \frac{\sum_{i=1}^n VEH_i^{2001-3}}{\sum_{i=1}^n (FPP_i^{2001-3} + RPP... + CPM... + BPM... + ISO... + VFI... + IPC... + VEH_i^{2001-3})}$$

Exemple:

L'équation (3) correspond à 151'407'932 francs au numérateur pour le rendement total de l'impôt sur la fortune des personnes physiques (FPP) et à 2'355'448'159 francs au dénominateur (diviseur), soit 0,0643 = 6,43 % exprimé en pour cent. La colonne 9 du Tableau 3-10 indique les pondérations pour chaque type d'impôt.

3.3.3 Autres problèmes

Deux autres problèmes, technique et statistique, doivent être résolus dans le calcul des indices de potentiel fiscal des communes: le premier concerne le lissage des données fiscales sur lesquelles porte le calcul; le second, la disponibilité des séries statistiques.

➤ *Lissage*

Quand on travaille avec des données fiscales, des changements significatifs peuvent intervenir d'une année à l'autre. Comme le but est de calculer le potentiel fiscal *structurel* des communes, de fortes variations dans les indices annuels par type d'impôt ne sont pas souhaitables. On atténue ces problèmes en prenant des valeurs moyennes sur plusieurs années. En même temps, cela permet de désamorcer la problématique de l'actualité des données statistiques en utilisant des valeurs moyennes. Le décalage du cycle conjoncturel entre la période dans laquelle les données statistiques sont relevées et l'année de référence pour les transferts effectivement versés, pose moins de problèmes quand on prend des valeurs moyennes pluriannuelles. Une période de trois ans est raisonnable puisqu'elle garantit un lissage des potentiels fiscaux. En même temps, cette durée permet d'éviter que des chocs dommageables sur le potentiel fiscal d'une commune individuelle se perpétuent sur une période trop longue. Une période de trois ans n'est pas n'ont plus trop longue : elle permet déjà de ressentir les effets d'une tendance à la hausse ou à la baisse par commune ; une période plus longue aurait pour conséquence d'aplanir trop toute différence.

La fréquence du calcul du potentiel fiscal est aussi un point important. La méthode de calcul prévue permet une mise à jour annuelle, en début septembre pour l'année suivante.

➤ *Disponibilité de la statistique fiscale*

Des considérations pratiques sur les données disponibles sont aussi importantes. Selon l'expérience faite dans cette première tentative de reconstituer les séries statistiques des huit formes d'impôt pour les 168 communes, le délai temps pour les obtenir sera à l'avenir de deux années environ : en août au plus tard de chaque année "t", toutes les séries de l'année t-2 seront disponibles, ce qui permet de calculer les indices de capacité financière et la péréquation des ressources dans la première moitié de septembre, à temps pour les budgets communaux de l'année suivante t+1.

3.3.4 Méthode choisie et calcul des indices de potentiel fiscal

La méthode choisie pour calculer le potentiel fiscal des communes est la deuxième : en prenant en compte une période de trois ans et en pondérant chaque

impôt par son importance relative dans le rendement fiscal total de ces trois années. Le tableau 3-11 de l'Annexe I (CD) procède au calcul complet de l'IPF par commune pour les années 2001, 2002 et 2003. Pour illustrer ce calcul, le tableau ci-dessous récapitule et explique la démarche pour la première commune de la liste. Cette démarche est ensuite la même pour chaque commune.⁵

Tableau 3-11 Indice du potentiel fiscal par habitant (IPF)

Colonne 1	Numéro fédéral de la commune
Colonne 2	Nom de la commune
Colonne 3	Ressources potentielles pour l'impôt sur la fortune, par habitant

Exemple: Bussy

Le rendement potentiel de l'impôt sur la fortune dans cette commune, calculé avec un coefficient de 100 % de l'impôt cantonal de base, est divisé par le chiffre de la population légale pour l'année de référence.

*2001 tableau 3-7 30'156,65 fr. : 242 habitants = 124,61 francs
colonnes 3 et 20*

*2002 tableau 3-8 31'820,30 fr. : 266 habitants = 119,63 francs
colonnes 3 et 20*

*2003 tableau 3-9 33'397,90 fr. : 272 habitants = 122,79 francs
colonnes 3 et 20*

Moyenne: (124,61 + 119,62 + 122,79):3 = 122,34 francs, résultat qui figure à la colonne 3 du tableau 3-11.

Pour établir la position relative de Bussy, il faut la comparer à la position moyenne pour l'ensemble des communes. On doit donc procéder au même calcul que ci-dessus pour les 167 autres communes.

Ainsi pour la FPP :

ressources potentielles totales dans les communes en 2001 FPP 49'419'404,30 francs (tableau 3-7, colonne 3, avant-dernière ligne) : 238'647 habitants (tableau 3-7, colonne 20, dernière ligne) = 207,08 francs par habitant (Tableau 3-7, colonne 3, dernière ligne).

On fait de même pour 2002 (FPP = 199,97 francs par habitant) et 2003 (FPP = 217,07 francs par habitant). L'addition des trois FPP par habitant divisé par 3 donne le résultat moyen = 208,04 francs par habitant (Tableau 3-11, colonne 3, dernière ligne).

Colonne 4	Calcul de l'indice de potentiel fiscal pour la FPP Pour chaque impôt retenu, on compare le résultat de la commune au résultat moyen de l'ensemble des communes. Pour la FPP, cela correspond à la première parenthèse de l'équation (2). On obtient ainsi l'IPF pour les ressources potentielles FPP.
-----------	---

Exemple: Bussy

122,34 francs (colonne 3) : 208,04 francs (dernière ligne de la colonne 3) = 0,5881 ou 58,81 %.

⁵ Toutes les fusions ont été prises en considération. C'est donc la situation au 1^{er} janvier 2006 qui prévaut, avec 168 communes.

Cette procédure expliquée en détail pour les colonnes 3 et 4, pour les ressources potentielles de l'impôt sur la fortune des personnes physiques (FPP_i), par habitant et par commune "i", est reproduite exactement de la même manière par paire de colonnes pour tous les autres types d'impôt pris en référence dans le calcul de l'indice de potentiel fiscal IPF_i.

Colonnes 5 et 6	RPP	revenu des personnes physiques
Colonnes 7 et 8	CPM	capital des personnes morales
Colonnes 9 et 10	BPM	bénéfice des personnes morales
Colonnes 11 et 12	ISO	impôt à la source
Colonnes 13 et 14	VFI	valeur fiscale des immeubles (à la place de la contribution immobilière)
Colonnes 15 et 16	IPC	imposition séparée sur certaines prestations en capital
Colonnes 17 et 18	VEH	parts des communes à l'impôt sur les véhicules

- Colonne 19 C'est la colonne de résultat. On va ainsi :
- prendre les indices obtenus pour chaque commune et pour chacun des huit types d'impôt, dans les colonnes 4 (fortune), 6 (revenu), 8 (capital), 10 (bénéfice), 12 (impôt à la source), 14 (valeur fiscale des immeubles), 16 (prestations en capital) et 18 (impôt sur les véhicules);
 - les pondérer par les valeurs K1 à K8 respectives à chaque type d'impôt (tiré du tableau 3-10 colonne 9);
 - pour en tirer la moyenne pondérée, qui sera l'indice du potentiel fiscal de la commune.

Exemple: Bussy

[58,81 (colonne 4) × 6,43 (Tableau 3-10 colonne 9)] + (86,99 col. 6 × 68,29 ce deuxième chiffre est toujours pris du tableau 3-10 colonne 9) + (19,12 col. 8 × 1,70) + (2,77 col. 10 × 7,17) + (26,13 col. 12 × 2,04) + (74,08 col. 14 × 10,48) + (61,09 col. 16 × 1,38) + (116,34 col. 18 × 2,50) / 100 = 75,77 points.

- Colonne 20 Pour comparaison, on recalcule les ressources fiscales potentielles (PFG) de la commune, en franc par habitant pour la moyenne des trois années de référence (2001-2003 : 2'452,55 francs pour Bussy) , de manière à ce que la commune puisse comparer sa situation à la moyenne de l'ensemble des communes (dernière somme, en fin de colonne 20 : 3'237,16 francs par habitant pour les années 2001 à 2003 pour l'ensemble des communes).

- Colonne 21 Population légale moyenne de la commune pour les années 2001-2003

Avec ce calcul, on obtient les résultats suivants :

- 37 communes, avec un IPF > 100,00, contribuent à la péréquation ;
- les IPF de ces communes s'étendent de 100,55 pour la commune d'Arconciel à 606,08 points pour celle de Ferpicloz ;
- 131 communes ont un IPF < 100,00 et, de ce fait, bénéficient de la péréquation ;
- les IPF de ces communes vont de 98,93 points pour Tafers à 49,23 points pour Le Châtelard.

Le tableau 3-12 résume les résultats.

Tableau 3-12 Répartition des communes contributrices et bénéficiaires

37 communes contributrices IPF > 100		131 communes bénéficiaires IPF < 100	
IPF	commune	communes	IPF
180 et plus	5	21	90 – 99,99
160 – 179,99	3	33	80 – 89,99
140 – 159,99	2	40	70 – 79,99
120 – 139,99	5	27	60 – 69,99
100 – 119,99	22	9	50 – 59,99
		1	moins de 49,99
le plus fort IPF	par district		le plus faible IPF
	<u>Broye / Broye</u>		
103,46	Delley-Portalban	Cheiry	55,41
	<u>Glâne / Glâne</u>		
104,83	Romont	Le Châtelard	49,23
	<u>Gruyère / Greyerz</u>		
132,26	Crésuz	Jaun	55,73
	<u>Sarine / Saane</u>		
606,08	Ferpicloz	Autafond	59,83
	<u>Lac / See</u>		
521,01	Greng	Misery-Courtion	70,03
	<u>Singine / Sense</u>		
115,21	Schmitten	Zumholz	57,81
	<u>Veveyse / Vivisbach</u>		
111,79	Châtel-St-Denis	Le Flon	59,47

Sources : tableau 4-1 col. 4 (CD : annexe II) pour la répartition selon les IPF ; tableau 3-11 col. 19 (CD : Annexe I) pour les minimax par district.

Le Comité de pilotage a examiné la méthode de calcul des indices de potentiel fiscal des communes lors de ses séances des 10 décembre 2004 et 12 janvier 2005 (PV n° 3 et 4). Il en a adopté le principe et a pris acte des résultats 2001-2003 dans sa séance du 5 décembre 2005 (PV n° 10).

Note : Lors de la même séance du 5 décembre 2005, le Copil avait demandé de comparer ce qu'auraient été les indices de potentiel fiscal des communes si :

- on faisait une moyenne simple des indices de potentiel fiscal calculée pour chacun des huit impôts, au lieu de pondérer par K_i ;
- on calculait l'indice IPF non pas à partir des indices des huit impôts, mais des montants en francs par habitant pour ces mêmes huit impôts.

Le tableau 3-11 de l'Annexe I donne les résultats de ces calculs :

Colonne 23 indice global moyen calculé sur la base du potentiel fiscal en franc par habitant ;

Colonne 24 IPF calculé avec la moyenne simple des huit indices concernant les huit impôts.

On a ajouté deux colonnes qui donnent les différences par commune entre les IPF calculés en moyennes pondérées, et ces deux nouveaux calculs. Les écarts sont insignifiants. En conséquence, le Copil a décidé de maintenir le calcul des IPF communaux sur la base des indices calculés pour chacun des huit impôts, en moyenne pondérée.

Dans sa séance du 15 janvier 2007, le Comité de pilotage a recommandé les options définitives suivantes (PV no 20 de la séance du 15.01.2007, page 3) :

L'indicateur des ressources se base sur un **système d'impôts représentatifs (SIR)**.

Les huit impôts pris en compte sont les impôts réguliers et pondérés en fonction de leur potentiel fiscal :

- revenu des personnes physiques (100 % de l'impôt cantonal de base);
- fortune des personnes physiques (100 % de l'impôt cantonal de base);
- bénéfice des personnes morales (100 % de l'impôt cantonal de base);
- capital des personnes morales (100 % de l'impôt cantonal de base);
- impôt à la source;
- valeur fiscale des immeubles pour le calcul de la contribution immobilière (3 ‰);
- prestations en capital;
- part des communes à l'impôt sur les véhicules.

L'indice du potentiel fiscal (IPF) est une moyenne calculée sur trois années de référence. Il est pris en considération sans plancher ni plafond.

Chapitre 4

Du choix de quelques formules péréquatives

La péréquation des ressources proposée consiste à créer un fonds de péréquation alimenté par les communes ayant un indice de potentiel fiscal IPF supérieur à 100 points pour le répartir en faveur des communes ayant un IPF inférieur à 100 points. Une fois la formule péréquative arrêtée, la répartition se fera par simulation pour un montant de 10 millions de francs. Cette démarche et ce montant ont été choisis pour deux raisons. (i) Ils donnent une bonne idée de ce que seront les effets et les incidences péréquatifs, puisque les sommes dues ou reçues, calculées au total et par habitant sont proches de ce qui vaut actuellement (environ 13,7 millions de francs, section 1.2.3 tableau 9-7e). Si le fonds est alimenté pour un montant différent, le résultat peut être adapté simplement par une fraction (si le fonds devait être inférieur à 10 millions de francs) ou un multiple (si le fonds est supérieur). En quelque sorte, ce choix neutralise momentanément la question de l'importance à donner à la péréquation, donc à la solidarité intercommunale.

Comme on l'a dit préalablement, et comme cela a été démontré dans le Bilan de la péréquation (Dafflon et al., 2004), il ne suffit pas d'estimer la capacité financière des communes, ici leur *potentiel de ressources fiscales*, pour résoudre techniquement les questions de politique péréquative. Les formules de répartition jouent un rôle essentiel pour l'étendue de la péréquation et le degré de solidarité voulu entre "riches" et "pauvres". Or, comme ces deux questions sont avant tout de nature politique, et non pas de finances publiques, il apparaît opportun de présenter plusieurs formules de répartition, d'en donner une grille de lecture pour en préciser les avantages et les inconvénients. De cette pesée comparative ressortira la formule qui assure le meilleur consensus. Dans cet ordre d'idée, nous avons calculé quatre formules de répartition, dont l'une avec deux variantes : [1] proportionnelle, [2] progressive, [3] exponentielle, [4] logarithme naturel. [5] Une cinquième variante "exponentielle corrigée" a également été étudiée (section 4.3.2), car la fonction exponentielle directe présentait des désavantages rédhibitoires.

Le but de ce chapitre 4 est ainsi de présenter les formules péréquatives et les calculs qui en résultent. Il est divisé en trois sections. La première est une explication des formules choisies [1] à [5] dans un cadre de péréquation horizontale. La section 4.2 propose une évaluation des formules péréquatives en deux temps : la première sous-section qualifie les formules sous l'angle technique; la seconde donne une appréciation générale des résultats, effets et incidences péréquatives. Une troisième section examine d'autres variantes et motive les raisons de leur abandon.

4.1 Les formules péréquatives possibles

Le tableau 4-1 dans l'Annexe II (CD : Annexe II, T 4-1) fournit les données de base par commune et le détail des calculs pour les quatre formules proposées. Les communes ne sont plus classées par district et selon le numéro fédéral d'identification, mais selon les indices de potentiel fiscal (tableau 4-1, colonne 4), du plus élevé (Ferpicloz: 606.08 points) au plus faible (Le Châtelard : 49.23 points). Le tableau 4-1 comporte, pour les 168 communes, les cinq séquences suivantes :

<i>Tableau 4-1</i>	<i>Péréquation horizontale (années de référence 2001, 2002 et 2003)</i>
Colonnes 1 à 5	Données de base
Colonnes 6 à 11	Formule proportionnelle
Colonnes 12 à 17	Formule progressive, élevée à la puissance 1.5
Colonnes 18 à 23	Formule exponentielle, exposants 0.1 et 0.6
Colonnes 24 à 29	Formule logarithme naturel

La division de cette section 4.1 suit exactement ce découpage pour les sous-sections, commençant avec les données de base et se terminant par le calcul des effets et incidences péréquatives avec la quatrième formule estimée.

4.1.1 Données de base

Tableau 4-1 Péréquation horizontale (années de référence 2001, 2002 et 2003)

Colonne Spécification

1	numéro fédéral d'identification de la commune
2	nom de la commune
3	population légale moyenne des trois années de référence = $\frac{H_i^{2001} + H_i^{2002} + H_i^{2003}}{3}$
	Reprise du tableau 3-11, colonne 21
4	Indice de potentiel fiscal
	Repris du tableau 3-11, colonne 19
5	Ressources potentielles par habitant avant la péréquation
	Provient du tableau 3-11, colonne 20

Attention, ce n'est pas la moyenne simple du rendement fiscal sur trois ans divisée par la population légale moyenne sur trois ans, mais la moyenne par habitant calculée par année (total des recettes 2001 divisé par la population légale 2001) + idem 2002 + idem 2003, le tout divisé par trois. Motif : les taux de croissance des rendements fiscaux annuels et les taux de croissance de la population ne sont pas les mêmes d'une année à l'autre selon les communes. Soit :

$$(5) \frac{PFG_i^{2001} + PFG_i^{2002} + PFG_i^{2003}}{3}, \text{ où pour chaque année de référence on a :}$$

$$(6) PFG_i^{2003} = \frac{[FPP + RPP + CPM + BPM + ISO + VFI + IPC + VEH]_i^{2003}}{H_i^{2003}}$$

L'équation 6 correspondant à la partie supérieure de l'équation (1) du chapitre 3 (section 3.3.1).

4.1.2 Formules proportionnelles

Les premières formules sont strictement proportionnelles. Elles sont au nombre de deux :

- pour les communes ayant des indices de potentiel fiscal au-dessus de la moyenne, donnée à 100 points, $[IPF_i > 100 \text{ points}]$, qu'on appellera par simplification communes "riches" par la suite,
- et pour les communes avec un indice inférieur à 100 points, $[IPF_i < 100 \text{ points}]$, qu'on appellera communes "pauvres".

Les formules proportionnelles pondèrent simplement le chiffre de la population légale d'une commune par l'écart (en + ou en -) entre l' IPF_i et la moyenne. Autrement dit, pour une commune "riche", disons avec un indice $[IPF_i = 150]$, on va faire comme si chaque habitant valait $100-150 = -50$ équivalents habitants. Pour une commune "pauvre", avec un $[IPF_i = 50]$, l'habitant sera compté pour $100-50 = +50$ équivalents habitants. Dans le premier cas, la commune paiera proportionnellement d'autant plus que son IPF_i est plus élevé que 100 (signe négatif); dans le second, elle recevra proportionnellement d'autant plus que son IPF_i est plus faible que 100 (signe positif).

Formule proportionnelle : transfert péréquatif financé par une commune "riche" :

$$(7) TC_i^{prop} = \frac{(H_i \times [IPF_i - 100])}{\sum_{i=1}^{n-m} (H_i \times [IPF_i - 100])} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i > 100]$, avec $(n-m)$ le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i > 100]$.

- 6 Communes "riches" : pour $[IPF_i > 100 \text{ points}]$.
Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) multiplié par l'écart entre la moyenne de 100 et l'indice de potentiel fiscal de la commune.

Exemple:

La commune de Ferpicloz a une population de 199 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 606.08 (colonne 4). Sa valeur en habitants équivalents après correction par l'indice est: $199 \times (606.08 - 100) = 100'709$ (colonne 6).

En procédant de la sorte pour toutes les communes "riches", on obtient en tout 2'589'241 habitants équivalents.

- 7 Communes riches: calcul reprenant la colonne 6, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 2,59 millions de francs dans la colonne 6, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (7) est de $[10'000'000 : 2'589'241 = 3.862^1]$. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 6 pour donner le résultat dans la colonne 7.

Exemple :

Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $100'709 \times 3.862 = 388'955$ francs, inscrits dans la colonne 7. Le signe est négatif parce que la commune paie $[IPF_i - 100]$ dans l'équation (7).

Formule proportionnelle : transfert péréquatif en faveur d'une commune "pauvre" :

$$(8) TB_i^{prop} = \frac{(H_i \times [100 - IPF_i])}{\sum_{i=1}^m (H_i \times [100 - IPF_i])} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i < 100]$, avec m le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

- 8 Les colonnes 8 et 9 sont le miroir des colonnes 6 et 7, mais pour les communes dites "pauvres".
Communes "pauvres" : pour $[IPF_i < 100]$ points]. Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par l'écart positif entre 100 et l'indice de potentiel fiscal d'une commune. En procédant de la sorte pour toutes les communes "pauvres", on obtient en tout 2'589'746 habitants équivalents.

Exemple :

La commune de Le Châtelard a une population de 346 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 49.23 (colonne 4). Sa valeur en habitants équivalents après correction par l'indice est : $346 \times (100 - 49.23) = 17'566$ (colonne 8).

- 9 Communes "pauvres": calcul reprenant la colonne 8, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 2,6 millions de francs dans la colonne 6, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (9) est de 3.861. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 8 pour donner le résultat dans la colonne 9.

¹ Valeurs arrondies. Pour les montants précis, il faut se référer aux calculs dans l'Annexe II. Les calculs dans le texte sont donnés à titre indicatif.

Exemple :

Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $17'566 \times 3.861 = 67'830$ francs, inscrits dans la colonne 9. Le signe est positif parce que la commune bénéficie de la péréquation $[100 - IPF_i]$ dans l'équation (9).

- 10 Incidence péréquative : c'est le montant par habitant que la commune paie ou reçoit de la péréquation = colonne 7 ou 9 divisée par colonne 3.
- 11 Ressources potentielles après la péréquation, par habitant, à comparer avec le montant de la colonne 5, qui donne les ressources potentielles par habitant avant la péréquation. Donc montants des colonnes 5 – 10, pour les communes "riches" et montants des colonnes 5 + 10 pour les communes "pauvres".

Exemples :

Pour Ferpicloz, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 19'616 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 17'661 francs (colonne 11). La commune a contribué à hauteur de 1'954 francs par habitant (colonne 10). La commune devrait sacrifier environ 10 % de ses ressources potentielles ($1'954 : 19'616 = 0.0996$).

Pour Le Châtelard, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 1'593 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 1'789 francs (colonne 11). La commune a bénéficié d'une aide péréquative de 196 francs par habitant (colonne 10), ce qui représente un accroissement de 12,3 % de ses ressources potentielles ($196 : 1'593 = 0.123$).

4.1.3 Formules progressives

La péréquation selon deux formules progressives, l'une pour les communes contributrices, l'autre pour les communes bénéficiaires, est présentée dans les colonnes 12 à 17 du Tableau 4-1 (CD : annexe II) selon la même logique et dans le même ordre que ceux prévalant pour les formules proportionnelles. Seules les formules changent. En fait, la seule et principale différence avec le modèle précédent est d'élever à la puissance 1,5 la partie [...] du numérateur et du dénominateur des équations (7) et (8) ci-dessus. En élevant la formule de péréquation à la puissance 1,5, on renforce la tête et la queue du classement, ce qui a pour conséquence de demander encore un peu plus aux communes les plus riches parmi les communes payantes, et de distribuer un peu plus aux communes les plus pauvres, parmi ces dernières. Si on augmente le facteur de puissance, par exemple de 1.5 à 1.8, on renforce ce phénomène mathématique. Avec cette formulation, l'interrogation porte évidemment sur la valeur "idéale" à donner à la puissance ? Cette question est traitée dans la section 4.2 dans la comparaison des différentes formules.

Il est important de noter que passer de la formule proportionnelle à une formule progressive (quelle que soit la puissance choisie) n'entraîne pas une redistribution plus élevée des communes les plus riches vers les communes les plus pauvres, mais une redistribution à l'intérieur des deux groupes. Avec la formule à la puissance, les communes "riches" avec un IPF légèrement supérieur à 100 contribuent moins que dans la formule proportionnelle, cette contribution moindre

étant compensée par les communes du haut de classement (les plus riches) dans le même groupe. Pour les communes "pauvres", celles qui sont juste en-dessous des 100 points reçoivent moins, les parts diminuées étant alors attribuées aux communes "très pauvres" du bas du classement.

Formule progressive: transfert péréquatif financé par une commune "riche" :

$$(9) \text{ TC}_i^{\text{prog}} = \frac{(H_i \times [\text{IPF}_i - 100]^{1.5})}{\sum_{i=1}^{n-m} (H_i \times [\text{IPF}_i - 100]^{1.5})} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[\text{IPF}_i > 100]$, avec $(n-m)$ le nombre de communes qui remplissent la condition $[\text{IPF}_i > 100]$.

- 12 Communes "riches" : pour $[\text{IPF}_i > 100 \text{ points}]$.
Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par l'écart positif entre l'indice de potentiel fiscal d'une commune et la moyenne 100, élevé à l'exposant 1.5. En procédant de la sorte pour toutes les communes "riches", on obtient en tout 18'657'691 habitants équivalents.

Exemple :

La commune de Ferpicloz a une population de 199 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 606.08 (colonne 4). Sa valeur en habitants équivalents après correction par l'indice est : $199 \times (606.08 - 100)^{1.5} = 2'265'592$ (colonne 12).

- 13 Communes "riches" : calcul reprenant la colonne 12, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 18'657 millions de francs dans la colonne 12, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (9) est de 0,536. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 12 pour donner le résultat dans la colonne 13.

Exemple :

Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $2'265'592$ (commune de Ferpicloz) $\times 0,5359 = 1'214'294$ francs, inscrits dans la colonne 13. Le signe est négatif parce que la commune paie $[\text{IPF}_i - 100]$ dans l'équation (9).

Formule progressive : transferts péréquatifs en faveur des communes "pauvres" :

$$(10) \text{ TB}_i^{\text{prog}} = \frac{(H_i \times [100 - \text{IPF}_i]^{1.5})}{\sum_{i=1}^m (H_i \times [100 - \text{IPF}_i]^{1.5})} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[\text{IPF}_i < 100]$, avec m le nombre de communes qui remplissent la condition $[\text{IPF}_i < 100]$.

- 14 Les colonnes 14 et 15 sont les miroirs des colonnes 12 et 13, mais pour les communes dites "pauvres".

Communes "pauvres" : pour $[IPF_i < 100 \text{ points}]$. Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par l'écart positif entre la moyenne 100 et l'indice communal de potentiel fiscal, à la puissance 1.5. En procédant de la sorte pour toutes les communes "pauvres", on obtient en tout 12'837'967 habitants équivalents.

Exemple _

La commune de Le Châtelard a une population de 346 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 49.23 (colonne 4). Sa valeur en habitant équivalent après correction par l'indice est : $346 \times (100 - 49.23)^{1.5} = 125'166$ (colonne 14).

- 15 Communes "pauvres" : calcul reprenant la colonne 14, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 12'838 millions de francs dans la colonne 14, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (11) est de 0,779. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 14 pour donner le résultat dans la colonne 15.

Exemple :

Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a 125'166.14 francs (commune de Le Châtelard) $\times 0,779 = 97'496$ francs, inscrits dans la colonne 15. Le signe est positif parce que la commune bénéficie de la péréquation $[100 - IPF_i]$ dans l'équation (11).

- 16 Incidence péréquative : c'est le montant par habitant que la commune paie ou reçoit de la péréquation = colonne 13 ou 15 divisé par colonne 3.
- 17 Ressources potentielles après la péréquation, par habitant à comparer avec le montant de la colonne 5, qui donne les ressources potentielles par habitant avant la péréquation. Donc montants des colonnes 5 – 16, pour les communes "riches" et montants des colonnes 5 + 16 pour les communes "pauvres".

Exemples :

Pour Ferpicloz, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 19'616 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 13'514 francs (colonne 17). La commune a contribué à hauteur de 6'101 francs par habitant (colonne 16). La commune devrait sacrifier environ 31 % de ses ressources potentielles ($6'101 : 19'616 = 0,311$). C'est 3,12 fois plus que dans le système strictement proportionnel.

Pour Le Châtelard, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 1'593 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 1'875 francs (colonne 17). La commune a bénéficié d'une aide péréquative de 281 francs par habitant (colonne 16), ce qui représente un accroissement de 17,7 % de ses ressources potentielles ($281 : 1'593 = 0,177$). C'est mieux qu'avec le système proportionnel, dans lequel le gain n'était que de 12,3 %.

4.1.4 Formules exponentielles

Dans le domaine de la péréquation, la formule exponentielle est apparue en Suisse en 1990 au niveau fédéral pour la répartition entre les cantons de leur part à l'impôt fédéral direct, pour s'étendre ensuite à la répartition du bénéfice de la Banque Nationale, aux contributions des cantons à l'assurance-chômage, et finalement dès 1995 aux participation des cantons aux subventions destinées à

réduire les cotisations individuelles à l'assurance-maladie (Dafflon, 1995 : 98, 140, 177, 229). La formule générique est :

$$\text{fonds à répartir} \times \text{multiplicande} \times 2,71828^{(-\text{exposant} \times E_i)}$$

qu'on retrouve dans l'équation (11) ci-dessous où le fonds à répartir est M, le multiplicande H_i .

L'avantage de la formule exponentielle est de répartir clairement les rôles entre le politique et l'économique. La formule comme telle est fixée une fois pour toute, techniquement, en recourant à la valeur [2.71828] qui est le nombre servant de base aux logarithmes naturels. Les indices de "capacité financière" E_i dans le cas de la péréquation entre la Confédération et les cantons, ou les indices de potentiel fiscal IPF_i pour ce qui concerne ici la péréquation intercommunale, sont portés en exposant et multipliés par un facteur "*exposant*". Le politique détermine la valeur de cet "*exposant*" (négatif pour les répartitions de ressources péréquatives, positif pour des contributions des communes à des dépenses cantonales). La valeur de l'exposant donne la sensibilité péréquative, c'est-à-dire l'étendue de la péréquation: pour la répartition des ressources. Plus la valeur exponentielle négative est élevée, meilleure est l'incidence péréquative – par exemple, une valeur de -0.019 est plus favorable à la péréquation qu'une valeur de -0.015 (Dafflon, 1995 : 214). Le politique doit donc débattre de l'étendue de la solidarité financière intercommunale qu'il souhaite pour fixer ces valeurs "*exposants*".

En l'espèce, nous avons testé des coefficients de 0.01 pour les communes contributrices et 0.06 pour les communes bénéficiaires. Les résultats des calculs sont donnés dans les colonnes 18 à 23 du tableau 4-1.

Formule exponentielle : transfert péréquatif financé par une commune riche :

$$(11) \text{ TC}_i^{\text{exp}} = \frac{(H_i \times 2,71828^{0.01 \times [IPF_i - 100]})}{\sum_{i=1}^{n-m} (H_i \times 2,71828^{0.01 \times [IPF_i - 100]})} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i > 100]$, avec (n-m) le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i > 100]$.

- 18 Communes "riches" : pour $[IPF_i > 100 \text{ points}]$.
Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par $[2,71828 \times \text{l'écart positif entre l'indice de potentiel fiscal et la moyenne 100, élevé à l'exposant } 0.01]$. En procédant de la sorte pour toutes les communes "riches", on obtient en tout 184'083 habitants équivalents.
- 19 Communes "riches" : calcul reprenant la colonne 18, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 184'083 francs dans la colonne 18, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (12) est de 54,32. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 18 pour donner le résultat dans la colonne 19.

Exemple :

La commune de Ferpicloz a une population de 199 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 606,08 (colonne 4). Sa valeur en habitant équivalent après correction par l'indice est : $199 \times 2,71828 \text{ "exposant" } [0,01 \times (606,08 - 100)] = 31'385$ (colonne 18). Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $31'385 \times 54,32 = 1'704'967$ francs, inscrits dans la colonne 19. Le signe est négatif parce que la commune paie $[IPF_i - 100]$ dans l'équation (12).

Formule exponentielle : transfert péréquatif en faveur d'une commune "pauvre" :

$$(12) TB_i^{\text{exp}} = \frac{(H_i \times 2,71828^{0.06 \times [100 - IPF_i]})}{\sum_{i=1}^m (H_i \times 2,71828^{0.06 \times [100 - IPF_i]})} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i < 100]$, avec m le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

- 20 Les colonnes 20 et 21 sont le miroir des colonnes 18 et 19, mais pour les communes dites "pauvres".
Communes "pauvres" : pour $[IPF_i < 100 \text{ points}]$. Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par $[e \times \text{l'écart positif entre 100 et l'indice communal de potentiel fiscal, élevé à l'exposant } 0,06]$. En procédant de la sorte pour toutes les communes "pauvres", on obtient en tout 531'933 habitants équivalents.
- 21 Communes "pauvres" : calcul reprenant la colonne 20, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 531'933 francs dans la colonne 20, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (13) est de 18,79. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 20 pour donner le résultat dans la colonne 21.

Exemple :

La commune de Le Châtelard a une population de 342 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 49,23 (colonne 4). Sa valeur en habitant équivalent après correction par l'indice est : $346 \times 2,71828 \text{ "exposant" } [0,06 \times (100 - 49,23)] = 7'278$ (colonne 20). Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $7'278 \times 18,79 = 136'825$ francs, inscrits dans la colonne 21.

- 22 Incidence péréquative : c'est le montant par habitant que la commune paie ou reçoit de la péréquation = colonne 19 ou 21 divisé par colonne 3.
- 23 Ressources potentielles après la péréquation, par habitant à comparer avec le montant de la colonne 5, qui donne les ressources potentielles par habitant avant la péréquation. Donc montants des colonnes 5 + 22, pour les communes "riches" (signe négatif dans la colonne 22) et pour les communes "pauvres" (signe positif dans la colonne 22).

Exemples :

Pour Ferpicloz, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 19'616 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 11'049 francs (colonne 23). La commune a contribué à hauteur de 8'567 francs par habitant (colonne 22). La commune devrait sacrifier environ 43.7 % de ses ressources potentielles ($8'567 : 19'616 = 0,4368$). C'est 4,38 fois plus que dans le système strictement proportionnel.

Pour Le Châtelard, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 1'593 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 1'988 francs (colonne 23). La commune a bénéficié d'une aide péréquative de 395 francs par habitant (colonne 22), ce qui représente un accroissement de 25 % de ses ressources potentielles ($395 : 1'593 = 0,248$). C'est mieux qu'avec le système proportionnel, dans lequel le gain n'était que de 12 %.

4.1.5 Formules logarithme naturel

Au lieu d'utiliser la base [2,71828] des logarithmes naturels, une autre formule techniquement possible, mais rarement utilisée, serait de recourir directement au logarithme naturel "ln" des différences entre les indices de potentiel fiscal et l'indice moyen 100 indiquant la moyenne de l'ensemble des communes. Cette estimation est présentée dans les colonnes 24 à 29 du tableau 4-1 (CD : annexe II).

Formule logarithme naturel : transfert péréquatif financé par une commune "riche" :

$$(13) \quad TC_i^{\ln} = \frac{(H_i \times \ln[(IPF_i - 100)])}{\sum_{i=1}^{n-m} (H_i \times \ln[(IPF_i - 100)])} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i > 100]$, avec (n-m) le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i > 100]$.

- 24 Communes "riches" : pour $[IPF_i > 100]$ points.
Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par le logarithme naturel de l'écart positif entre l'indice communal de potentiel fiscal et la moyenne 100. En procédant de la sorte pour toutes les communes "riches", on obtient en tout 292'199 habitants équivalents.

- 25 Communes "riches" : calcul reprenant la colonne 24, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 292'199 francs dans la colonne 24, et que la répartition porte sur 10 millions de francs, le coefficient d'ajustement dans l'équation (14) est de 34,22. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 24 pour donner le résultat dans la colonne 25.

Exemple :

La commune de Ferpicloz a une population de 199 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 606,08 (colonne 4). Sa valeur en habitant équivalent après correction par le ln est : $199 \times \ln(606,08 - 100) = 1'239$ (colonne 24). Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $1'239 \times 34,22 = 42'406$ francs, inscrits dans la colonne 25. Le signe est négatif parce que la commune paie $[IPF_i - 100]$ dans l'équation (12).

Formule logarithme naturel : transfert péréquatif reçu par une commune "pauvre" :

$$(14) \quad TC_i^{\ln} = \frac{(H_i \times \ln[(100 - IPF_i)])}{\sum_{i=1}^m (H_i \times \ln[(100 - IPF_i)])} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i < 100]$, avec (m) le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

- 26 Les colonnes 26 et 27 sont le miroir des colonnes 24 et 25, mais pour les communes dites "pauvres".
Communes "pauvres" : pour $[IPF_i < 100 \text{ points}]$. Nombre d'habitants (moyenne de la population légale) pondéré par le ln de l'écart positif entre 100 et le potentiel fiscal de la commune. En procédant de la sorte pour toutes les communes "pauvres", on obtient en tout 360'126 habitants équivalents.
- 27 Communes pauvres : calcul reprenant la colonne 26, mais avec un ajustement strictement proportionnel à hauteur de 10 millions de francs. Comme on a obtenu 360'126 dans la colonne 26, et que la répartition porte sur 10 millions, le coefficient d'ajustement dans l'équation (15) est de 27,76. On multiplie pour chaque commune le chiffre obtenu dans la colonne 26 pour donner le résultat dans la colonne 27.

Exemple :

La commune de Le Châtelard a une population de 342 (colonne 3) et un indice de potentiel fiscal de 49,23 (colonne 4). Sa valeur en habitant équivalent après correction par l'indice est : $342 \times \ln(100 - 49,23) = 1'358$ (colonne 26). Comme il faut ajuster pour 10 millions de francs, on a $1'358 \times 27,77 = 37'732$ francs, inscrits dans la colonne 27.

- 28 Incidence péréquative : c'est le montant par habitant que la commune paie ou reçoit de la péréquation = colonne 25 ou 27 divisé par colonne 3.
- 29 Ressources potentielles après la péréquation, par habitant à comparer avec le montant de la colonne 5, qui donne les ressources potentielles par habitant avant la péréquation. Donc montants des colonnes 5 + 28, pour les communes "riches" (signe négatif dans la colonne 28) et pour les communes "pauvres" (signe positif dans la colonne 28).

Exemples :

Pour Ferpicloz, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 19'616 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 19'403 francs (colonne 29). La commune a contribué à hauteur de 213 francs par habitant (colonne 28). La commune devrait sacrifier environ 1 % de ses ressources potentielles ($213 : 19'616 = 0,011$).

Pour Le Châtelard, les ressources potentielles AVANT péréquation étaient estimées à 1'593 francs (colonne 5); APRÈS péréquation, elles sont de 1'702 francs (colonne 29). La commune a bénéficié d'une aide péréquative de 109 francs par habitant (colonne 28), ce qui représente un accroissement de 7 % de ses ressources potentielles ($109 : 1'593 = 0,068$).

L'utilisation directe du logarithme naturel a pour effet principal de rabattre considérablement les contributions des communes avec un indice de potentiel fiscal élevé (dans l'exemple, la participation par habitant de Ferpicloz passe de 1'954 francs avec le système strictement proportionnel à 213 francs avec le système logarithme naturel). Cette amélioration de leur situation, du point de vue des communes payantes, se traduit par une péjoration de leur situation pour les communes bénéficiaires : ainsi, dans l'exemple, le montant reçu par habitant par Le Châtelard est de seulement 109 francs avec le système des ln, alors qu'il est de 196 francs dans la formule strictement proportionnelle.

4.2 Comparaison des résultats selon les formules

On a ainsi estimé quatre formules péréquatives :

- proportionnelle ;
- progressive (avec une valeur de la puissance = 1,5) ;
- exponentielle (exposant 0,01 pour les communes contributrices et 0,06 pour les communes bénéficiaires) ;
- logarithme naturel.

Notons que :

- ✓ la formule proportionnelle n'est rien d'autre que la formule progressive, mais avec une puissance ayant une valeur égale à l'unité;
- ✓ pour les formules progressive ou exponentielle, il serait possible d'introduire d'autres valeurs de la puissance, respectivement de l'exposant, pour majorer ou péjorer les effets péréquatifs.

En présence d'une variété possible de formules péréquatives, la question qui se pose bien évidemment est celle du choix de la formule la mieux adaptée aux objectifs visés, à savoir l'étendue de la solidarité horizontale entre les communes et la qualité de sensibilité péréquative entre, d'une part, les communes ayant un $[IPF_i > 100]$ et, d'autre part, celles qui ont un $[IPF_i < 100]$ et sont donc bénéficiaires. La discussion se fait en deux temps : la première sous-section aborde les questions sous l'angle technique. La seconde sous-section donne une

appréciation des résultats chiffrés du point de vue des incidences péréquatives par habitant.

Remarquons que dans toutes les formules, le montant des transferts péréquatifs (M) est toujours de 10 millions de francs à contribuer et à recevoir. M peut ensuite être ajusté pour une autre somme dans toutes les formules. L'IPF, fixé à 100 points comme indice de référence dans chaque formule, sert de pivot entre les deux groupes de communes, celles qui contribuent et celles qui reçoivent. Le degré de sensibilité péréquative se joue séparément de chaque côté de la valeur moyenne à 100 points. Si les communes "riches" relativement proches de 100 paient un peu moins dans une formule, ce sont les autres communes "riches" du début de classement qui paient un peu plus; il n'y a pas de baisse de la péréquation pour les communes bénéficiaires. Inversement, si la péréquation renforce le montant par habitant reçu par les communes "très pauvres" du fond de classement, cela se fait au détriment des communes "moins pauvres", dont l'IPF se trouve juste en-dessous de la moyenne de 100 points.

Récapitulons d'abord la situation pour les deux communes qui ont servi d'exemple dans la série de calculs pour chaque formule, Ferpicloz et Le Châtelard, avec respectivement l'IPF le plus élevé et le plus bas :

Formule péréquative	Ferpicloz incidence péréquative = contribution en francs par habitant	Le Châtelard incidence péréquative = montant reçu en francs par habitant
Proportionnelle	(-) 1'955	(+) 196
Progressive (puissance 1,5)	(-) 6'102	(+) 282
2,71828 (exposant : 0,01 et 0,06)	(-) 8'568	(+) 395
Ln (logarithme naturel)	(-) 213	(+) 109

Dans ce relevé, on constate que, pour les communes à fort potentiel fiscal, la formule progressive augmente le montant par habitant à verser, tandis que la formule exponentielle renforce le résultat précédent. La formule basée sur le logarithme naturel, par contre, réduit considérablement la contribution à la péréquation. Pour la commune de Le Châtelard, et par analogie celles qui ont le potentiel fiscal parmi les plus faibles, la situation est plus avantageuse en passant du système proportionnel au système exponentiel, tandis que la formule avec le logarithme naturel s'inscrit nettement à la baisse. Attention, on ne saurait conclure de cette simple comparaison que la formule $[2,71828]^{\text{exposant}}$ est plus péréquative que la formule progressive : cela dépend en fait de la puissance à laquelle est portée la formule progressive et de l'exposant de la formule exponentielle. En forçant la puissance vers le haut, la formule progressive pourrait rejoindre le degré de qualité péréquatif de la fonction exponentielle.

L'analyse des résultats permet d'émettre quelques commentaires sur la qualité technique des formules péréquatives qui devraient aider au choix d'une formule en référence au tableau 4-2 ci-dessous. Les résultats chiffrés par commune peuvent également être visualisés comparativement afin de faciliter la lecture des résultats: suivre la ligne graphique pour chaque formule permet de juxtaposer résultats et interprétations de manière plus aisée qu'en se référant aux 168 positions individuelles des communes dans quatre systèmes. Les graphiques 4-3 concernant les communes avec un fort potentiel fiscal ("riches" pour simplifier) et 4-4 concernant celles qui ont un faible potentiel fiscal ("pauvres" par simplification) sont les illustrations de ces résultats.

4.2.1 Qualités et défauts des formules

Le tableau 4-2 contient en résumé une comparaison des caractéristiques principales de chaque formule, tant sous l'angle de leur application technique que de la détermination politique qu'elle requiert.

Tableau 4-2 Choix de la formule péréquative

formule	principe de la formule	quantité péréquative	difficulté technique	proposition
1 proportionnelle	Communes bénéficiaires : [100 - IFP _i] Communes payantes: [IFP _i -100]	Annexe II Tableau 4-1 colonnes 6 à 11	Formule simple	OUI ⚡ Avantage : les indices de potentiel fiscal servent directement dans la formule de répartition. Il n'y a pas d'autre facteur à définir de manière politique. C'est donc dans le choix des indicateurs du potentiel fiscal que se détermine la qualité de ce modèle péréquatif.
2 progressive	Communes bénéficiaires : [100 - IFP _i] ^{1.5} Communes payantes : [IFP _i -100] ^{1.5}	colonnes 12 à 17	Formule simple. ⚡ La qualité de la formule péréquative dépend uniquement de la puissance choisie (1,5 dans le fichier mentionné) ; ATTENTION : ce système ne supporte pas n'importe quelle puissance. Il y a une limite maximale si l'on pose l'hypothèse que le rang des communes avant et après péréquation doit rester le même. Avec les indices calculés, la valeur maximale de la puissance est de 2.6926. Cette valeur est celle qui garantit le transfert de péréquation par habitant le plus élevé pour la commune la plus pauvre sans que ce transfert ne modifie le rang des communes selon les ressources avant péréquation (servant de référence pour le SIR - système d'impôts représentatifs) en la faisant passer à l'avant-dernière position.	OUI ⚡ La qualité péréquative dépend du choix de la puissance. Il appartient au politique de décider cette valeur. ATTENTION : une modification de la puissance a pour conséquence de répartir différemment les contributions des communes payantes, respectivement les montants péréquatifs reçus entre les communes bénéficiaires, et NON PAS de modifier la péréquation entre les communes bénéficiaires et payantes. ⚡ Formule cohérente avec la formule précédente : en fait, la formule proportionnelle correspond à une puissance de 1,0. ⚡ Comme la formule a des effets propres à chaque groupe de communes, selon qu'elles contribuent à la péréquation ou en bénéficient, il est théoriquement possible d'adopter une valeur différente de la "puissance" pour les deux groupes de communes - bien que ce ne soit pas recommandable.

3 exponentielle	Communes bénéficiaires : $H_i \times e^{0.06 \times [100 - IFP_i]}$ Communes payantes : $H_i \times e^{0.01 \times [IFP_i - 100]}$ $e = 2,71828$	colonnes 18 -23	Formule relativement simple. ⚡ Toutefois, cette formule rencontre une difficulté pour les communes qui auraient exactement un IPF = 100. Ces communes n'appartiennent théoriquement ni au groupe des communes contributrices, ni à celui des communes bénéficiaires. Par conséquent, le transfert péréquatif doit être nul. Or, dans la formule exponentielle, avec un indice de 100 le terme entre [] de l'exposant devient 0, la valeur résultante $e^{[\dots]}$ devient égale à 1, ce qui fait que la commune obtient alors un montant péréquatif égal à la moyenne par habitant du montant à disposition.	NON ⚡ Pour la raison technique mentionnée. ⚡ A cause des propriétés mathématiques de la fonction exponentielle, on ne peut pas éviter un saut entre les communes bénéficiaires et contributrices autour de la valeur 100. En fait, les transferts péréquatifs devraient tendre vers 0 pour toutes les communes qui ont un potentiel fiscal qui se rapproche de 100 ; cela n'est pas le cas. En outre, cet effet de seuil est d'autant plus important que la valeur de l'exposant augmente. ⚡ Notons enfin que, comme pour la formule progressive, la qualité péréquative dépend du choix de la valeur de l'exposant, ici 0,06 pour les communes bénéficiaires et 0,01 pour les communes contributrices.
4 logarithme naturel	Communes bénéficiaires : $H_i \times \ln [K \times 100 - IFP_i]$ Communes payantes : $i \times \ln [K \times IFP_i - 100]$ $K = 1$	colonnes 24 à 29	Formule simple. ⚡ Toutefois, une difficulté peut survenir pour les indices de potentiel fiscal entre 99 et 101 parce que le logarithme naturel devient négatif pour ces valeurs.	NON Les propriétés mathématiques de la fonction du logarithme naturel créent deux problèmes : ⚡ Pour les indices de potentiel fiscal entre 100 et 101, la formule fait basculer les communes du groupe des communes payantes à celui des communes bénéficiaires. ⚡ Le logarithme naturel n'est pas adapté pour les communes bénéficiaires. Les transferts péréquatifs augmentent, mais à un taux de plus en plus faible pour les communes les plus pauvres. Il en résulte que des changements du potentiel fiscal pour les communes au bas du classement n'ont presque pas d'effet sur les transferts péréquatifs.

5 exponentielle corrigée	Communes bénéficiaires : $H_i \times e^{\frac{VAL}{[100-IFP_i]}}$ Communes payantes : $H_i \times e^{\frac{VAL}{[IFP_i-100]}}$ $e = 2,71828$	Annexe IV Voir également section 4.3.2	Formule compliquée. ⚡ Il s'agit d'un ajustement technique de la formule exponentielle précédente afin d'éviter l'effet de seuil autour de 100 ⚡ Cette formule introduit de manière endogène une limite supérieure et une limite inférieure aux contributions payées et aux transferts reçus qui dépend de la valeur "VAL" dans la formule et du montant à répartir (M = 10 millions de francs dans le texte de référence).	NON Avantage : ⚡ En ajustant "VAL" et M, cette formule donne la possibilité d'opérer des ajustements avec plus de finesse ("political fine-tuning" dans le jargon théorique). Inconvénients: ⚡ Avec cette formule, on perd la transparence. ⚡ Comme la variable "VAL" doit être définie de manière politique, le risque est grand d'inverser la démarche, à savoir qu'au lieu de fixer l'objectif péréquatif en déterminant "VAL", puis en regardant ses conséquences, on cherche plutôt à ajuster "VAL" en fonction de résultats ad hoc que l'on veut atteindre pour l'une ou l'autre commune ou un groupe de communes.
--------------------------	--	---	---	--

Formule proportionnelle

La formule strictement proportionnelle contient deux avantages déterminants:

- (1) Les indices de potentiel fiscal sont utilisés directement et ne nécessitent pas de décision politique ultérieure. C'est donc la qualité de l'IPF qui est seule déterminante.
- (2) C'est un système simple à gérer. La seule question délicate est le délai dans lequel les bases statistiques sont disponibles (décalage dans le temps de deux années, mais ajusté par un lissage sur trois ans).

Formule progressive

La formule progressive renforce l'effet péréquatif de la formule précédente en fonction de la puissance à laquelle sont portés, dans les équations (9) et (10), les écarts entre les IPF_i et la moyenne à 100 points. Il n'y a pas de difficulté technique particulière. En fait, la formule progressive accentue les "queues de la comète" (graphiques 4-3 et 4-4).

Par rapport à la formule proportionnelle, elle modifie la répartition entre les communes "riches" ou entre les communes "pauvres", mais pour chaque groupe, et non entre les groupes. Pour les communes à forte capacité fiscale, celles qui se trouvent au haut du classement devraient contribuer un peu plus qu'avec la formule proportionnelle, tandis que celles qui sont dans la première partie du classement (proches, mais au-dessus de 100 points) paieraient un peu moins. Pour les communes à faible capacité fiscale, celles qui se trouvent en queue de classement recevraient plus; mais ce sont celles qui sont justes devant (moins de 100 points) qui supportent la différence. En d'autres termes, avec la fixation de l'indice pivot à 100 points, le montant total "pris" aux communes "riches" pour être distribué aux communes "pauvres" ne change pas; par contre, les répartitions à l'intérieur de chaque groupe changent : plus généreuse pour les communes à faible capacité fiscale, plus coûteuse pour les communes à très forte capacité fiscale.

La question cruciale est ici politique : déterminer la valeur de la puissance à laquelle on entend élever la formule $[IPF_i - 100]$ qui donne la pente de la droite autour de la valeur 100, donc l'intensité voulue de péréquation. Le calcul proposé a été fait pour une puissance de 1,5. Pour une puissance = 1, l'effet est celui de la formule proportionnelle d'avant.

Reste à résoudre un deuxième problème. On ne devrait pas choisir n'importe quelle "puissance" parce qu'à partir d'une certaine valeur calculable, le rang des communes après péréquation varie de manière transitive. Cela signifie qu'avec la péréquation, certaines communes passeraient plus ou moins largement devant les communes qui les précédaient dans la situation avant péréquation.

Exemple :

Prenons comme exemple les deux communes avec les indices de potentiel fiscal les plus faibles. Avec une puissance de 1,5, la commune de Le Châtelard reçoit 1'875 francs par habitant après péréquation. La commune de Grangettes reçoit, elle, 1'965 francs (tableau 4-1, colonne 17,

tout à la fin). La question est de savoir jusqu'à quelle valeur il est possible d'élever la puissance dans la formule (10) pour que la position de Le Châtelard après péréquation reste au moins à 1 franc au dessous de celle de Grangettes, sachant qu'en élevant la puissance, ces deux montants vont augmenter. Cette interrogation vaut bien entendu pour un saut "vers le haut" touchant au rang relatif de toutes les communes ayant un IPF < 100 et un saut vers le bas pour celles ayant un IPF > 100.

Un tel résultat aurait un effet de découragement, de "désincitation" sur les comportements fiscaux des communes concernées : à quoi sert-il de faire mieux si la péréquation engendre un phénomène de "saut-de-mouton" pour les communes qui sont derrière – il suffit à ce jeu "d'attendre son tour" ? Inversement, il ne faudrait pas qu'une commune contributrice se retrouve, après péréquation, dans une situation inférieure que celle qui la suivait immédiatement avant péréquation. On peut calculer la valeur limite de la puissance en émettant les règles suivantes :

"Pour les communes bénéficiaires : après péréquation, le nouveau montant des ressources potentielles par habitant d'une commune peut se rapprocher au maximum du potentiel fiscal de la commune qui précède, mais pas le sauter.

Pour les communes contributrices : après péréquation, le nouveau montant des ressources potentielles par habitant d'une commune peut se rapprocher au maximum du potentiel fiscal de la commune qui suit, mais pas lui être égal ou supérieur".²

En respectant l'hypothèse énoncée, la valeur maximale de la puissance dépend bien évidemment directement des écarts entre les indices communaux de potentiel fiscal. Elle est calculée par itération et, dans le cas présent, se fixe à 2,6926.

Formule exponentielle

La formule exponentielle est relativement simple et ne peut pas être manipulée. Cependant, elle pose un problème technique avec un *effet de seuil* autour de la valeur moyenne de 100. C'est le même type de défaut que celui qui existe aujourd'hui avec le système de la classification des communes. En d'autres termes, une commune avec un IPF très proche, mais inférieur à 100 points, bénéficie d'un "saut" péréquatif dans le montant reçu par habitant. Inversement, si l'IPF est très légèrement au-dessus de la barre des 100 points, la contribution est immédiatement plus conséquente et fait également un "saut". On a donc une sorte de marche d'escalier entre 99,95 et 100,05 points, comme on l'a entre les classes 4 et 3 dans le système de classification des communes. L'effet de seuil dépend de la valeur donnée aux exposants. Cette formule n'apporte donc pas de progrès par

² Cette description contextualise le "principe de Pigou-Dalton" en matière de transferts financiers. En politique redistributive ce principe fixe la limite dans laquelle des transferts redistributifs ont pour conséquence d'augmenter et non pas de réduire les écarts entre les agents payeurs et bénéficiaires. Voir par exemple : A. Sen, 1973 : 27.

rapport à la situation qui prévaut actuellement entre les classes 3 et 4; par contre, les sauts existant aujourd'hui entre les autres classes sont, eux, nivelés.³

Le deuxième problème, politique celui-là, est de décider la valeur des exposants. Les calculs proposés dans le tableau 4-1, et illustrés dans le graphique 4-3 pour les communes avec un IPF > 100 et dans le graphique 4-4 pour les communes avec un IPF < 100 points, ont été fait avec un exposant de 0,01 pour les communes "riches" et 0,06 pour les communes "pauvres". Pour les communes "riches", cela atténue la queue de la comète par rapport aux formules précédentes. Pour les communes "pauvres", l'exposant 0,06 renforce l'incidence péréquative. En fait, plus l'exposant est élevé, plus forte est l'incidence au fur et à mesure que l'on s'approche des IPF les plus élevés, respectivement les plus faibles.

Formule logarithme naturel

La formule faisant recours au logarithme naturel permet d'éviter l'effet de seuil de la formule précédente. Mais elle diminue aussi la croissance des transferts péréquatifs pour les communes avec les IPF les plus faibles. On rencontre cependant une difficulté pour les communes qui auraient un indice entre 99 et 101. Chaque fois que le terme entre [] des équations (13) ou (14) prend une valeur entre 0 et 1, la formule du logarithme naturel change de signe dans le calcul des transferts, de sorte que les communes payantes deviennent bénéficiaires, et inversement.

Exemple :

La commune d'Arconciel qui a un IPF entre 100 et 101 (tableau 4-1, colonne 4 : 100,55 points) obtient un montant péréquatif (20,46 francs par habitant – tableau 4-1 colonne 28) alors qu'elle devrait contribuer puisque son $IPF_{Arconciel} > 100$. Avec les formules proportionnelles, progressives et exponentielles, Arconciel contribue pour respectivement 2,12 francs, 0,22 franc et 55,25 francs (tableau 4-1, colonnes 10, 16 et 22). Dans le graphique 4-3, elle passe au-dessus de la ligne "0,00".

4.2.2 Appréciation qualitative des incidences péréquatives

Les calculs par application des formules péréquatives dans le tableau 4-1 (CD : Annexe II) donnent deux sortes de résultats :

- l'incidence péréquative par habitant (colonnes jaunes : 10, 16, 22 et 28), qui est le montant payé par les communes avec un IPF > 100 (signe négatif) ou le montant reçu par les communes avec un IPF < 100 (signe positif);
- les ressources potentielles APRÈS péréquation (colonnes bleues : 11, 17, 23 et 29), qui sont les montants totaux par habitant des ressources fiscales potentielles pour les huit formes d'impôts sélectionnés une fois les transferts péréquatifs réalisés.

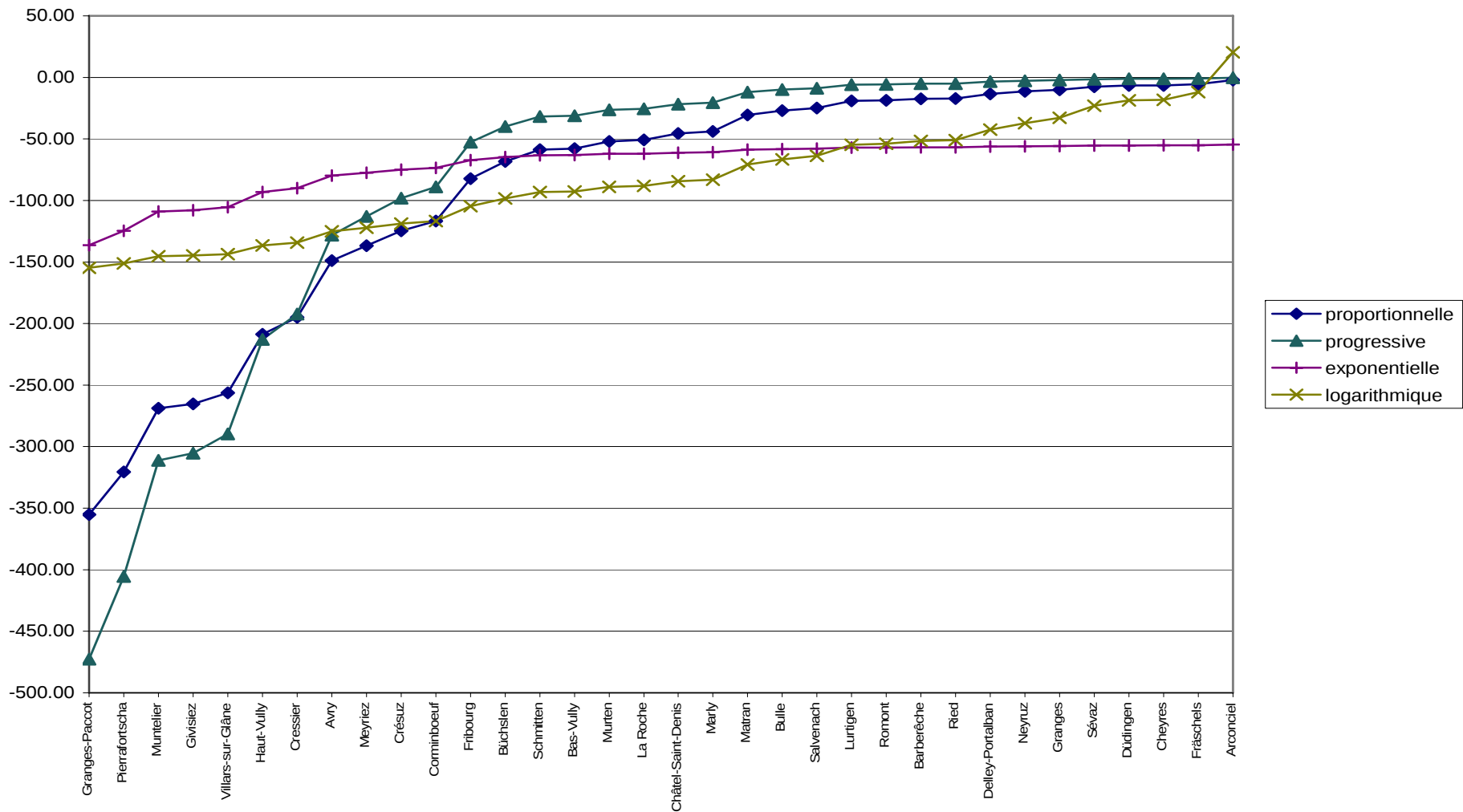
³ Une variante de la formule exponentielle, qui évite cet effet de seuil, est proposée dans la section 4.3. Elle est donnée à titre d'illustration technique d'une correction possible, mais elle n'est pas retenue en raison des complications techniques que cela entraîne.

Ces résultats sont difficiles à lire directement dans les calculs matriciels car ils concernent 168 communes. On les a donc synthétisés dans les graphiques 4-3 et 4-4 (toutefois pour des raisons d'échelle, sans les communes de Ferpicloz, Greng et Chésopelloz, situées à l'extrême des communes avec un IPF > 100). Les deux graphiques sont à lire séparément puisque, comme on l'a dit dans l'analyse des formules, le point d'inflexion étant situé à la moyenne des IPF = 100 points, on peut traiter de manière totalement séparée la répartition des contributions des communes avec un IPF > 100 et la répartition des montants reçus par les communes bénéficiaires avec un IPF < 100.

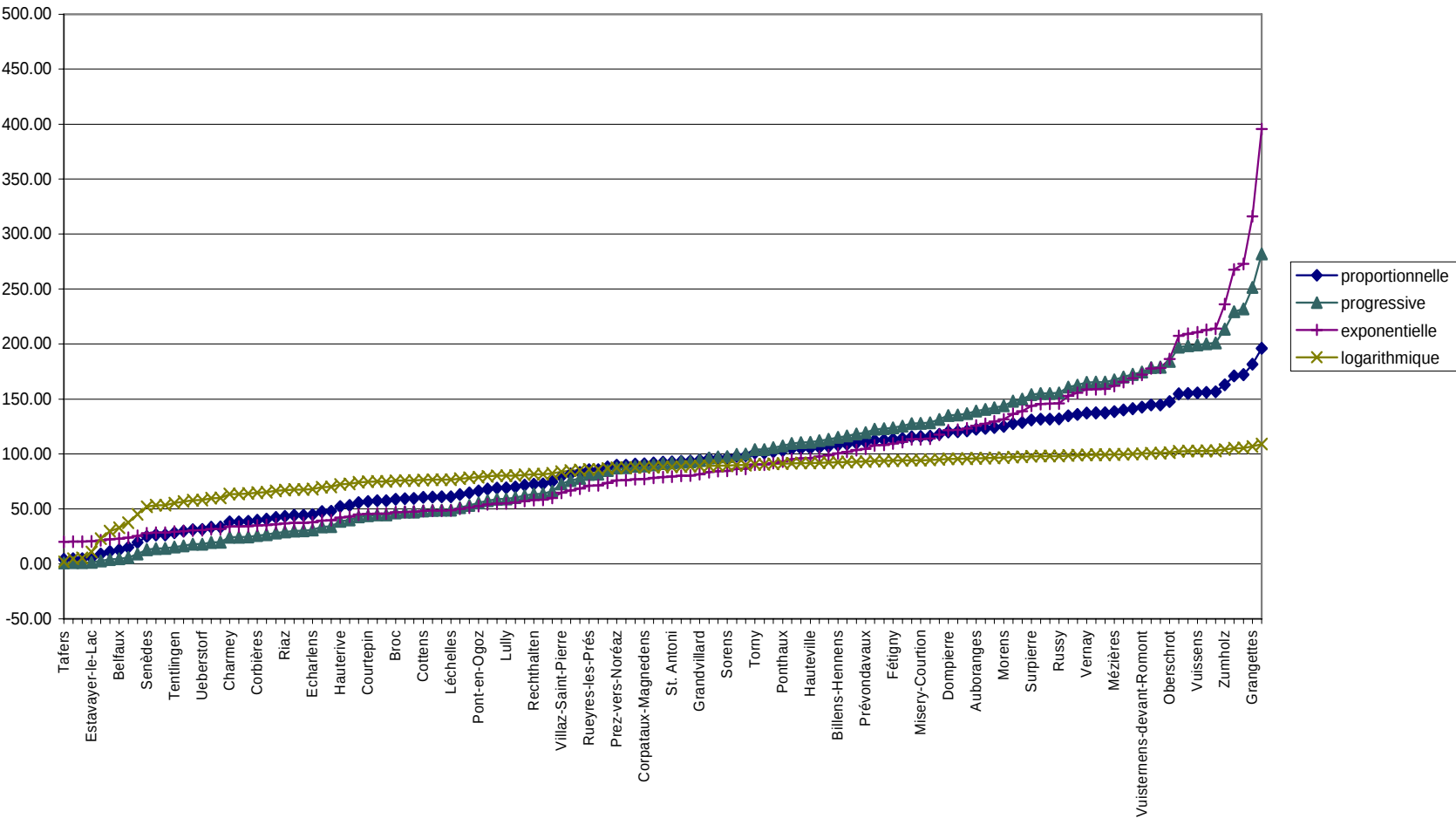
Le graphique 4-3 représente la position relative des communes "riches", avec un $[IPF_i \geq 100]$ selon les quatre formules de répartition analysées : proportionnelle, progressive, exponentielle et logarithmique.

- ◀ En passant du système proportionnel au système progressif, on a une sorte d'effet de ciseau à gauche, à la hauteur de la commune de Cressier : la ligne verte avec le symbole "triangle" passe en-dessous de la ligne bleue avec le symbole "losange". Cela signifie un rééquilibrage péréquatif d'une formule à l'autre entre les communes "riches" : avec la formule progressive, les communes très riches paient plus, ce qui permet aux autres, à droite de l'effet de ciseau, de contribuer moins. Toutefois, cet écart diminue lorsqu'on se rapproche de la valeur moyenne à 100 points.
- ◀ Les formules exponentielles et logarithme naturel réduisent considérablement cet effet. La "queue de comète" à gauche, remonte autour de la valeur -150 : cela signifie que la ponction péréquative supportée par les communes "riches" est moindre. Donc les communes moins riches, mais tout de même avec un IPF > 100, paient plus : les lignes de référence passent en-dessous lorsque l'on progresse vers la droite. Il est évident qu'avec ces deux formules, si les communes "très riches" paient moins, il faut que les communes "moins riches" paient plus, pour arriver tout de même à un montant de la péréquation $M = 10$ millions de francs.
- ◀ Vers la marge droite du graphique, les deux courbes des formules exponentielles et logarithme naturel illustrent également bien les problèmes techniques auxquels le texte fait allusion dans la section précédente et dans le tableau explicatif 4-2. La ligne de la fonction exponentielle reste bien en dessous de la ligne de référence 0,00 et illustre l'effet de seuil dont nous avons parlé. La ligne de la fonction logarithmique passe au-dessus de la ligne de référence 0,00, signifiant par là que des communes avec un IPF > 100 bénéficieraient néanmoins de la péréquation.

Graphique 4-3 Incidence péréquative (communes avec IPF > 100)
(sans Greng, Ferpicloz et Chésopelloz)



Graphique 4-4 Incidence péréquative (communes avec IPF < 100)



Le graphique 4-4 illustre, mais en miroir, les mêmes résultats pour les communes ayant un IPF < 100 points. On rencontre les mêmes phénomènes techniques des formules que dans le graphique précédent :

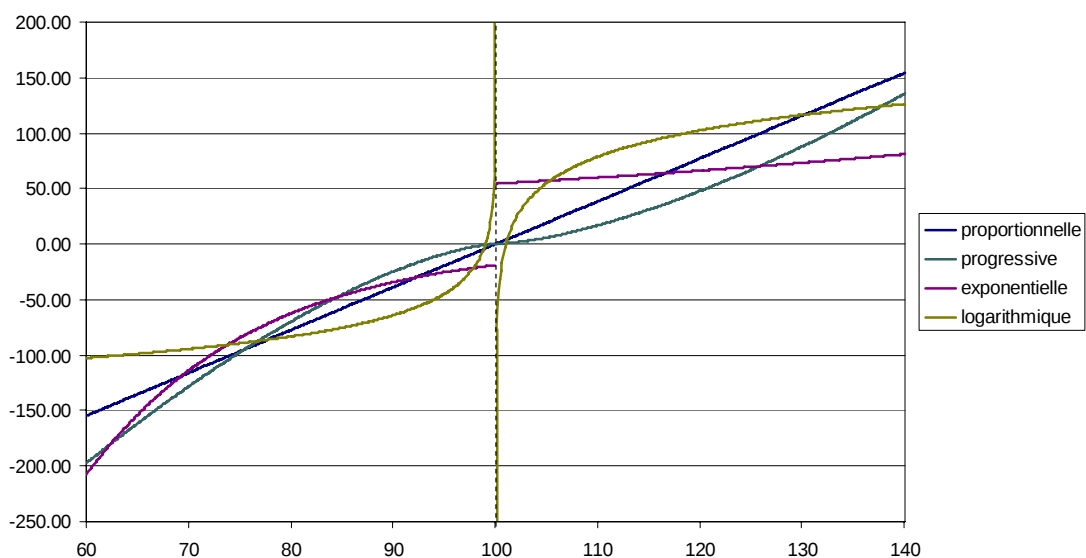
- Si une formule corrige l'incidence péréquative pour donner plus aux communes les plus pauvres, ce sont les communes les moins pauvres qui supportent les conséquences de cette situation, et non pas les communes avec un IPF > 100 points – et cela dans les quatre formules péréquatives.
- Les formules ont des effets qui renforcent la "queue de la comète" vers la droite, dans l'ordre du moins au plus : formule logarithmique, proportionnelle, progressive et exponentielle.
- La formule exponentielle a aussi un effet de seuil près de IPF = 100 points, à gauche dans le graphique : elle aboutit au-dessus de la ligne de référence 0,00 pour une commune avec un indice de 100 points.

Afin de synthétiser les résultats, nous avons établi un classement des incidences péréquatives selon l'IPF en fixant des quantiles par 10 points. Ce classement est donné dans le tableau 4-5 en considérant les incidences péréquatives en francs par habitant, et dans le tableau 4-7 en considérant les ressources après péréquation en francs par habitant (CD, Annexe II, T 4-5). On rappelle simplement ici que ces résultats sont valables pour la série des indices IPF calculés sur les données 2001-2003 et pour un montant à répartir de 10 millions de francs.

Pour les communes avec un IPF > 100 points, la formule la plus péréquative en ce sens qu'elle charge le plus les communes avec l'indice le plus élevé est la formule progressive. Les formules exponentielles et avec logarithme naturel déchargent ces mêmes communes en demandant plus à celles qui sont situées juste au-dessus de 100 points. Le tableau 4-5 montre également très bien le hiatus de ces deux formules. Avec la formule exponentielle, des communes situées dans le haut du quantile entre 90 et 100 point participent à la péréquation, alors qu'elles devraient en bénéficier. Dans la formule du logarithme naturel, les barres indiquent simplement que le calcul est irréalisable, ce qui correspond à l'effet de seuil. Pour les communes avec des IPF < 100 points, les formules les plus péréquatives sont, dans l'ordre : exponentielle, progressive, proportionnelle et logarithme naturel. Le graphique 4-6 qui suit le tableau 4-5 donne les résultats stylisés dudit tableau.

Tableau 4-5 Incidence péréquative par habitant

IPF	f. proportionnelle		f. progressive		f. exponentielle		f. logarithme naturel	
	communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100
1	2	3	4	5	6	7	8	9
200	386.21		535.97		147.67		157.60	
190	347.59		457.62		133.61		154.00	
180	308.97		383.51		120.90		149.97	
170	270.35		313.90		109.39		145.40	
160	231.73		249.10		98.98		140.12	
150	193.11		189.49		89.56		133.88	
140	154.49		135.59		81.04		126.25	
130	115.86		88.07		73.33		116.40	
120	77.24		47.94		66.35		102.52	
110	38.62		16.95		60.04		78.80	
100	0.00	0.00	0.00	0.00	54.32	18.80	<i>impossible</i>	<i>impossible</i>
90		38.61		24.63		34.25		63.94
80		77.23		69.67		62.42		83.19
70		115.84		127.99		113.73		94.44
60		154.46		197.06		207.23		102.43
50		193.07		275.40		377.60		108.63
40		231.68		362.02		688.02		113.69
30		270.30		456.20		1253.66		117.97
20		308.91		557.36		2284.32		121.68
10		347.52		665.07		4162.30		124.95
coefficient d'ajustement pour M	3.86	3.86	0.54	0.78	54.32	18.80	34.22	27.77

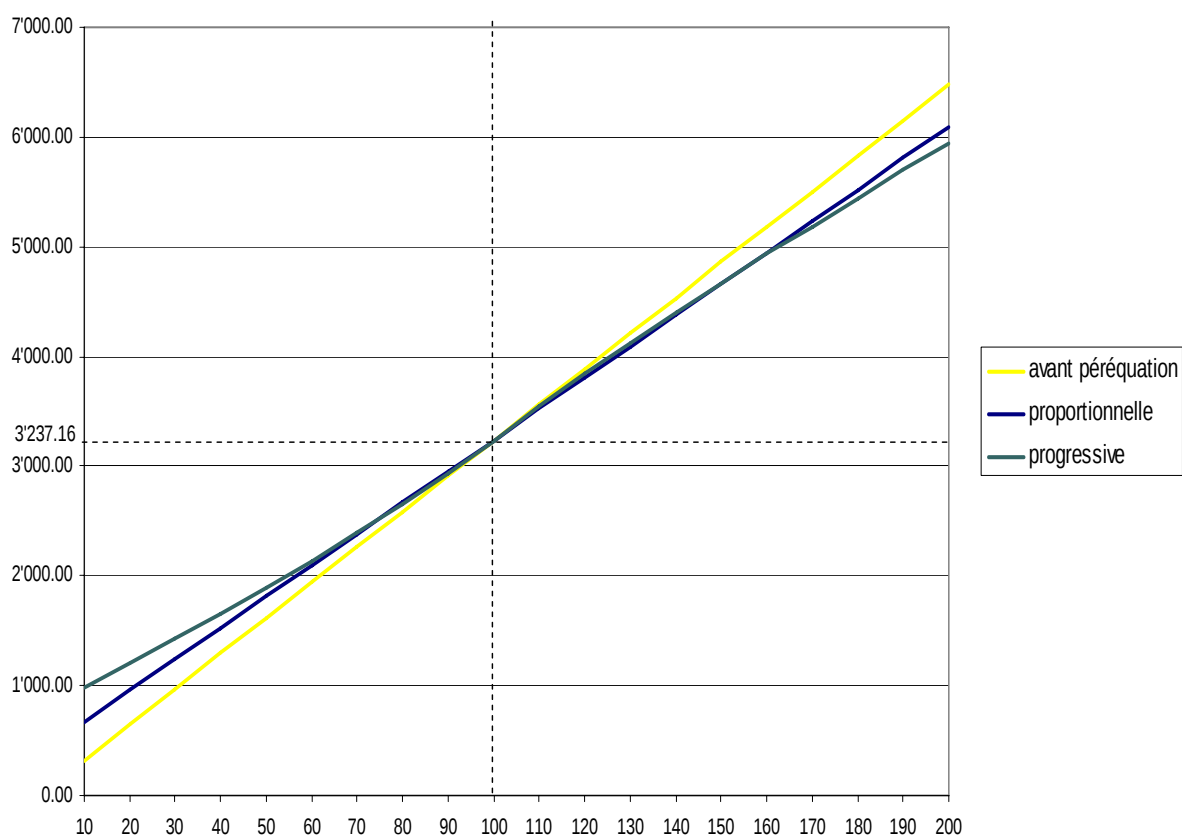
Graphique 4-6 Incidences stylisées du tableau 4-5

Le tableau 4-7 et le graphique 4-8 qui le suit donnent, pour ces mêmes quantiles des IPF, la situation avant et après péréquation, en francs par habitant. Bien évidemment, on obtient les mêmes résultats relatifs en terme de qualité péréquative, qu'ils soient présentés en incidence péréquative par habitant ou en montants par habitant avant et après péréquation. L'Annexe II (CD) contient le détail des calculs effectués.

Tiré du tableau 4-7, le graphique 4-8, illustre la situation des communes selon les IPF en horizontal et les ressources par habitant avant et après la péréquation. On est ici face à la réplique effective du graphique 2-1 qui a servi de référence théorique. Les communes qui ont un IPF = 100 points ont des ressources fiscales potentielles calculées à 3'237 francs par habitant. Leur position avant péréquation est donnée par la ligne jaune. Par simplification, on n'a retenu ici que les résultats des formules proportionnelles (en bleu) et progressives (en vert). On voit très bien le mouvement péréquatif : la pente de la droite pivote vers le bas pour les communes avec des IPF > 100 points et, inversement, vers le haut pour celles qui ont des IPF < 100 points.

Tableau 4-7 Ressources potentielles par habitant après péréquation

IPF	ressources avant péréquation	proportionnelle		progressive		exponentielle		logarithme naturel	
		communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100	communes IPF > 100	communes IPF < 100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
200	6'474.32	6088.11		5938.35		6326.65		6316.72	
190	6'150.60	5803.01		5692.98		6016.99		5996.61	
180	5'826.89	5517.92		5443.38		5705.99		5676.92	
170	5'503.17	5232.82		5189.27		5393.78		5357.77	
160	5'179.46	4947.73		4930.36		5080.47		5039.33	
150	4'855.74	4662.63		4666.25		4766.18		4721.86	
140	4'532.02	4377.54		4396.43		4450.98		4405.78	
130	4'208.31	4092.44		4120.24		4134.98		4091.91	
120	3'884.59	3807.35		3836.65		3818.24		3782.07	
110	3'560.88	3522.25		3543.93		3500.84		3482.07	
100	3'237.16	3237.16	3237.16	3237.16	3237.16	3182.84	3255.96	impossible	impossible
90	2'913.44		2952.06		2938.08		2947.70		2977.38
80	2'589.73		2666.96		2659.40		2652.14		2672.91
70	2'266.01		2381.85		2394.00		2379.74		2360.46
60	1'942.30		2096.75		2139.35		2149.52		2044.73
50	1'618.58		1811.65		1893.98		1996.18		1727.21
40	1'294.86		1526.55		1656.88		1982.89		1408.56
30	971.15		1241.44		1427.34		2224.81		1089.12
20	647.43		956.34		1204.80		2931.75		769.11
10	323.72		671.24		988.79		4486.01		448.67
coefficient d'ajustement		3.862	3.861	0.536	0.779	54.323	18.799	34.223	27.768
valeur moyenne	3'237.16								

Graphique 4-8**Effet de la péréquation avant et après l'application des formules péréquatives**

Dans sa séance du 15 janvier 2007, le Comité de pilotage a recommandé les options définitives suivantes (PV n° 20 de la séance du 15.01.2007, page 3) :

Les formules de péréquation des ressources utilisant les IPF_i pour les communes bénéficiaires et les communes contributrices sont les **formules progressives avec un exposant de 1**.

Le financement est horizontal et passe par un fonds de péréquation. Le montant annuel d'alimentation de ce fonds est exprimé en **pour cent du potentiel fiscal** (total des rendements des huit impôts sélectionnés, calculés aux taux normés). Selon la situation actuelle, en conservant le même total des effets péréquatifs, ce chiffre est de 1,6 %.

Les autres variantes sont abandonnées.

4.3 Autres variantes examinées et abandonnées

L'analyse économique pour mettre en place une péréquation des ressources passe par deux étapes : l'une consiste à trouver la bonne mesure de la "capacité financière" des communes, l'autre à choisir la formule péréquative adéquate. La première étape a abouti au calcul d'un indice de potentiel fiscal IPF_i basé sur huit impôts (chapitre 3). La seconde étape nous a amené à considérer, pour l'instant, quatre formules de répartition d'un fonds péréquatif de dix millions de francs, par simulation, et d'en examiner les performances relatives (chapitre 4). Ce faisant, nous avons opté pour certaines formes bien précises des variantes techniquement possibles, toujours en les justifiant, mais en laissant d'autres options ouvertes. Il est temps d'y revenir en mentionnant ici celles qui ont été parcourues, mais finalement abandonnées et les raisons de cet abandon.⁴ Trois questions occupent cette troisième section du chapitre quatre :

- Premièrement, dans le calcul des indices de potentiel fiscal, certaines communes enregistrent des valeurs très élevées, telles Ferpicloz, avec 606 points et Greng, avec 521 points. À l'instar de ce qui vaut aujourd'hui,⁵ on peut se demander si de tels scores ne vont pas déséquilibrer la mise en œuvre de l'une ou l'autre formule péréquative et, en quelque sorte, faire imploser le système. Il faut alors tester ce risque pour s'assurer de la fiabilité des variantes choisies.
- Deuxièmement, le choix des formules, respectivement des puissances ou exposants des formules, pourrait aboutir à des contributions péréquatives relativement élevées pour les communes avec un $IPF > 100$. Or, l'expérience montre qu'en matière de politique péréquative, des contributions trop importantes tuent l'initiative et le sens de la responsabilité budgétaire. À quoi bon prendre des mesures pour améliorer les bases communales des impôts si, pour les communes "riches", le gain escompté est fortement réduit par la péréquation ? Inversement, pour les communes bénéficiaires, pourquoi faire un effort si les disparités fiscales sont presque automatiquement comblées ?⁶ La question est dès lors celle d'une limite des contributions péréquatives.

⁴ Certains petits problèmes techniques ont déjà été abordés dans les chapitres précédents, lorsqu'ils concernaient des aspects très précis d'un calcul ou d'une estimation. On peut se référer, par exemple, à la section 3.3.3.

⁵ Sur la question des limites et corrections, voir "Bilan 2004", section 5.2. Également Département des communes, canton de Fribourg, Bulletin d'information n° 17, 28 juin 1989 : "La classification des communes pour l'année 1990", section 4.4 et page 15 : "... *Un deuxième correctif doit encore être envisagé, qui concerne l'introduction d'une limite ponctuelle vers le haut et vers le bas : les indices supérieurs à 300 points ($3 \times$ l'indice moyen) et inférieur à 33 1/3 points ($1/3$ de l'indice moyen) sont calculés à ces valeurs limites. L'opportunité d'une telle limite est due au fait que la moyenne calculée est la moyenne arithmétique sans pondération selon le nombre d'habitants de la commune*".

⁶ Fondamentalement, si l'objectif de la péréquation était de permettre à chaque commune d'obtenir après péréquation au moins 85 % ou 90 % des ressources fiscales moyennes (calculées sur le potentiel fiscal), une commune qui se contenterait de ces moyens pourrait alors ne rien faire et simplement attendre la péréquation.

- Un troisième questionnement a pour cause la quatrième formule péréquative testée. On a vu qu'elle crée un effet de seuil qui doit être évité. Il est possible d'élaborer des alternatives à la formule proposée, tout en restant dans le champ d'application d'une formule exponentielle. Cette deuxième piste est également explorée ci-dessous.

L'examen de ces trois questions n'a pas pour objectif de multiplier les voies ouvertes pour résoudre la péréquation des ressources. Il s'agit plus simplement, par souci d'exhaustivité, de ne pas négliger des solutions possibles et d'expliquer clairement les raisons de leur rejet. Ainsi, les solutions non retenues n'ont pas été oubliées dans l'analyse : elles ont été analysées, évaluées et finalement abandonnées parce qu'elles présentent un degré supplémentaire de complexité sans apporter véritablement un résultat meilleur (CD : Annexe III).

4.3.1 Plafonnement des indices de potentiel fiscal

On constate, dans le calcul des IPF_i que certains indices sont très élevés (tableau 3-12 et tableau 4-1 colonne 4, CD : Annexe II). On a dû d'ailleurs exclure ces communes (Ferpicloz, Greng et Chésopelloz) dans la représentation graphique des incidences (graphiques 4-3 et 4-10, CD : Annexe II) parce que l'échelle de l'ordonnée serait devenue illisible avec des valeurs extrêmes. On doit se demander si ces valeurs extrêmes n'entraînent pas une charge péréquative trop lourde pour les communes concernées, ou des effets de désincitation. Quelles seraient les conséquences d'un plafonnement des indices de potentiel fiscal ? Pour répondre, nous avons procédé à un nouveau calcul en fixant un plafond IPF_i à une valeur maximale de 200 points (CD : Annexe III, tableau 4-13). Pourquoi 200 points ? Une limite à 300 points, comme c'est le cas dans le calcul actuel des capacités financières communales et de leur classification, n'aurait pas de sens, seule la commune de Ferpicloz serait alors touchée.

Seules sont concernées par un plafond à 200 points les communes de Ferpicloz, Greng et Chésopelloz. Un plafonnement abaisserait de manière très sensible les contributions de ces trois communes au financement d'un fonds de péréquation. Mais, comme nous l'avons déjà noté plus haut dans l'explication des formules péréquatives, ce réajustement se ferait au détriment des autres communes ayant un $[IPF_i > 100]$ points et non pas aux dépens des communes bénéficiaires (M étant toujours de 10 millions de francs). On peut le voir dans l'extrait du tableau 4-13 donné ci-dessous pour les trois communes qui bénéficieraient d'un plafond; le tableau contient également une sélection de trois communes qui subiraient le contrecoup, tout en sachant qu'elles ne seraient pas les seules.

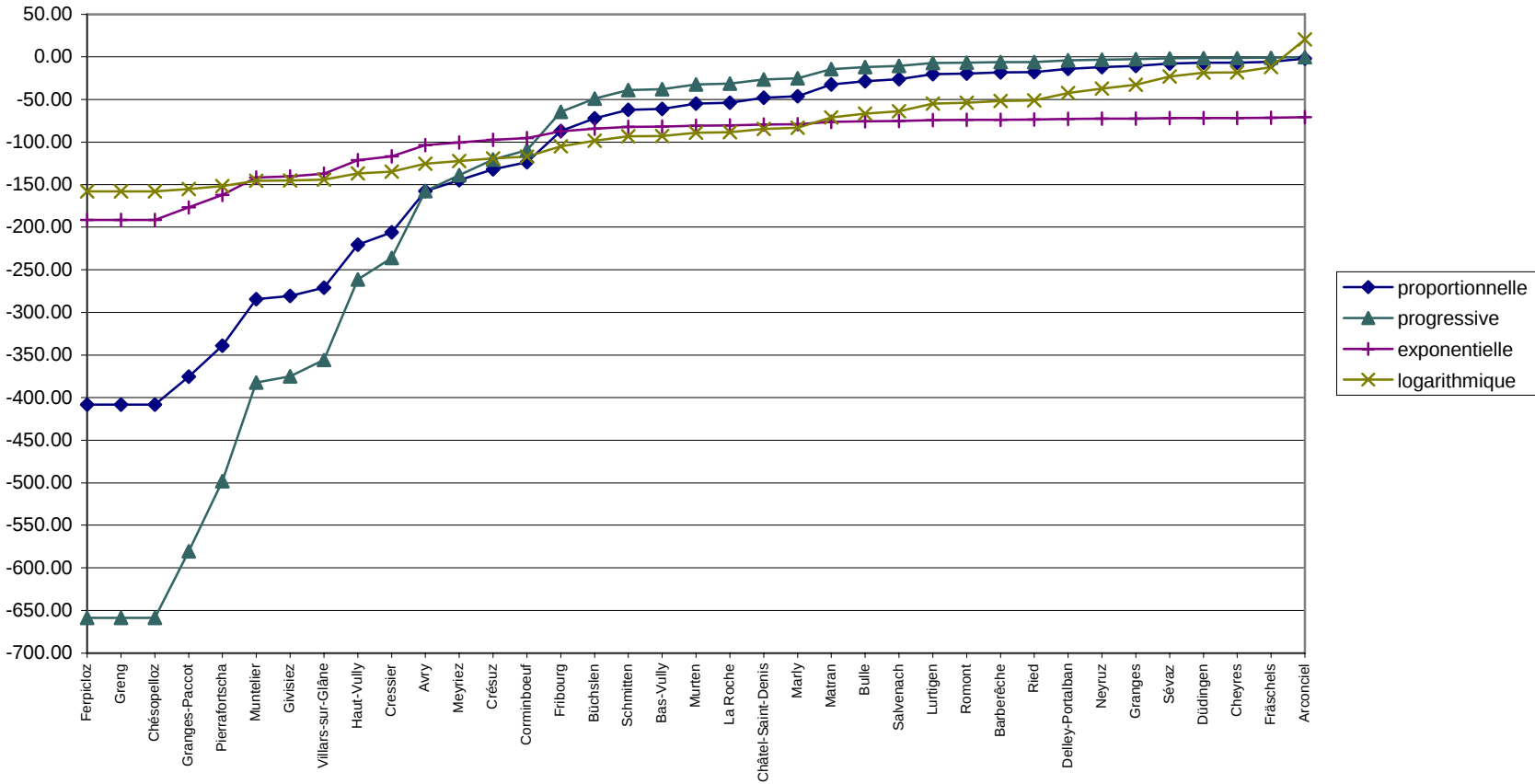
Tableau 4-13 (extrait) Conséquences d'un plafond IPF à 200 points, en francs

communes	incidence péréquative (par habitant)			
	proportionnelle	progressive	EXP	ln
Ferpicloz	1'954	6'101	8'567	2131
Greneg	1'626	4'630	3'659	206
Chésopelloz	528	858	213	168
plafond	408	658	191	157
	* économie sur 10 millions de francs, en -			
Ferpicloz	307'664	1'083'240	1'666'815	10'978
Greneg	213'062	695'000	606'843	8'551
Chésopelloz	13'964	23'238	2'549	1'200
Total reporté sur les autres communes avec IPF > 100,00	534'690	1'801'478	2'276'207	20'729
sélection de communes	*conséquences pour d'autres communes en +			
Fribourg	153'676	389'933	649'615	7'102
Granges-Paccot	42'771	225'593	84'827	677
Villars-sur-Glâne	135'411	606'651	288'132	2'754
Bulle	23'423	34'087	260'945	2'094

Source : CD, Annexe III, Tableau 4-13.

*On obtient ces montants en comparant, pour les communes citées, les résultats de la simulation dans le tableau 4-1, colonnes 7, 13, 19 et 25 (CD : Annexe I) avec les résultats simulés lorsqu'il y a un plafond à 200 points : Annexe III, tableau 4-13 plafond 200, colonnes 7, 13, 19 et 25.

Graphique 4-14 Incidence péréquative (communes IPF > 100, plafond 200)



L'importance des gains pour les trois communes bénéficiant d'un plafond à IPF = 200 points, et par conséquent l'importance des montants reportés sur les autres communes contributrices, dépend directement de la formule péréquative initiale. Les écarts sont bien visualisés dans le graphique 4-14, qui reprend le graphique 4-3, mais en introduisant le plafond à 200 point et en comparant le positionnement des communes dans chaque système selon leur IPF.

Cette approche doit être rejetée pour deux raisons. La première est qu'une limite des IPF à 200 points masque le vrai potentiel fiscal des communes bénéficiant de ce plafonnement. La seconde est que l'économie ainsi réalisée par les communes avec les plus forts IPF serait reportée en charges supplémentaires sur d'autres communes, certes avec toujours un potentiel fiscal au-dessus de la moyenne cantonale, mais dans une position relativement moins confortable.

4.3.2 Plafonnement des effets péréquatifs à -8 % des ressources fiscales potentielles

Une deuxième limite pourrait consister à circonscrire le changement des ressources fiscales potentielles dû à la péréquation à 8 %. En d'autres termes, pour chaque système, on comparerait les ressources fiscales potentielles totales avant la péréquation avec ce qu'elles seraient après la péréquation. Si, pour les communes contributrices (IPF > 100), la "perte" de potentiel fiscal représente plus de 8 % des ressources avant péréquation, la contribution de la commune serait alors plafonnée à 8 %.

Cette forme de plafonnement ne toucherait que les communes de Ferpicloz et de Greng dans la formule proportionnelle, auxquelles il faut ajouter Chésopelloz dans la formule progressive (CD: Annexe III, tableau 4-15 limitation 8 %).

Même si les montants en jeu sont moindres (CD : Annexe III, graphique 4-16 limitation 8 %), les mêmes raisons que ci-dessus valent pour renoncer à un tel plafonnement.

4.3.3 Autre formule exponentielle

Comme on l'a expliqué dans la section 4.2.1, la formule $EXP = 2,71828$ (11) pour les communes contributrices et (12) pour les communes bénéficiaires contiennent un effet de seuil qui ne les rend pas adaptées à la péréquation. Si l'on tient à une formule de type EXP, il faudrait alors l'adapter pour supprimer cet inconvénient. Une possibilité est formulée avec les équations (15) et (16) qui suivent.

Formule exponentielle modifiée : transfert péréquatif financé par une commune "riche" :

$$(15) TC_i^{\text{exp}} = \frac{\left(H_i \times 2,71828^{-\frac{VAL}{[IPF_i - 100]}} \right)}{\sum_{i=1}^{n-m} \left(H_i \times 2,71828^{-\frac{VAL}{[IPF_i - 100]}} \right)} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i > 100]$, avec $(n-m)$ le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i > 100]$.

L'exposant prend la forme d'une fraction négative, avec un numérateur VAL pour une valeur à choisir et, au dénominateur l'écart entre l'IPF et 100 pour les communes qui devraient participer à la péréquation. Cela a pour conséquence de reporter la charge de la politique péréquative de plus en plus et presque exclusivement sur celles qui ont les IPF les plus élevés; celles qui sont placées juste au-dessus de la moyenne de 100 points ne contribuant presque pas et de moins en moins.

Pour les communes bénéficiaires, la formule est identique, mais avec un dénominateur prenant la différence entre 100 et les indices communaux de potentiel fiscal.

Formule exponentielle modifiée : transfert péréquatif reçu par une commune "pauvre" :

$$(16) TC_i^{\text{exp}} = \frac{\left(H_i \times 2,71828^{-\frac{VAL}{[100 - IPF_i]}} \right)}{\sum_{i=1}^{n-m} \left(H_i \times 2,71828^{-\frac{VAL}{[100 - IPF_i]}} \right)} \times M$$

pour toutes les communes avec un indice $[IPF_i < 100]$, avec (m) le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

L'Annexe IV contient les calculs supplémentaires des effets et des incidences péréquatifs selon les équations (15) et (16) ainsi qu'une série de quatre graphiques, pour des VAL de 1, 5, 10, 25 et 50. Le tableau 4-17 reprend les données de base du tableau 4-1 (colonnes 1 à 5 et colonne 22), puis étend le champ d'analyse aux nouvelles formules avec les VAL ci-dessus :

colonnes 30 à 35 avec le facteur VAL = 1
colonnes 36 à 41 avec le facteur VAL = 5
colonnes 42 à 47 avec le facteur VAL = 10
colonnes 48 à 53 avec le facteur VAL = 25
colonnes 54 à 59 avec le facteur VAL = 50

On constate dans les graphiques 4-18 et 4-21 qu'avec cette formule exponentielle modifiée la VAL influence le point d'inflexion de la courbe, qui a une forme en S couchée, en l'inscrivant dans un espace vertical d'autant plus large que VAL est élevé. Pour les communes contributrices (Graphique 4-18), on peut comparer à la fonction exponentielle classique (en violet, avec l'exposant 0,01), les résultats faisant suite à l'application de l'équation (15) pour des VAL allant en augmentant. Avec cette équation, plus VAL augmente, plus les communes avec un IPF élevé sont appelées à contribuer. Le graphique 4-19 permet de constater les conséquences des différentes VAL en comparant les ressources fiscales potentielles par habitant avant (en jaune) et après la péréquation.

Pour les communes bénéficiaires, l'effet miroir est analogue : l'augmentation de la valeur VAL de 1 à 50, en passant par 10 et 25 dans les essais proposés, accentue les incidences péréquatives en faveur des communes avec les IPF les plus faibles, au détriment des communes qui se positionnent juste au-dessous des 100 points. Le graphique 4-20 illustre ce résultat, tandis que le graphique 4-21 présente les positions communales avant et après péréquation.

On doit se demander s'il y a un intérêt à utiliser des variantes de la fonction exponentielle. La réponse découle de la comparaison des avantages et des inconvénients; on rappelle ici les conclusions principales du tableau 4-2.

Avantages :

En ajustant "VAL" et M, les équations (15) et (16) donnent la possibilité d'opérer des ajustements avec plus de finesse ("political fine-tuning" dans le jargon théorique), en évitant l'effet de seuil de la fonction EXP.

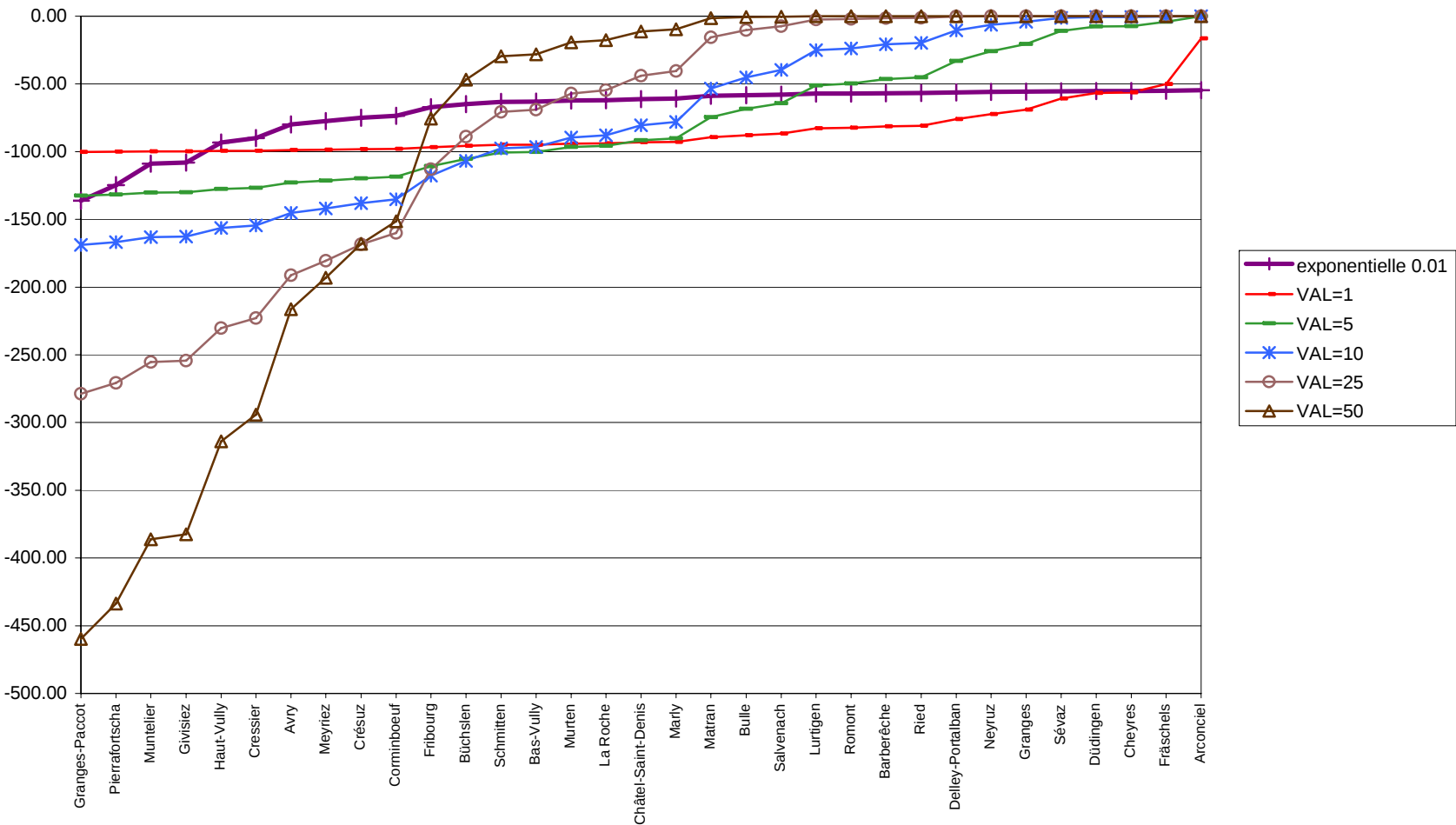
Inconvénients :

- les formules (15) et (16) sont compliquées;
- elles introduisent de manière endogène une limite supérieure et une limite inférieure aux contributions payées et aux transferts reçus qui dépend de la valeur "VAL" et du montant à répartir (M = 10 millions dans la simulation);
- comme la variable "VAL" (le choix entre 1, 5, 10, 25, 50, etc) doit être définie de manière politique, le risque est grand d'inverser la démarche, à savoir qu'au lieu de fixer l'objectif péréquatif en déterminant "VAL", puis en regardant ses

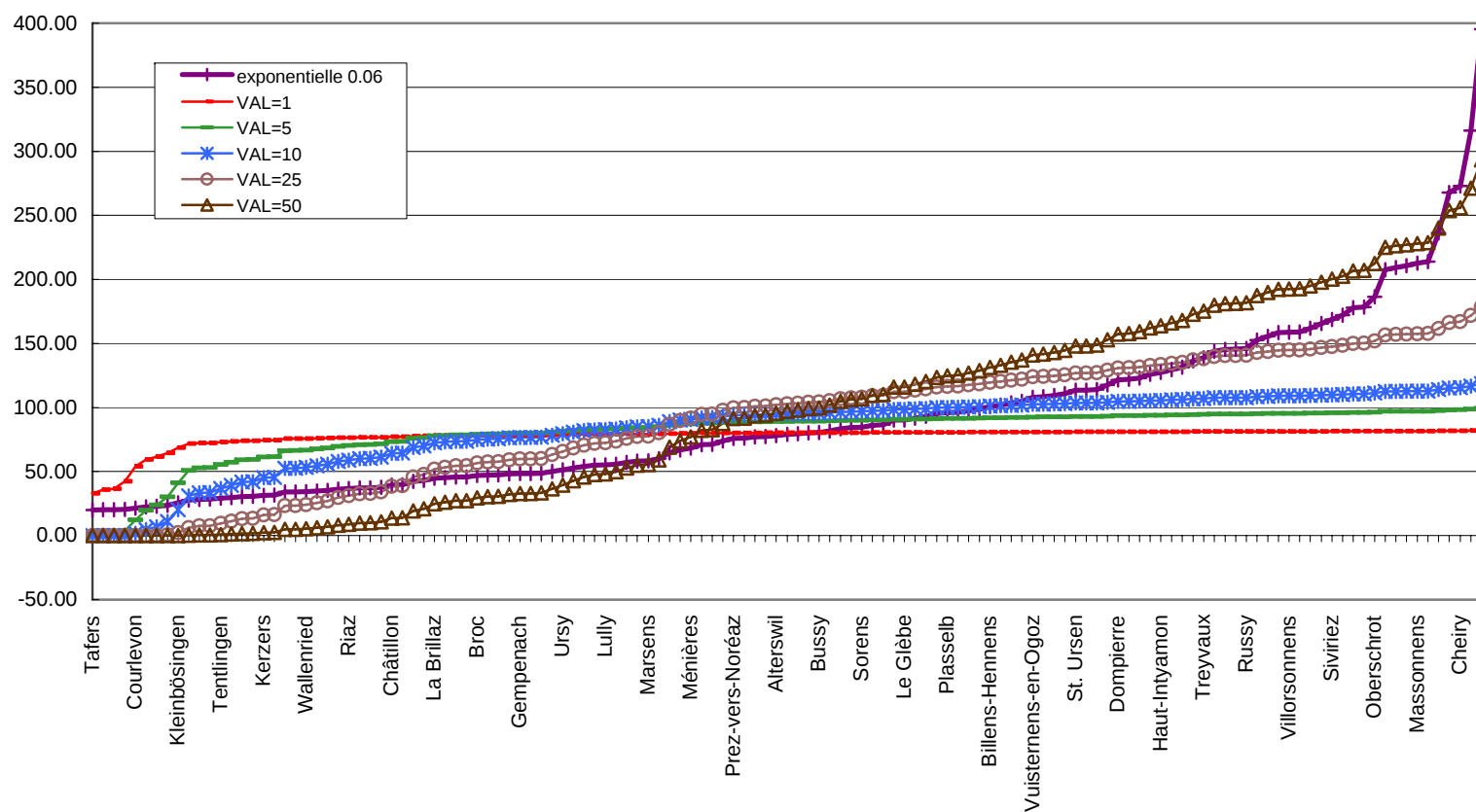
conséquences, on cherche plutôt à ajuster “VAL” en fonction de résultats ad hoc que l’on veut atteindre pour l’une ou l’autre commune ou un groupe de communes.

Notre proposition est de renoncer tant aux équations EXP (12) et (13) en raison de l'effet de seuil, qu'aux variantes (15) et (16) décrites ci-dessus qui ne sont que complications techniques sujettes à manipulation.

Graphique 4-18 Incidence péréquative (communes IPF > 100, sans Ferpicloz, Greng et Chésopelloz)
formule exponentielle corrigée (series pour différentes valeurs K)



Graphique 4-20 Incidence péréquative (communes IPF < 100)
formule exponentielle corrigée (séries pour différentes valeurs K)



Chapitre 5

Choix d'une péréquation des ressources

Jusqu'ici, le propos a été d'explorer le champ de la péréquation des ressources en restant aussi ouvert que possible aux divers choix à opérer entre les systèmes. Ces choix peuvent porter soit sur des aspects plus techniques de la péréquation, soit sur l'étendue de la solidarité voulue entre communes riches et communes pauvres. Si les choix techniques influencent bien sûr le champ d'application de la péréquation des ressources, ce sont les choix de la formule et des paramètres de la formule sélectionnée qui donnent véritablement à la péréquation sa dimension politique. C'est dans cet espace, décrit dans la section 2.2 décrivant les quatre enjeux de la péréquation des ressources, que s'inscrivent ces choix politiques (au sens noble du terme, "politikos = de la cité").

Dans l'étude qui nous occupe ici, sur la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, tandis que les experts établissaient les fondements théoriques et analytiques d'une péréquation, le Comité de pilotage État-communes étudiait les alternatives possibles, leurs conséquences financières, leurs effets et incidences péréquatifs afin de choisir. Ce cinquième chapitre contient, en forme résumée, l'essentiel de ces choix et leur justification. Il est divisé en deux sections : la première fixe les critères et la formule finalement retenue; la seconde présente et décrit les incidences péréquatives, en francs par habitant et par commune, et en points d'impôt.

5.1 Le choix d'une formule péréquative

Rappelons en ouverture de cette section, les options qui ont défini l'espace dans lequel doit s'inscrire une péréquation des ressources.

[A] Le système actuel de calcul de la capacité financière des communes et la classification doivent être abandonnés. Les indices de capacité mélangent des indicateurs de ressources et de besoins. La classification induit des effets de seuil qui dérangent le système.

[B] Il faut découpler la péréquation des relations financières entre l'État et les communes. Parmi les motifs justifiant cet abandon, deux sont essentiels :

(i) Le supplément péréquatif rattaché à des tâches précises empêche une discussion sereine sur la répartition verticale (entre le canton et les communes) et horizontale (entre les communes) des tâches et des financements.

(ii) Le supplément péréquatif est accroché et "flotte" au gré des changements sans qu'il y ait une réflexion d'ensemble sur la péréquation ou une décision sur ce thème. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, les contributions des communes aux excédents de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés ont passé de 18 millions de francs en 2000 à 34,4 millions de francs en 2005 (tableau 2-1). La hausse a entraîné avec elle des effets péréquatifs additionnels qui n'ont jamais été débattus : ils ont été considérés comme "allant de soi".

[C] Le nouveau système doit être transparent, fondé sur des données statistiques stables, publiées et non manipulables. Il doit accroître l'autonomie financière des communes, en ce sens que les ressources transférées ne doivent pas être affectées à des tâches spécifiques.

5.1.1 Construction d'un indice de potentiel fiscal

La capacité financière des communes doit être établie sur la base de leur potentiel fiscal. Les principes suivants servent de fil conducteur (section 3.2.1) :

- [1] Le système choisit doit respecter les règles d'un système d'impôts représentatifs (SIR).
- [2] Le rendement fiscal doit être utilisé pour le calcul des indices.
- [3] Les positions fiscales des communes doivent être comparables : ce sont donc des coefficients de référence, identiques pour toutes les communes, et non les coefficients réellement appliqués d'une commune à l'autre, qui servent de référence. On obtiendra donc un **indice du potentiel fiscal** à taux et coefficients identiques.
- [4] Les taxes et redevances d'utilisation ne sont pas prises en compte puisque le concept de "potentiel fiscal" n'a plus à se préoccuper des diverses combinaisons "impôts-redevances" décidées par les communes.
- [5] L'analyse porte sur une période de trois ans.
- [6] Les impôts dont les rentrées annuelles peuvent avoir un caractère irrégulier, comme les droits de successions, de mutations et sur les transactions immobilières ne sont pas retenus.
- [7] Chaque type d'impôts pris en compte sera pondéré selon sa proportion dans le rendement fiscal total de l'ensemble des communes.
- [8] De même, les éléments du patrimoine financier ne sont pas pris en compte. D'une part, ce patrimoine ne concerne pas les activités administratives de la commune dans la fourniture de prestations publiques et de services collectifs; d'autre part, le produit du patrimoine financier de la commune sert avant tout à couvrir les coûts de ce patrimoine. De manière symétrique, ces coûts ne seront pas pris en considération dans la péréquation des besoins.

L'indice de potentiel fiscal (IPF) est construit sur les huit impôts qui fournissent l'essentiel des ressources des communes, à savoir : l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes

morales, l'impôt à la source, sur la valeur fiscale des immeubles, sur les prestations en capital et la part des communes au produit de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur. La moyenne pondérée pour les 168 communes vaut 100 points. Les communes ayant un IPF > 100 contribuent à la péréquation; les communes avec un IPF < 100 points bénéficient de la péréquation.

5.1.2 Le choix d'une formule péréquative

Après avoir examiné de manière exhaustive les solutions possibles de prélèvements et de versements péréquatifs, les formules suivantes ont été retenues (section 4.1.2) :

Transfert péréquatif financé par une commune avec un IPF > 100 points :

$$(7) \text{ ou } (9) \text{ TC}_i = \frac{(H_i \times [IPF_i - 100]^{\text{puissance}})}{\sum_{i=1}^{n-m} (H_i \times [IPF_i - 100])} \times M$$

avec (n-m) le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i > 100]$.

Cette formule générique correspond aux transferts des communes qui contribuent (TC) dans la forme proportionnelle (équation 7) ou progressive (équation 9). Si la valeur que prend la "puissance" = 1, on obtient la formule strictement proportionnelle; si la valeur > 1, on a la formule progressive. Plus cette valeur est élevée, plus le degré de sensibilité péréquative augmente. Toutefois, la valeur de la puissance ne peut pas dépasser 2,69 si l'on veut éviter un effet "saut de mouton" (section 4.2.1).

Transfert péréquatif en faveur d'une commune avec un IPF < 100 points :

$$(8) \text{ ou } (10) \text{ TB}_i = \frac{(H_i \times [100 - IPF_i]^{\text{puissance}})}{\sum_{i=1}^m (H_i \times [100 - IPF_i])} \times M$$

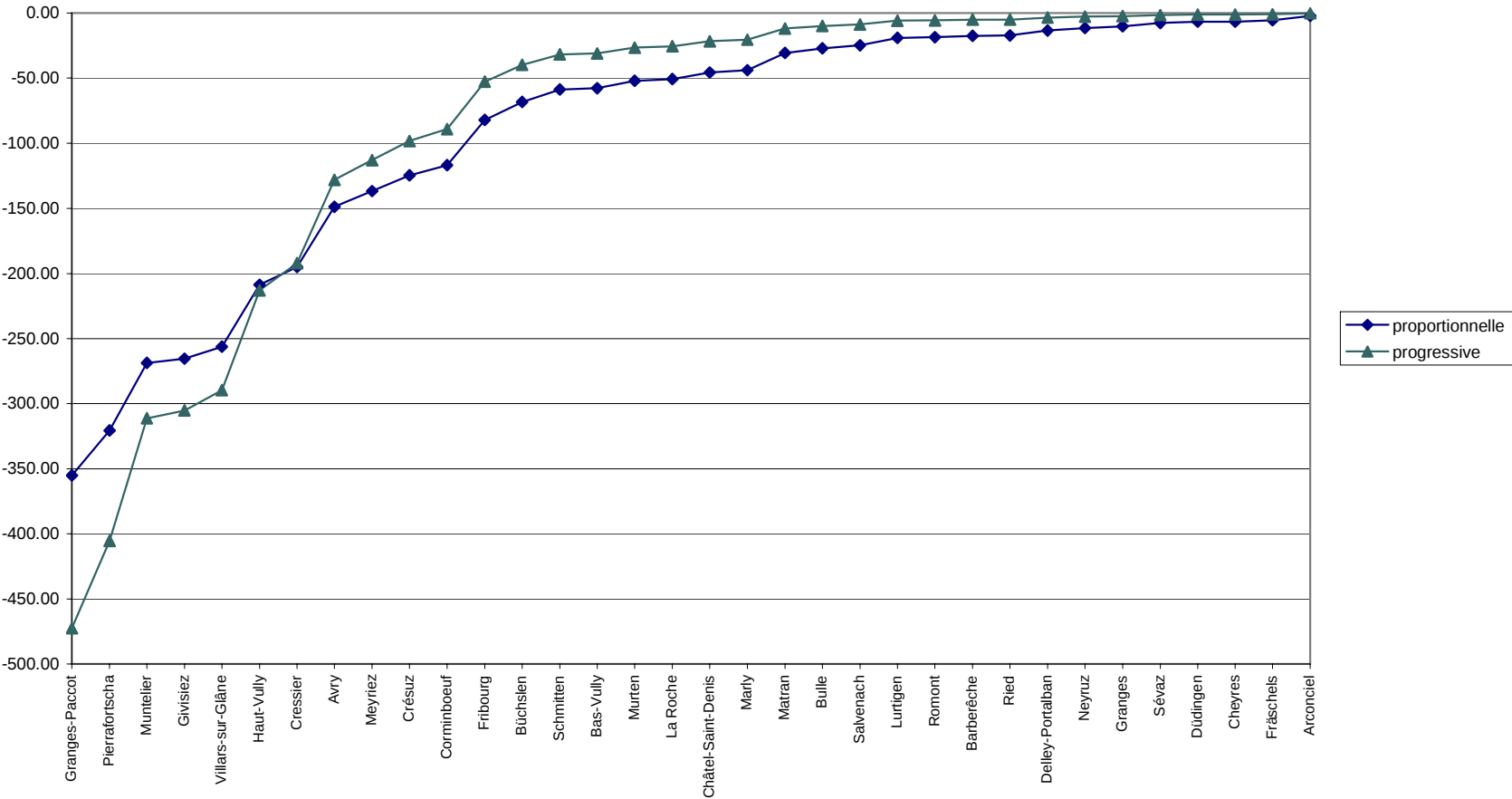
avec m le nombre de communes qui remplissent la condition $[IPF_i < 100]$.

Cette formule correspond aux transferts dont bénéficient (TB) les communes avec un IPF < 100 points. Elle correspond à la formule strictement proportionnelle si la valeur de la puissance = 1 (équation 8) et à la formule progressive pour une valeur de puissance supérieur à 1 (équation 10). La même remarque limitative vaut si l'on veut éviter un effet "saut de mouton".

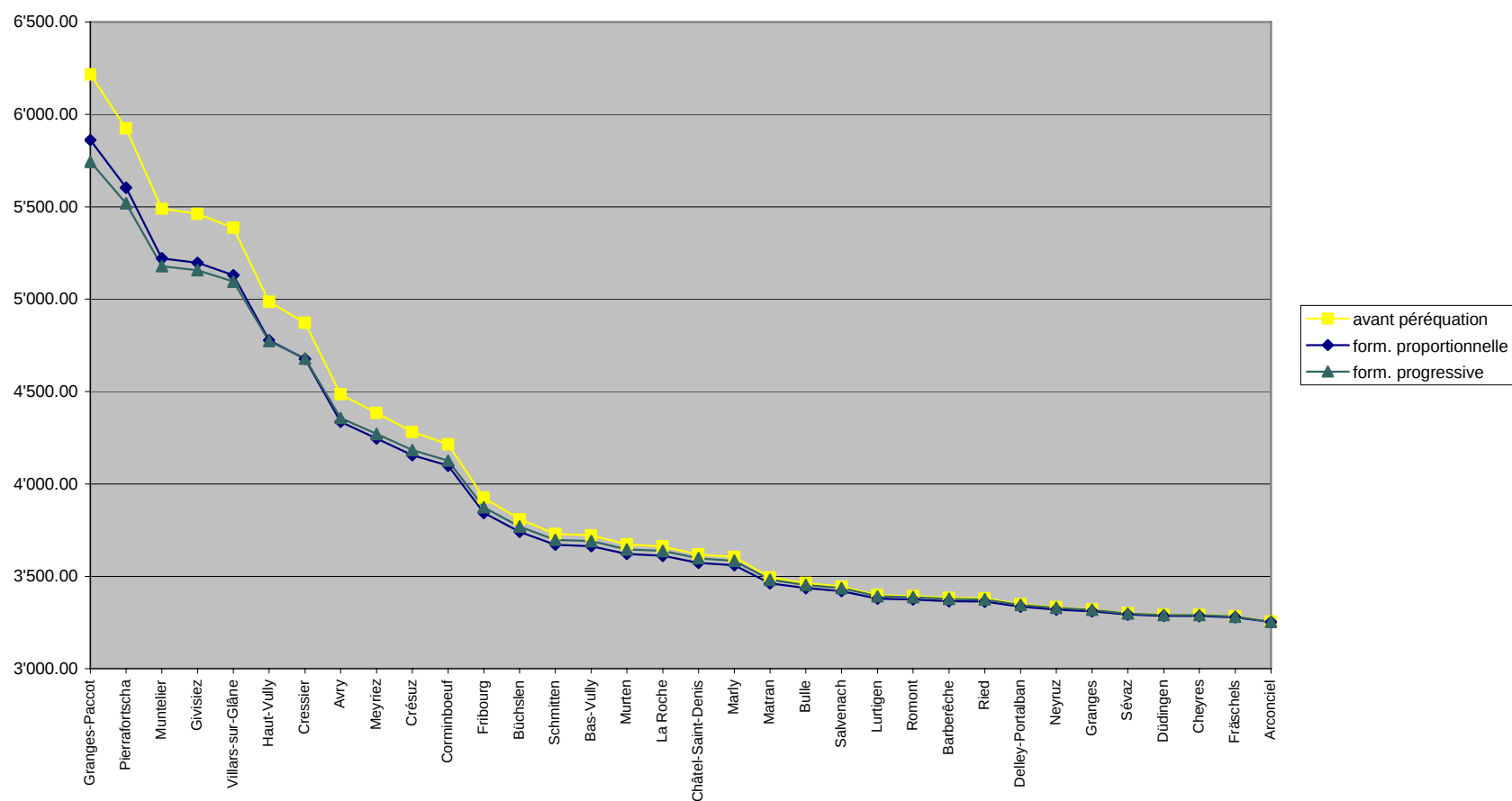
Le Comité de pilotage a choisi de tester deux applications de ces formules péréquatives, l'une avec la puissance = 1 qui donne la formule proportionnelle (section 4.1.2); l'autre avec une puissance = 1,5, qui donne la formule progressive (section 4.1.3). Les quatre graphiques, tirés du tableau 4-1 (CD : Annexe II) illustrent les choix du Comité de pilotage :

- 4-9 Incidences péréquatives pour les communes avec $[IPF_i \geq 100]$, en francs par habitant;
- 4-10 Ressources fiscales potentielles avant et après péréquation, en francs par habitant, pour les communes "riche" $[IPF_i \geq 100]$;
- 4-11 Incidences péréquatives pour les communes avec $[IPF_i < 100]$, en francs par habitant;
- 4-12 Ressources fiscales potentielles avant et après péréquation, en francs par habitant, pour les communes "pauvres" $[IPF_i < 100]$.

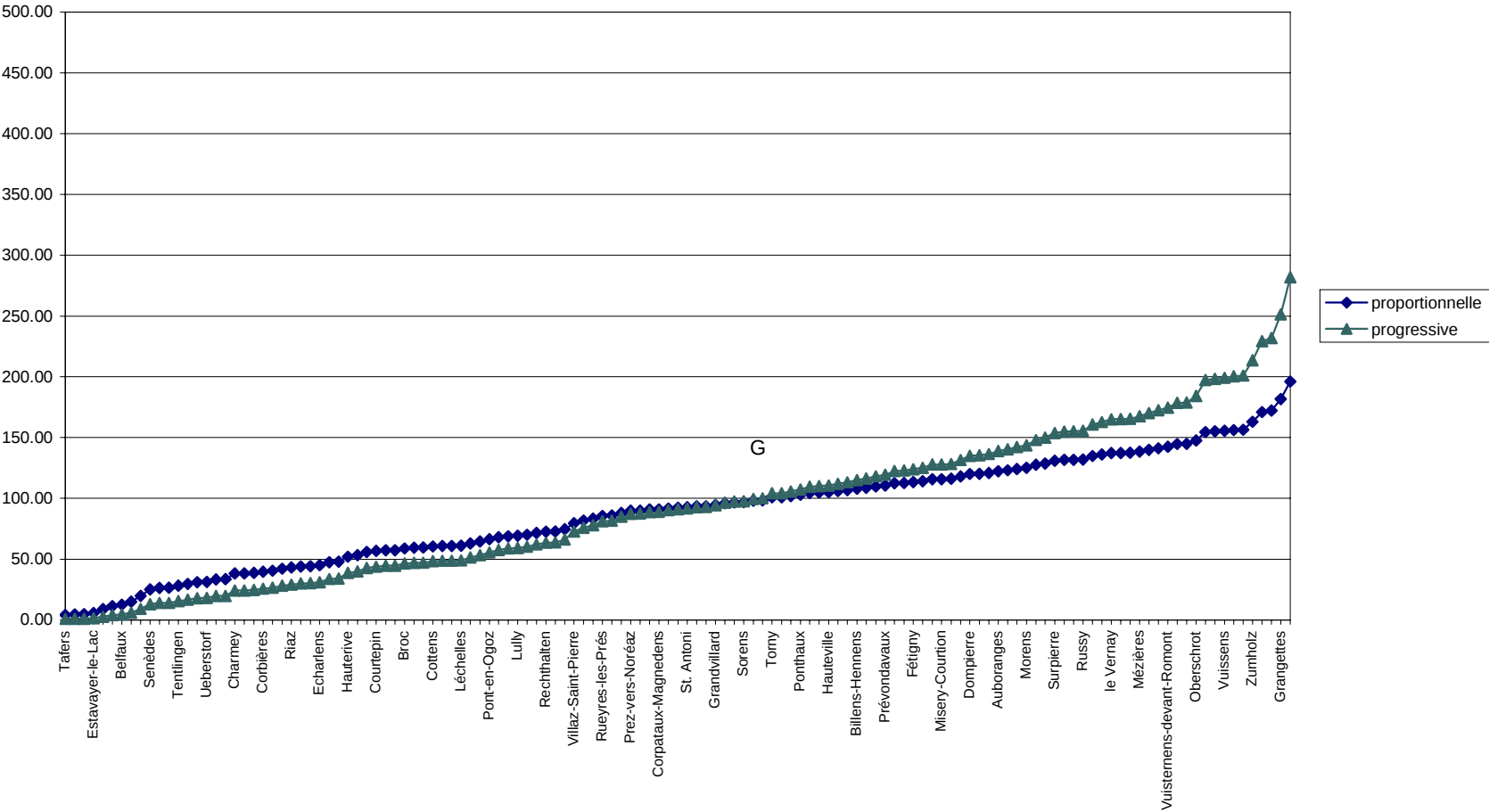
Graphique 4-9 Incidence péréquative (communes riches)
(sans Ferpicloz, Greng et Chésopelloz)



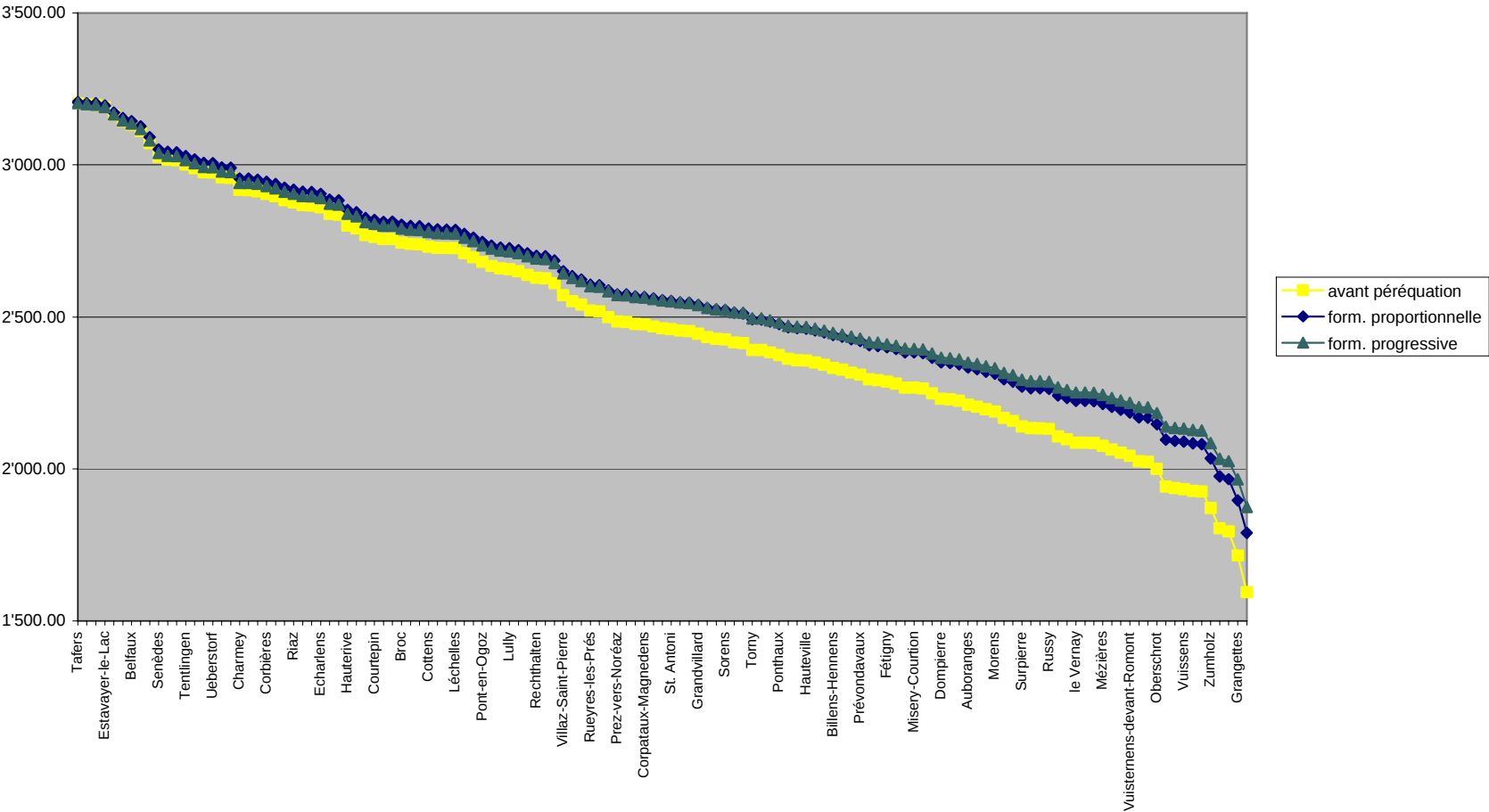
Graphique 4-10 Ressources potentielles fiscales globales per capita (communes riches)
(sans Ferpicloz, Greng et Chésopelloz)



Graphique 4-11 Incidence péréquative (communes pauvres)



Graphique 4-12 Ressources potentielles fiscales globales per capita (communes pauvres)



5.1.3 Variantes abandonnées

En cours d'analyse, plusieurs variantes ont été examinées et finalement abandonnées. Il convient de les rappeler ici par souci de complétude.

[D] Les indices de potentiel fiscal sont calculés et utilisés pleinement : aucun plafond ni seuil n'est introduit qui masquerait le vrai potentiel fiscal (section 4.3.1). Un plafond ne concernerait d'ailleurs qu'un nombre très restreint de communes (deux ou trois selon les variantes).

[E] Aucune limitation des effets péréquatifs n'est introduite ex post (section 4.3.2). D'une part, la modération des effets péréquatifs peut se faire par le choix d'une "puissance" appropriée dans les formules sélectionnées sans recourir à d'autres limites introduites artificiellement dans le système. D'autre part, dans un système péréquatif à guichet fermé (10 millions de francs en simulation; un peu plus dans la proposition ci-dessous), une limite posée après avoir calculé les effets d'une formule aurait pour seul effet de déplacer le poids des contributions entre communes appartenant au groupe $[IPF_i > 100]$, des communes du haut du classement vers les communes classées plus bas, proches des 100 points. Cet effet redistributif n'a pas de fondement en termes de finances publiques : il ne serait que le résultat d'une décision politique visant à favoriser certaines communes mieux placées au détriment d'autres.

[F] La formule $EXP = 2,17828$ (section 4.1.4), les variantes possibles de la formule EXP (section 4.3.3), et la formule avec logarithme naturel (section 4.1.5) sont abandonnées en raison des inconvénients qu'elles charrient avec elles (sections 4.2).

5.1.4 Constitution d'un fonds de péréquation

Les effets péréquatifs atteignent actuellement 13,5 millions de francs environ pour un volume total des transferts de 241 millions de francs entre les communes et le canton (section 1.3.2 et tableau 9-7e).

Les effets péréquatifs des formules sélectionnées ci-dessus ont porté sur une simulation valant 10 millions de francs : M dans les formules (7) à (10). On peut ainsi ajuster sans difficulté la péréquation au volume souhaité de la solidarité horizontale entre les communes. Là également, on est d'abord face à un choix politique.

Toutefois, il est indispensable que le volume de péréquation soit fixé institutionnellement dans le cadre des décisions à prendre concernant la politique péréquative voulue par le canton. La création d'un fonds de péréquation (section 2.2.1) répond à des objectifs de stabilité et de prévisibilité du système. Ces objectifs ne seraient pas atteints si le volume de la péréquation devait être négocié annuellement à chaque budget, ce que le Comité de pilotage a écarté. Une bonne

formule consisterait à ancrer la péréquation en proportion du potentiel fiscal total basé sur les huit impôts sélectionnés. En 2003, le volume des effets péréquatifs correspondait à 1,56 % du potentiel fiscal : c'est ce qu'il faudrait mettre dans un fonds de péréquation qui préserverait le statu quo. On changerait alors le système actuel pour une nouvelle péréquation des ressources performantes, tout en attribuant à la nouvelle péréquation la même importance.

5.2 La mesure des effets péréquatifs

Comme nous l'avions déjà mentionné dans la mise à jour du "Bilan de la péréquation" (section 1.3.3), mesurer la performance des systèmes ne peut pas se faire directement sur la base des effets péréquatifs de chaque système :

- d'une part parce que les volumes des parts péréquatives dans les flux entre les communes et le canton varient d'un système à l'autre et,
- d'autre part, parce que le même effet péréquatif en francs n'a pas le même "poids" selon que l'on se trouve face à une petite ou une grande commune, donc face à un petit budget ou un budget plus important.

Il faut donc établir des comparaisons en termes relatifs.

Pour estimer les effets péréquatifs, nous avons recouru à une méthode de simulation, portant sur 1 million de francs dans le Bilan de la péréquation (chapitre 1) et sur 10 millions de francs pour le nouveau système proposé (chapitre 4). Pour calculer l'incidence péréquative par commune, nous avons divisé l'effet péréquatif par le nombre d'habitants (sections 1.3.2 pour le bilan de la péréquation et 4.2.2 pour le nouveau système de péréquation des ressources).

Dans cette deuxième section du chapitre 5, nous proposons une approche alternative. La comparaison se fait sur 13'270'146 francs, qui correspondent aux effets péréquatifs totaux estimés pour 2005 (section 1.3.2 et tableau 9-7e SANS le système E1). Cela permet une confrontation directe entre la politique péréquative actuelle et le nouveau système proposé. De plus, au lieu de présenter la comparaison en termes d'incidence péréquative par habitant, la comparaison se fait en points d'impôts. On ramène le montant total des effets péréquatifs pour chaque commune à sa base d'impôts. Pour le système actuel, deux mesures sont utilisées, l'une est le RICC (moyenne 2001-2002-2003), l'autre le potentiel fiscal (également pour les trois mêmes années). Cette double mesure permet d'estimer la performance du système actuel en terme du RICC puisque ce sont ces impôts qui servent de base au calcul de la capacité financière des communes et à leur classification ; tandis que l'utilisation du potentiel fiscal permet d'apprécier le passage du système basé sur le RICC à la nouvelle mesure du potentiel fiscal des communes, basée sur huit impôts. La différence en points d'impôts entre l'ancien et le nouveau système donne la valeur nette du changement. Chaque commune peut ainsi mesurer exactement à la marge la "charge" ou le "bénéfice" du passage

du système actuel au système nouveau proposé. On procède en trois étapes, qui sont autant de sous-sections :

- (1) le calcul est établi pour le système actuel : effets péréquatifs pour l'année 2005 comparés au RICC moyen 2001- 2002 - 2003;
- (2) ce calcul est également fait pour le nouveau système de péréquation des ressources : effets péréquatifs pour l'année 2005 comparés au potentiel fiscal moyen 2001- 2002 - 2003;
- (3) on termine par la comparaison des deux.

5.2.1 Effets péréquatifs 2005 en points du RICC

La performance du système actuel de péréquation, estimée pour l'année 2005, est mesurée en calculant par commune les effets péréquatifs en points d'impôts. Le détail des calculs est donné dans l'Annexe V "Ancien système 2005 en points d'impôts" (CD). Nous avons procédé à deux mesures : la première en points du RICC (tableau 5-1), la seconde en points d'impôts du potentiel fiscal (tableau 5-2). La raison est double : la première mesure permet de rapporter la performance péréquative du système actuel à une base d'impôts restreinte (4 impôts) qui correspond à la mesure actuelle de la capacité financière des communes; en passant à un calcul sur la base du potentiel fiscal, on ouvre la comparaison avec le système proposé de péréquation des ressources, basé sur le potentiel fiscal tiré de huit impôts.

La première mesure de performance, basée sur le RICC, est donnée dans le tableau 5-1 (CD : Annexe V Ancien système 2005). Les informations contenues dans ce tableau sont les suivantes :

Tableau 5-1 Effets péréquatifs 2005 en points d'impôts RICC équivalents

<u>Colonne</u>	<u>Spécification</u>
1	numéro fédéral d'identification ;
2	nom de la commune ;
3	RICC, moyenne 2001-2003 : Annexe I, tableaux 3-7, 3-8 et 3-9 récapitulés dans l'Annexe V "Données fiscales" colonne 33 ;
4	effet péréquatif du système A 2005 = tableau 5-1, colonne 15 × colonne 16 ;
5	résultat en points d'impôts RICC = colonne 4 : colonne 3 ;

Exemple :

Pour la commune d'Arconciel, l'effet péréquatif du système A simulé pour 1 million de francs est de 286 francs (colonne 15). Comme le total de la part péréquative pour les 9 contributions des communes à des dépenses cantonales a été de 48'977'005 francs en 2005 (colonne 16), l'effet péréquatif du système A 2005 pour cette commune est de $286 \times 48,977005 = 14'027$ francs arrondis (colonne 4). Cela représente $14'027 / 1'833'139$ (RICC, colonne 3) $\times 100 = 0,77$ point.

Ce résultat étant positif, cela signifie que la commune doit payer cet impôt-équivalent en plus ; elle contribue à la péréquation.

Les communes qui contribuent apparaissent sur fond brun dans le tableau. Celles qui bénéficient de la péréquation sont laissées avec un fond blanc.

- | | |
|--------|--------------------------------------|
| 6 et 7 | mêmes opérations pour le système B ; |
| 8 et 9 | mêmes opérations pour le système C ; |

- 10 et 11 mêmes opérations pour le système D ;
 12 et 13 mêmes opérations pour le système E2
 14 valeur en points d'impôts RICC des effets péréquatifs des 5 systèmes en 2005.

Exemple :

Commune d'Arconciel : les effets péréquatifs des 5 systèmes exprimés en points RICC donnent : $0,77 + 2,19 + 0,02 + 0,03 - 0,003 = 3,01$ globalement.

La commune contribue dans les systèmes A, B, C et D ; on constate que seul le système E2, avec une répartition par district, entraîne un résultat négatif (dans ce cas la commune passe dans le groupe des bénéficiaires). Mais, globalement, la commune doit consacrer l'équivalent de 3 centimes d'impôts, calculés sur son RICC, pour faire face à la péréquation comme commune contributrice nette.

Dans la matrice, les points d'impôts des communes contributrices sont donnés sur fond brun.

- 15 effet péréquatif du système A 2005 pour 1 million de francs ;
- 16 en 2005, le total des parts péréquatives pour les 9 programmes concernés par le système A est de 48'977'050 francs. Comme la simulation porte sur 1 million de francs, il faut donc multiplier par 48,977050 pour obtenir le montant exact 2005 de l'effet péréquatif du système A. Voir Chapitre 1, Bilan mis à jour, 2005 : Tableau 9-1.
 Voir également colonne 4 ci-dessus.
- 17 et 18 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système B ;
 19 et 20 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système C ;
 21 et 22 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système D ;
 23 et 24 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système E2.

5.2.2 Effets péréquatifs 2005 en points du potentiel fiscal

La deuxième mesure de performance reprend exactement le même modèle, mais calcule la performance en remplaçant le RICC par le potentiel fiscal. L'Annexe V "Ancien système 2005" Tableau 5-2 donne les résultats et contient aussi les données fiscales nécessaires au calcul.

Tableau 5-2 Effets péréquatifs 2005 en points de potentiel fiscal

<u>Colonne</u>	<u>Spécification</u>
1	numéro fédéral d'identification ;
2	nom de la commune ;
3	potentiel fiscal, moyenne 2001-2003 : Annexe I, tableaux 3-7, 3-8 et 3-9 récapitulés dans l'Annexe V "Données fiscales" colonne 34;
4	effet péréquatif du système A 2005 = colonne 15 × colonne 16 ;
5	résultat en points du potentiel fiscal = colonne 4 : colonne 3 ;

Exemple :

Pour la commune d'Arconciel, l'effet péréquatif du système A simulé pour 1 million de francs est de 286 francs (colonne 15). Comme le total de la part péréquative pour les 9 contributions des communes à des dépenses cantonales a été de 48'977'005 francs en 2005 (colonne 16), l'effet péréquatif du système A 2005 pour cette commune est de $286 \times 48,977005 = 14'027$ francs arrondis (colonne 4). Cela

représente $14'027 / 2'099'397$ (potentiel fiscal, colonne 3) $\times 100 = 0,67$ points.

Ce résultat étant positif, cela signifie que la commune doit payer cet équivalent impôt en plus ; elle contribue à la péréquation.

Comme le potentiel fiscal contient 8 impôts contre 4 pour le RICC, le diviseur est un montant plus élevé ici. Le résultat en "points du potentiel fiscal" est donc logiquement plus faible qu'en "points du RICC".

- 6 et 7 mêmes opérations pour le système B ;
- 8 et 9 mêmes opérations pour le système C ;
- 10 et 11 mêmes opérations pour le système D ;
- 12 et 13 mêmes opérations pour le système E2.
- 14 valeur en points d'impôts du potentiel fiscal des effets péréquatifs des 5 systèmes en 2005.

Exemple :

Commune d'Arconciel : les effets péréquatifs des 5 systèmes exprimés en points du potentiel fiscal donnent : $0,67 + 1,92 + 0,01 + 0,03 - 0,002 = 2,62$ globalement. La commune contribue dans les systèmes A, B, C et D ; on constate que seul le système E2, avec une répartition par district, entraîne un résultat négatif (dans ce cas la commune passe dans le groupe des bénéficiaires). Mais, globalement, la commune doit consacrer l'équivalent de 2,62 points d'impôts, calculés sur son potentiel fiscal, pour faire face à la péréquation comme commune contributrice.

Dans la matrice, les points d'impôts des communes contributrices sont donnés sur fond beige-brun.

- 15 effet péréquatif du système A 2005 pour 1 million de francs ;
- 16 en 2005, le total des parts péréquatives pour les 9 programmes concernés par le système A est de 48'977'050 francs. Comme la simulation porte sur 1 million de francs, il faut donc multiplier par 48,977050 pour obtenir le montant exact 2005 de l'effet péréquatif du système A. Voir Tableau 9-1 Bilan mis à jour, 2005.
- 17 et 18 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système B ;
- 19 et 20 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système C ;
- 21 et 22 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système D ;
- 23 et 24 mêmes opérations qu'en 15 et 16, mais pour le système E2.

Dans le système actuel, on a 33 communes qui contribuent à la péréquation pour des montants allant de 1,75 points (Ferpicloz) à 6,87 points de RICC (Granges-Paccot) (CD : Annexe V, tableau 5-1, colonne 14). En points de potentiel fiscal, cela varie de 1,58 points (Givisiez) à 5,41 points (Granges-Paccot). Les contributions de ces 33 communes s'étalent entre les limites suivantes :

<u>Points</u>	<u>RICC</u>	<u>Potentiel fiscal</u>
6.00 et plus	2 communes	aucune
5.00 à 5.99	2 communes	1 commune
4.00 à 4.99	3 communes	3 communes
3.00 à 3.99	10 communes	6 communes
2.00 à 2.99	13 communes	16 communes
1.71 à 1.99	3 communes	7 communes

Notons que les communes qui contribuent le plus en points d'impôts ne sont pas exactement les mêmes que celles qui contribuent le plus par habitant, c'est-à-dire en terme d'incidence. Ainsi, les communes de Ferpicloz et de Greng, qui contribuaient le plus par habitant, à hauteur de 345 francs, respectivement de 294 francs, ne supportent que 1,75 points, respectivement 1,83 points d'impôts RICC parce que leurs bases d'impôts sont très larges. Par comparaison, pour une incidence par habitant de 83 francs (soit le quart de la charge par habitant de Ferpicloz et un peu plus du tiers de celle de Greng), Givisiez supportait également 1,86 points d'impôts RICC. En ce sens, le système actuel n'est pas suffisamment nuancé.

5.2.3 Mesure de performance de la nouvelle péréquation des ressources en points du potentiel fiscal

La performance du nouveau système de péréquation des ressources est mesurée dans le tableau 5-3 (CD : Annexe V Nouveau en points du potentiel fiscal). La séquence de calcul est résumée ainsi :

Tableau 5-3

Nouvelle péréquation des ressources: effets péréquatifs en points de potentiel fiscal

<u>Colonne</u>	<u>Spécification</u>
1	numéro fédéral d'identification ;
2	nom de la commune ;
3	population légale moyenne 2001-2003 : Annexe I Tableau 3-11, colonne 21;
4	IPF, indicateur du potentiel fiscal : Annexe I, tableau 3-11, colonne 19;
5	potentiel fiscal, moyenne 2001-2003 : Annexe I, tableaux 3-7, 3-8 et 3-9 récapitulés dans l'Annexe V "Ancien système", feuille "Données fiscales" colonne 33 ;
6	effet péréquatif, formule proportionnelle : Annexe II, tableau 4-1, colonnes 7 et 9 ;
7	effets péréquatifs, formule progressive (puissance 1,5) : Annexe II, tableau 4-1, colonnes 13 et 15;
8	effets péréquatifs en points de potentiel fiscal, formule proportionnelle = colonne 6 divisée par colonne 5.

Exemple :

Pour la commune d'Arconciel, l'effet péréquatif du système proportionnel simulé pour 10 millions de francs est de - 1'370 francs (Tableau 5-3, colonne 6). Cela signifie que la commune devrait contribuer pour ce montant à un fonds de péréquation de 10 millions de francs. En points du potentiel fiscal, on compare ce montant à celui de PF de la commune, soit -1'370 (colonne 6) : $2'099'397$ (colonne 5) $\times 100 = -0,07$

Ce résultat étant négatif : cela signifie que la commune doit payer cet équivalent impôt en plus ; elle contribue à la péréquation.

9	mêmes opérations pour la formule progressive, soit montant de la colonne 7 divisé par le PF de la commune, colonne 5;
10 à 13	mêmes opérations que celles appliquées aux colonnes 6 - 9;

- 10 ajustement du calcul de la simulation (10 millions de francs) au montant total de l'effet péréquatif en 2005 : chapitre 1, Bilan mis à jour, Tableaux de la série T 9, tableau 9-7d.
Pour pouvoir comparer les effets péréquatifs du système actuel 2005 à la nouvelle péréquation des ressources, il faut amener la simulation au même montant que 2005, donc multiplier par $13'270'146:10'000'000 = 1,3270146$;
- 11 mêmes opérations pour la formule progressive;
- 12 valeur en points d'impôts du système proportionnel ajusté à 13,270 millions de francs;
- 13 valeur en points d'impôts du système progressif ajusté à 13,270 millions de francs.

Dans le nouveau système de péréquation des ressources, fondé sur le potentiel fiscal des communes, on obtient 37 communes contributrices et 131 communes bénéficiaires. En points de potentiel fiscal, l'étalement va de moins de 1 point à presque 13 points (Ferpicloz) de PF pour les communes contributrices avec la formule proportionnelle et de 0,1 point à 40 points (Ferpicloz) avec la formule progressive. Les communes bénéficiaires obtiennent au plus 16 points de potentiel fiscal avec la formule proportionnelle et 23 avec la formule progressive. Le résumé des tableaux 5-5 et 5-6 se présente ainsi :

Tableau 5-4 Résumé des résultats en points de potentiel fiscal

en points PF	Nombre de communes contributrices		Nombre de communes bénéficiaires	
	proportionnelle	progressive	proportionnelle	progressive
0,00 à 0,99	13	19	9	18
1,00 à 1,99	6	4	16	14
2,00 à 2,99	4	1	18	17
3,00 à 3,99	2	3	11	7
4,00 à 4,99	2	0	12	11
5,00 à 5,99	2	2	17	12
6,00 à 6,99	3	0	13	9
7,00 à 7,99	2	3	9	8
8,00 à 8,99	0	0	10	7
9,00 à 9,99	1	1	6	6
10,00 et plus	2	4	10	22
Total	37	37	131	131

Que ce soit avec la formule proportionnelle ou progressive, on constate (tableau 5-6) que le classement des communes contributrices dans l'ordre décroissant par point de potentiel fiscal correspond exactement au même classement en termes des incidences (montant par habitant à contribuer au titre de la péréquation). On a donc deux séries homogènes.

5.2.4 Comparaisons du système proposé avec le système actuel

La comparaison des résultats entre le système actuellement en place, avec cinq formules péréquatives rattachées à vingt-trois contributions des communes à des dépenses cantonales, pour un effet péréquatif total de 13,270 millions de francs et le système proposé de péréquation des ressources, pour un montant identique, peut prendre plusieurs formes :

Tableau 5-5	Comparaison des résultats entre système actuel et système proposé : les communes sont listées par district ;
Tableau 5-6	Résultats triés, communes contributrices, communes bénéficiaires ;
Graphique 5-7	Péréquation en points de potentiel fiscal : les communes sont classées selon leur IPF ;
Graphique 5-8	Même graphique que 5-7, mais en mettant l'ancien système en miroir ;
Graphique 5-9	Graphique 5-8 sans les communes de Ferpicloz, Greng et Chésopelloz ;
Graphique 5-10	Comparaison système actuel – nouveau système en points de potentiel fiscal ;
Graphique 5-11	Même graphique que 5-10, mais en mettant l'ancien système en miroir.

Nous reprenons dans la suite de cette section chacune de ces formes de comparaison pour en présenter les conclusions principales.

Le tableau 5-5 récapitule tous les résultats du système actuel de péréquation et du nouveau système proposé, dans la séquence suivante :

Tableau 5-5 Comparaison des résultats

Colonne Détail

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1 | numéro fédéral de la commune ; |
| 2 | nom de la commune ; |

Performance en points d'impôts :

- | | |
|---|--|
| 3 | effet péréquatif 2005 du système actuel, en points d'impôts RICC ; |
|---|--|

Exemple :

Pour la commune d'Arconciel, les effets péréquatifs correspondent à 3,01 points RICCArconciel (résultat repris du tableau 5-1, colonne 14).

Le signe est positif dans les colonnes 3 et 4 parce que cela indique les points d'impôts que la commune doit payer en plus (+) dans le système actuel. Ces communes sont surlignées en brun. Les communes bénéficiaires sont identifiées par un signe (-) puisque ayant une capacité financière faible, elles paient moins.

- | | |
|---|--|
| 4 | effet péréquatif 2005 du système actuel, en points du PF ; |
|---|--|

Exemple :

Pour la commune d'Arconciel, les effets péréquatifs correspondent à 2,62 points du PF (résultat repris du tableau 5-2, colonne 14).

- | | |
|---|--|
| 5 | nouvelle péréquation des ressources en points du PF, formule proportionnelle ; |
|---|--|

Exemple :

Avec la nouvelle forme de péréquation des ressources, basée sur le potentiel fiscal de la commune, la contribution d'Arconciel équivaldrait à 0,09 point de son PF (résultat repris du tableau 5-3, colonne 12).

Dans les colonnes 5 et 6, les signes sont inversés : les communes reçoivent moins (-) ou bénéficient (+).

- 6 nouvelle péréquation des ressources en points du PF, formule progressive ;

Exemple :

Avec la nouvelle forme de péréquation des ressources, la contribution d'Arconciel équivaldrait à 0,01 point de son PF (résultat repris du tableau 5-3, colonne 13).

- 7 différence entre les colonnes 5 et 4, en points du PF ;
8 différence entre les colonnes 6 et 4, en points du PF.

Incidences péréquatives (en francs par habitant) 2005

- 9 système actuel 2005 ;
10 nouvelle formule proportionnelle : incidence ;
11 nouvelle formule proportionnelle : différence ;

Exemple I :

Pour Arconciel, avec l'ancien système et un indice de capacité financière de 110,02 points (Tableau 5-2, colonne 20, CD T 5 Capacité financière 2005-2006), l'incidence péréquative (par habitant) pour 2005 était de 85 francs (colonne 9 $\Rightarrow$ ce montant est repris du tableau 5-1, colonne 28, CD Annexe V Ancien système 2005).

Dans la nouvelle formule proportionnelle, avec un IPF de 100,55 points (Tableau 5-3, colonne 4, CD Annexe 5 Nouveau système), l'incidence serait de 3 francs (colonne 10 $\Rightarrow$ ce montant est repris du tableau 5-3, colonne 14, CD Annexe V Nouveau système). Cela signifie que la commune d'Arconciel « économiserait » 82 francs par habitant par le passage de l'ancien au nouveau système (les différences sont dues aux centimes arrondis) (colonne 11).

Exemple II :

Dans le système actuel, la commune d'Autafond (indice de capacité financière de 69,67 points; Tableau 5-2 colonne 20 CD T 5 Capacité financière 2005-2006); bénéficie d'une incidence de 228 francs (colonne 9 $\Rightarrow$ ce montant est repris du tableau 5-1 colonne 28 CD Annexe V Ancien système 2005).

Dans le nouveau système proposé, avec un IPF de 59,83 points (Tableau 5-3 colonne 4 CD Annexe 5 Nouveau système) le montant reçu est de 206 francs (colonne 10 $\Rightarrow$ ce montant est repris du tableau 5-3 colonne 14 CD Annexe V Nouveau système). Le passage d'un système à l'autre lui ferait perdre 22 francs, mentionnés en (-) dans la colonne 11.

Exemple III :

La commune d'Autigny bénéficie avec le système actuel d'une incidence favorable de 120 francs (colonne 9); dans le nouveau système, l'incidence serait toujours favorable, mais à hauteur de 135 francs (colonne 10); la commune « gagne » 15 francs avec le passage au système proposé (colonne 11).

- 12 nouvelle formule progressive : incidence ;
13 nouvelle formule progressive : différence.

Dans le tableau 5-5, les résultats sont présentés par commune et par district. Le passage des résultats du calcul en points RICC (colonne 3) au calcul en points de potentiel fiscal (colonne 4) permet d'évaluer l'impact du passage du système actuel, basé sur quatre impôts et des indicateurs de besoins, au nouveau système basé sur huit impôts sans indicateur des besoins, les besoins étant traités

séparément. Il est évident qu'en passant du RICC au PF, donc en ajoutant quatre impôts à la base de calcul, la valeur en points d'impôts diminue pour toutes les communes. On peut ensuite comparer le résultat du système actuel (colonne 4) aux résultats de la nouvelle péréquation, selon la formule proportionnelle (colonne 5) ou progressive (colonne 6).

Cinq communes qui contribuent aujourd'hui à la péréquation passeraient dans le camp des bénéficiaires avec le nouveau système : Belfaux, Tafers, Kleinbödingen, Estavayer-le-Lac et Font. Cette situation est aisément explicable : dans la situation actuelle, ces communes ont toutes un indicateur des ressources d'impôts RICC proche ou légèrement inférieur à la moyenne cantonale de 100 points ; mais elles sont "pénalisées" par un indicateur inverse des besoins – une valeur élevée revient à considérer que les besoins sont faibles. En d'autres termes, c'est le poids des "besoins" qui les rend contributrices nettes à la péréquation. Dans le nouveau système, ces communes ont toutes un indicateur de potentiel fiscal au-dessous de la moyenne de 100 points. Le tableau suivant récapitule :

<u>Communes</u>	<u>Capacité financière 2005-06</u>		<u>IPF</u>
	T 5-2 Bilan mis à jour, colonnes 12 et 19		Annexe I T 3-11
	<u>RICC</u>	<u>Besoins</u>	colonne 19
Belfaux	100.04	120.22	96.73
Tafers	98.11	106.86	98.93
Kleinbödingen	90.84	119.03	94.91
Estavayer-le-Lac	92.51	118.08	98.53
Font	95.02	114.22	89.49

Inversement, on aurait avec le nouveau système sept communes qui passeraient de communes bénéficiaires au groupe des communes contributrices : La Roche, Fräschels, Ried bei Kerzers, Salvenach, Cheyres, Delley-Portalban et Sévaz. L'explication est l'inverse de celle qui vaut pour les communes précédentes. Le tableau suivant illustre cette inversion. Dans la situation qui prévaut actuellement, l'indicateur des ressources, calculé sur le RICC 1999/2000 et 2001, est le plus souvent inférieur à 100 points ; l'indicateur global des besoins, compté pour un tiers seulement dans l'indice de capacité financière des communes, ne renverse pas la situation. Or, toutes ces communes ont enregistré une évolution intéressante de leur fiscalité sur la nouvelle période de calcul du potentiel fiscal (années 2001 – 2003) de sorte que leur IPF est désormais supérieur aux 100 points qui séparent les communes bénéficiaires des communes contributrices.

<u>Communes</u>	<u>Capacité financière 2005-06</u>		<u>IPF</u>
	T 5-2 Bilan mis à jour, colonnes 12 et 19		Annexe I T 3-11
	<u>RICC</u>	<u>Besoins</u>	colonne 19
La Roche	101.49	91.67	113.15
Fräschels	89.10	107.88	101.42
Ried bei Kerzers	91.86	107.29	104.43
Salvenach	71.31	107.43	106.43
Cheyres	91.64	110.26	101.70
Delley-Portalban	97.35	102.37	103.46
Sévaz	88.83	85.58	101.96

Les incidences péréquatives du nouveau système de péréquation des ressources sont décrites dans la section 4.2.2. Le tableau 4-5 du chapitre 4 donne directement par quantile de 10 points IPF les montants en francs des incidences péréquatives. Le graphique 4-6 illustre les résultats (pour 10 millions de francs). Les colonnes 9 à 11 du présent tableau ne font que restituer l'application de cette estimation, mais pour les valeurs 2005, afin de rendre les résultats comparables.

Le tableau 5-6 est identique au tableau 5-5 sauf qu'il classe les communes selon leur contribution à la péréquation dans la nouvelle formule péréquative proportionnelle, exprimée en points du PF, de la commune qui contribue le plus par habitant (Ferpicloz : 12,86 points PF) à celle qui reçoit le plus (Le Châtelard : 16,34 points PF) (colonne 5). C'est ce tableau qui sert de base à la série de graphiques 5-7 à 5-9 qui suit.

La série de graphiques 5-7 à 5-9 donne une dimension visuelle aux résultats obtenus. Le graphique 5-7 classe les communes sur l'axe horizontal, selon leur IPF, avec les communes ayant un fort IPF à gauche, commençant par Ferpicloz, de manière décroissante vers la droite, finissant avec la commune de Le Châtelard. L'axe vertical donne la péréquation en points d'impôts. Le graphique compare les situations du système actuel, appelé "ancien système", exprimé par une ligne bleue avec un sigle en losange pour chaque commune. Dans ce cas, les communes avec un fort IPF contribuent à la péréquation en points d'impôts, marqués en positif au-dessus de la ligne de référence de 0,00. Les communes bénéficiaires se situent à droite, avec les losanges en-dessous de la ligne de référence. On peut lire très nettement les effets de seuils de la classification des communes.

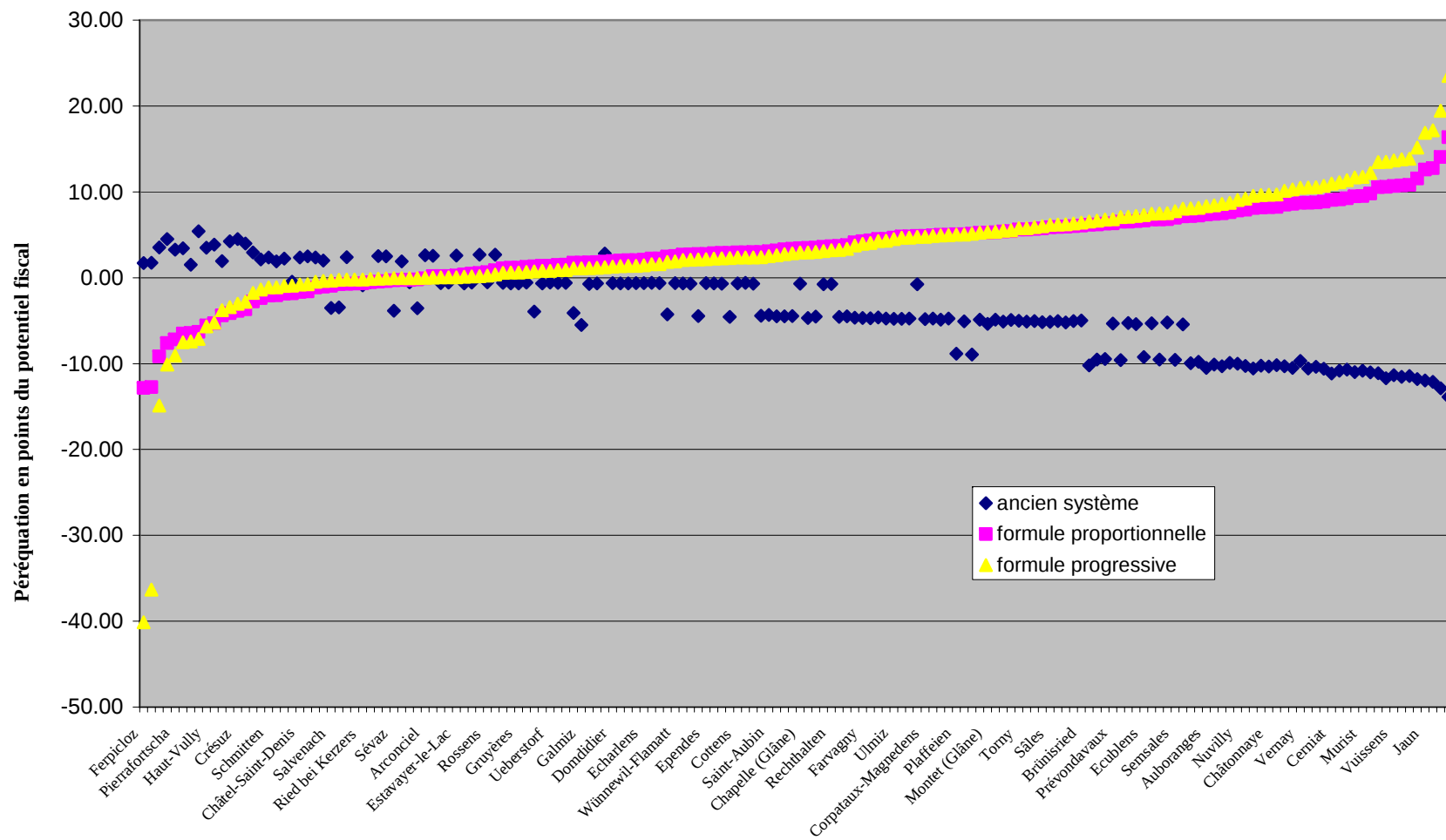
La nouvelle péréquation des ressources s'inscrit en deux lignes continues, avec un signe en forme de carré rouge pour la formule proportionnelle et un triangle jaune pour la formule progressive (puissance 1,5). À gauche du graphique, près de l'origine, les communes avec un IPF > 100 devraient contribuer en points d'impôts (signe négatif) ; à droite, les communes deviennent de plus en plus bénéficiaires en points d'impôts, le long d'une courbe régulière et ascendante. Il n'y a pas d'effet de seuil. Mais on voit très bien comment la formule de péréquation renforce les positions extrêmes lorsque l'on augmente la valeur de la puissance (1,5 pour la série jaune).

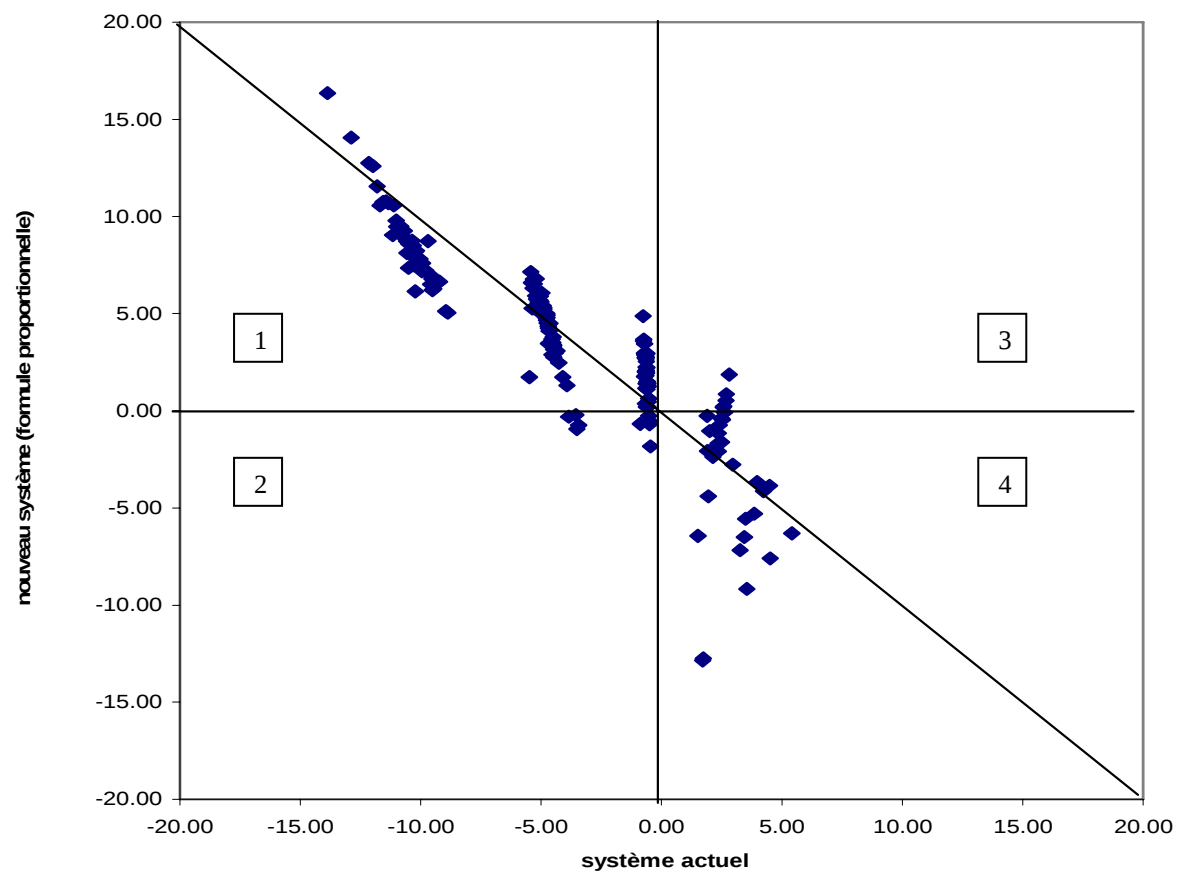
Il n'est pas très aisé de lire directement le graphique 5-7 parce que les péréquations se placent dans une logique inverse. Actuellement, on a une logique de contributions des communes à des tâches cantonales. Les communes avec une forte capacité financière contribuent plus. Donc la ligne de losanges bleus qui les représentent est au-dessus de la référence 0,00. Dans la nouvelle péréquation, la logique est celle de montants reçus du fonds de péréquation en moins si les IPF > 100, et en plus si les IPF < 100. Donc pour les communes avec un IPF > 100, les positions en rouge (formule proportionnelle) ou en jaune (formule progressive) sont en dessous de la ligne de référence 0,00. Cependant, en examinant les distances des positions communales individuelles à la ligne de référence, on constate qu'elles sont pratiquement comparables : la distance "point bleu → ligne 0,00" représentant le gain d'une commune bénéficiaire dans le système actuel (réduction de ses contributions à des dépenses cantonales estimée en points du PF) est approximativement la même que la distance "point rouge → ligne 0,00" représentant le gain d'une commune bénéficiaire dans le nouveau système (versement péréquatif obtenu du fonds de péréquation estimé en points du PF). On voit que les divergences se situent sur des zones précises de l'abscisse : (i) aux extrêmes (très fort ou très faible IPF, avec un effet renforcé en passant de la formule proportionnelle à la formule progressive) et (ii) sur les seuils entre les six classes dans le système actuel.¹

Le graphique 5-10 établit une comparaison en points d'impôts du potentiel fiscal entre le système actuel et le nouveau système proposé, dans la formule proportionnelle. On a quatre situations possibles, correspondant aux quatre parties du cadran.²

¹ On peut pallier à cet inconvénient par une astuce technique : dans le graphique 5-8 (CD Annexe V Comparaisons), on a donné un effet miroir aux résultats du système actuel, ce qui permet de lire directement les trois positions d'une commune selon le système actuel (ligne bleue) ou selon le système nouveau, formule proportionnelle (ligne rouge) ou progressive (ligne jaune). Dans le graphique 5-9, on a supprimé les trois communes avec les IPF les plus élevés. Cela permet d'allonger l'axe vertical pour rendre plus lisibles les écarts de points. Dans ces deux graphiques, les résultats de la comparaison expliqués dans le texte sont vérifiés.

² Pour les mêmes raisons que celles invoquées au graphique 5-8, la lecture du graphique 5-10 peut aussi être facilitée par un effet miroir : voir le graphique 5-11 (CD Annexe V Comparaisons)

Graphique 5-7 Péréquation en points de potentiel fiscal (classement IPF)

Graphique 5-10 Comparaison système actuel - nouveau système en points de PF

[1] On trouve dans ce cadran 126 communes bénéficiaires dans le système actuel et qui le resteront dans le nouveau système.

Exemple :

Le point extrême de l'angle gauche en haut se trouve à l'intersection des valeurs -13,87 points pour l'effet péréquatif 2005 du système actuel et 16,34 points pour le nouveau système de péréquation des ressources. C'est la commune de Le Châtelard (Annexe V Comparaisons, tableau 5-6, colonnes 4 et 5, dernière ligne). Cela signifie que dans le système actuel, Le Châtelard paie des contributions moindres en raison de sa classification et d'un faible indice de capacité financière. Cet avantage correspond à 13,87 points de potentiel fiscal. Avec la nouvelle formule péréquative, le gain relatif de cette commune passerait à 16,34 points d'impôts du potentiel fiscal.

[2] Cette partie du cadran contient les 7 communes qui bénéficient du système actuel, mais passeront dans le groupe des communes contributrices avec la nouvelle formule de péréquation. Ce sont les communes mentionnées plus haut : *La Roche, Fräschels, Ried bei Kerzers, Salvenach, Cheyres, Delley-Portalban et Sévaz.*

[3] Ici, ce sont les 5 communes qui contribuent dans le système actuel, mais seront bénéficiaires dans le nouveau système : *Belfaux, Tafers, Kleinbödingen, Estavayer-le-Lac et Font.*

[4] Cette partie du cadran renferme le groupe de 30 communes contributrices à la fois dans le système actuel et dans le nouveau système.

Si les deux systèmes coïncidaient, tous les points, représentant les 168 communes, se situeraient sur la diagonale à 45 degrés. Première constatation : le nouveau système corrige le système actuel, mais ne renverse pas la situation. Cela semble tout à fait normal et explicable. Le système actuel fait appel au critère des ressources d'impôts RICC pour deux tiers et à des critères de besoins pour un tiers (Bilan de la péréquation : 105). Le système nouveau proposé ne prend en compte que le potentiel fiscal, avec huit impôts, dont les quatre appartenant au RICC. Ces quatre impôts pèsent pour 83,59 % dans l'IPF (tableau 3-10, dernière colonne). On a donc 66 % de l'indicateur actuel de la capacité financière des communes et 84 % de l'indicateur IPF qui découlent des mêmes données fiscales et, par voie de conséquence, tirent les résultats vers la diagonale.

Les écarts entre les deux situations sont expliqués par trois causes :

- (i) l'abandon des critères de besoins, pesant un tiers actuellement;
- (ii) l'ajout de quatre ressources fiscales dans les IPF, pesant 16 % dans le nouvel indice;
- (iii) les années de référence : 1999, 2000 et 2001 pour l'ancien système (capacité financière des communes 2005-2006 – Chapitre 1. Tableau 5-1); 2001, 2002 et 2003 pour les IPF.

3^{ème} partie

La péréquation des besoins

Cette troisième partie, qui aborde la question de la péréquation des besoins, est sans doute la plus complexe pour deux raisons au moins. La première est que les "besoins" - ici ceux des communes pour les fonctions qu'elles assument - sont infinis et ne sont limités que par la contrainte budgétaire : il faut des moyens, principalement fiscaux, pour assumer les conséquences onéreuses des décisions dépensières. Les dépenses communales ne sont ainsi que la partie réalisée des besoins. Comme on le verra dans le chapitre 6, cela pose le problème du champ de cette péréquation puisqu'il faudrait compenser des disparités de besoins, mais lesquels, ou de dépenses, mais comment distinguer les dépenses "nécessaires" des choix souverains des communes ? La deuxième difficulté provient justement du respect de l'autonomie communale. La péréquation des besoins ne devrait compenser que des différences objectives et mesurables dans les tâches communales, mais sans créer des incitations à de nouvelles dépenses. Cela voudrait dire que les besoins ou les dépenses, ou peut-être encore les coûts des tâches prises en compte, devraient être "normés". Mais définir des normes revient à fixer des tutelles cantonales sur des fonctions communales, sur des niveaux de dépenses ou sur des plafonds de coûts de production des biens collectifs locaux (BCL). Or, un des objectifs explicite de la réforme de la péréquation intercommunale est de restituer aux communes leur autonomie de décision. On mesure dès lors la complexité de la démarche : objectivité et cohérence dans la définition et la mesure des "besoins" entrant dans le champ péréquatif, neutralité face aux décisions dépensières communales, et respect de leur autonomie décisionnelle. Les autres qualités requises pour la péréquation des ressources (chapitre 2, section 2.1) s'appliquent évidemment aussi ici.

Pour répondre à cette complexité, dans le but de sérier les problèmes et de proposer une démarche pas à pas explicitant le questionnement, les enjeux et le choix, cette troisième partie se présente en trois chapitres. Le chapitre 6 expose le cadre général du débat actuel sur la péréquation des besoins en théorie et en pratique. Il contient d'abord la justification d'une péréquation des besoins, présentée du point de vue de l'économie politique, ainsi que les approches théoriques possibles. Comme ces approches sont plurielles, on examine ensuite, par incursion dans la pratique, ce qui a cours dans les cantons et au niveau de la Confédération dans la RPT, dans le but de déceler des "bonnes pratiques" qui, si elles existent, pourraient servir au cas fribourgeois. Le chapitre 7 dresse l'état des lieux dans le canton de Fribourg. Il commence par mettre à jour les tâches communales qui entrent dans le champ de la péréquation actuelle; puis tente de retrouver les critères de causalité qui ont disparu des clés de répartition actuelles afin, d'une part, d'en estimer les effets redistributifs et, d'autre part, de prendre acte des difficultés de créer des séries statistiques adéquates pour la péréquation des besoins. Le chapitre 8 détaille et explique le nouveau projet de péréquation des besoins : quels sont les indicateurs retenus, leur pertinence, la manière de les mesurer et de la combiner dans un indicateur synthétique des besoins (ISB). Ce chapitre se termine par la simulation d'une péréquation des besoins à hauteur de 10 millions de francs, et par l'estimation des effets péréquatifs et des incidences par habitant. Cette démarche se déroule de manière analogue à celle qui vaut pour la péréquation des ressources de façon à garantir la cohérence des deux composantes de la nouvelle péréquation intercommunale.

Afin de faciliter la compréhension de la démarche péréquative, l'encadré ci-dessous donne la séquence d'analyse et la référence dans les chapitres 6 à 8.

	<i>Séquence thématique</i>	<i>Référence</i>
1	Péréquation des besoins, des coûts ou des dépenses: <i>examen des approches possibles</i> <i>En tenant compte des dépenses réelles :</i> i) régression basée sur les coûts (RCA) ii) système représentatif des dépenses (RES) <i>Sans tenir compte des dépenses réelles :</i> iii) facteurs ad hoc (ISB : indicateur synthétique des besoins) iv) analyse en composantes principales	Chapitre 6, section 6.1.2
2	Inventaire des tâches impliquant une péréquation financière dans les relations Etat-communes	Chapitre 1, section 1-3, Tableau 1-4 et T 3-A Base de données, Compte de l'État 2002-2005 (vérifiée par les services concernés; mis à jour 04.04.2006) Chapitre 7, section 7.2, tableau 7-1
3	Tentative pour estimer les conséquences d'une répartition selon le critère de causalité . Année 2005	Chapitre 7 <u>Système A</u> : section 7.3.1, tableau 7-2 Allocations familiales agricoles AF personnes de condition modeste sans activité lucrative Réduction des primes d'assurance maladie <u>Système B</u> : section 7.3.2, tableau 7-3 Enseignement du degré pré-scolaire 2004/5 Enseignement du degré primaire 2004/5 <u>Système C</u> : section 7.3.3, tableau 7-4 Aide aux victimes d'infraction 2005 Trafic régional 2005 <u>Système E₁</u> : section 7.3.4, tableau 7-5 Aide sociale aux Fribourgeois domiciliés dans le canton 2005 Aide sociale aux Confédérés domiciliés dans le canton 2005 Aide sociale aux étrangers domiciliés dans le canton 2005 Mesures d'insertion sociale <u>Système E₂</u> : section 7.3.5, tableau 7-6 Aide sociale immédiate 2005
4	Choix de procéder par un indicateur synthétique des besoins ISB (approche iii ci-dessus) :	Chapitre 8 Copil PV 14, 29 mai 2006 et PV 15, 26 juin 2006 Feuille "ISB Tableaux de la série 8"

	Quels indicateurs expliquent les besoins ?	Tableau 8-1 : Données de base 7 domaines ont été sélectionnés dans un premier temps : 1 densité de la population 2 activité économique 3 croissance de la population 4 personnes âgées 5 élèves en préscolarité + scolarité obligatoire + secondaire 1 6 risque social 7 transports
5	Elimination des indicateurs qui posent problèmes au niveau technique : - disponibilité des données - pertinence	Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-2 : Critères retenus - élimination des domaines 6 et 7 - choix dans les domaines 4 et 5 Copil PV 16, 11 septembre 2006
6	À partir des données retenues, on établit les séries statistiques qui serviront de référence; Calculs des caractéristiques statistiques suivantes : - valeur moyenne - écart-type - valeurs minimale et maximale - corrélation	Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-2 : "Critères retenus" + graphique des distributions sans transformation On constate que les distributions de ces séries présentent des valeurs moyennes et écarts-types qui ne permettent pas une comparaison directe entre les indicateurs retenus. En outre, l'écart entre la valeur maximale et la valeur minimale de chaque série varie avec une trop grande amplitude d'une série à l'autre. Il faut envisager une correction. Copil PV 16, 11 septembre 2006
7	Transformation des séries pour rapprocher les fonctions de densité de chaque série : ✓ densité de la population → ln ✓ taux d'activité → ln ✓ croissance de la population → moitié de la différence des taux de croissance ✓ personnes âgées de plus de 80 ans, élèves en âge de scolarité obligatoire : aucune - valeur moyenne - écart-type - valeurs minimale et maximale	Section 8.2.1 Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-3 "Séries transformées"
8	Calcul des indices , la valeur moyenne valant pour l'ensemble des communes étant notée à 100 points : - valeur moyenne - écart-type - valeurs minimale et maximale	Section 8.2.2 Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-4 "Indice synthétique des besoins"

9	Pondération des indices : ISB pondéré selon les comptes communaux	Section 8.2.3 Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-5 "Pondération"
10	Simulation pour 10 millions de francs, en péréquation verticale = calcul des effets péréquatifs pour les besoins	Section 8.3 Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-7 "Effets péréquatifs"
11	Calcul des incidences péréquatives par habitant	Section 8.3.2 Feuille "ISB Tableaux de la série 8" Tableau 8-8 "Incidences péréquatives" et Graphique 8-9 "Graphique des incidences péréquatives"

Chapitre 6

Le cadre général du débat actuel

Ce sixième chapitre décrit le cadre général du débat actuel sur la péréquation des besoins. Il est organisé en trois sections. La première a pour objet de fixer les concepts théoriques d'une péréquation des besoins du point de vue de l'économie politique. Elle aborde les questions qui tournent autour de la justification d'une péréquation des besoins. Dans le contexte fribourgeois actuel, la péréquation mélange les genres : le calcul des indices de capacité financière communale contient des indicateurs de ressources et de besoins, même si à l'usage la péréquation est plutôt du premier type. Corriger les défauts du système actuel consiste en tout premier lieu à séparer l'une et l'autre. Mais dissociées, sont-elles les deux indispensables ? La théorie ne donne pas de réponse. Par contre, si la réponse politique est affirmative, l'économie politique décrit des approches possibles et fournit les éléments d'une démarche appliquée cohérente. À l'instar de ce qui est fait dans le chapitre 2 concernant la péréquation des ressources, la première section tente ici de modéliser la péréquation des besoins, non pas pour déboucher immédiatement sur une proposition, mais pour expliciter la démarche et en préciser les contours. La section 6.2 dresse l'inventaire des systèmes péréquatifs dans les cantons en 2005 : il s'agit de repérer des "bonnes pratiques" qui pourraient servir par adaptation au contexte fribourgeois, si ces pratiques se sont révélées concluantes dans les cantons respectifs, ou au contraire éviter de reproduire des erreurs ou des faiblesses enregistrées ailleurs. Enfin, la section 6.3 s'arrête sur la RPT fédérale dans sa dernière version : l'intérêt ici est que la nouvelle politique fédérale en matière de péréquation sépare celle des ressources de celle des besoins, démarche que nous reprenons à notre compte pour Fribourg.¹

¹ Dans ses travaux sur la politique péréquative fédérale, finalement publiés en 1995, Dafflon avait déjà analysé les difficultés qui résultaient de la combinaison en un seul indice des indicateurs de ressources et de besoins. La commission fédérale d'experts chargée de vérifier ce diagnostic et d'élaborer des propositions de solution avait confirmé la nécessité d'abandonner ce couplage (Frey, Dafflon, Jeanrenaud, Meier et Spillmann, 1994). La séparation de la péréquation des ressources de celles des besoins fut dès lors acquise dans tous les documents ultérieurs (DFF, 1999; Conseil fédéral, 2001) et jamais remise en question.

6.1 L'économie politique de la péréquation des besoins

6.1.1 Justification d'une péréquation des besoins

On a énuméré dans le premier chapitre les origines possibles des disparités fiscales (section 1.2) : trois d'entre elles concernent le thème de cette troisième partie : les besoins, les coûts unitaires des BCL sous tutelle et le nombre d'unités de BCL permettant d'atteindre des économies d'échelle (chapitre 1, encadré 1-1). On a également précisé que seules les disparités de situation devaient être compensées, et non les disparités de gestion qui, elles, relèvent des choix communaux. Dire que ces disparités "peuvent" être compensées n'est pas encore affirmer qu'elles doivent l'être; il faut trouver une justification. Intuitivement, il semble logique que des arguments de besoins et de coûts soient pris en compte dans un système de péréquation. En intégrant les besoins des collectivités locales dans la péréquation, on peut tenir compte des différences de résidus fiscaux (somme des écarts entre les avantages individuels des services collectifs locaux et la charge fiscale qui en résulte) avec plus de précision et améliorer l'efficacité et l'équité pour l'espace considéré. On aurait a priori une démarche technique et objective (écarts des besoins et écarts des coûts) sur laquelle fonder une proposition.

Cette intuition ne résiste pourtant pas à l'analyse. La péréquation des besoins ne peut reposer que sur un argument d'équité et donc, en amont, sur un jugement de valeur. Il s'agit avant tout d'un choix politique. En effet, l'efficacité allocative est inférieure si le centre subventionne les communes connaissant des coûts structurellement plus élevés. De telles subventions modifient les rapports des prix et ne sont donc pas spatialement neutres puisqu'elles n'incitent pas les contribuables à rechercher la commune avec le meilleur rapport BCL-impôt. Deux autres inconvénients sont souvent ajoutés :

- Quel argument justifie a priori que la production des BCL soit subventionnée tandis que le secteur privé supporte les mêmes désavantages spatiaux de coûts, mais doit s'adapter ? Un jugement de valeur est indispensable pour justifier ce genre de transfert.
- Des rémunérations plus élevées des facteurs de productions pourraient aussi correspondre à une productivité plus grande. Compenser les écarts de ces facteurs (ici d'inputs publics) découragerait les investissements visant à augmenter la productivité.

Les auteurs qui apportent des arguments en faveur de la péréquation des coûts le font uniquement pour des raisons d'équité. Ils appliquent une notion d'équité "fonctionnelle" (categorical cost equalisation = péréquation des coûts par catégorie), c'est-à-dire par catégorie de BCL. Il est possible que les acteurs politiques souhaitent qu'une certaine prestation publique soit fournie en quantité et qualité identiques dans tout le pays, respectivement dans toute une région (canton). Dans ce cas, les différences de besoins et de coûts de production devraient aussi être prises en charge par le même échelon gouvernemental qui

prend la décision de fixer la norme minimale à fournir. Les auteurs se réfèrent fréquemment à l'exemple de l'enseignement primaire et secondaire.

Des questions cependant restent ouvertes. On en mentionnera trois - les définitions, les normes, les surcoûts - qui nous semblent emblématiques de la démarche péréquative non pas tant en raison de caractéristiques techniques propres qui seraient insurmontables, mais parce qu'elles soulèvent des problèmes de transparence dans les choix, qui doivent être explicités, et demandent l'intervention politique dans le débat technique, en ce sens que l'économie politique ne donne pas une réponse définitive et que des choix doivent être faits.

- La première concerne la distinction entre péréquation des besoins, péréquation des coûts ou péréquation des dépenses.² Par écart de *besoins*, on fait référence à des tâches que certaines collectivités auraient, et d'autres pas. Des écarts de besoins pour certains biens publics locaux peuvent engendrer des charges importantes sur les budgets locaux. La situation géographique ainsi que la composition socio-économique ou démographique de la population peuvent susciter des besoins spécifiques qui grèvent le budget. Les coûts du déneigement dans les régions montagneuses ou les coûts de l'aide sociale dans les villes pourraient souvent être cités comme exemples. Les différences des *coûts* pour les biens publics causent aussi des disparités entre les collectivités locales. Les coûts par unité ainsi que la structure des coûts (économie d'échelle, problème de la dégression des coûts fixes) influencent significativement le budget. Par exemple : la construction et l'entretien des routes sont significativement plus onéreux en zone de montagne qu'en zone de plaine. Enfin, par péréquation des *dépenses*, il faut comprendre la compensation des différences des montants par habitant consacrés à certaines tâches communales sélectionnées. Peut-on, avec certains auteurs, admettre que la dépense pour un BCL peut servir comme approximation des besoins : une collectivité qui dépense beaucoup pour un BCL serait celle qui a un fort besoin, un raccourci problématique dans bien des cas. Comme on le verra par la suite, ces distinctions ne sont pas toujours clairement formulées, un terme se substituant parfois à un autre sans précision. La RPT ajoute un nouveau terme en parlant de péréquation des "charges".
- Lorsqu'on aborde les problèmes de "besoins" et de "coûts", en application du concept d'équité fonctionnelle pour les tâches sélectionnées, il faut alors se référer à une norme. Dire d'une tâche publique locale qu'elle est "importante pour tous les habitants d'un pays", repose sur un jugement de valeur, une appréciation de ladite tâche. Mais cela signifie également qu'on doit en fixer le standard de production et, à hauteur de ce standard, mobiliser des facteurs de production, donc des coûts. Or, plus les tâches "à la norme" sont nombreuses (ce qui est une tendance observée), et plus les standards exigés augmentent, moins grandes sont les ressources à libre disposition des

² Needs equalization, cost equalization ou expenditure-based equalization (Bird & Vaillancourt 2007 : 268) dans la littérature anglo-saxonne traditionnelle sur le fédéralisme financier.

collectivités obligées de produire ces standards. Or, si les préférences des collectivités locales doivent être respectées pour profiter du gain de la décentralisation, la péréquation des coûts et des besoins ne peut pas miner l'autonomie fiscale des collectivités locales en fixant toujours plus de standards. On est ainsi dans une séquence contreproductive : plus on veut de péréquation des besoins ou des coûts, plus il faut fixer de normes, et moins l'autonomie résiduelle des communes est grande. Quelle est la bonne limite est aussi un enjeu politique.

- L'inefficacité de gestion dans la production des biens publics (x-inefficiency = les inefficacités X parce qu'on ne sait pas exactement à qui les attribuer, et parce que leurs causes sont diffuses) dans les collectivités locales ne peut pas être objet de la péréquation parce que cela encouragerait les bénéficiaires à des comportements stratégiques de type "oreiller de paresse" (à quoi bon faire l'effort de se rationaliser puisque les surcoûts sont pris en charge par d'autres !). Mais est-ce que tous les "surcoûts" apparaissent à cause d'une mauvaise gestion ? Comment déterminer objectivement les besoins et les coûts sur la valeur des outputs ? L'information fait souvent défaut et n'est guère facile à obtenir. Souvent on ne connaît que les dépenses effectuées pour les inputs (les facteurs de production), mais pas l'output ni la performance. Par exemple, on peut facilement mesurer le coût de l'enseignement primaire par classe ou par élève à partir des facteurs de production (salaires des maîtres, équipement et matériel scolaires, frais de bâtiment) ; mais comment mesurer la qualité de l'enseignement et de l'encadrement pédagogique ? Le surcoût ne peut se mesurer que par l'écart entre le bénéfice et les coûts normalisés ; mais souvent l'évaluation du bénéfice est extraordinairement difficile. Travailler simplement avec un "coût moyen" est une solution de rechange loin de satisfaire toujours.

6.1.2 Les approches possibles

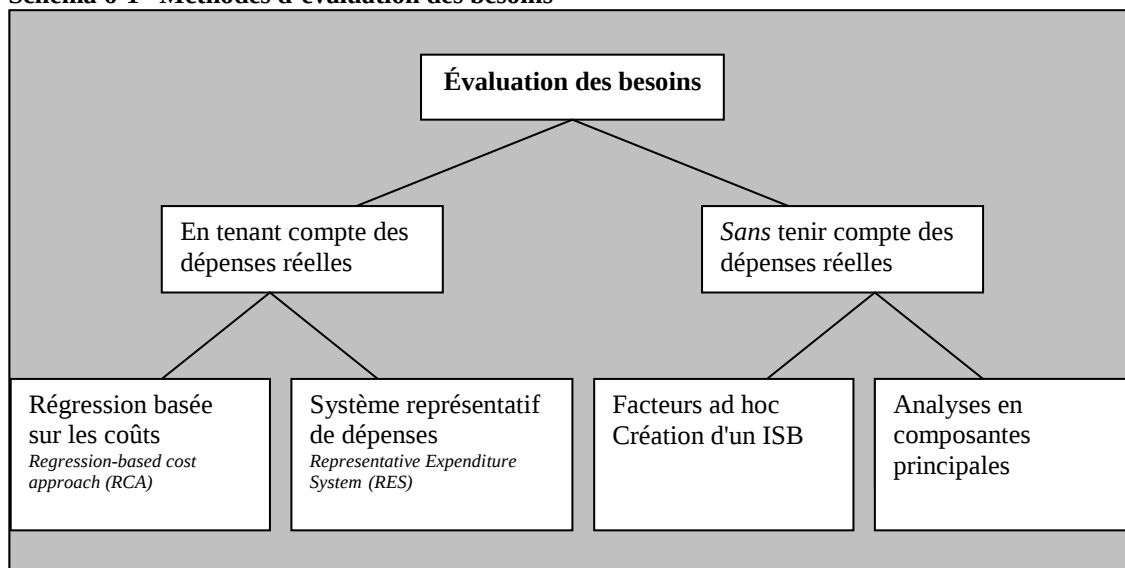
La théorie de la péréquation distingue quatre approches possibles en ce qui concerne les "besoins" ou "coûts" ou "dépenses" (sous les termes génériques de "needs equalisation" ou "costs equalisation").³

La première distinction repose sur la prise en compte ou non des dépenses réelles. Deux méthodes sont reconnues : la régression basée sur les coûts de production des tâches sélectionnées, dite "regression based cost approach" (RCA) et le système représentatif de dépenses, dit "Representative Expenditure System" (RES), qui consiste à formuler le "panier type" de BCL pour en estimer le coût moyen. Ces deux approches ont en commun qu'elles essaient de trouver les facteurs explicatifs de la dépense per capita pour certaines tâches, pour des catégories de dépenses ou pour l'ensemble des dépenses communales.

³ Pour une étude détaillée de ces quatre approches, voir Mischler P. : *Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich: Eine ökonomische Beurteilung eines Politikinstrumentes am Beispiel der Schweiz*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, chapitre 3.

Le *RCA* essaie de calculer un indice de coûts pour la production des biens publics. Ce calcul se fait en général par une démarche économétrique où l'on évalue les critères de coûts et les difficultés de situation qui influencent les dépenses par habitant.

Schéma 6-1 Méthodes d'évaluation des besoins



Le but du *RES* est de trouver les facteurs physiques principaux qui déterminent les dépenses per capita pour chaque catégorie de dépenses. L'exemple le plus pertinent sont les dépenses dans le domaine d'école primaire où le nombre d'élèves par rapport à la population totale et le nombre d'enfants par classe semblent les facteurs les plus importants expliquant les dépenses de cette catégorie.

Deux approches ne tiennent pas compte des dépenses. Il s'agit d'une part des mesures ad hoc et, d'autre part, d'analyses statistiques plus complexes, notamment l'analyse en composantes principales. L'analyse par *facteurs ad hoc* consiste à rechercher des critères ou variables qui expliqueraient certaines dépenses communales spécifiques afin de créer, si possible, un indicateur synthétique des besoins, ISB en abbréviation. La démarche repose sur une logique de relation "cause à effet" entre variables explicatives (les facteurs ad hoc) et les grandeurs expliquées (les dépenses ou les besoins). C'est la plausibilité de la relation, plutôt que sa preuve technique, et la cohérence de la démarche qui sont cruciales; le terme "ad hoc" ne signifiant pas ici que tout choix est permis s'il répond aux opportunités politiques du moment. En pratique, on estime une relation entre le nombre d'habitants (soit petit, soit grand), la densité de la population ou des autres critères de situation avec les charges des communes. Les catégories suivantes sont des facteurs ad hoc fréquemment utilisés :

- (a) géographiques : densité faible de la population, terrain difficile, climat, etc. ;
- (b) topographiques : l'altitude, terrain vallonné, qualité du terrain productif, etc. ;

- (c) démographiques : différentes cohortes d'âges recourent différemment à l'État ;
- (d) socio-économiques : certains groupes de la société demandent significativement plus de services que d'autres.

L'analyse en *composantes principales* est une méthode fréquente lorsqu'on connaît un ensemble de facteurs qui pourraient influencer les charges des communes pour une tâche, sans que l'origine exacte de la charge elle-même soit connue ou observable (ce pourrait être cet ensemble de causes, ou quelques-unes d'entre elles, mais on le pense intuitivement seulement, sans le savoir exactement). La méthode estime et met en évidence les composantes qui expliquent le maximum de la variance pour l'ensemble des facteurs.

À la lecture des résumés des quatre approches théoriques, on réalise bien quelle est la difficulté conceptuelle centrale : on ne peut évaluer ou mesurer les besoins qu'indirectement à travers des dépenses et des coûts servant d'approximation. Dans pratiquement tous les modèles, les variables sont à choisir d'une manière expérimentale : dans le RCA on parle "d'indices des coûts", dans le RES d'un panier de BCL "représentatifs", pour les facteurs ad hoc de "variables explicatives" et dans la dernière approche de "composantes principales". Il n'y a pas de théorie qui détermine les choix de ces facteurs.⁴

6.1.3 Modélisation

Pour comprendre en partie ces difficultés, nous esquissons ci-dessous deux modèles simples exprimant des dépenses et des écarts de coûts. Comme on le verra, il n'est pas si facile de décider a priori si ces écarts justifient une péréquation. Le premier exemple (graphique 6-2) concerne la grandeur minimale de la juridiction permettant d'engranger des économies d'échelle. Le second (graphique 6-3) propose de différencier objectivement des coûts de production, par exemple pour des raisons topographiques, mais en admettant que la production est efficace (pas d'inefficacité-X) et que la grandeur optimale du groupe d'utilisateurs peut être atteinte sans difficulté par élargissement de l'espace institutionnel (la commune) pour qu'il coïncide à l'espace fonctionnel (l'aire d'utilisation du BCL).

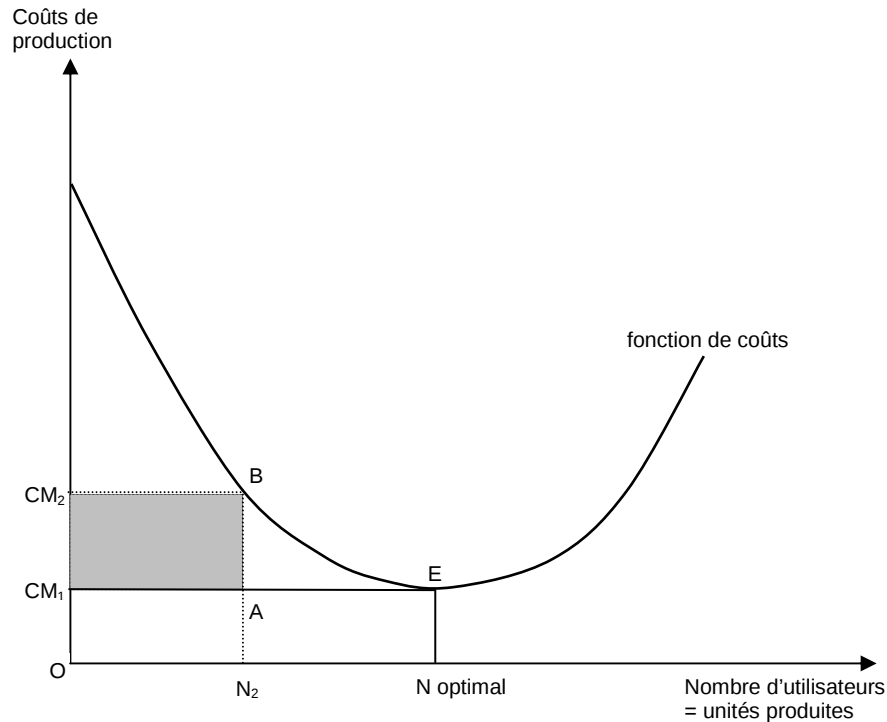
1^{ère} situation : la collectivité ne peut pas atteindre le seuil optimal

La première situation reflète une fonction des coûts très simplifiée, en forme de U, c'est-à-dire avec des rendements croissants dans la partie gauche du graphique 6-2 ($\leftarrow$ de N_{optimal}) et avec des rendements décroissants dans la partie droite ($N_{\text{optimal}} \rightarrow$). C'est une fonction typique des monopoles naturels avec une forte proportion de coûts fixes liés à l'investissement. L'abscisse indique le nombre d'unités produites; on admet par simplification que cela correspond également au nombre d'utilisateurs servis. En outre, on suppose que les habitants N de la

⁴ Mischler récapitule et résume les principales contributions théoriques de ces quatre approches dans sa thèse, op. cit., chapitre 3.

collectivité profitent d'une manière identique du service, respectivement qu'ils supportent également la charge du financement.

Graphique 6-2 La grandeur minimale de la juridiction



Dans ce modèle, la situation optimale se situe en E : elle combine la production au coût le plus faible pour une desserte maximale en " N_{optimal} ". La dépense totale est égale à $ON_{\text{optimal}}OCM_1$. On constate à ce point que le modèle fournit deux références : un coût minimal pour l'approche RCA, ou une dépense normée égale à une solution optimale, pour l'approche RES.

Si l'on oblige une commune à fournir ce service, mais que cette collectivité est trop petite pour atteindre un niveau N_{optimal} parce qu'elle se situe, par exemple, en N_2 , son coût de production s'élargit à N_2B ou OCM_2 sur l'ordonnée. La dépense totale devient ON_2BCM_2 . On voit immédiatement apparaître une difficulté d'interprétation pour la péréquation. Dans l'approche RCA, l'écart des coûts entre OCM_1 et OCM_2 est repéré si la fonction de coût est connue. Par contre, on ne peut pas utiliser comme telle la dépense monétaire parce qu'elle ne permet pas de distinguer les deux situations : il se pourrait bien qu'en francs, ON_2BCM_2 donne un montant total très proche de $ON_{\text{optimal}}OCM_1$. L'approche RES fait abstraction des dépenses réelles.

Reste un autre problème de fédéralisme financier, ignoré de la théorie péréquative tant dans le modèle RCA que RES. Avec une augmentation du nombre d'utilisateurs de N_2 à N_{optimal} , les coûts par contribuable pour financer le bien pourraient être réduits de OCM_2 à OCM_1 . Le coût supplémentaire

d'inefficacité de production dans une situation N_2 est égal à CM_1ABCM_2 (la surface rectangle grisée). La péréquation doit-elle intervenir pour combler tout ou partie de cette différence ? La réponse n'est pas aussi directe et aussi simple que la modélisation le fait croire. Il y a deux sorties possibles :

- (1) constater qu'avec une collaboration intercommunale ou une fusion, la commune pourrait atteindre le $N_{optimal}$;
- (2) constater que pour des raisons de situation topographique ou de distance, une telle collaboration n'est pas possible (par exemple, une commune de vallée alpestre peut collaborer en amont ou en aval, mais ne peut pas passer une chaîne de montagnes pour s'allier avec les communes de la vallée voisine).

(1) est une variable de gestion tandis que (2) est une variable de situation. La commune peut décider (1), mais ne peut rien pour (2). Dans le premier cas, une péréquation des besoins ne se justifie pas puisqu'elle serait une désincitation à une réforme organisationnelle des communes. Dans le deuxième cas, une compensation des coûts à hauteur de la norme est nécessaire pour arriver à une situation comparable (prestation à la norme et coût net après péréquation) - sauf évidemment à admettre le risque que les résidents quittent la commune en raison de sa cherté des BCL. Le niveau de gouvernement qui fixe la norme, normalement le canton, devrait en assumer la conséquence financière : on est ici dans une péréquation verticale.

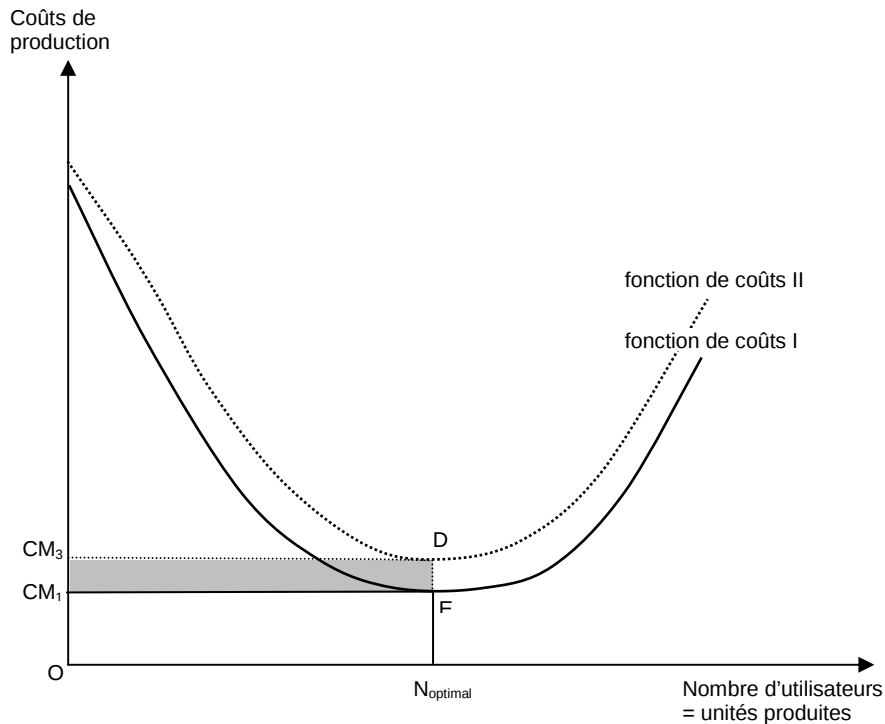
Il est possible que cette forme de péréquation ne se pratique qu'au prix d'une perte d'efficacité. Si la production de certains biens importants coûte trop cher, une migration vers des régions avec des coûts moins élevés serait souhaitable sous l'angle de l'allocation des facteurs de productions. La conséquence serait théoriquement le dépeuplement de certaines régions, ce qui pose des problèmes d'acceptation politique. En même temps, les arguments d'équité sont incontestés si l'on accepte l'immobilité de la population, par exemple parce qu'on ne veut pas de migration interne vers les villes. Par conséquent, la solution se trouve ici dans la transaction voulue entre efficacité, équité et d'autres arguments comme la cohésion, la solidarité interrégionale, la politique de développement régional ou l'aménagement territorial (pas de "désertification" de l'espace). Mais on voit bien, avec cet exemple, que la réponse n'est pas simplement "péréquative".

2^{ème} situation : avec deux fonctions de coût

Comme dans la situation précédente, la fonction des coûts moyens est en forme de U, c'est-à-dire avec des rendements croissants dans la partie gauche du graphique 6-3 ($\leftarrow$ de $N_{optimal}$) et des rendements décroissants dans la partie droite ($N_{optimal} \rightarrow$). Par contre, pour la même production, il y a deux fonctions I et II, dans les zones de résidence I et II, la seconde se caractérisant par un renchérissement continu, en tous les points, en raison de circonstances particulières, comme par exemple la topographie de l'emplacement de production (la fonction I correspondrait à une production en zone plate, la plaine, comme situation de

référence ; la fonction II en zone topographique tourmentée). Les autres hypothèses ne changent pas.

Graphique 6-3 N optimal avec deux fonctions de coûts



Dans ce cas, l'écart de coût de production est de CM_1EDCM_3 . Sauf à encourager les utilisateurs à quitter la zone de résidence II, il est nécessaire de prendre en charge cet écart de coût de production, qui est le résultat d'une variable de situation et non pas d'une variable de gestion. On devrait avoir, comme dans le cas précédent, une péréquation verticale, l'autorité prenant en charge cette péréquation étant celle qui fixe la norme de production. Notons que le déplacement des utilisateurs de la zone II vers la zone I ne résout rien ici : si les utilisateurs quittent la zone II, leur nombre diminue et on retrouve alors la première situation (à gauche du point D, le coût unitaire augmente). De plus, s'ils passent de la zone de production II en zone I, l'augmentation des utilisateurs en I se fait au détriment de l'efficacité productive : à droite du point E, les coûts de production renchérissent.

Cette deuxième situation est peu fréquente dans un contexte de péréquation des besoins. Elle implique d'abord que toutes les réorganisations territoriales aient été réalisées, que ce soit par collaboration intercommunale ou par fusion de communes, pour aboutir à une situation N "optimale". Ensuite, le pilotage de la péréquation exigerait de connaître toutes les fonctions de production des BCL

normés, ce qui est loin d'être acquis. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, les méthodes RCA ou RES ne sont guères adéquates.

Dans sa séance du 6 octobre 2005 (PV n° 8), le Copil a retenu en première analyse, et sous réserve des développements ultérieurs, la méthode des facteurs ad hoc pour la création d'un indicateur synthétique des besoins.

Il a écarté les méthodes basées sur les dépenses des communes en raison des inconvénients liés à ce système et énumérés plus haut. En particulier, il lui semblait que définir des normes de coûts pour un certain nombre de tâches spécifiques allait se heurter à des discussions sans fin pour savoir quelles tâches et quelles normes considérer. En outre, faire fixer par le canton des normes pour des tâches communales contredit la volonté de restituer plus d'autonomie et de responsabilités budgétaires aux communes, un des objectifs de la péréquation des ressources.

Le Copil a également examiné deux solutions alternatives, toutes deux éliminées. La méthode d'analyse en composantes principales est apparue peu adéquate car elle se noie dans un grand nombre d'indicateurs - pour autant que les séries statistiques soient disponibles, ce qui reste à vérifier dans le cas des communes fribourgeoises. L'exemple australien ne semble pas concluant et, en tout cas, pas reproductible pour 168 communes. Une autre possibilité serait de ne pas calculer un ISB, mais de rajouter un supplément péréquatif à la péréquation des ressources: cette solution est écartée, motif étant que les communes avec un faible indice de potentiel fiscal ne sont pas forcément celles qui ont relativement plus de besoins et inversement. L'adéquation n'est pas vérifiée.

6.2 La péréquation des besoins dans les cantons

Cette deuxième section résume les caractéristiques des systèmes de péréquation des besoins dans les 26 cantons. La description est analogue à celle que les auteurs avaient réalisée pour décrire les systèmes de péréquation des ressources (Mischler et Dafflon, 2003). Les bases légales ont été mises à jour (2005) là où des changements sont intervenus. Puisque l'économie politique de la péréquation fournit des pistes de solutions et des méthodes qui fondent la politique péréquative et l'oriente de manière cohérente, sans toutefois fournir des recettes prêtes à appliquer, une incursion dans les pratiques cantonales pourrait faire apparaître des expériences réussies, transposables au cas fribourgeois. À défaut, on pourrait obtenir des indications sur les pratiques possibles. Cependant, en guise d'avertissement, il faut procéder avec circonspection. Il est important de ne pas comparer directement les systèmes cantonaux sans une réflexion sur le cadre institutionnel. Pour certaines tâches, quelques cantons connaissent des structures différentes, spécifiques, par exemple en ce qui concerne l'enseignement (cantonalisation partielle). La répartition des tâches peut varier fortement d'un

canton à l'autre. Pourtant, la description des systèmes cantonaux peut être utile. Les systèmes en place ont beaucoup de similarités. En observant les bonnes et mauvaises pratiques et expériences, on peut en tirer certaines leçons en vue d'une réforme dans le canton de Fribourg; il n'est pas nécessaire de réinventer la roue.

Pour structurer la description des différents systèmes en place, on peut distinguer trois options :

a) Indicateurs des charges

Les systèmes fondés sur des indicateurs de charges se focalisent sur des fonctions communales particulières comme l'enseignement, les services sociaux, etc. Ils sont indirects : contrairement à leur appellation, ils prennent rarement en compte les dépenses⁵ ou les coûts, mais recourent à des indicateurs de causalité en termes de ratios ou de séries statistiques. Des indicateurs typiques sont par exemple pour le domaine de l'enseignement : le nombre d'élèves ou le nombre de classes.

Les charges des communes-centres sont identifiées sous forme de cas spéciaux puisqu'elles ne s'étendent pas à l'ensemble des communes, mais sur quelques fonctions spécifiques seulement. Cette manière de procéder pose souvent problème car elle prend souvent en compte des thématiques circonscrites à un périmètre local, comme les effets de débordement ou de congestion, des comportements passagers clandestins. C'est dire qu'il y a mélange des genres: on veut solutionner par la péréquation verticale des besoins des conflits d'agglomération qui ressortissent de l'allocation des ressources et appellent des solutions horizontales et locales, entre les communes concernées.

b) Charges à la norme

Dans ces systèmes de péréquation, on calcule des dépenses locales à la norme. Les dépenses réelles représentent généralement le point de départ pour appliquer les mesures de standardisation, si cela est nécessaire. Une mesure fréquente est, par fonction sélectionnée, la dépense moyenne par habitant. Ce faisant, l'indicateur à la "norme" intègre inévitablement des options de gestion des communes dans la mesure où elles exercent leur autonomie de décision (ne rien faire, faire plus ou autrement) pour ces mêmes tâches. Pour éviter cette situation, les transferts sont parfois bloqués à un plafond standardisé. Certains autres systèmes comparent les charges à la norme aux recettes normées elles aussi, afin de déterminer le transfert de péréquation sur la base d'une charge nette.

⁵ On dénonce ici une confusion due au cloisonnement néfaste des deux disciplines, fédéralisme financier et gestion budgétaire communale. Le fédéralisme financier parle de "charges" pour signifier les coûts des BCL que l'on veut soumettre à la péréquation (mais, on l'a déjà signalé, la frontière entre "coûts" et "dépenses" reste floue). Or, dans la comptabilité communale, les "charges" ont une signification autre et bien précise, celle d'écritures comptables inscrites au débit des comptes de fonctionnement (imputations internes, virement aux réserves et financements spéciaux) sans se traduire par une sortie monétaire, les sorties monétaires étant des "dépenses" et non des "charges". Tout cela n'aide évidemment pas à éclaircir le débat...

c) Capacité financière

L'indice de capacité financière qui est utilisé pour la péréquation des ressources englobe parfois également des critères de besoins, comme dans le canton de Fribourg. Dans certains cas, les formules contiennent des ajustements de l'indice pour des communes avec certaines caractéristiques (par exemple, les communes centres).

Quelques instruments cantonaux qui sont proches de la péréquation des besoins, voire assimilables à ce type de péréquation, ont été exclus :

- les systèmes qui sont appliqués irrégulièrement, par exemple l'aide à l'investissement pour les communes pauvres ou les transferts des gouvernements cantonaux pour les communes en difficulté;
- la péréquation indirecte n'est pas incluse dans la notion de la péréquation des besoins (péréquation des ressources rattachée à des fonctions, comme à Fribourg) ;
- quelques cantons ont réformé leur système de péréquation et ont introduit dans ce cadre-là une compensation pour les perdants de la réforme. Cette compensation pour les cas de rigueur est aussi exclue de la comparaison.

La réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a fortement influencé les efforts de réforme au niveau de la péréquation intercommunale. Souvent les cantons ont repris la démarche de la Confédération en ce qui concerne les indicateurs de besoins géo-topographiques et socio-démographiques.

Le tableau 6-4 résume les aspects de la péréquation des besoins dans chaque canton. Nous avons utilisé les trois options décrites pour structurer les systèmes respectifs et pour obtenir une première impression du fonctionnement de la péréquation des besoins. L'année de la dernière révision totale du système est indiquée entre parenthèse au-dessous du nom du canton. Les cantons sont présentés dans l'ordre constitutionnel.

Tableau 6-4 Péréquation des besoins dans les cantons (état à fin 2005)

Canton	Option
ZH (1966)	<i>Charges à la norme</i> La ville de Zürich est exclue du système de péréquation dans le canton de Zürich. La ville reçoit des transferts du canton pour les domaines suivants : (i) police, (ii) affaires culturelles et (iii) aide sociale. Les transferts dans ces domaines sont déterminés selon les dépenses nettes de la ville qui ne doivent pas dépasser un certain plafond par rapport aux autres communes.
BE (2001)	<i>Capacité financière</i> Le Conseil d'État définit chaque année les "charges de centre" des agglomérations. Ces charges se traduisent par une diminution de la capacité financière des communes de centre. <i>Charges à la norme</i> Les villes de Berne, Bienne et Thun profitent des transferts forfaitaires pour des charges dans les domaines suivants : (i) transports, (ii) sécurité publique, (iii) infrastructures d'accueil, (iv) sport et (v) sécurité sociale. <i>Indicateurs des charges</i> Les communes bernoises partagent les dépenses selon leur population dans les domaines suivants : (i) aide sociale, (ii) AVS, (ii) AI et (iv) prestations complémentaires AVS/AI. Pour les traitements du personnel enseignant : la population, le nombre de classes et le nombre d'élèves entrent dans le calcul. La clé de répartition dans le domaine des transports publics est déterminée selon l'offre de transport public et la population.
LU (2002)	<i>Capacité financière</i> Les communes centres reçoivent davantage de transferts dans les systèmes de péréquation des ressources. Le système prévoit un niveau minimal des ressources qui est plus élevé pour les communes centres. <i>Indicateurs des charges</i> Topographiques : (i) médian de l'altitude moyenne des communes, (ii) quote-part de la population dans la zone agricole. Le canton détermine la limite qui permet de recevoir des transferts. Socio-démographiques : (i) charges liées à l'enseignement, (ii) charges liées à la composition de la population, (iii) charges de l'infrastructure. Un grand nombre de critères statistiques définissent un indice pour chaque type de charge. Le canton détermine la limite qui permet de recevoir des transferts.
UR (1981)	<i>Capacité financière</i> Système de péréquation qui se base sur le coefficient d'impôt : les communes qui prélèvent un coefficient au-dessus de la moyenne reçoivent des transferts. Les communes de centre ont un coefficient artificiellement plus élevé, ce qui augmente leur droit aux transferts.
SZ (2001)	<i>Charges à la norme</i> Les dépenses moyennes ou des critères de causalité définissent les dépenses à la norme pour les différentes tâches des communes. Les communes les plus petites profitent d'un "supplément de structure" qui est ajouté aux dépenses à la norme. Afin de calculer les transferts de péréquation, il faut compenser l'écart entre les dépenses à la norme avec les revenus à la norme.

OW	Une réforme est en cours, mais les détails ne sont pas accessibles.
NW (2002)	<i>Charges à la norme</i> Définition des dépenses et des revenus à la norme pour les "Schulgemeinden". Les dépenses à la norme se déterminent selon les dépenses réelles avec des corrections possibles (p.ex. l'amortissement). Les transferts de péréquation se déterminent selon la différence entre les dépenses à la norme et les revenus à la norme.
GL (2000)	<i>Indicateurs des charges</i> 1% de la part d'impôt des communes à l'impôt cantonal est réparti selon des critères de besoins : (i) densité de la population, (ii) site économique, (iii) alpes et (iv) forêts. Les tâches de l'école et de l'aide sociale sont fournies par des entités institutionnelles séparées. Il y a une péréquation de ressources entre ces entités (Schulgemeinden und Fürsorgegemeinden).
ZG	-
FR (1991)	<i>Capacité financière</i> Il n'y a pas de péréquation directe dans le canton de Fribourg. Pourtant l'indice de capacité financière pour la péréquation indirecte tient compte des critères de besoins suivants : (i) la densité de la population, (ii) le taux d'activité et (iii) la croissance démographique.
SO (1983)	<i>Capacité financière</i> Deux indices entrent dans le calcul de l'indice de la capacité financière. Un indice corrige le rendement d'impôt avec des facteurs suivants : le résultat des comptes communaux, des amortissements exagérés, les paiements ou les recettes du fonds de péréquation, les redevances d'utilisation. Pour les villes, on pondère ces besoins de manière plus importante. <i>Charges à la norme</i> Les communes reçoivent des transferts si les dépenses per capita pour l'aide sociale dépassent la moyenne cantonale. La péréquation verticale couvre dans ce cas l'écart entre la moyenne et leurs dépenses réelles (transferts conditionnels).
BS	-
BL (2003)	<i>Capacité financière</i> Pour le calcul de l'indice de la capacité financière, deux éléments de besoins sont considérés : (i) le nombre d'habitants supérieurs à 79 ans et (ii) le nombre d'habitants avec un revenu imposable entre 1'000 et 48'000 francs.
SH (2004)	<i>Capacité financière</i> Le canton compense la ville de Schaffhouse pour ses charges de ville centre en réduisant la mesure de la capacité financière. <i>Indicateurs des charges</i> Les communes reçoivent une compensation des charges d'enseignement. Cette compensation dépend principalement du nombre d'élèves multiplié par une clé de répartition pour chaque niveau d'enseignement.
AR (2002)	<i>Indicateurs des charges</i> Les communes avec un nombre d'élèves supérieur à la moyenne cantonale reçoivent un transfert forfaitaire selon leur capacité financière.
AI (2002)	<i>Charges à la norme</i> Péréquation des ressources entre les "Schulgemeinden".

SG (1985)	Le canton peut verser des transferts en faveur de la ville de St-Gall à cause de ses dépenses supplémentaires en tant que commune centre. Le canton définit les conditions des transferts.
GR (1993)	<i>Capacité financière</i> L'indice tient compte des indicateurs de charges suivants : (i) "besoins de base", (ii) nombre d'élèves et (iii) surface de la commune.
AG (1983)	<i>Charges à la norme</i> La totalité des besoins à la norme est mise en relation avec les revenus à la norme des communes. Les besoins sont calculés comme suit : besoin de base (5% des dépenses totales pour chaque commune) + dépenses réelles (des tâches acceptées par le Grand Conseil) + le reste des dépenses réelles selon les critères suivants des communes: (i) population, (ii) nombre de places de travail, (iii) nombre d'élèves, (iv) surface de la commune = besoins financiers
TG (2002)	<i>Capacité financière</i> Il y a une réduction de la capacité financière de 10% pour les villes dans le cadre de la péréquation des ressources. <i>Indicateurs des charges</i> Les communes avec une densité de la population inférieure à 50% de la moyenne cantonale profitent des transferts échelonnés. <i>Charges à la norme</i> Les communes qui subissent des dépenses per capita pour l'aide sociale supérieures à 150% de la moyenne nationale reçoivent des transferts échelonnés. Pour les "Schulgemeinden", le canton paie 80% des traitements des instituteurs et un certain montant des coûts de fonctionnement de l'école si la "Schulgemeinde" ne peut pas les financer avec un coefficient d'impôt à la norme.
TI (2002)	<i>Indicateurs des charges</i> Les communes dans une situation financière très difficile, qui ont en même temps un coefficient d'impôt très élevé, profitent des transferts dans les domaines suivants : (i) la circulation, (ii) le transport des élèves et (iii) l'eau potable. Les communes bénéficiaires sont nommées explicitement dans le règlement cantonal.
VD	Aujourd'hui le canton de Vaud n'applique qu'une péréquation des ressources. Pourtant, il y a un projet de loi qui prévoit une péréquation des besoins (mars 2005). La discussion au Grand Conseil est prévue au mois de mai 2005. <i>Charges à la norme</i> Une péréquation des besoins est prévue dans les domaines suivants : (i) le transport scolaire, (ii) les routes, (iii) le transport public et (iv) l'entretien des forêts. Les communes sont compensées pour 85% de leurs dépenses dépassant un certain plafond en terme de coefficient d'impôt.
VS	Le canton du Valais ne connaît qu'une péréquation des ressources. Un projet de loi pour un nouveau système de péréquation financière date du mois d'octobre 2003. Ce projet contient des éléments de la péréquation des besoins. <i>Capacité financière</i> Les ressources des communes à faible population sont réduites pour le calcul de la capacité financière, ce qui augmente les transferts dans le cadre de la péréquation des ressources.

	<i>Indicateurs des charges</i> Les communes avec un indice de charges supérieur à la moyenne profitent des transferts. L'indice se calcule selon les critères suivants : (i) l'altitude, (ii) la densité de la population, (iii) la population, (iv) l'effort fiscal.
NE (2000)	<i>Indicateurs des charges</i> Le canton de Neuchâtel utilise un indice des charges dans le cadre de la péréquation des besoins. Cet indice prend en compte les charges topographiques ou socio-économiques avec les indicateurs suivants : (i) population, (ii) altitude, (iii) charge fiscale. Il utilise aussi deux coefficients qui expriment les charges des centres: (i) un coefficient de centre pour les trois villes Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle qui est plus important quand beaucoup de communes sont proches du centre et leur population importante; (ii) un coefficient d'accessibilité qui augmente quand une commune est loin d'un centre et que le coefficient dudit centre est plus élevé. Il y a une pondération pour les différents critères. Une particularité du système est le fait que les communes avec moins de charges financent les transferts aux communes avec des charges importantes.
GE (1973)	<i>Capacité financière</i> L'indice tient compte de différents critères de charges: (i) revenu fiscal par élève, (ii) revenu par surface du domaine public, (iii) de la charge fiscale des communes et (iv) la population.
JU (2004)	<i>Indicateurs des charges</i> Il y a un indice des charges topographiques. Les indicateurs suivants entrent dans le calcul : (i) la densité de la population et (ii) la charge de déneigement pour les communes dont l'altitude dépasse 800m. <i>Charges à la norme</i> Les villes de Delémont et Porrentruy reçoivent des compensations des communes de la couronne urbaine et du district. Le canton détermine l'importance des transferts.

La synthèse des situations cantonales fait ressortir quatre caractéristiques : domaines d'intervention, critères, autres options et situations particulières des villes.

Les domaines sélectionnés

- les plus fréquents : écoles, aide sociale, transports scolaires;
- autres domaines (selon la classification fonctionnelle du plan comptable harmonisé) : 1 police, sécurité publique; 3 affaires culturelles et sports; 5 AVS, AI, prestations complémentaires, structures d'accueil de la petite enfance; 6 transports publics, routes, circulation; 7 eau potable; 8 forêts;
- sans précision : "besoins de base" et "infrastructures".

Les critères

Les critères servent à identifier et à quantifier des écarts "objectifs" entre les situations communales. Il faudrait, en plus, que les séries statistiques choisies soient des variables explicatives plausibles des différences de besoins en BCL communaux. La variété de critères nous laisse dubitatif face à cette exigence; la relation causale n'apparaît pas clairement dans les textes cantonaux examinés :

- critères géo-topographiques: altitude, zone alpes, forêts, surface des communes, charges de déneigement, coefficient d'accessibilité;
- critères démographiques: population, population en zone agricole, densité de la population, croissance démographique, population plus âgée que 79 ans, nombre d'élèves;
- critères économiques: site économique, taux d'activité, nombre de places de travail, coefficient de "centre";
- critères fiscaux: effort fiscal, nombre de contribuables avec un revenu imposable en dessous de 48'000 francs.

Les autres options

Quelques cantons précisent d'autres options qui, le plus souvent, sous-tendent des situations de marchandage politique ad hoc : ainsi le parlement cantonal "définit les tâches" ou "nomme les communes bénéficiaires"; les législations se réfèrent à des "dépenses nettes plafonnées", des "normes" (sans préciser comment elles sont définies ni quel processus amène ces définitions), ou simplement des "dépenses per capita".

Mention spécifique des situations particulières des villes

Dans six cantons, la législation nomme la/les villes et communes urbaines qui bénéficient d'une situation particulière; tandis que dans trois cantons, la législation parle simplement de la position de "communes-centres".

Quelle leçon tirer de cette énumération qui puisse servir à l'étude du cas fribourgeois ? Comme nous le verrons, les domaines qui ressortent de l'inventaire donné dans le tableau 6-4, se retrouveront dans l'approche que nous proposerons dans le chapitre 8 : école, domaine social, ordre et sécurité, routes. Les critères sont nombreux et nécessiteront un examen approfondi. L'exigence est claire : un critère n'est sélectionnable que s'il existe une relation plausible et cohérente entre celui-ci et le "besoin" identifié. Les "autres options" ne méritent pas qu'on les retienne : la cohérence à moyen et long terme interdit que les contours d'une péréquation des besoins dépendent en partie de situation ad hoc. En outre, les concepts imprécis n'ont pas grande valeur du point de vue de leur mise en œuvre. Enfin, les situations particulières des villes-centres sont le plus souvent circonscrites à un espace de référence micro-régional qui doit trouver une solution entre les communes concernées, donc horizontale et limitée. Le problème est rarement cantonal; or, le canton n'a pas à se substituer aux communes concernées pour solutionner des questions allocatives de débordement, de congestion ou de comportements stratégiques locaux - au mieux, le canton peut imposer une solution locale, mais non pas donner une solution cantonale à un problème local.

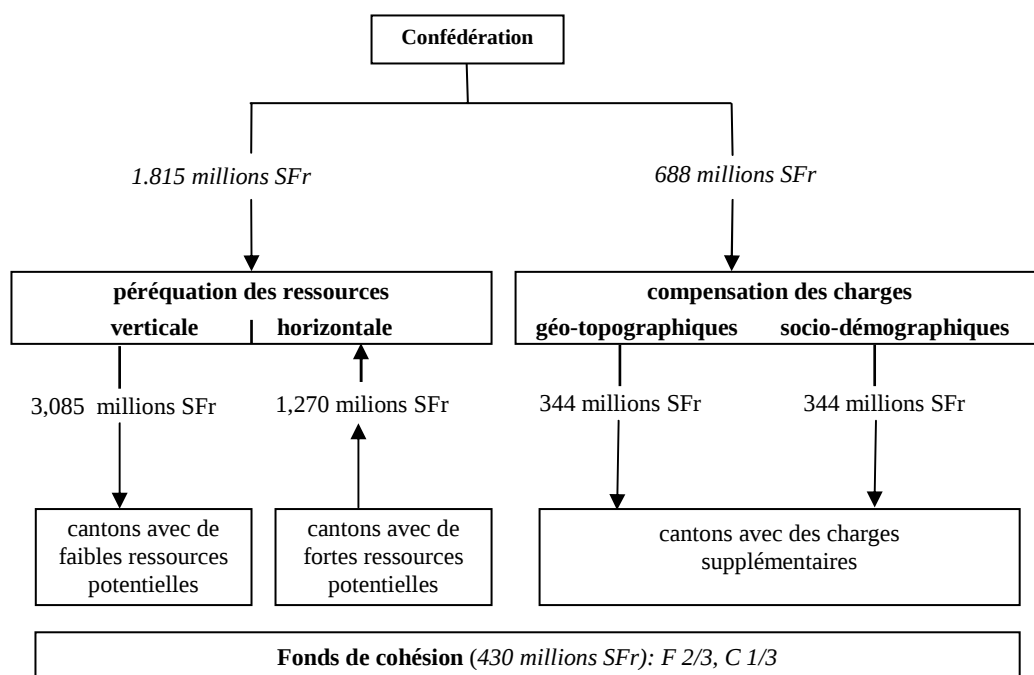
6.3 La Nouvelle Péréquation financière fédérale

La Nouvelle Péréquation financière fédérale, entre la Confédération et les cantons a été débattue de 1995 à 2003. La première version, proposée par le Département fédéral des finances et les cantons, a dû être remaniée à plusieurs reprises à la suite des procédures de consultation. Une version finale a été acceptée le 28 novembre 2004 par une majorité de cantons et de votants (Dafflon, 2004). Les critères ont été par la suite adaptés et les montants revus (DFF et CdC, 2006).

La péréquation financière au sens strict doit assurer aux cantons ayant des ressources fiscales inférieures à la moyenne qu'ils disposeront de moyens financiers suffisants pour réaliser les tâches qui leur sont attribuées. Les disparités fiscales cantonales devraient être atténuées à moyen terme.⁶ En outre, les charges de certaines tâches, plus lourdes selon les situations spécifiques des cantons, devraient être compensées, au moins en partie. Pour atteindre ces deux objectifs, la Confédération disposera de deux instruments, la "péréquation des ressources" et la "compensation des charges". Le schéma 6-5 résume la nouvelle politique péréquative fédérale (DFF et CdC, 2006 : 10).

La péréquation des ressources est fondée sur un nouvel indice du "potentiel d'imposition" de chaque canton. La péréquation des besoins, telle qu'elle existe aujourd'hui dans l'indicateur de capacité financière, disparaît au profit de deux mesures des différences de charges que peuvent avoir à supporter les cantons pour des tâches particulières. Le projet glisse de la "péréquation des besoins" vers des concepts de "compensation des charges géo-topographiques et des charges socio-démographiques". Par la suite, on a ajouté à cette proposition un "fonds de cohésion" dont le but est d'améliorer l'acceptabilité politique du projet.

⁶ Toutefois, la péréquation des ressources ne contiendra aucune référence explicite à un objectif d'harmonisation matérielle des impôts. Une proposition socialiste visant à harmoniser les charges fiscales cantonales de l'impôt direct à +/- 20 % de la moyenne de l'ensemble des cantons a été refusée par le Conseil national le 19 juin 2003, par 107 voix contre 44.

Schéma 6-5 La nouvelle péréquation financière au sens strict**6.3.1 La compensation des charges géo-topographiques**

La compensation des charges topo-géographiques part de l'hypothèse que les coûts unitaires de certaines prestations sont d'autant plus élevés que la situation d'un canton est décentrée, ou que sa configuration géographique et topographique est tourmentée (CF 2001 : 101). Une route ou un réseau de distribution d'eau sont objectivement plus onéreux à construire en zone alpine qu'en plaine. Trois situations peuvent être envisagées :

- (i) Le bassin de population desservi par une infrastructure est trop petit pour engranger des économies d'échelle malgré des collaborations intercommunales. Ce pourrait être le cas de l'épuration des eaux dans une vallée alpestre ("charges dues à la dissémination de l'habitat").
- (ii) La fonction de production est objectivement plus onéreuse; la topographie peut expliquer ce cas : une route de montagne coûte bien plus cher qu'en plaine ("charges dues à la déclivité du terrain").
- (iii) Des régions doivent fournir des tâches qui ne sont pas nécessaires ailleurs (la protection contre les éléments naturels, les avalanches et les torrents, par exemple : "charges dues à l'altitude").

Comme le projet n'envisage pas une péréquation des charges par tâche, mais cherche une formule globale de type "indicateur synthétique des charges", la question qui se pose est celle de trouver des critères à la fois suffisamment généraux et distincts pour favoriser les cantons qui se trouvent dans des situations géo-topographiques difficiles. Le tableau 6-6 retrace la discussion à ce propos. Il y a eu trois étapes : le rapport final de l'organisation du projet (DFF, 1999), contenant également les informations récoltées auprès des cantons durant la procédure de consultation; le message du gouvernement fédéral (CF, 2001) et, enfin, le rapport d'expert de 2004 examinant la faisabilité des propositions avancées dans le projet gouvernemental (Ecoplan, 2004). Les propositions du DFF (1999), des cantons et du Conseil fédéral (2001) de compensation des charges géo-topographiques découlent de la méthode dite "des facteurs ad hoc" décrite dans la section 6.1. Relevons également que les pondérations résultent d'un choix politique et non pas d'une pesée scientifique et objective des poids de chaque critère de causalité. L'analyse ultérieure d'Ecoplan (2004) recourt à la méthode des facteurs en composantes principales, mais en privilégiant les critères de causalité identifiés dans les messages précédents. Dans ce cas, les pondérations résultent de la méthode d'estimation elle-même, qui retient le poids explicatif de chaque variable indépendante reconnue.

Selon les premières estimations, 18 cantons bénéficieraient de ce fonds, soit dans l'ordre décroissant des montants à recevoir, entre plus de 100 millions de francs pour le premier et moins de 100'000 francs pour le dernier de la liste : Grisons, Valais, Neuchâtel, Berne, Argovie, Fribourg, Tessin, Uri, Appenzell Rh. Int., Lucerne, Glaris, Obwald, Schwyz, Thurgovie, Jura, St-Gall, Nidwald et Zoug.

Tableau 6-6 Compensation des charges géo-topographiques

<i>Critère</i>	<i>DFF 1999</i>	<i>Demande des cantons</i>	<i>CF 2001 : 102</i>	<i>Ecoplan 2004 : 6</i>	<i>Ordonnance OFPCC Projet 2006</i>
<u>Charges dues à l'altitude:</u> population au-dessus de 800 m. d'alt.	---	---	0.33	0.26	0.33
<u>Charges dues à la dispersion de l'habitat:</u> - densité de la population	0.50	0.50	0.166	0.22	0.165
- population des communes avec moins de 200 habitants	---	---	0.166	0.27	---
- structure de l'habitat = part de la population résidante en-dehors du territoire des agglomérations principales	---	---	---	---	0.165
<u>Charges dues à la déclivité du terrain:</u> - longueur des routes protégées	0.25	abandonné	abandonné	0	---
- surfaces forestières	0.20	abandonné	abandonné	0	---
- longueur des cours d'eau	0.05	abandonné	abandonné	0	---
- superficie au-dessus de 1080 m. d'alt.	---	0.50	0.33	0.24	---
- altitude médiane des surfaces productives	---	---	---	---	0.33

Les valeurs indiquent les pondérations envisagées par critère.

6.3.2 La compensation des charges socio-démographiques

C'est ici la situation des cantons fortement urbanisés et des agglomérations qui pose problème. Ces espaces enregistrent des coûts supplémentaires dans le domaine social en raison du plus fort taux de chômage, de la concentration de l'aide sociale. S'y ajoutent des coûts typiques de centralité, liés aux activités économiques, à l'encombrement dû aux pendulaires entre le domicile et le lieu de travail, et aux prestations sociales liées aux activités économiques (par exemple : les crèches). Les activités socioculturelles enfin engendrent des effets de débordement à résoudre. Par analogie à ce qui vaut pour la péréquation des charges géo-topographiques, ce sont des indicateurs généraux que l'on cherche à mettre en place. Le tableau 6-7 résume l'état des lieux au moment de l'acceptation par le peuple du nouveau régime constitutionnel de la péréquation, le 24 novembre 2004. À la lecture de ce tableau, on perçoit la double difficulté de la méthode des "facteurs ad hoc" : d'une part, identifier quels sont les "bons" critères de causalité; d'autre part, leur donner une pondération convenable dans la création d'un indicateur synthétique.

Selon les prévisions, 11 cantons seraient éligibles à recevoir une compensation allant de 68 millions de francs à moins d'un million : Genève, Zurich, Vaud, Bâle Ville, Tessin, Berne, Neuchâtel, St-Gall, Lucerne, Schaffhouse et Fribourg.

Si les grands principes énoncés ci-dessus sont généralement reconnus et acceptés en théorie du fédéralisme financier, il n'en va pas de même du détail de leur mise en œuvre. Dans le schéma 6-5, le fonds de compensation des charges est entièrement alimenté par la Confédération. Le montant total et son partage entre les deux catégories de charges supplémentaires ne répondent à aucune mesure objective : il a été négocié. Les critères de répartition ne sont pas encore connus avec certitude. Les tableaux 6-6 et 6-7 illustrent l'évolution et les hésitations dans les choix à faire. Le rapport mis en consultation en 1999 (DFF 1999) proposait une liste de critères avec des pondérations précisées. Lors de la consultation, les cantons en retinrent certains et en proposèrent d'autres, souvent sans précision sur l'importance qu'il faudrait attribuer à chaque indicateur. Le Message relatif au projet annonçait d'autres critères encore. Ceux-ci n'étaient pas encore quantifiés ni précisés; toutefois, il était prévu de pondérer les indicateurs socio-démographiques en fonction de leur impact respectif sur les coûts des prestations (CF 2001 : 120). La dernière colonne du tableau 5 donne la proposition tirée de l'étude confiée à Ecoplan chargé d'analyser cette question (Ecoplan 2004). Comme pour la compensation des charges géo-topographiques, l'approche officielle est fondée sur la méthode dite des facteurs ad hoc, avec comme objectif de construire un indicateur synthétique des charges, tandis que l'étude d'Ecoplan utilise la méthode des facteurs en composantes principales.

On peut tenter une explication des choix que la Confédération et les cantons ont fait en matière de compensation des charges, qui balise la réflexion sur quelques caractéristiques qui pourraient être reprises, ou en tout cas étudiées, dans la nouvelle péréquation des besoins fribourgeoise.

Tableau 6-7 Compensation des charges socio-démographiques

<i>Critère</i>	<i>DFP 1999</i>	<i>Demande des cantons</i>	<i>CF, 2001 : 109-113*</i>	<i>Ecoplan 2004 : 6</i>	<i>Projet d'ordonnance OPFCC 2006</i>
<u>A. pauvreté</u> : - personnes au bénéfice de PC - famille monoparentale avec enfant(s)	2.0 ---	X	indicateur de l'aide sociale cantonale à construire	indicateur à construire 0.40	Pour 2/3 part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la population résidente permanente
<u>B. classes d'âge particulières</u> : - population âgée de plus de __ ans - nombre d'élèves de langue étrangère - nombre d'élèves de classes spéciales	1.5 65 ans --- ---	X	80 ans X X	80 ans/ 0.25 non non	80 ans non non
<u>C. intégration des étrangers</u> : - population étrangère	0.5	X	adultes étrangers depuis plus de 10 ans en Suisse	0.35 comme CF, 2001	étrangers (sauf État limitrophe) vivant en Suisse depuis 12 ans au maximum
<u>D. drogue</u> : - thérapie des drogués	---	---	opportunité à examiner	non	non
<u>E. chômage</u> : - demandeurs d'emploi - chômeurs en fin de droit	2.0 ---	X	pertinence à revoir	non	non
<u>F. villes-centres</u> : - population des agglomérations d'importance nationale ou internationale	---	à déterminer	problèmes spécifiques aux villes-centres : nouvel examen	par commune : - taux d'activité 0.28 - densité 0.37 - population 0.35	Pour 1/3 par commune : - taille de la commune (Hi) - densité de l'habitat - taux d'emploi

X signifie que le critère est pris en considération, mais que sa pondération n'est pas encore décidée. Un texte signifie que le critère doit être pris en considération, mais qu'il doit être encore défini pour être quantifiable.

Lorsqu'elles sont indiquées, les valeurs correspondent aux pondérations envisagées par critère; *la pondération proposée est de 2/3 pour les critères A à C et 1/3 pour F (CF 2001 : 114). La pondération des critères à l'intérieur de chaque groupe se fait selon la méthode d'analyse en composante principale.

- ✓ Premièrement, la Confédération n'a pas retenu les méthodes fondées sur les dépenses effectives des cantons. Les dépenses cantonales ne répondent pas seulement à des normes dictées par le gouvernement fédéral, mais contiennent une part importante de choix budgétaires autonomes. Or, la péréquation des charges doit viser la norme, ou le besoin spécifique, mais pas les choix cantonaux (chapitre 1, section 1.2). En outre, il y aurait sans doute une très grande difficulté à se mettre d'accord sur un dénominateur commun des fonctions et des dépenses "normées".
- ✓ Deuxièmement, dans les deux formes de compensation des charges, la RPT cherche des critères susceptibles d'expliquer de manière plausible les charges prises en compte. On se situe clairement dans une approche en facteurs ad hoc.
- ✓ Les critères ne sont pas traités séparément : en recourant à des pondérations, le modèle préconise la construction d'un indicateur synthétique des charges.
- ✓ Reste un problème qui n'est pas résolu de manière satisfaisante dans les tableaux 6-6 et 6-7, celui de la pondération des critères. Si la pondération est indispensable à la construction d'un indicateur synthétique, le mécanisme de pondération ne peut être simplement "négocié". La pondération doit reposer sur une démarche non arbitraire; elle doit être transparente et cohérente. La pondération donnée par la méthode des facteurs en composante principale est, certes, plus technique puisqu'elle résulte de la démarche économétrique; cependant elle ne peut pas être transposée sans autre à une autre méthode. Dès lors, cette question devra être étudiée avec soin si une approche analogue devait être choisie.

Le Copil a pris connaissance de l'état des lieux sur le débat actuel relatif à la péréquation des besoins ou des charges lors de sa séance du 25 avril 2005 (PV n° 6). Lors de cette séance furent abordées les origines des disparités entre les communes, ainsi que sur les méthodes d'analyse d'évaluation des besoins. Il s'est également référé à la situation dans les cantons et, pour la RPT, aux critères de compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques.

Il a pris acte des conclusions de l'expertise tant en ce qui concerne les politiques péréquatives des cantons que pour la RPT, mais à ce stade sans prendre position ni procéder à des choix.

Chapitre 7

Rappel de la situation actuelle

Le bilan de la péréquation financière (Dafflon, 2004) a montré que l'effet du système actuel de péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg concerne exclusivement, et de manière indirecte, les ressources financières des communes, même s'il s'appuie sur des contributions communales à des dépenses publiques cantonales. Ce système ne connaît ni péréquation directe des ressources ni péréquation (directe ou indirecte) des besoins. L'étude fait l'inventaire de tous les flux financiers entre l'État et les communes et met en évidence les éléments des formules de répartition qui créent des incidences péréquatives entre les communes.

Ce bilan, s'il concerne avant tout la péréquation des ressources, contient néanmoins un certain nombre d'informations et de précisions analytiques qui ressortissent d'une péréquation des besoins. Cela n'en est pas franchement une, mais ces indications laissent à croire que le législateur ressentait, même si cela est plutôt intuitif, que le domaine des dépenses communales pour des tâches spécifiées présentaient des écarts (de coûts, de charges ?) méritant une forme de compensation. Le calcul de la capacité financière associe une notion de "besoins" pondérée pour un tiers; dans le domaine de l'école primaire, les montants de référence sont "normés" au coût moyen standard; enfin, les lois spéciales rattachent un élément péréquatif aux contributions des communes à des dépenses cantonales. Et même si le Bilan montre que les incidences le sont dans le seul domaine des ressources, on ne peut écarter l'idée que le législateur croyait aussi procéder à une péréquation des besoins puisque le critère de capacité financière englobe des indicateurs de besoins. Ces prémisses d'une possible péréquation des besoins sont rappelés ici non pas seulement "pour mémoire" mais encore parce que la construction d'une future "vraie" péréquation des besoins ne pourra faire table rase : il faut bien considérer le "ist-Zustand".

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première est un rappel des critères de besoins utilisés dans l'actuel calcul des capacités financières communales. Il s'agit surtout d'examiner dans quelle mesure les conditions qui ont prévalu à l'introduction de ces critères en 1975¹ sont encore valables à ce jour, d'autant qu'on les retrouve dans la RPT dans la proposition fédérale de compensation des

¹ La première péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg date de 1852. Les critères actuels ont été mis en place en 1976 (arrêté du 27 octobre 1975 du Conseil d'État du canton de Fribourg) à la suite du Rapport Gaudard-Deiss; cela correspondait au 5^{ème} système de péréquation, (Dafflon, 1981 : 60). En 1990, le critère d'effort fiscal était abandonné; le système de calcul de la capacité financière des communes était pour la première fois ancré dans une loi, du 23 novembre 1989 (Dafflon et al., 2004 : 6). Le système actuel est donc celui de 1976 corrigé en 1990.

charges socio-démographiques (Tableau 6-7, critère F). La deuxième section dresse l'inventaire des relations financières entre le canton et les communes qui comportent un élément péréquatif. Ce faisant, on borne le champ de la péréquation des besoins à ce qu'elle est aujourd'hui puisque la démarche a pour but d'améliorer le système et non pas de l'étendre à d'autres fonctions communales. La troisième section tente de reconstituer ce qu'auraient pu être les effets des contributions des communes à des dépenses cantonales si on leur avait appliqué le principe de causalité. La démarche poursuit deux objectifs. D'une part, en fixant un ou des critères de causalité, si cela se peut, on précise du même coup la série statistique permettant d'appliquer la méthode des facteurs ad hoc. D'autre part, on évalue un effet redistributif, car abandonner le critère de causalité pour répartir les contributions communales à des dépenses cantonales sur la base de la population légale implique déjà des conséquences de nature péréquative.

7.1 Le calcul actuel des capacités financières communales

Le système actuel de calcul des capacités financières communales tient indirectement compte des besoins. Il utilise trois critères, pondérés ensemble pour un tiers dans le calcul final, chaque critère de besoins ayant finalement le même poids (un neuvième, soit un tiers du tiers).²

Densité de la population

L'organisation des services publics serait plus onéreuse pour une population peu nombreuse, relativement dispersée ou vivant dans des conditions géographiquement peu favorables. Si le coût de production unitaire décroît à mesure que l'on augmente la quantité produite de certains services publics, ce coût serait plus faible dans des communes à forte densité de population que dans celles qui sont plus dispersées.³ Plus la densité de sa population est faible, plus une commune aura des besoins financiers réputés élevés. La mesure de la densité de la population permet d'en tenir compte en ce sens qu'une faible densité de la population contribue à réduire l'indice de capacité et ainsi augmenter les taux des subventions cantonales auxquelles une commune peut prétendre. La formule est :

$$(17) \quad \text{Indice de la densité de la population (D}_i\text{)} = \frac{\sqrt[3]{\text{POP}_i / \text{Km}_i^2}}{\sqrt[3]{\sum_i \text{POP}_i / \sum_i \text{Km}_i^2}} \times 100$$

où Km_i^2 est la surface de la commune i
 POP_i est la population résidante de la commune i
 (attention: distinguer de H_i qui est la population dite "légale")

² Le Bilan de la péréquation (Dafflon, 2004) décortique dans le chapitre 5, section 5.1.2 le calcul des critères de besoins dans le calcul de la capacité financière des communes; ce même chapitre en propose une lecture critique; raisons pour lesquelles nous ne revenons pas sur les détails ici.

³ Cette hypothèse sera inversée dans le nouveau système de péréquation des besoins proposé dans la section 8.1.1 du prochain chapitre.

Taux d'activité

Les communes, assumant le rôle de centres et de pôles régionaux de croissance sont amenées à produire des services généraux liés aux activités économiques de service, de production et de consommation, services qui sont ipso facto disponibles également pour les populations des communes voisines qui pendulent entre le domicile et le lieu de travail. Le taux d'activité établit un rapport entre le nombre de places de travail existant dans une commune et sa population légale. Prendre en compte l'inverse de ce taux reflète le fait que les charges auxquelles une commune centre doit faire face tendent à augmenter plus que proportionnellement lorsqu'elles ont des responsabilités régionales ou au niveau du district. De cette façon, on peut favoriser les communes centres par rapport aux communes résidentielles et par rapport à celles dont la vie économique est relativement moins intense.⁴ La formule est :

$$(18) \quad \text{Indice du taux d'activité } (A_i) = \frac{\sqrt[3]{\sum_i L_i / \sum_i H_i}}{\sqrt[3]{L_i / H_i}}$$

où L_i nombre de places de travail en équivalent plein temps dans la commune i
 H_i population légale de la commune i

Croissance démographique

Le troisième indicateur, relatif à la croissance démographique calculée sur dix ans, permet de tenir compte des besoins financiers accrus auxquels doit faire face une commune qui enregistre une augmentation de sa population plus forte que la croissance moyenne cantonale. Mais dans ce cas, la moitié seulement de cette différence est prise en compte. La raison est que les coûts de croissance en infrastructures et pour certains services communaux, tels ceux liés à l'aménagement des zones à bâtir ou des zones d'activité, les réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux, les stations d'épuration et les installations d'évacuation des déchets, doivent être supportés par des taxes et des redevances d'utilisation. Il y a donc une relation d'équivalence entre la prestation et le paiement, ce qui ne nécessite plus la prise en compte de disparités des coûts.⁵

⁴ Cette hypothèse est maintenue dans le nouveau système. Voir section 8.1.1 ci-après.

⁵ Hypothèse également maintenue dans le nouveau système (section 8.1.1).

La formule utilisée est :

$$(19) \text{ Indice } CR_i = 100 - \frac{\frac{[H_i^{(t)} - H_i^{(t-10)}] \times 100}{H_i^{(t-10)}} - \frac{\left[\sum_i H_i^{(t)} - \sum_i H_i^{(t-10)} \right] \times 100}{\sum_i H_i^{(t-10)}}}{2}$$

où CR_i indice de la croissance démographique de la commune i
 $H_i^{(t)}$ population légale de la commune i au temps t
 $H_i^{(t-10)}$ population légale de la commune i au temps $t-10$

La valeur de cet indicateur de croissance démographique se calcule comme suit:

- on détermine premièrement le taux d'accroissement démographique pour la commune considérée. Celui-ci est calculé en comparant les données de la population légale de la commune au temps t et au temps $[t-10]$ ans. Il est représenté par la première partie du numérateur de la fraction;
- le même taux d'accroissement est calculé pour l'ensemble des communes et pour la même période de référence (deuxième partie du numérateur);
- la différence de ces deux taux est prise en compte à hauteur de la moitié;
- la valeur ainsi déterminée est soustraite à 100, qui représente en points la croissance moyenne cantonale.

Le fait de soustraire à la valeur 100 la moitié de la différence de croissance entre la commune considérée pour le calcul et l'ensemble des communes montre que si une commune a un taux de croissance démographique plus haut que la moyenne, alors la valeur de l'indice de croissance démographique descend au-dessous de 100 points et contribue à diminuer l'indice de sa capacité financière. L'indicateur final permet donc aux communes ayant connu une croissance démographique forte de s'assurer un indice total plus faible et par ce biais, une augmentation de subventions ou une diminution de leurs contributions.

Indice des besoins

La valeur des trois indices présentés ci-dessus est calculée en points (par rapport à une moyenne de 100 points). L'indice des besoins financiers de la commune est calculé en faisant la moyenne arithmétique des trois :

$$(20) \text{ Indicateur des besoins financiers communaux } (B_i) = \frac{D_i + A_i + CR_i}{3}$$

où D_i indice de la densité de la population dans la commune i
 A_i indice du taux d'activité dans la commune i
 CR_i indice de croissance démographique de la commune i

Inclure des critères de besoins dans un indice de capacité financière est une manière de faire que l'on retrouve dans quelques systèmes cantonaux. Cette démarche est aussi celle qui sert pour le calcul de l'ancien indice de capacité financière des cantons dans la politique péréquative de la Confédération. Mais les critères de besoins retenus dans les indices et les pondérations varient fortement d'un système à l'autre.

Quelle appréciation pour le futur ?

Peut-on porter une première appréciation de ces trois critères dans l'optique de la nouvelle péréquation des besoins? Elle serait la suivante. On peut probablement accepter sans autre la logique qui sous-tend l'utilisation du taux d'activité et de la croissance démographique; par contre, la situation a évolué en ce qui concerne la densité de la population.

- Une commune qui offre un nombre de places de travail en proportion au nombre d'habitants plus forte que la moyenne doit sans doute supporter des charges spécifiques liées à la circulation et à l'infrastructure de communication des zones d'activité, à la création de voies réservées aux transports publics, de zones piétonnes et ainsi qu'au désengorgement des mouvements pendulaires. Si, comme le prévoit la péréquation des ressources, on prend en compte les recettes fiscales que ces activités économiques produisent (par le biais des critères de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital des personnes morales - chapitre 3, tableau 3-3), il est cohérent de tenir aussi compte des charges découlant de l'activité économique. Cette hypothèse maintient celle qui vaut dans la péréquation actuelle. Elle est également cohérente avec la nouvelle politique régionale en développement pour ce canton.
- La croissance démographique implique aussi des charges en accélération pour servir les nouveaux arrivants, notamment en ce qui concerne les écoles, les structures d'accueil de la petite enfance ou des personnes âgées, les routes. Bien certainement, toutes les charges ne sont pas nouvelles : il peut y avoir des économies d'échelle dans l'utilisation des capacités existantes, notamment en ce qui concerne les infrastructures des services publics tels que la distribution de l'eau ou l'évacuation et l'épuration des eaux, par ailleurs financés par des contributions causales. On peut donc défendre l'hypothèse qu'une partie au moins (ou seulement) de cette croissance devrait être prise en compte. Cette hypothèse maintient celle qui vaut actuellement.
- En ce qui concerne la densité de la population, notre appréciation est que l'on se trouve dans un contexte qui a considérablement évolué depuis le début des années 1980 et qui ne justifie plus l'hypothèse retenue. Il s'agissait alors de tenir compte des régions périphériques à faible densité afin de permettre leur développement, notamment en ce qui concerne l'aménagement des infrastructures et des conditions cadres de vie. On atteignait cet objectif en admettant l'équation "faible densité = besoins élevés = faible capacité financière" (avec une pondération de 1/9 dans le calcul des indices de capacité, rappelons-le). À cela s'ajoutaient les aides LIM pour les régions de

montagnes et aussi, la première étape de la politique cantonale en faveur des fusions de communes (prise en compte des déficits d'équipements pour les petites communes qui fusionnaient).

Cette situation a considérablement évolué. D'une part, on assiste à un renforcement des zones urbaines et des agglomérations, qui concentrent désormais de plus en plus les infrastructures de service pour elles et les communes voisines. Dans une situation de concurrence accrue et de globalisation, la concentration des atouts de l'économie fribourgeoise sur quelques espaces spécialisés devient nécessaire si le canton veut éviter d'être satellisé par les agglomérations proches, bernoise ou lémanique. D'autre part, les politiques cantonales du développement régional par la LIM et de réorganisation territoriale par les fusions de communes, notamment dans sa seconde phase, ont largement donné aux communes périphériques des opportunités de rattrapage, si elles ont su les saisir. Il faut donc passer à une nouvelle situation, qui exige une nouvelle hypothèse : ce sont avant tout les communes à forte densité de population qui supportent des charges spécifiques plus lourdes, notamment dans les domaines du développement économique et du social (les "A-Städte"). En admettant cette hypothèse, on inverse alors la manière de prendre en compte la densité de la population par rapport à ce qui se pratique dans le système actuel du calcul des capacités financières communales.

Dans sa séance du 29 mai 2006 (PV n° 14), le Copil a passé en revue les critères de besoins utilisés dans le calcul actuel des capacités financières communales. Il a reconnu que l'indicateur de la densité de la population, pris inversement comme c'est le cas aujourd'hui, ne paraît plus très judicieux. Le Copil ne s'est cependant pas prononcé sur la question "faut-il le supprimer ou l'inverser" ?

7.2 L'inventaire des fonctions touchées par la péréquation

Quelles sont les dépenses affectées par la péréquation indirecte des ressources? La réponse à cette question indique les domaines où le législateur fribourgeois a voulu une solidarité entre les communes. En principe, la péréquation se focalise sur les ressources. Mais comme l'indicateur de capacité comprend des critères de besoins dans la formule, la situation n'est pas claire : on ne peut pas dire sur la seule base du calcul de la capacité financière des communes que le législateur a voulu privilégier une forme ou l'autre de péréquation. On admet donc comme hypothèse de travail, qu'une péréquation des besoins n'est pas d'emblée ignorée. Cela signifie alors qu'il faut inventorier les domaines touchés et, dans la mesure du possible, évaluer les effets financiers des formules de répartition des contributions communales. Le tableau 7-1 récapitule pour l'année 2005 les transferts comprenant un complément péréquatif ainsi que leur importance en valeurs absolues; la deuxième colonne renvoie à la formule péréquative.

La démarche sera la suivante :

Premier pas

Si donc, intuitivement, le législateur fribourgeois a cru également toucher les besoins en appliquant une formule péréquative partant de la capacité financière des communes, les trois domaines mis en évidence dans le tableau 7-1 peuvent servir de base à la présente réflexion sur la péréquation des besoins pour définir quels sont les domaines que le canton devrait soumettre à une solidarité intercommunale. Quels sont les champs d'intervention ? Une manière de procéder est de prendre la classification fonctionnelle des tâches communales pour voir lesquelles sont soumises aux formules de solidarité péréquative dans le Bilan de la péréquation (chapitre 1, section 1.3).

Deuxième pas

Il est important de comprendre la différence entre péréquation des besoins et transferts calculés par habitant. Dans le système actuel fribourgeois, la plupart des dépenses avec transfert sont fondées sur le chiffre de la population et une formule péréquative. Si l'on supprime le complément péréquatif aux subventions ou aux contributions des communes à des dépenses cantonales, on aboutit de facto à une dépense identique par habitant (population légale le plus souvent) pour une certaine tâche. Par conséquent, on ne peut plus prétendre sur cette seule base qu'une commune a des besoins plus lourds qu'une autre ou des coûts différents : les disparités possibles ont été nivelées de facto par une clé de répartition qui prend en compte un seul critère, le coût moyen par habitant. On a déjà, implicitement et sans peut-être le vouloir, une forme de péréquation des coûts que l'on peut estimer. Une péréquation visant à compenser des disparités de coûts ou de besoins n'a de raison d'être que si le critère de répartition de la dépense est un critère de causalité (par exemple, pour l'école, le nombre d'enfants en âge de scolarité ou le nombre de classes) mais pas si le critère est celui de la population – qui annule les différences ou les disparités possibles.

Tableau 7-1 Transferts péréquatifs entre le canton et les communes, 2005, en francs

<i>Contributions des communes à des dépenses cantonales</i>	<i>Système péréquatif</i>	<i>Francs</i>
Traitement du personnel enseignant (enfantine)	B	11 324 624
Charges du personnel enseignant (enfantine)	B	1 969 515
Frais transport écoliers et maîtres itinérants (enfantine)	B	215 274
Traitement du personnel enseignant (primaire)	B	75 631 926
Charges du personnel enseignant (primaire)	B	13 003 867
Frais transport écoliers et maîtres itinérants (primaire)	B	3 009 556
Frais divers de scolarisation (primaire)	B	158 273
2 Enseignement et formation: subtotal		105 313 035
AVS	A	8 336 571
AI	A	15 247 601
Prestations complémentaires AVS	A	15 716 800
Prestations complémentaires AI	A	9 272 911
Allocations familiales fédérales agricoles	A	934 944
Allocations familiales personnes modestes sans activité lucrative	A	798 424
Assurance-maladie	A	10 147 365
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	A	34 392 362
Soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées	D	19 463 972
Part des communes à l'aide sociale matérielle immédiate	E2	560 937
Frais de l'aide aux victimes d'infractions	C	161 113
Frais des mesures d'insertion sociale	E2	563
Avances non récupérées sur pensions alimentaires	A	1 553 561
5 Affaires sociales: subtotal		116 587 124
Trafic régional	C	5 733 004
Indemnités à la société de navigation	C	119 907
6 Transports et communications: subtotal		5 852 911
Fonds d'encouragement aux fusions de communes	C	1 200 006
9 Finances: subtotal		1 200 006
Total I		228 953 076
Subventions cantonales aux communes		
Aides sociales aux Fribourgeois domiciliés dans le canton	E1	3 329 857
Aides sociales aux Confédérés domiciliés dans le canton	E1	3 753 309
Aides sociales aux étrangers domiciliés dans le canton	E1	4 776 398
Mesures d'insertion sociale	E1	169 204
5 Affaires sociales: subtotal		12 028 768
Total II		240 981 844

Sources: reprise du tableau 1-4, tableau T 3 A

En clair, cela signifie que si la prise en charge des coûts des diverses tâches s'écarte du critère de causalité, on est déjà en présence d'une forme de "péréquation". Ce deuxième pas devrait avoir pour but d'identifier clairement comment se joue la solidarité, par domaine, une fois que l'on a enlevé le critère de capacité financière dans la formule.

Troisième pas

Les catégories des dépenses et les dépenses par tâche qui sont finalement retenues doivent être décomposées en indicateurs de besoins. Quatre exigences doivent être satisfaites pour choisir les "bons" indicateurs :

- Les données statistiques sont identiques et homogènes pour toutes les communes. Elles sont accessibles sans difficulté (publiées) et suffisamment récentes : l'indicateur se base sur une statistique fiable.
- Il faut éviter de choisir des indicateurs d'input (les composantes de la fonction de production – par exemple, pour l'école, la fonction d'input comprend le personnel enseignant, la formation de ce personnel, les contenus des programmes, l'équipement, les bâtiments) et viser plutôt le nombre d'utilisateurs ou la qualité des biens fournis (mesure d'output). Cela permet de limiter les problèmes d'inefficacité-X dans la production des tâches locales.
- Une fois le système mis en place, les communes ne peuvent pas influencer les indicateurs par des mesures politiques individuelles : l'indicateur n'est pas manipulable.
- L'indicateur est compréhensible (dans un système démocratique, le coût de l'information doit être pris en compte) et temporellement stable (un critère peut être révisé à moyen terme sur la base des expériences acquises, mais pas à court terme pour des raisons ad hoc).

Dans sa séance du 30 mai 2005 (PV n° 7), le Copil a pour la première fois abordé la question de la causalité en relation avec le mode de calcul des contributions communales à des dépenses cantonales. Il s'agissait dès lors de mettre à jour les domaines touchés par les relations canton-communes et de tenter d'établir les critères de causalités.

La qualité des indicateurs a été discutée dans la séance du 29 mai 2006 du Copil (PV n° 14).

Il n'a pas été facile de restituer les critères de causalité dans les relations financières entre le canton et les communes, ni de le faire de manière exhaustive. L'annexe VI contient les notes des discussions avec les Directions concernées de l'administration cantonale. Deux thèmes furent abordés en réponse à deux

questions : (i) serait-il possible de remonter aux critères de causalité dans la répartition des charges entre les communes dans les domaines analysés; (ii) abandonner la pondération de la population légale par l'indice de capacité financière ou la classification inverse des communes poserait-il problème ?

Nous avons surligné en vert dans le tableau 7-1 les domaines pour lesquels les calculs de répartition selon le critère de causalité ont été possibles. Ces domaines sont repris dans la deuxième section de ce chapitre. Neuf domaines n'ont pas été pris en compte :

- soit parce que la RPT fédérale résoudra la question autrement : c'est le cas de l'AVS et de l'AI, tâches qui seront entièrement reprises par la Confédération;
- soit parce qu'il n'a pas été possible de remonter aux critères de causalité, le plus souvent parce que l'information n'existe pas et qu'il est donc impossible de construire une série statistique pour les 168 communes (prestations complémentaires à l'AVS et l'AI, excédent des dépenses des institutions pour handicapés, soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées);
- soit enfin parce que la statistique par commune n'existe pas (avances non récupérées sur les pensions alimentaires) ou que les répartitions ne concernent pas toutes les communes (indemnité à la société de navigation) ou enfin parce qu'il s'agit d'une mesure transitoire appelée à disparaître (fusion de communes).

Quant aux réponses données à la seconde question, elles sont positives sous l'angle technique : il ne devrait pas y avoir de difficulté particulière à supprimer la composante péréquative dans les législations pour les tâches considérées. Les répartitions se feraient alors sur la seule base du multiplicande, le plus souvent le chiffre de la population légale. Par contre, un souci manifeste de voir les clés de répartition changer a été exprimé de la part des services. L'idée de voir l'élément péréquatif sorti des clés de répartition cause de fortes inquiétudes, surtout là où cette modification de système pourrait amener de grosses différences de charges pour les communes (Copil, PV n° 14 : point 3.2). L'estimation des effets redistributifs et péréquatifs de la prochaine section répond à ces inquiétudes. Les effets sont identifiés pour chaque commune. Rappelons également qu'avec cette suppression des suppléments péréquatifs, la péréquation ne disparaît pas, mais elle est remplacée par une autre approche à deux composantes, péréquation des ressources par l'IPF et péréquation des besoins par l'ISB.

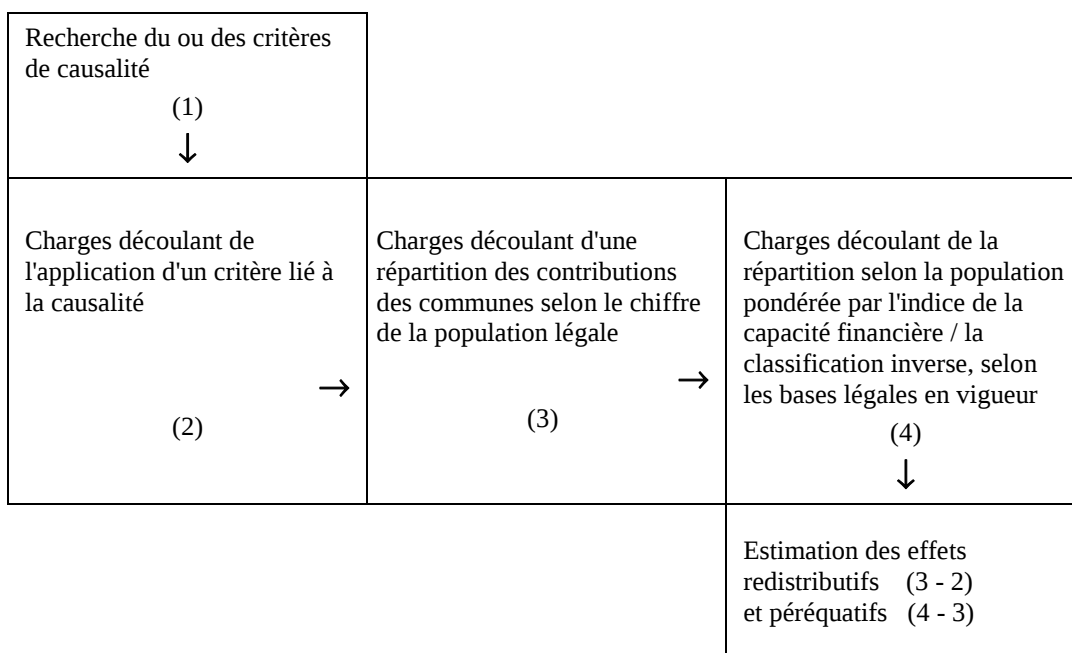
Le Copil a été tenu informé au fur et à mesure des discussions avec les services concernés de l'État sur l'identification des critères de causalité. (PV n° 8, 7 octobre 2005; PV n° 9, 7 novembre 2005; PV n° 12, 13 février 2006; PV n° 14, 29 mai 2006).

7.3 Estimation des effets redistributifs et péréquatifs

Pour estimer les effets redistributifs et péréquatifs dans les diverses tâches faisant l'objet d'une contribution des communes aux dépenses cantonales, on a procédé de la manière suivante :

- 1) avec l'aide du service concerné de l'administration cantonale, on a établi le ou les critères de causalité les plus plausibles;
- 2) on a ensuite réparti les contributions communales sur la base de cette clé de répartition, pour 2005;
- 3) on répartit également le même montant total mais en proportion de la population;
- 4) on applique enfin la clé de répartition du système péréquatif actuel.

Ce qui donne le schéma suivant :



La démarche de cette troisième section revêt un intérêt double. D'une part, il s'agissait d'examiner dans quelle mesure des critères de causalité existent déjà sous forme de séries statistiques disponibles et publiées. Dans la mesure où tel n'est pas le cas, il fallait alors étudier si la construction d'une telle série devenait utile et quelles ressources devraient être engagées pour cela. A priori, on est parti de l'idée que la mise en place d'une nouvelle série statistique pour la péréquation des besoins n'avait de sens que si cette série devenait en même temps un instrument utile de pilotage de politique publique cantonale dans le domaine considéré. Monter une statistique à seule fin de la péréquation des besoins ne devrait se faire que si le coût marginal était limité. Comme on le verra, l'expérience n'a pas été concluante de ce point de vue.

L'autre but est un objectif de clarté en calculant et expliquant les effets redistributifs et péréquatifs des divers systèmes. Pour ceux qui les appliquent, la signification des formules de répartition des charges est mal connue ou ne l'est pas du tout. Il existe un fossé entre les définitions légales et les applications qui en sont faites : les utilisateurs ne sont pas toujours à même d'expliquer leur manière de procéder; le lien avec la base légale sur laquelle la répartition se fonde n'est pas toujours connu ou explicable. On peut expliquer cette situation, même si elle n'est pas satisfaisante, par le fait que chaque service se préoccupe d'appliquer au mieux la clé de répartition qui lui est confiée pour la tâche spécifique que le service a la responsabilité de gérer; il ne considère simplement pas que cette clé fait aussi partie d'un autre ensemble, d'une autre politique, péréquative celle-là. Pour les communes qui subissent ou bénéficient de la péréquation, l'approche est autre. Ainsi, là où la péréquation les pénalise, des communes verraient d'un bon œil que la répartition se fasse plutôt en fonction de la seule population; mais elles ne considèrent pas comme un avantage pour elle d'abandonner le critère de causalité pour celui du chiffre de la population. Inversement, elles voudraient l'application du critère de causalité là où leur situation particulière rend ce critère plus avantageux. Or, il est évident qu'on ne peut pas adopter des formules de répartition à géométrie variable selon les avantages perçus par l'une ou l'autre commune individuelle. Il est vrai que l'on peut comprendre cette stratégie : avec les systèmes actuels qui multiplient les formules, les seuils et les plafonds (voir le bilan, dans Dafflon 2004), il n'y a pas de vue d'ensemble.

Les sous-sections suivantes parcourent les cinq principaux systèmes utilisés actuellement.⁶ Toutes les données se réfèrent à l'année comptable 2005 (Comptes de l'État). La séquence est celle que nous avons schématisée en quatre étapes. Afin d'éviter des répétitions dans le texte, nous nous limiterons dans ce qui suit à l'essentiel, les détails étant accessibles dans les tableaux mentionnés. Rappelons également, parce que cela est essentiel dans le contexte de cette expertise, que les données concernant les tâches particulières étudiées sont interprétées du seul point de vue de la péréquation : il n'y a aucune appréciation qualitative ou quantitative en regard de la politique cantonale spécifique à chaque tâche - ce n'est pas l'objet du mandat qui nous a été confié.

7.3.1 Contributions communales dans le système A

Tâches examinées

Allocations familiales agricoles;

Allocations familiales versées aux personnes de condition modeste sans activité lucrative;

Réductions des primes d'assurance maladie.

⁶ Les auteurs remercient les services de l'administration cantonale pour la mise à disposition des données, qu'ils ont dû souvent retravailler. Nous n'avons pas rencontré de problème de rétention de l'information ou d'obstruction de quelque nature que ce soit : toutes les informations requises ont été fournies dans la mesure où elles pouvaient l'être objectivement.

Clé de répartition

Dans le système A, la clé de répartition est 50 % selon le chiffre de la population et 50 % selon le chiffre de la population pondérée par l'inverse de la classification de 6 à 1 pour les classes 1 à 6.

Tableaux

7-2 Effets redistributifs et péréquatifs du système A (2005)

Tableau 7-20 Allocations familiales fédérales agricoles

Colonnes

1 à 3	données de base : numéro fédéral, nom de la commune, population légale
4 à 9	données : allocations familiales agricoles
10	répartition selon le critère de causalité
11	répartition selon la population légale
12	répartition selon la formule péréquative A
13	effets redistributifs par commune
14	effets péréquatifs par commune

Tableau 7-21 Allocations familiales versées aux personnes de condition modeste sans activité lucrative

15 à 18	données allocations familiales aux personnes de condition modeste
19 à 21	répartition : causalité, population légale, formule péréquative A
22	effets redistributifs par commune
23	effets péréquatifs par commune

Tableau 7-22 Montants versés pour la réduction de la prime d'assurance maladie

24 à 25	données réduction des primes d'assurance maladie
26 à 28	répartition : causalité, population légale, formule péréquative A
29	effets redistributifs par commune
30	effets péréquatifs par commune

Les résultats sont consignés dans le tableau 7-2. On constate que si l'on passe du critère de causalité à une répartition fondée sur le chiffre de la population légale des communes, un montant total de 1,6 millions de francs passe en + et en - entre les communes. Certaines communes paient plus (+ dans les tableaux 7-20, 7-21 et 7-22) avec une répartition selon le chiffre de la population légale qu'elles n'auraient payé avec le critère de causalité; ce qui fait bénéficier d'autres communes d'une réduction (-) de leur contribution. Notons qu'il n'est pas possible de dresser un bilan global net du système A en cumulant les trois tâches : les communes concernées par des contributions en + ou en - n'étant pas nécessairement les mêmes dans les trois tâches. L'effet péréquatif est celui qui est ressenti par les communes lorsque l'on passe d'une répartition selon le chiffre de leur population à la formule péréquative.

Tableau 7-2 Effets redistributifs et péréquatifs du système A (2005)

Tâches considérées	Montant réparti selon le critère de causalité*	Effet redistributif	Effet péréquatif
Allocations familiales fédérales agricoles	947 318	431 805	88 725
Allocations familiales versées aux personnes de condition modeste sans activité lucrative	848 568	377 916	79 476
Montants versés pour la réduction des primes d'assurance maladie	10 147 365	788 016	950 390
Totaux	11 943 251	1 597 737	1 118 591

Sources : Tableaux 7-20, 7-21 et 7-22

* Les montants répartis ne correspondent pas toujours exactement à ceux que l'on trouve dans le tableau 7-1. La raison est que les montants du tableau 7-1 proviennent du compte de l'État 2005, tandis que les montants des tableaux 7-20, 7-21 et 7-22 qui ont servi de base de calcul des effets péréquatifs et redistributifs proviennent des décomptes des services concernés de l'administration cantonale. Il y a des ajustements dus à des reports minimes de soldes comptables d'une année à l'autre.

7.3.2 Contributions communales dans le système B

Tâches examinées

Dépenses d'enseignement du degré préscolaire (année scolaire 2004/05);

Dépenses d'enseignement du degré primaire (année scolaire 2004/05).

Clé de répartition

Dans le système B, la clé de répartition est 30 % selon le chiffre de la population et 70 % selon le chiffre de la population pondérée par l'inverse de la classification de 6 à 1 pour les classes 1 à 6. Il faut y ajouter la correction CORR pour éviter que des communes paient avec le système péréquatif B plus qu'elles n'auraient à supporter si elles assumaient directement et seules les charges d'enseignement préscolaire et primaire (Bilan de la péréquation, chapitre 7, section 7.4.2).

Tableaux

7-3 Effets redistributifs et péréquatifs du système B (2004/5)

Tableau 7-30 Dépenses d'enseignement du degré préscolaire

Colonnes

- 1 à 3 données de base : numéro fédéral, nom de la commune, population légale
- 4 à 12 données : enseignement préscolaire
- 13 répartition selon le critère de causalité
- 14 répartition selon la population légale
- 15 répartition selon la formule péréquative B
- 16 effets redistributifs par commune
- 17 effets péréquatifs par commune

Tableau 7-31 Dépenses d'éducation du degré primaire

- 18 à 33 données : enseignement primaire
- 34 à 36 répartition : causalité, population légale, formule péréquative B
- 37 effets redistributifs par commune
- 38 effets péréquatifs par commune

Les résultats sont consignés dans le tableau 7-3. On constate que si l'on passe du critère de causalité à une répartition fondée sur le chiffre de la population légale des communes, un montant total de 11,45 millions de francs passe en + et en moins entre les communes. Certaines communes paient plus (+ dans les tableaux 7-30 et 7-31) avec une répartition selon le chiffre de la population légale qu'elles n'auraient payé avec le critère de causalité; ce qui fait bénéficier d'autres communes d'une réduction (-) de leur contribution. Comme pour le système A, il n'est pas possible d'additionner les effets du système B pour les deux tâches: les communes concernées par des contributions en + ou en - n'étant pas nécessairement les mêmes dans les trois tâches.

L'effet péréquatif est celui qui est ressenti par les communes lorsque l'on passe d'une répartition selon le chiffre de leur population à la formule péréquative. Il atteint 15 millions de francs dans cette estimation.

Tableau 7-3 Effets redistributifs et péréquatifs du système B (2004/5)

Tâches considérées	Montant réparti selon le critère de causalité	Effet redistributif	Effet péréquatif
Dépenses d'éducation du degré préscolaire (année scolaire 2004/05)	13 509 413	1 713 011	1 845 454
Dépenses d'éducation du degré primaire (année scolaire 2004/05)	92 374 323	9 746 859	13 302 478
Totaux	105 883 736	11 459 870	15 147 932

Sources : Tableaux 7-30 et 7-31

7.3.3 Contributions communales dans le système C

Tâches examinées

Frais de l'aide aux victimes d'infractions (2005);
Trafic régional (2005).

Clé de répartition

Dans le système C, la clé de répartition est 100 % selon le chiffre de la population pondérée par l'indice de la capacité financière de la commune.

Tableaux

7-4 Effets redistributifs et péréquatifs du système C (2005)

Tableau 7-40 Frais de l'aide aux victimes d'infractions

Colonnes

- 1 à 3 données de base : numéro fédéral, nom de la commune, population légale
- 4 à 5 données : aides aux victimes
- 6 répartition selon le critère de causalité
- 7 répartition selon la population légale
- 8 répartition selon la formule péréquative C
- 9 effets redistributifs par commune
- 10 effets péréquatifs par commune

Tableau 7-41 Trafic régional

11 à 13	données : trafic régional
14	répartition : causalité
15	répartition : population légale
16	répartition : formule péréquative C
17	effets redistributifs par commune
18	effets péréquatifs par commune

Les résultats sont consignés dans le tableau 7-4. On constate que si l'on passe du critère de causalité à une répartition fondée sur le chiffre de la population légale des communes, un montant total de 2 millions de francs passe en + et en - entre les communes. Certaines communes paient plus (+ dans les tableaux 7-40 et 7-41) avec une répartition selon le chiffre de la population légale qu'elles n'auraient payé avec le critère de causalité; ce qui fait bénéficier d'autres communes d'une réduction (-) de leur contribution. Les communes concernées par des contributions en + ou en - ne sont, là non plus, pas les mêmes dans les deux tâches. L'effet péréquatif est celui qui est ressenti par les communes lorsque l'on passe d'une répartition selon le chiffre de leur population à la formule péréquative.

Tableau 7-4 Effets redistributifs et péréquatifs du système C (2005)

Tâches considérées	Montant réparti selon le critère de causalité	Effet redistributif	Effet péréquatif
Frais d'aide aux victimes d'infractions	137 458	67 630	13 449
Trafic régional	5 852 911	2 021 979	1 804 277
Totaux	5 990 369	2 089 608	1 817 726

Sources : Tableaux 7-40 et 7-41

7.3.4 Subventions cantonales aux communes dans le système E1

Tâches examinées

Aide sociale aux Fribourgeois domiciliés dans le canton (2005);

Aide sociale aux Confédérés domiciliés dans le canton (2005);

Aide sociale aux étrangers domiciliés dans le canton (2005);

Mesures d'insertion sociale (2005).

Clé de répartition

Contrairement à ce qui vaut pour tous les autres systèmes qui sont des contributions des communes à des dépenses cantonales, le système E1 concerne le versement de subventions cantonales aux communes. Dans le système E1, la clé de répartition est 50 % selon le chiffre de la population et 50 % selon le chiffre de la population pondérée par l'indice de la capacité financière de la commune, mais avec un calcul par district.

Tableaux

7-5 Effets redistributifs et péréquatifs du système E1 (2005)

Tableau 7-50 Aide sociale aux Fribourgeois domiciliés dans le canton

Colonnes

1 à 3	données de base : numéro fédéral, nom de la commune, population légale
4 à 5	données : aides sociales aux fribourgeois
6	répartition selon le critère de causalité
7	répartition selon la population légale
8	répartition selon la formule péréquative E1
9	effets redistributifs par commune
10	effets péréquatifs par commune

Tableau 7-51 Aide sociale aux Confédérés domiciliés dans le canton

11 et 12	données
13	répartition selon le critère de causalité
14	répartition selon la population légale
15	répartition : population légale
16	effets redistributifs par commune
17	effets péréquatifs par commune

Tableau 7-52 Aide sociale aux étrangers domiciliés dans le canton

18 et 19	données
20	répartition selon le critère de causalité
21	répartition selon la population légale
22	répartition : population légale
23	effets redistributifs par commune
24	effets péréquatifs par commune

Tableau 7-53 Mesures d'insertion sociale

25 et 26	données
27	répartition selon le critère de causalité
28	répartition selon la population légale
29	répartition : population légale
30	effets redistributifs par commune
31	effets péréquatifs par commune

Les résultats sont consignés dans le tableau 7-5. On constate que si l'on passe du critère de causalité à une répartition fondée sur le chiffre de la population légale des communes, un montant total de plus de 7 millions de francs passe en + et en - entre les communes. Certaines communes paient plus (+ dans les tableaux 7-50 à 7-53) avec une répartition selon le chiffre de la population légale qu'elles n'auraient payé avec le critère de causalité; ce qui fait bénéficier d'autres communes d'une réduction (-) de leur contribution. Les communes concernées par des subventions en + ou en - ne sont, là non plus, pas les mêmes dans les quatre tâches. L'effet péréquatif est celui qui est ressenti par les communes lorsque l'on passe d'une répartition selon le chiffre de leur population à la formule péréquative.

Tableau 7-5 Effets redistributifs et péréquatifs du système E1 (2005)

Tâches considérées	Montant réparti selon le critère de causalité	Effet redistributif	Effet péréquatif
Aide sociale aux Fribourgeois domiciliés dans le canton	3 578 698	1 397 983	131 741
Aide sociale aux Confédérés domiciliés dans le canton	2 587 968	1 541 461	95 270
Aide sociale aux étrangers domiciliés dans le canton	5 073 894	4 280 387	186 784
Mesures d'insertion sociale	149 392	108 777	5 500
Totaux	11 389 950	7 328 608	419 295

Sources : Tableaux 7-5 à 7-53

7.3.5 Contributions communales dans le système E2

Tâches examinées

Part des communes à l'aide sociale immédiate (2005)

Clé de répartition

Dans le système E2, la clé de répartition est 50 % selon le chiffre de la population et 50 % selon le chiffre de la population pondérée par l'indice de la capacité financière de la commune; mais le calcul se fait par district.

Tableaux

7-6 Effets redistributifs et péréquatifs du système E2 (2005)

Tableau 7-60 Part des communes à l'aide sociale immédiate

Colonnes

- 1 à 3 données de base : numéro fédéral, nom de la commune, population légale
- 4 à 13 données : institutions bénéficiant d'une aide sociale immédiate, selon les cas
- 14 nombre total de bénéficiaires par commune
- 15 répartition : causalité
- 16 répartition : population légale
- 17 répartition : formule péréquative E2
- 18 effets redistributifs par commune
- 19 effets péréquatifs par commune

Les résultats sont consignés dans le tableau 7-6. On constate que si l'on passe du critère de causalité à une répartition fondée sur le chiffre de la population légale des communes, un montant total de 292'000 francs passe en + et en - entre les communes. Certaines communes paient plus (+ dans le tableau 7-60) avec une répartition selon le chiffre de la population légale qu'elles n'auraient payé avec le critère de causalité; ce qui fait bénéficier d'autres communes d'une réduction (-) de leur contribution. L'effet péréquatif est celui qui est ressenti par les communes lorsque l'on passe d'une répartition selon le chiffre de leur population à la formule péréquative : il n'est que de 24'000 francs environ.

Tableau 7-6 Effets redistributifs et péréquatifs du système E2 (2005)

Tâches considérées	Montant réparti selon le critère de causalité	Effet redistributif	Effet péréquatif
Part des communes à l'aide sociale immédiate (2005)	665 565	291 977	24 152
Totaux	665 565	291 977	24 152

Source : Tableau 7-60

7.4 Les besoins selon le critère de causalité : une lecture difficile

Ce chapitre, consacré avant tout à rappeler la situation actuelle de la péréquation des besoins, obtenue indirectement, avait aussi comme second objectif d'identifier autant que possible les critères de causalité qui pourraient servir de base aux contributions des communes aux dépenses cantonales ayant un contenu péréquatif. Si l'on pouvait identifier correctement tous les critères explicatifs, cela aurait permis une grande précision sur l'origine des besoins et leur mesure. L'exercice fut difficile et n'a que très partiellement abouti. Nous résumons ici les conclusions principales auxquelles nous sommes parvenus, dans l'ordre des sections et sous-sections du chapitre.

1ère conclusion

Comme le calcul actuel de l'indice de la capacité financière communale mélange un critère de ressources fiscales, pour 2/3 et des critères de besoins, pour 1/3, en les appliquant simultanément à des contributions communales aux dépenses du canton et à des subventions cantonales (péréquation indirecte), il n'est pas possible de préciser quelle est la part de chacune. L'approche que nous avons suivie dans ce chapitre, en cherchant à identifier la causalité des tâches auxquelles contribuent les communes, n'a pas fourni d'informations supplémentaires, ni contradictoires. On reste dans l'ordre de grandeur des effets péréquatifs estimés à 13,5 millions de francs pour 2005.

2ème conclusion

Les trois indicateurs de besoins du système actuel - densité de la population, taux d'activité et croissance démographique - se retrouvent aussi bien dans les modèles cantonaux (chapitre 6, section 6.2) que dans la nouvelle péréquation fédérale (section 6.3, tableau 6-7). Il est intéressant de constater que, dans le cas de la nouvelle RPT fédérale, la proposition d'utiliser ces indicateurs émane d'Ecoplan (2004 : 6), qui la dérive de son analyse en composantes principales. Ces trois indicateurs seraient représentatifs, en partie, des problèmes des villes centres et des agglomérations. On peut donc conclure à ce stade que le défaut du système fribourgeois sur ce point n'est pas celui d'indicateurs inadaptés, mais le fait qu'ils soient mélangés avec des critères de ressources. Il faut les séparer.

3ème conclusion

Il s'est avéré impossible de remonter jusqu'aux critères de causalité pour plusieurs tâches (tableau 7-1) comptant pour des montants importants. Cela a été possible, non sans difficulté, pour la totalité des rubriques dans le domaine de l'enseignement et de la formation. Il a fallu préciser un certain nombre de critères qui relèvent d'abord de la politique scolaire et qui ont été repris comme tels (les tableaux 7-30 et 7-31 donnent les précisions idoines). Mais il n'a pas été possible de "normer" les dépenses conformément aux objectifs de politique scolaire, notamment les équivalents-classes (allophone, classes de développement, intégration AI) en raison des contraintes budgétaires imposées par le Parlement cantonal. Cela montre bien, à partir de cet exemple, qu'un modèle de type RES (système représentatif de dépenses "normées") subirait les aléas de la politique budgétaire annuelle. Dans le domaine des affaires sociales, nous n'avons pu remonter aux critères de causalité que pour 12 millions de francs (2005) sur un total de 116 millions de francs. Autant dire que les résultats ne sont ni représentatifs, ni significatifs. Les difficultés rencontrées se répartissent en trois catégories :

- Les séries statistiques par commune n'existent pas; les données (nombre de cas aidés, montants des aides) sont disponibles par établissement ou par institution qui délivrent les prestations. On pourrait le faire, mais cela serait fastidieux, sans réelle utilité pour les établissements et les institutions, pour un résultat sans doute pas vraiment significatif. On peut l'illustrer par l'exemple des maisons pour personnes âgées, homes et EMS : l'intention initiale était, dans le calcul de la population légale d'une commune, de maintenir les pensionnaires dans la statistique de leur dernière commune de domicile avant l'hébergement en home; or, avec la liberté d'établissement, on ne peut pas interdire à un pensionnaire de déposer ses papiers dans la commune où se trouve le home, ce qu'il fait d'autant plus facilement qu'il n'a pas ou plus forcément encore un parent dans la commune de départ.
- Se pose le problème de la protection des données personnelles lorsqu'il n'y a qu'un bénéficiaire dans une commune.
- Pour certaines tâches, la politique cantonale est de rompre entre le critère de causalité fondé sur la commune de domicile et la clé de répartition des découverts d'exploitation des établissements et institutions afin de ne pas stigmatiser les bénéficiaires d'une aide sociale dans leur commune. En passant par un pot commun et une répartition au pro rata des habitants, on "anonymise" ces situations personnelles.

4ème conclusion

Dans les tâches pour lesquelles nous avons pu reconstituer le critère de causalité et pour lesquelles nous avons pu estimer les effets redistributifs et les effets péréquatifs, on peut constater que les effets redistributifs sont aussi importants, si ce n'est plus parfois, que les effets péréquatifs. Abandonner le critère de causalité pour une répartition des contributions communales exclusivement en fonction du nombre d'habitants modifie considérablement les

charges attribuées à chaque commune prise individuellement. On ne peut cependant pas tirer de conclusion globale en additionnant par système les totaux redistributifs de chaque tâche, ni évidemment en additionnant les résultats globaux des systèmes. En effet, les positions des communes individuelles varient fortement, parfois perdantes, parfois gagnantes - tandis que l'agrégation des résultats compense les + et les - de chaque commune, ce qui fausse le total.

Faut-il finalement poursuivre dans cette voie en tentant à tout prix de constituer des séries statistiques retraçant avec précision les critères de causalité ? Notre appréciation est que l'effort consenti et l'investissement en temps (un équivalent plein-temps durant trois mois), qui devrait être renouvelé chaque 2 ans lors de la mise à jour périodique de la péréquation, est démesuré si le seul objectif poursuivi est la nouvelle péréquation. Il ne se justifierait que dans la mesure où l'information statistique nouvellement obtenue est indispensable pour le pilotage de la politique cantonale spécifique. Toutefois l'analyse de ce chapitre n'aura pas été vaine. Elle a permis de préciser dans quelle mesure et sous quelle forme d'utilisation les critères actuels de besoins pourraient servir. Elle a permis également de vérifier quels critères de causalité étaient des indicateurs plausibles de besoins, avec quelle qualité - comme par exemple dans l'enseignement. Enfin, par comparaison aux pratiques cantonales et au projet fédéral, on a obtenu une bonne image de ce qui est possible et souhaitable et ce qu'il faut éviter.

Le Copil a débattu des problèmes relatifs à la recherche des critères de causalité dans les tâches pour lesquelles les communes contribuent aux dépenses cantonales lors des séances du 7 novembre 2005 (PV n° 9), du 13 février 2006 (PV n° 12) et du 11 septembre 2006 (PV n° 16).

Chapitre 8

La nouvelle péréquation des besoins

Ce huitième chapitre établit la nouvelle péréquation des besoins. L'approche privilégiée passe par la création d'un indicateur synthétique des besoins (ISB) fondé sur des facteurs ad hoc (section 6.1.2). La démarche est analogue à celle qui a prévalu pour la péréquation des ressources : sélectionner des critères explicites, transparents, non manipulables, qui représentent au mieux les besoins des communes; formuler des hypothèses de calcul et de pondération permettant de calculer les indicateurs de besoins des communes; enfin, estimer les effets péréquatifs et les incidences péréquatives par habitant. On se propose donc de traiter ces deux thèmes, péréquation des ressources, péréquation des besoins, en respectant un certain parallélisme dans la démarche :

<i>Péréquation des ressources</i>	<i>Péréquation des besoins</i>
Horizontale	Verticale
Critères des ressources fiscales	Critères des besoins
IPF (indice de potentiel fiscal)	ISB (indice synthétique des besoins)
Simulation 10 millions	Simulation 10 millions
Estimation des effets péréquatifs	Estimation des effets péréquatifs
Estimation des incidences péréquatives par habitant + en points du potentiel fiscal	Estimation des incidences péréquatives par habitant

Ce chapitre est divisé en quatre sections, qui sont aussi les quatre étapes de politique économique guidant la construction du modèle proposé. La section 8.1 présente en détail les démarches ayant abouti à la sélection des critères : quelles sont les données retenues et pour quelles raisons ? La section 8.2 se concentre sur le calcul de l'indicateur synthétique des besoins. Comme les séries statistiques des données pour l'ensemble des communes ne sont pas toutes de même qualité, il est nécessaire de les soumettre à des ajustements de manière à les rendre relativement homogènes et comparables. Cette deuxième section précise pas à pas la démarche aboutissant aux indicateurs synthétiques des besoins pour les communes, abrégés par ISB. La troisième section propose une application des ISB pour un montant de 10 millions de francs, à l'instar de ce qui a été fait pour la péréquation des ressources. La principale différence est que la péréquation est ici verticale – le fonds de péréquation devrait être alimenté par le canton; elle était horizontale pour les ressources. Enfin, la section 8.4 aborde la question de l'alimentation d'un fonds de péréquation des besoins et se penche sur la relation quantitative qui devrait exister entre celle-ci et la péréquation des ressources.

Le calcul des ISB est détaillé dans les tableaux de la série 8 selon la séquence suivante :

Tableaux de la série 8	Contenu	Explications
8-1	Données de base	Section 8.1
8-2	Séries des critères retenus	
8-3	Séries transformées	Section 8.2
8-4	Indices synthétiques des besoins ISB	
8-5	Pondération	
8-6	Graphique des séries d'indices	
8-7	Effets péréquatifs (2004)	Section 8.3
8-8	Incidences péréquatives par habitant	
8-9	Graphique des incidences	

[Étape 1] Les tableaux 8-1 et 8-2 se réfèrent au choix des critères de besoins. Ce choix doit répondre à trois qualités. (i) La série statistique doit être de qualité, disponible, non manipulable, dynamique dans la durée pour refléter les positions relatives des communes. (ii) Il faut qu'il y ait une relation de causalité entre la variable explicative (qui deviendra le critère de besoins) et la variable expliquée (le besoin selon les tâches communales sélectionnées). (iii) Il faut que la relation technique soit également plausible et politiquement défendable. Il se peut, en effet, que des critères techniques constatés dans d'autres études de cas, ne conviennent pas si on les transpose dans le contexte fribourgeois. On le verra après dans la question des "A-Städte".

[Étape 2] Une fois les critères de besoins retenus, la démarche se fait plus technique. Elle consiste à transformer les critères retenus en série d'indicateurs (Tableau 8-3) et de les transformer pour les rendre comparables. On peut alors calculer les indices de chaque série ainsi que l'indice synthétique des besoins pour chaque commune (Tableau 8-4). Chaque indice n'ayant pas le même poids en regard des besoins par tâche, il a fallu les pondérer. Cette opération délicate est expliquée par le Tableau 8-5. Le graphique 8-6 donne un aperçu illustré des cinq séries d'indices en classant les communes selon leur ISB dans l'ordre décroissant.

[Étape 3] Les tableaux 8-7 et 8-8 contiennent une simulation portant sur 10 millions de francs par application des ISB : on estime d'abord les effets péréquatifs (montants en francs tels qu'ils tomberaient dans les budgets communaux) et incidences péréquatives en francs par habitant. Les incidences péréquatives sont également illustrées dans le graphique 8-9.

[Étape 4] Tandis que la simulation porte sur un montant $M = 10$ millions, il faut se demander quelle devrait être l'importance du fonds de péréquation : qui paie combien ? La section 4 répond à cette interrogation.

8.1 La sélection des critères de besoins

La sélection des critères de besoins s'est faite en deux temps. Dans une première étape, on a fait l'inventaire des séries statistiques récentes, disponibles pour l'ensemble des communes, facilement accessibles ou publiées. Pour ce faire, on s'est bien entendu basé sur les informations récoltées pour rédiger le chapitre 7 qui précède. Ces informations sont regroupées dans le Tableau 8-1. Dans une deuxième étape, nous avons sélectionné cinq critères, qui nous semblent les mieux représenter les besoins actuels des communes. Les critères sélectionnés sont rassemblés dans le Tableau 8-2.

L'hypothèse de travail qui a été retenue peut être formulée comme suit :

- (i) on veut remplacer le système actuel de péréquation, qui n'est pas satisfaisant parce qu'il mélange des indicateurs de ressources et de besoins par des péréquations séparées;
- (ii) on ne veut pas élargir le champ de la péréquation des besoins, mais rendre cette dernière plus transparente et plus efficace.

En conséquence, on a considéré que seules les tâches pour lesquelles une péréquation existe aujourd'hui déjà, devaient être prises en compte (Tableau 7-1). Ainsi seuls des critères de causalité pouvant expliquer de manière plausible une relation de cause à effet dans ces domaines ont été retenus.

8.1.1 Données de base

Les données de base qui existent pour l'ensemble des communes et qui satisfont aux qualités statistiques de disponibilité, de transparence et de fiabilité décrites avant dans la section 7.2 ne sont pas très nombreuses dans les tâches actuellement touchées par la péréquation. Elles sont toutes récapitulées dans le tableau 8-1.

Tableau 8-1	Données de base
<u>Colonne</u>	<u>Contenu</u>
1 et 2	Numéro OFS, nom de la commune
3 à 6	Informations générales concernant le chiffre de population par commune (recensement fédéral 2000; population légale 2000, 2002, 2004)
7 et 8	Groupe 1 densité de la population
9 et 10	Groupe 2 activité économique
11 et 12	Groupe 3 croissance démographique
13 à 16	Groupe 4 personnes âgées
17 à 23	Groupe 5 élèves
24 à 29	Groupe 6 risques sociaux
30 et 31	Groupe 7 transports et communications

Douze critères classés dans ces 7 groupes ont été initialement étudiés pour ne retenir finalement que cinq critères. Ces choix nécessitent une explication.

Groupe 1 Densité de la population

L'hypothèse admise est que les communes avec une forte densité de la population font face à des besoins supplémentaires, notamment dans les domaines de la sécurité, des routes et de la circulation. Cela correspond aux domaines 1 Ordre public et 6 Transports et communication de la classification fonctionnelle selon le Plan comptable harmonisé pour les communes. Les communes à forte densité de population sont urbaines et périurbaines; c'est là que se trouvent les principales activités de production, commerciales et culturelles engendrant de forts mouvements pendulaires. Ces communes doivent donc assumer des prestations particulières que ne connaissent pas les communes plus périphériques, à vocation résidentielle ou agricole.

Cette hypothèse est nouvelle. Elle inverse celle qui prévaut dans le système actuel de calcul de la péréquation financière des communes (Bilan 2002 : 101). Lorsque ce critère fut introduit en 1974 (Dafflon, 1981: 97), on considérait que les communes périphériques, plus faiblement peuplées, étaient confrontées à des problèmes structurels et des besoins en équipements et infrastructures nécessitant une attention spéciale. Il fallait donc les aider financièrement : on établit alors une relation par laquelle une faible densité de la population correspondait à des besoins plus importants. L'hypothèse testée était : "densité faible = besoins forts" et la séquence financière qui en résultait était : "= indicateur plus faible de capacité financière = contributions moins élevées ou subventions plus importantes". Ainsi jusqu'à ce jour les communes entrant dans cette catégorie ont obtenu un traitement financier plus favorable dans la péréquation. Ajoutons qu'elles ont également bénéficié, mais indirectement, de cette relation inverse dans le cadre des aides financières aux fusions de communes.

Avec l'urbanisation, la situation a changé et les besoins, principalement en infrastructures de communication et en services de proximité, se sont accrus. La relation plausible admise dès lors dans la nouvelle péréquation est que les besoins sont d'autant plus importants que la densité de la population est élevée. Toutefois, comme on le verra, l'hypothèse est que cette relation n'est pas strictement proportionnelle, mais dégressive¹ ce qui nécessite un ajustement statistique de la série.

Groupe 2 Taux d'activité

Le taux d'activité établit un rapport entre le nombre de places de travail existant dans une commune et sa population légale. Ce critère existe dans le calcul actuel de la capacité financière des communes (Dafflon, 2004 : 102). Il est maintenu.

¹ L'hypothèse est que les coûts marginaux de production des services liés à la densité (services de proximité, équipements et infrastructures liés à la centralité urbaine) sont décroissants. La correction statistique se fait en utilisant le logarithme naturel des densités communales de cette série statistique plutôt que les densités directement.

L'hypothèse est que les communes, assumant le rôle de centres et de pôles régionaux de croissance, sont amenées à produire des services généraux, liés aux activités de production et au commerce, également disponibles pour les populations des communes voisines. C'est une façon de favoriser les communes qui assument les charges liées au développement et au maintien du tissu économique cantonal. Ce critère est également cohérent avec la politique régionale du canton.

Groupe 3 Croissance démographique

Le troisième indicateur, relatif à la croissance démographique, permet de tenir compte des besoins financiers accrus auxquels doit faire face une commune qui enregistre une augmentation de sa population plus forte que la croissance moyenne cantonale. Comme dans le système actuel, la moitié seulement de cette différence est prise en compte.

L'hypothèse est de ne tenir compte qu'en partie des besoins liés à la croissance démographique parce qu'une proportion importante des équipements et infrastructures nécessaires au développement résidentiel - tels les réseaux de distribution de l'eau potable, d'évacuation et de traitement des eaux usées, l'aménagement de déchetteries, les routes de quartiers – devraient être financés par des taxes de raccordement et des redevances d'utilisation. Il y a équivalence entre la prestation et le paiement, de sorte que ces tâches ne devraient pas charger le compte général d'une commune, et n'entrent ainsi pas dans le calcul des disparités des besoins.

Groupe 4 Personnes âgées

Les communes fribourgeoises n'échappent pas aux problèmes liés au vieillissement de la population. La nouvelle péréquation des besoins introduit désormais ce critère. Les données disponibles portent soit sur la population âgée de 65 ans et plus ou celle qui est âgée de 80 ans et plus. Compte tenu de l'espérance de vie, qui va en augmentant, et aussi du fait qu'une très grande partie de la population atteint l'âge de la retraite en bonne santé – en tout cas ne nécessitant pas d'aide ou de soins réguliers à domicile ou dans des établissements médicaux sociaux – seule la deuxième série est prise en compte.

L'hypothèse adopte le constat général fait en Suisse selon lequel le risque de dépendance à une aide externe, due à des problèmes de santé, augmente avec l'âge. Il concerne environ 6 % de la population de 80 ans et plus. L'indicateur choisi cible cette cohorte statistique, avec toutefois un problème puisque les données ne sont actuellement disponibles et fiables que sur la base des recensements fédéraux.

Groupe 5 Élèves en scolarité obligatoire

C'est un nouvel indicateur. Si l'on examine l'évolution des comptes communaux sur la période analysée (1988-2005, Tableau 2-1), on s'aperçoit rapidement que les dépenses concernant l'enseignement obligatoire sont celles qui chargent le plus fortement les comptes communaux. Cela représentait en 2004 presque 47 % des dépenses communales dans lesquelles la péréquation intervient.

Il est donc indispensable de prendre en considération ces besoins et d'établir les différences relatives possibles entre communes. Dans un premier temps, nous avons établi la situation précise des communes en tenant compte aussi bien du nombre d'élèves en situation normale que des élèves nécessitant un soutien pédagogique particulier (classes de développement, intégration AI, appuis, allophones). Pour ces derniers, les données statistiques par enfant aidé ont été transformées en équivalent-classe (chapitre 7, tableaux 7-30 et 7-31). Toutefois, ce sont finalement les seules données statistiques du nombre d'élèves en scolarité obligatoire qui ont été retenues pour trois motifs. Premièrement, en raison des restrictions budgétaires, les valeurs réelles de conversion ne sont pas les valeurs normées; de plus, elles changent d'une année à l'autre (voir les commentaires des tableaux 7-30 et 7-31). Deuxièmement, les tests de corrélation ont montré que les séries transformées n'apportaient pas d'information, ni de variations statistiquement significatives. Enfin, les données ayant servi à élaborer les tableaux 7-30 et 7-31 pour établir le lien de causalité entre le nombre d'élèves et les dépenses scolaires ont été constituées et devraient l'être chaque année, alors que les données du nombre d'élèves en âge de scolarité obligatoire sont directement disponibles et publiées annuellement. Elles sont également adaptables si le Grand Conseil devait donner suite à la demande d'introduction d'une deuxième année d'école enfantine.

L'hypothèse retenue est que les besoins scolaires augmentent proportionnellement au nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire.

Groupe 6 *Risque social*

Les indicateurs du groupe 6 visent à cerner le "risque social". Par ce terme, il faut comprendre une situation dans laquelle certaines cohortes de la population, avec des caractéristiques spécifiques, sont susceptibles de recourir plus à l'aide sociale. Selon le Rapport fédéral sur l'aide sociale (2006), trois catégories de population pourraient engendrer un risque social : la classe d'âge de 18 à 25 ans, la population étrangère, les personnes avec une formation de base uniquement (école obligatoire). La classe d'âge 18 à 25 ans est caractérisée par la volonté de s'émanciper pour devenir indépendant du noyau familial, même dans une situation financière précaire; s'y ajoute les difficultés liées à trouver une place de travail en fin d'apprentissage ou d'études. La population étrangère crée des besoins liés à l'intégration linguistique et sociale. Enfin, les personnes avec seulement une formation scolaire de base manquent de mobilité professionnelle; en cas de difficultés professionnelles, leur réinsertion dans le marché du travail n'est pas aisée. Il faut toutefois formuler trois remarques sur ce thème, qui nuancent la situation. D'une part, si l'on parle bien de catégories à risque, en relation à la probabilité que des difficultés apparaissent réellement, il faut souligner que cela ne concerne heureusement qu'une minorité de sujets dans chaque catégorie. Utiliser sans autre les séries statistiques quantifiant ces populations, si ces données existaient au niveau communal, poserait sans doute le problème de leur adéquation aux besoins à mesurer et de leur pertinence du point de vue social. D'autre part, les indicateurs statistiques sont liés à l'étude et l'appréciation des données du recensement fédéral de 2000; on ne sait pas dans quelle mesure ces données seront reprises dans le recensement 2010 ou si, quand et comment, elles

seront actualisées. Enfin, leur interprétation est faite pour les vingt-six cantons et demi-cantons; mais il n'existe pas d'équivalence au niveau communal.

Ainsi, alors même qu'il serait souhaitable d'inclure un indicateur social pour ces groupes, mais avec nuance, le défaut de statistiques fiables et périodiquement mises à jour pour les communes, fait qu'il faut renoncer pour l'instant à utiliser un tel indicateur. On a admis, faute de mieux, que la densité de la population pouvait servir d'ersatz. Dans le cas du canton de Fribourg, ce remplacement n'a pas des conséquences aussi négatives qu'une lecture au premier degré pourrait le laisser croire, et cela grâce aux mécanismes de financement déjà mis en place, comme nous l'expliquons à l'alinéa suivant.

Dans les études de péréquation des besoins, il est souvent fait allusion aux difficultés sociales des villes centres sous le vocable de "**A-Städte**" (pour Alte Leute, Arme Leute, Arbeitslose, Ausländer). On aurait, en quelque sorte, un cumul des groupes à risque (personnes âgées, pauvres, chômeurs et étrangers) de manière analogue à ce que souligne le Rapport fédéral sur l'aide sociale.² Ainsi, pour le canton de Fribourg, la ville de Fribourg avance les comparaisons suivantes :

Caractéristique "A"	Moyenne de l'ensemble des communes sans Fribourg	Ville de Fribourg
Personnes âgées (65 ans et plus, recensement fédéral 2000)	10,60 %	14,94
Pauvreté (revenu imposable < 30'000 fr., année de taxation 2003)	35,85 %	41,41
Chômeurs (demandeurs d'emploi au 31.12.2005 en % de la population active)	4,75 %	9,22
Population étrangère en % de la population résidente (recensement fédéral 2000)	12,52 %	27,32

Données fournies par la commune de Fribourg au Copil Réforme de la péréquation intercommunale, séance du 11 septembre 2006, Procès-verbal n° 16

Ces comparaisons laissent supposer à première vue qu'une ville-centre, ici la ville de Fribourg pour l'exemple, connaît des "situations à risque" plus lourdes que la moyenne des autres communes, ce qui déclencherait à l'évidence des besoins plus importants - donc un "droit de tirage" sur le fonds de péréquation plus conséquent. Cette logique, qui s'inscrit dans la droite ligne des revendications des "A-Städte", serait imparable et devrait sans doute être prise en compte si l'on se trouvait dans un système de stricte causalité. En d'autres termes, si la commune centre doit supporter seule et en entier la charge financière des risques réalisés. Pour donner une appréciation objective de la situation, il faut donc analyser non seulement le risque, les charges budgétaires des risques réalisés, mais aussi la

² Selon l'OFS, Statistique de l'aide sociale 2004, recensement de la population 2000, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale est de 48,7 % dans les villes, de 36,4 % dans les communes d'agglomération et de 14,9 % dans les communes rurales. Les taux d'aide sont respectivement de 5,0, 2,4 et 1,6 % (OFS, aide sociale tableau T 13.3.3.3.2).

répartition du financement. Or, dans le cas du canton de Fribourg, les charges des risques réalisés, mesurés à la norme cantonale, ne sont pas supportées par la commune concernée, mais prises en compte dans un pot commun, réparties entre les communes selon le chiffre de leur population.³ En d'autres termes, quels que soient les pourcentages des cohortes à risque "A" par rapport à la population résidante des communes, les paiements qu'elles ont à supporter sont répartis selon le nombre d'habitants. En ce sens, avoir une proportion de chômeurs de 4,75 % ou une situation à 9,22 % ne charge ni plus ni moins une commune.

Groupe 7 Transports et communications

Un groupe 7 concernant les transports et communications avait été initialement retenu. En effet, dans les études sur les pratiques péréquatives, des indicateurs tels la longueur de la voirie, le nombre de véhicules ou la densité du parc de véhicules (rapport entre le nombre de véhicules et la longueur de la voirie dans une commune) sont fréquemment utilisés ou référés (Guenguant, 1998, Tannenwald 1999, Vaillancourt et Bird, 2004). L'hypothèse est ici double : d'une part les communes des régions périphériques doivent supporter la charge de longs tronçons de routes pour des raisons de topographie et d'éloignement, tandis que les régions urbaines supportent des charges en raison de la densité de leur réseau desservant les zones d'activité, de commerce et d'habitat.

Malheureusement, de tels indicateurs récents et fiables n'existent pas pour les communes fribourgeoises. À la suite de la nouvelle répartition des tâches intervenue entre le canton et les communes en matière de route avec la modification du 14 février 1996 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes, entrée en vigueur le 1er janvier 1997, les communes sont seules responsables de leur voirie et ne bénéficient plus de subventions cantonales. Ayant restitué aux communes une entière responsabilité pour cette tâche, le canton ne tient plus d'inventaire statistique; il se contente de vérifier la conformité technique des routes communales mises à l'enquête publique en vue d'une construction ou d'un réaménagement.

8.1.2 Les critères retenus

Les cinq critères finalement retenus (Tableau 8-2) l'ont été en raison de leurs caractéristiques techniques (disponibilité, périodicité, fiabilité), et du lien plausible de causalité entre chacun d'eux et les besoins des communes - traduit par les dépenses les plus lourdes dans les comptes communaux, selon la classification fonctionnelle. On a cherché une bonne représentativité, qui a été vérifiée

³ Il faut mentionner ici que cette répartition entre les communes se fait par district et non pour l'ensemble des communes. On a donc sept groupements de répartition. Les systèmes de péréquation ont été appelés E1 et E2 dans le chapitre 1 (tableau 1-4); également section 7.3.4. Le choix d'une répartition par district relève strictement de décisions politiques. Il a pour conséquence une rupture du principe de solidarité intercommunale voulue par la loi : il y a un décalage entre l'objectif social et d'assurance énoncé et le système de répartition des financements. Voir à ce sujet Dafflon, 2004 : 175 (Bilan de la péréquation, chapitre 7, section 7.4.5; chapitre 8, section 8.2.6; chapitre 9, section 9.2.2 chiffre 4).

statistiquement. On a également vérifié l'auto-corrélation des critères entre eux (voir tableau 8-2, corrélation de Pearson).

Tableau 8-2 Critères retenus

<u>Colonne</u>	<u>Contenu</u>
8	Densité de la population (population légale 2004 : surface en km2)
10	Taux d'activité économique 2001
12	Taux de croissance de la population légale 1994 - 2004
16	Personnes âgées de plus de 80 ans par rapport à la population légale 2000
23	Elèves en scolarité obligatoire par rapport à la population légale 2004

Qualité des données statistiques

La qualité des données statistiques servant à préciser les critères est bonne. Pour trois d'entre eux (densité de la population, taux de croissance de la population et élèves en scolarité obligatoire), on dispose de données récentes (2004). Ces données sont mises à jour annuellement.

À l'instar de ce qui vaut pour la péréquation des ressources, on pourra ainsi rapidement disposer de données sur trois ans, afin de garantir la représentativité des résultats et de lisser des écarts importants ou imprévisibles qui pourraient survenir dans l'une ou l'autre commune.

Par contre, la situation est un peu plus problématique pour le critère du taux d'activité et celui des personnes âgées de 80 ans et plus :

- Pour le critère du taux d'activité, qui met en rapport le nombre de places de travail et la population légale, on ne dispose d'information que tous les cinq ans sur la base du recensement fédéral (année 00) et celui des entreprises (année 05). On a donc une seule observation, qui vieillit rapidement; mais on ne peut guère faire mieux en raison des coûts de tels recensements.
- Pour les personnes âgées de 80 ans et plus, l'information actuelle date du recensement 2000 de la population. Elle n'est pas mise à jour. Malgré ce défaut de périodicité, nous l'avons prise ici en compte faute de mieux. Mais il sera indispensable de mettre en place une mise à jour régulière de cette donnée, par exemple en demandant aux communes cette information en même temps que celle concernant la population légale.

Qualité des séries statistiques

Les séries statistiques obtenues revêtent des valeurs minimales et maximales qui varient beaucoup de l'une à l'autre; les positions individuelles des communes se caractérisent également par des valeurs des écarts-types qui les rendent difficilement comparables en lecture directe. Ainsi :

Extrait du tableau 8-2

Données	Densité	Activité	Croissance	P. âgées	Elèves
Critères retenus	Densité de la population (Population légale en 2004/km ²)	Taux d'activité économique (2001)	Taux de croissance de la population légale 1994 - 2004	80+ par rapport à la population (recensement 2000)	Elèves par rapport à la population légale en 2004
colonne	8	10	12	16	23
<i>CANTON</i>	157,335	0,305	0,128	0,035	0,137
<i>minimum</i>	10,732	0,048	-0,103	0,000	0,045
<i>maximum</i>	3539,484	1,230	0,653	0,136	0,234
<i>écart-type</i>	345,059	0,144	0,125	0,017	0,025

Les distributions statistiques des critères de besoins sont données dans l'annexe VII. Les valeurs statistiques caractéristiques de chaque distribution sont mentionnées : moyenne, médian, minimum et maximum de chaque série, écart-type, ainsi que les coefficients d'asymétrie ("skewness") et d'aplatissement ("kurtosis"). Les graphiques illustrent ces caractéristiques : on voit bien que les séries concernant la densité de la population et le taux d'activité sont biaisées vers la gauche et nécessitent d'être corrigées - ce qui se fera en prenant le logarithme naturel de la série. Les séries "croissance démographique" et "élèves en âge de scolarité obligatoire" se rapprochent d'une distribution normale et peuvent être utilisées directement. La série "personnes âgées de 80 ans et plus" peut, pour l'instant, être prise comme telle; mais si la tendance vers un biais devait se confirmer, une correction par le logarithme naturel serait aussi judicieuse.

8.2 Calcul d'un indice synthétique des besoins

L'indice synthétique des besoins (ISB) est calculé en quatre étapes :

- 1/ Les critères retenus (tableau 8-2) sont tout d'abord retravaillés pour obtenir des ordres de grandeur comparables entre les séries; ce sera fait dans le tableau 8-3 et expliqué dans la section 8.2.1.
- 2/ On calcule ensuite les indices communaux pour les séries transformées. Ces indices expriment les besoins relatifs des communes individuelles par rapport à l'ensemble des communes, la moyenne cantonale valant 100 points. Les calculs sont produits dans le tableau 8-4. L'explication est donnée dans la section 8.2.2.
- 3/ Si la démarche vise à établir une relation plausible de causalité entre chaque critère de besoins (variable explicative) et les dépenses publiques communales pour les tâches concernées (variable expliquée), il faut constater que ces dépenses ne chargent pas du même poids les comptes communaux. Par conséquent, l'indice synthétique doit être calculé à partir d'indices pondérés. La

délicate question de la pondération est abordée dans le tableau 8-5 et dans la section 8.2.3.

4/ Avec les pondérations, on obtient finalement les ISB des communes (tableau 8-4, colonnes 40 et 41), ce que traite la section 8.2.4.

8.2.1 Transformation des critères

Comme nous l'avons mentionné dans la section 8.1 in fine, les résultats obtenus dans le tableau 8-2 doivent subir une transformation statistique pour les rendre comparables. Deux méthodes sont fréquentes : calculer la racine cubique⁴ des valeurs de la série ou procéder par le logarithme naturel. Elles visent le même but : ramener dans le champ des comparaisons mesurables les valeurs extrêmes (minimales, maximales) d'une distribution statistique et resserrer l'ensemble des valeurs autour de la moyenne, notamment lorsque les écarts-types des séries prennent des valeurs extrêmes. Dans le cas du tableau 8-2, on ne peut pas comparer directement une série avec un écart-type de 345,059 pour la densité de la population avec 0,144 pour le taux d'activité.

La méthode choisie ici est celle du logarithme naturel parce qu'elle a deux avantages :

- ✓ elle accentue la correction de manière d'autant plus progressive que la valeur statistique individuelle s'écarte de la moyenne vers les extrêmes;
- ✓ elle n'est pas manipulable (pas d'ajustement possible en fonction du positionnement particulier d'une commune que l'on voudrait avantager).

Les séries transformées sont inscrites dans le tableau 8-3, colonnes 35 à 37 et les colonnes 19 et 26 reprises des tableaux 8-1 et 8-2, selon les formules détaillées ci-dessous.

Tableau 8-3

Colonne

32 *Logarithme naturel (Ln) de la densité de la population (DPOP)*

La formule est :

$$(1) \quad \text{Ln DPOP}_i = \text{Ln} \left[\frac{H_i^{2004}}{\text{km}_i^2} \right]$$

⁴ On a besoin de la racine cubique si l'une des valeurs statistiques de la série est négative, afin de garder le signe négatif. Autrement, sans valeur négative d'une série, l'utilisation de la racine carrée est possible, mais resserre moins les valeurs sur la moyenne. Dans le cas où il n'y a pas de valeur négative dans la série, il est possible de choisir entre racine carrée ou cubique en fonction des résultats souhaités (Dafflon et al., 2004 : 109).

Exemple :

Pour la commune de Bussy (commune "i" dans l'équation ci-dessus), la population légale 2004 (H_i^{2004}) est de 276 habitants (Tableau 8-1, colonne 7). La surface est de 3,6 km² (Tableau 8-1, colonne 9). Cela donne une densité de la population de 76,67 (Tableau 8-1, colonne 10 et Tableau 8-2, colonne 10). Le logarithme naturel de 76,67 est égal à 4,339 (Tableau 8-3, colonne 35).

33 Logarithme naturel (Ln) du taux d'activité économique (TAE)

Il est égal au Ln du rapport entre le nombre de places de travail (PT) dans la commune et sa population légale. La formule est :

$$(22) \quad \text{Ln TAE}_i = \text{Ln} \left[\frac{PT_i^{2001}}{H_i^{2002}} \right]$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, le nombre de places de travail est de 61 (Tableau 8-1, colonne 11). La population légale 2002 est de 266 (Tableau 8-1, colonne 12). Cela donne un taux d'activité économique de 22,93 % (Tableau 8-1, colonne 13 et Tableau 8-2, colonne 13). Le ln de 22,93 est 3,133 (Tableau 8-3, colonne 36).

34 La moitié du taux de croissance 1994 - 2004 de la population (CRPOP)

Le troisième critère, relatif à la croissance démographique (CRPOP), correspond à la moitié de la différence entre le taux de croissance démographique (ΔPOP) d'une commune "i" sur dix ans, 1994 - 2004 et le taux de croissance comparable pour l'ensemble des communes ($\Delta \text{POP}_{\text{canton}}$). La formule est :

$$(23) \quad \text{CRPOP}_i = \frac{1}{2} [(\Delta \text{POP}_i^{1994-2004}) - (\Delta \text{POP}_{\text{canton}}^{1994-2004})]$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, le taux de croissance de sa population entre 1994 et 2004 est de 276 habitants (Tableau 8-1, colonne 7, pour 2004) - 225 (Tableau 8-1, colonne 14, pour 1994) divisé par 225 = 22,66667 pour cent (Tableau 8-1 colonne 15 et Tableau 8-2, colonne 15). Le taux comparable pour le canton est de 12,87446 % (Tableau 8-2, colonne 15). La moitié du taux de croissance est donc (22,66667 - 12,87446) / 2 = 4,8961 % ou 0,049 en valeur arrondie (Tableau 8-3, colonne 37).

16 Population âgée de 80 ans et plus (PA80) par rapport à la population

La formule est :

$$(24) \quad \text{PA80}_i = \frac{H_i^{2000} \text{ si } \hat{\text{age}} \geq 80}{H_i^{2000}}$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus en 2000 (recensement fédéral) est de 12 (Tableau 8-1, colonne 18). La population légale de 2000 est de 245. La proportion de personnes âgées de 80 ans et plus dans la population (PA80) est de 12/245 = 4,871 % (Tableaux 8-1, 8-2 et 8-3, colonne 19).

23 Elèves en âge de scolarité obligatoire (SCOB) par rapport à la population

La formule est :

$$(25) \quad SCOB_i = \frac{H_i^{\text{moyenne 2003/4 et 2004/5}}}{H_i^{2004}} \quad \text{si } 5 \leq \text{âge} \leq 14$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, le nombre moyen d'élèves en scolarité obligatoire pour les années scolaires 2003/4 et 2004/5 était de 31,5 (Tableau 8-1, colonne 25). La population résidante de 2004 est de 275 (Tableau 8-1, colonne 6). La proportion des élèves de 5 à 14 ans dans la population (SCOB) est de $31,5 / 275 = 11,45 \%$ (Tableaux 8-1, 8-2 et 8-3, colonne 26).

Qualité des séries statistiques

La transformation des séries de critères a pour effet de réduire les écarts-types et de rapprocher les minima et maxima autour de la moyenne, ce que démontre l'extrait du tableau 8-3, comparé aux valeurs analogues avant correction dans l'extrait du tableau 8-2 donné avant.

Extrait du tableau 8-3

Données	Densité	Activité	Croissance	P. âgées	Elèves
Critères retenus	Densité de la population (Population légale en 2004/km ²)	Taux d'activité économique (2001)	Taux de croissance de la population légale 1994 - 2004	80+ par rapport à la population (recensement 2000)	Elèves par rapport à la population légale en 2004
colonne	32	33	34	16	23
CANTON	5,058	3,420	0,013	0,035	0,137
minimum	2,373	1,571	-0,116	0,000	0,045
maximum	8,172	4,813	0,262	0,136	0,234
écart-type	0,851	0,547	0,063	0,017	0,025

8.2.2 Calcul des indices de besoins

Comme la péréquation des ressources, la péréquation des besoins est basée sur la position relative des communes les unes par rapport aux autres dans un échelonnement où la valeur moyenne (cantonale) est donnée à 100 points. Ce n'est pas la valeur absolue des besoins qui nous intéresse ici - d'autant que dans la méthode par les "facteurs ad hoc" (section 6.1.2), une telle mesure absolue n'est pas envisageable. Les indices des besoins sont calculés dans le tableau 8-4.

Tableau 8-4Colonne**35 Indice de la densité de la population**

La formule, reprise de (21) est :

$$(26) \text{ Indice } DPOP_i = \frac{\text{Ln } DPOP_i}{\text{Ln } \overline{DPOP}} \times 100 = \frac{\text{Ln } \frac{H_i}{\text{km}_i^2}}{\text{Ln } \sum_{j=1}^{168} \frac{H_j}{\text{km}_j^2}} \times 100$$

Exemple :

Le ln DPOP de la commune de Bussy a la valeur de 4,339 (tableau 8-3, colonne 32, ligne 6). Le ln DPOP pour l'ensemble des communes est de 5,058 (tableau 8-3, colonne 32, ligne 174). L'indice est donc de 4,339 divisé par 5,058 = 0,8579 × 100 = 85,79 points.

Dans ce cas, l'indice DPOP de la commune est inférieur à 100 points. En application de l'hypothèse formulée, on en conclut que ses besoins sont, pour ce critère, inférieurs à ceux de la moyenne des communes.

36 Indice du taux d'activité économique

La formule, reprise de (22) est :

$$(27) \text{ Indice } TAE_i = \frac{\text{Ln } TAE_i}{\text{Ln } \overline{TAE}} \times 100 = \frac{\text{Ln } \frac{PT_i}{H_i}}{\text{Ln } \sum_{j=1}^{168} \frac{PT_j}{H_j}} \times 100$$

Exemple :

Le ln TAE de la commune de Bussy prend la valeur de 3,133 (tableau 8-3, colonne 33, ligne 6). Le ln TAE pour l'ensemble des communes est de 3,420 (tableau 8-3, colonne 33, ligne 174). L'indice communal est de (3,133 / 3,42) × 100 = 91,59 points.

Dans ce cas, l'indice TAE de la commune est inférieur à 100 points. En application de l'hypothèse formulée, on en conclut que ses besoins sont, pour ce critère, inférieurs à ceux de la moyenne des communes.

37 Indice du taux de croissance de la population

La formule, reprise de (23) est :

$$(28) \text{ Indice } CRPOP_i = 100 + \left(\frac{1}{2} [(\Delta^{1994-2004} POP_i) - (\Delta^{1994-2004} POP_{canton})] \right) \times 100$$

Si le taux de croissance de la commune est supérieur à la moyenne cantonale, on prend en considération la moitié de la différence entre le taux communal et le taux cantonal de croissance communal de la population, ajouté à 100. Inversement, si le taux CRPOP est inférieur à la moyenne cantonale, la moitié de la différence est retranchée de 100. C'est exactement le même calcul que celui qu'on trouve aujourd'hui dans la capacité financière des communes.

Exemple :

Pour la commune de Bussy, le taux de croissance de sa population entre 1994 et 2004 a été de 0,2266 (tableau 8-2, colonne 12, ligne 6) comparé à celui du canton, de 0,1287 (tableau 8-2, colonne 12, ligne 174). La moitié de la différence est égale à 0,04896 (tableau 8-3, colonne 34, ligne 6). Le calcul de l'indice est alors $(0,04896 \times 100) + 100 = 104,896$ (tableau 8-4, colonne 37, ligne 6).

Dans ce cas, l'indice CRPOP de la commune est supérieur à 100 points. En application de l'hypothèse formulée, on en conclut que ses besoins sont, pour ce critère, supérieurs à ceux de la moyenne des communes.

38**Indice de la population âgée**

Cet indice est obtenu par la comparaison directe entre la proportion d'habitants âgés de 80 ans et plus dans une commune ($PA80_i$) et la même proportion pour l'ensemble des communes. La formule, reprise de (24), est :

$$(29) \text{ Indice } PA80_i = \frac{PA80_i}{PA80} \times 100 = \frac{\frac{H_i^{2000} \text{ si } \hat{\text{age}} \geq 80}{H_i^{2000}}}{\frac{\sum_{i=1}^{168} H_i^{2000} \text{ si } \hat{\text{age}} \geq 80}{\sum_{i=1}^{168} H_i^{2000}}} \times 100$$

Exemple:

Pour la commune de Bussy, la proportion de personnes âgées de 80 ans et plus par rapport à sa population totale est de 0,04897 (tableaux 8-2 et 8-3, colonne 16, ligne 6) comparé à celle du canton, de 0,03539 (tableaux 8-2 et 8-3, colonne 16, ligne 174). Le calcul de l'indice est alors $(0,04897 / 0,03539) \times 100 = 138,39$ (tableau 8-4, colonne 38, ligne 6).

Dans ce cas, l'indice PA80 de la commune est supérieur à 100 points. En application de l'hypothèse formulée, on en conclut que ses besoins sont, pour ce critère, supérieurs à ceux de la moyenne des communes.

39**Indice des élèves en âge de scolarité obligatoire**

Cet indice est obtenu par la comparaison directe entre la proportion d'écolier en âge de scolarité obligatoire dans une commune ($SCOB_i$) et la même proportion pour l'ensemble des communes. La formule, reprise de (25), est :

$$(30) \text{ Indice } SCOB_i = \frac{SCOB_i}{SCOB} \times 100 = \frac{\frac{H_i \text{ si } 5 \leq \hat{\text{age}} \leq 14}{H_i}}{\frac{\sum_{j=1}^{168} H_j \text{ si } 5 \leq \hat{\text{age}} \leq 14}{\sum_{j=1}^{168} H_j}} \times 100$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, la proportion d'élèves en âge de scolarité obligatoire par rapport à sa population totale est de 0,1141 (tableaux 8-2 et 8-3, colonne 23, ligne 6) comparé à celle du canton, de 0,1331 (tableaux 8-2 et 8-3, colonne 23, ligne 174). Le calcul de l'indice est alors $(0,1141 / 0,1331) \times 100 = 85,72$ (tableau 8-4, colonne 39, ligne 6).

Dans ce cas, l'indice SCOB de la commune est inférieur à 100 points. En application de l'hypothèse formulée, on en conclut que ses besoins sont, pour ce critère, inférieurs à ceux de la moyenne des communes.

8.2.3 La pondération des indices

Une fois calculés les indices de besoins, on doit se demander quelle méthode adopter pour les mettre en application et combler, partiellement, des différences de besoins. Deux approches sont possibles :

- (i) créer un indicateur synthétique des besoins; ou
- (ii) travailler avec des indices spécifiques servant à compenser des différences de besoins pour des tâches spécifiques. En présence de plusieurs indices, cinq comme ici, on doit encore trouver la bonne pondération.

L'utilisation d'indices de besoins séparés n'est pas recommandée ici pour quatre motifs :

- [1] Perte de vue d'ensemble de la péréquation des besoins : on constate que, dans la situation actuelle avec six formules de péréquation appliquées dans plus de vingt tâches, il est extrêmement difficile de dégager les grandes lignes de la politique péréquative. Il a fallu le "Bilan 2002" pour ce faire. Revenir à des compensations séparées des besoins, selon les tâches spécifiques, aboutirait rapidement à démultiplier les formules, ce qui redonnerait au système toute son opacité actuelle.
- [2] Danger de fixer des formules ad hoc par indice, selon des situations momentanées ou des besoins particuliers à un groupe de communes. Il y a risque d'arbitraire et d'inégalité de traitement.
- [3] Cela reviendrait à maintenir la situation actuelle, avec de la péréquation par tâche, alors qu'on sait cette situation insatisfaisante, inefficace et inéquitable.
- [4] Établir une péréquation spécifique des besoins par tâche sélectionnée aboutirait à autant de versements qu'il y a de tâches. Dans la somme totale versée, on aurait de toute façon une pondération de fait. Autant alors aborder la question directement et de manière explicite et transparente : on garantit ainsi l'homogénéité et la cohérence du processus de sélection des poids servant à la pondération.

En optant pour un ISB on ouvre la question de la pondération des séries d'indices calculés. Dans les études de cas, on trouve trois manières de pondérer : 1/ une pondération politique, 2/ la moyenne, 3/ une pondération selon des critères objectifs à établir.

- 1/ Dans la pondération politique, l'autorité législative décide quel poids elle entend attribuer à chaque critère dans une formule synthétique. Cette manière de faire pose problème et ne sera pas retenue ici. Certes, on peut concevoir une pondération "politique" en fonction d'arguments qui ont une certaine pertinence: on donnerait plus de poids à un indice parce qu'il renforcerait de manière cohérente une autre politique cantonale à l'égard des communes (par exemple, l'indice du taux d'activité et la politique régionale). Mais il est souvent difficile de trouver un tel argument de complémentarité entre chaque indice et un autre domaine des politiques publiques locales, de sorte que la pondération pourrait dérapier, ne prenant en compte que des arguments de pur opportunisme politique.
- 2/ Tirer la moyenne simple des divers indices de besoins n'est pas adéquat : cela signifierait que tous les besoins communaux sont d'égale valeur. Or, l'examen des comptes communaux montre à l'évidence que tel n'est pas le cas : certains chapitres de la classification fonctionnelle, tels celui des écoles, ou celui de l'aide sociale, pèsent plus que d'autres dans le total des dépenses publiques communales (Tableau 7-1). Faire une moyenne équivaldrait à nier cette évidence.
- 3/ Reste alors une troisième approche, retenue ici, qui consiste à élaborer un indicateur synthétique par pondération des cinq indices sélectionnés. C'est l'objet de cette section.

L'approche privilégiée est celle d'une pondération des indices selon les tâches dans la relation présumée entre critères de besoins et dépenses fonctionnelles. La démarche est explicitée dans le tableau 8-5 dont un extrait est reproduit ici.

Extrait du tableau 8-5

<i>Variable explicative des différences de besoins</i>	<i>Tâches concernées</i>	<i>Pondération (Pfonc)</i>
Densité de la population	1 ordre public, 6 transports et communication, 58 aide sociale	9,09 <u>12,45</u> 21,53
Activité économique	1 ordre public, 6 transports et communication	9,09
Croissance démographique	1 ordre public, 6 transports et communication	9,09
Population âgée de 80 ans et plus	41 homes médicalisés, 44 soins ambulatoires, 57 résidences pour personnes âgées	13,32
Élèves en scolarité obligatoire	200 école enfantine, 210 cycle scolaire obligatoire, 217 bus scolaire, 221 logopédie-psychomotricité	46,97

Les variables explicatives se rapportent aux cinq indices des besoins qui ont été calculés dans les sections précédentes. On a ensuite sélectionné dans les comptes communaux 2004, les tâches pour lesquelles la relation de causalité est plausible. Les indices de densité de la population, du taux d'activité économique et de croissance démographique sont mis en relation avec les besoins généraux des communes en matière d'ordre public et de proximité (chapitre 1 de la classification fonctionnelle selon le plan comptable harmonisé) et des infrastructures routières et de trafic (chapitre 6).

Cet indice des besoins selon la densité de population est aussi utilisé pour les dépenses d'aide sociale : comme on l'a vu dans la section 8.1.1 pour le groupe 6 des critères, on aurait souhaité disposer d'une série statistique sur le risque social. Celle-ci n'existant pas pour l'instant, la densité de la population sert de valeur de remplacement : l'hypothèse est ici que la population est plus dense dans les centres urbains qui sont ceux qui enregistrent un risque social plus grand. Les deux relations suivantes entre population âgée et structures de soins, ainsi qu'entre le nombre d'élèves en scolarité obligatoire et dépenses scolaires sont, elles, explicites.

Les avantages de la pondération proposée sont :

- ✓ La pondération n'est pas manipulable; elle n'est pas non plus arbitraire. Elle correspond aux résultats objectifs des comptes communaux selon des bases harmonisées et comparables.⁵
- ✓ Elles sont dynamiques en ce sens que si la règle de pondération est fixée, la mesure est, elle, calculée chaque année. Si les dépenses d'un domaine fonctionnel augmentent relativement plus rapidement, les poids sont automatiquement ajustés. Il en serait de même si la répartition des tâches entre le canton et les communes devait être modifiée à l'avenir ou ajustée en raison de la RPT fédérale.
- ✓ Dans la mesure où le calcul de l'ISB se fonde sur une période de trois années, la pondération peut être calculée de la même manière.

8.2.4 L'indice synthétique des besoins

L'ISB de chaque commune "i" est obtenu en pondérant les cinq indices de la commune par les poids calculés dans le tableau 8-4. Les résultats sont consignés dans le tableau 8-4, colonne 40.

⁵ Ces données sont établies par le Service des communes. Elles sont corrigées selon des règles identiques (les écritures purement comptables et les options de gestion sont éliminées) et donc comparables.

Tableau 8-4Colonne**40****ISB pondéré**

La formule est :

$$(10) \quad ISB_i = \text{Indices} [(DPOP_i \times P_{\text{fonc1}}) + (TAE_i \times P_{\text{fonc2}}) + (CRPOP_i \times P_{\text{fonc3}}) + (PA80_i \times P_{\text{fonc4}}) + (SCOB_i \times P_{\text{fonc5}})]$$

Pour 2004, cela donne :

$$ISB_i = \text{Indices} [(DPOP_i \times 0,2153) + (TAE_i \times 0,0909) + (CRPOP_i \times 0,0909) + (PA80_i \times 0,1332) + (SCOB_i \times 0,4697)]$$

Exemple :

Pour la commune de Bussy, on obtient :

$$ISB_{\text{Bussy}} = \text{Indices} [(85,79 \times 0,2153) + (91,59 \times 0,0909) + (104,90 \times 0,0909) + (138,39 \times 0,1332) + (85,72 \times 0,4697)] = 95,03 \text{ points.}$$

La commune de Bussy a des besoins inférieurs à la moyenne pour trois des cinq indices concernés : densité de la population, taux d'activité économique et proportion des élèves en âge de scolarité obligatoire par rapport à sa population. Elle a des besoins supérieurs à la moyenne pour la croissance de la population et le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans par rapport à sa population. Mais les besoins supplémentaires dans ces deux domaines ne compensent pas les résultats inférieurs à la moyenne dans les trois autres de sorte que l'ISB est inférieur à 100 points.

Résultats

On obtient 72 communes ayant un indice synthétique des besoins supérieur à 100 points, la moyenne pour l'ensemble des communes, réparties ainsi :

130,00 et plus	1 commune
120,00 à 129,99	3 communes
110,00 à 119,99	13 communes
105,00 à 109,99	24 communes
100,01 à 104,99	31 communes.

Les communes concernées sont surlignées en bleu ciel dans le tableau 8-4, colonne 40. On a également indiqué par un surligné en vert dans les colonnes 35 à 39, pour les cinq indices des besoins, ceux qui "tiraient" vers le haut une commune. Ainsi, l'ISB de la commune de Châbles est de 108,80 points : mais c'est avant tout l'indice pour la population âgée de 80 ans et plus avec 159,82 points et celui des élèves en âge de scolarité avec 109,18 points qui tirent l'ISB_{Châbles} vers le haut.

96 communes ont des ISB inférieurs à la moyenne, dans la répartition suivante:

100,00	1 commune
90,00 à 99,99	65 communes
80,00 à 89,99	25 communes
70,00 à 79,99	3 communes
60,00 à 69,99	2 communes.

Ces résultats montrent une forte concentration autour de la moyenne puisque 121 communes se situent dans une fourchette de + ou – 10 % (90 à 100 points).

Si l'on considère les 24 communes avec plus de 2'000 habitants (population légale 2004), 17 d'entre elles ont un ISB > 100 points, variant de 102,46 points pour Gurmels à 114,24 points pour Estavayer-le-Lac. Les sept chefs-lieux des districts appartiennent à cette catégorie.

Quant au dix communes de l'agglomération ("Agglo" au sens de la loi cantonale), sept d'entre elles ont un indicateur des besoins supérieur à 100 points. Font exceptions : Belfaux (99,90 points), Corminboeuf (93,50 points) et Düdingen (91,59 points).

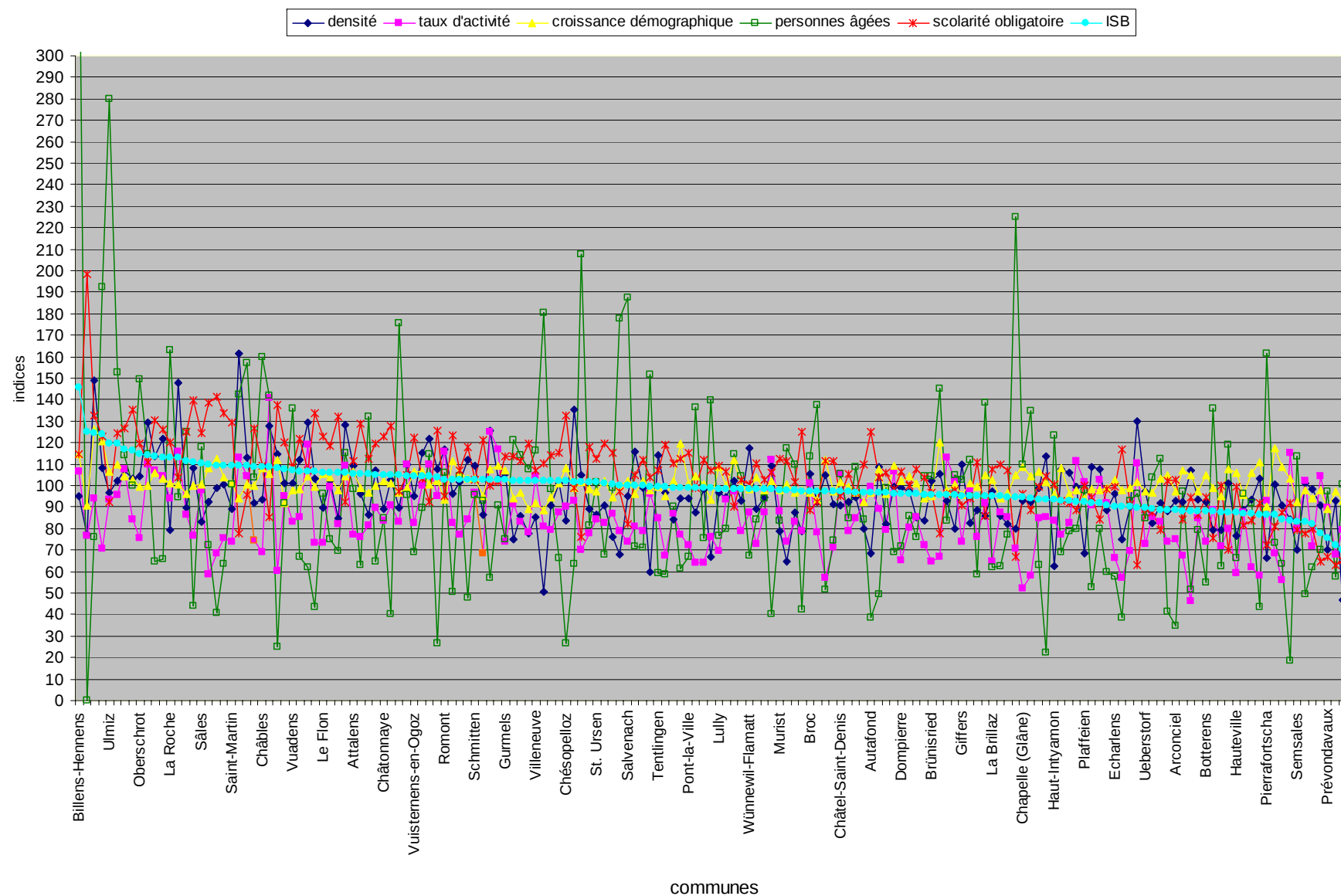
Qualité des résultats

Le graphique 8-6 illustre les résultats obtenus en reprenant les cinq indices partiels et les ISB. Ces derniers sont reflétés par la ligne bleue claire selon leur valeur décroissante de gauche à droite. Les séries individuelles des indices pour les cinq critères retenus sont données en comparaison au résultat global. On remarque que les dispersions, même réduites à la suite de la prise en compte des logarithmes naturels pour la densité et le taux d'activité, restent importantes. Les écarts entre la position individuelle de chaque commune et la série lissée sont élevés, particulièrement pour l'indicateur PA80 avec un écart-type de 46,663 points. Suivent dans un ordre présentant une amélioration : les indices SCOB (écart-type 19,24), DPOP (16,83), TAE (15,99) et CRPOP (6,261). Comme on l'a noté plus haut, la relation entre variable explicative et variable expliquée est plausible; les signes des corrélations sont corrects (ce qui signifie, par exemple, que les dépenses de la fonction "2 Enseignement et formation" augmentent d'autant que le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire augmente – corrélation positive). Les corrélations sont satisfaisantes, sans plus; les écarts minimum – maximum sont assez importants. Le tableau 8-4 in fine donne ces valeurs, reprises ci-dessous.

Extrait du tableau 8-4

Indices	DPOP	TAE	CRPOP	PA80	SCOB	ISB
colonne	35	36	37	38	39	40
<i>minimum</i>	46,92	45,93	88,41	0,00	33,67	68,132
<i>maximum</i>	161,55	140,72	126,25	385,04	198,50	145,818
<i>écart-type</i>	16,828	15,986	6,261	46,663	19,239	10,222

Graphique 8-6 Graphique des séries d'indices



8.3 Effets et incidences de la péréquation des besoins

Il reste en dernière étape à estimer les effets péréquatifs et les incidences péréquatives des ISB. La terminologie et la démarche utilisées ici sont les mêmes que pour la péréquation des ressources. Par effets péréquatifs, on mesure les montants en francs, valeurs absolues, que les communes recevraient comme transferts non affectés dans leurs budgets. Par incidences péréquatives, on mesure les montants en francs par habitant. Comme il s'agit ici de péréquation verticale, et que le montant global de dotation de la péréquation des besoins n'est pas arrêté, on procède par simulation, pour un montant total de 10 millions de francs.

Cette section est divisée en deux parties. La première s'arrête aux effets péréquatifs. La seconde traite des incidences. Le texte se fonde sur les tableaux 8-7 Effets péréquatifs et 8-8 Incidences péréquatives, ces dernières étant aussi illustrées par le graphique 8-9. Les tableaux 8-7 et 8-8 contiennent les mêmes informations, mais groupées différemment. Dans le tableau 8-7, les communes sont classées par district et selon la numérotation fédérale des communes. Dans le tableau 8-8, les communes sont classées selon leur ISB par ordre décroissant.

8.3.1 Mesure des effets péréquatifs

L'effet péréquatif correspond au montant que recevrait chaque commune en tenant compte de l'indicateur synthétique des besoins, calculé selon la démarche décrite ci-dessus, le chiffre de la population légale servant de multiplicande. Dans les tableaux 8-7 et 8-8, les effets péréquatifs sont calculés par simulation, pour un montant total mis à disposition (M) de 10 millions de francs, comme pour la péréquation des ressources.

À partir de ce point, deux manières d'approcher la péréquation des besoins sont possibles :

- ✓ Premièrement, on peut estimer que toutes les communes ont des besoins relatifs, plus élevés que la moyenne (100 points) pour certaines, inférieurs à la moyenne pour d'autres. Mais toutes devraient bénéficier peu ou prou de cette péréquation des besoins. L'estimation correspondant à cette manière de voir est contenue dans les colonnes 41 et 42 des tableaux 8-7 et 8-8.
- ✓ La seconde approche est ciblée sur les seules communes ayant un indicateur synthétique des besoins supérieur à 100 points, $[ISB_i > 100]$. Dans ce cas, on évite "d'arroser" l'ensemble des communes pour concentrer la péréquation sur les 72 communes ayant des besoins relatifs plus importants que la moyenne des communes. L'estimation de cette approche est donnée dans les colonnes 44 et 45 des tableaux 8-7 et 8-8.

Les avantages et inconvénients de ces deux approches sont présentés dans la section 8.3.3.

Tableaux 8-7 et 8-8Colonne

- 1 Numéro fédéral de la commune, repris du tableau 8-1, colonne 1
- 2 Nom de la commune, repris du tableau 8-1, colonne 2
- 6 Population légale 2004, H_i , donnée reprise du tableau 8-1, colonne 6
- 40 ISB pondéré, valeurs reprises du tableau 8-4, colonne 40
- 41 Distribution généralisée à toutes les communes:

Calcul des montants théoriques des effets péréquatifs pour toutes les communes, le chiffre de la population légale par commune servant de multiplicande.

Exemple:

La commune de Bussy obtient un ISB = 95,03 points. Sa population légale en 2004 est de 276 habitants. Son droit théorique à la péréquation des besoins serait de $276 \times 95,03 = 26'277$ francs.

Si on procède de la même manière pour toutes les communes, le montant péréquatif total serait de $250'377 \times 100 = 25'037'700$ francs (colonne 41, ligne 174)

- 42 Calcul de l'effet péréquatif correspondant à la simulation pour un montant de 10 millions de francs. La formule péréquative est :

$$(31) \quad PB_i = \frac{H_i^{2004} \times ISB_i}{\sum_{j=1}^{168} H_j^{2004} \times ISB_j} \times M$$

où PB est l'effet péréquatif ou montant de la péréquation des besoins reçu par la commune "i" en fonction de son ISB, compte tenu d'un fonds de péréquation M de 10 millions de francs.

Exemple :

La commune de Bussy obtenait 26'277 francs dans la colonne 41. Cependant, le montant que recevraient toutes les communes avec ce calcul serait de 25,037 millions de francs. Or la simulation doit porter sur 10 millions de francs. Il faut donc réduire proportionnellement la part de chaque commune. La part de Bussy est alors de $26'277 \text{ francs} \times (10 / 25,037) = 10'475$ francs. Et ainsi pour toutes les communes.

- 44 Distribution ciblée sur les communes avec un ISB > 100 :

Calcul des montants théoriques des effets péréquatifs pour les communes avec un indice synthétique des besoins [$ISB_i > 100$], le chiffre de la population légale par commune servant de multiplicande.

Exemple :

La commune de Châbles obtient un ISB = 108,80 points. Sa population légale en 2004 est de 540 habitants. Son droit théorique à la péréquation des besoins serait de $540 \times 108,80 = 58'750$ francs.

Si on procède de la même manière pour toutes les communes avec un [$ISB_i > 100$], le montant péréquatif total serait de 16'903'297 francs (colonne 44, ligne 174).

- 45 Calcul de l'effet péréquatif correspondant à la simulation pour un montant de 10 millions de francs. La formule péréquative est :

$$(32) \quad PB_i \text{ (si } [ISB_i > 100]) = \frac{(H_i^{2004} \times [ISB_i, \text{si } ISB_i > 100])}{\sum_{j=1}^{168} H_j^{2004} \times [ISB_j, \text{si } ISB_j > 100]} \times M$$

où PB est l'effet péréquatif ou montant de la péréquation des besoins reçu par la commune "i" en fonction de son ISB, si son $[ISB_i > 100]$, compte tenu d'un fonds de péréquation M de 10 millions de francs.

Exemple :

La commune de Châbles obtenait 58'750 francs dans la colonne 44. Cependant, le montant que recevraient toutes les communes avec ce calcul serait de 16,9 millions de francs. Or, la simulation doit porter sur 10 millions de francs. Il faut donc réduire proportionnellement la part de chaque commune. La part de Châbles est alors de $58'750 \text{ francs} \times (10 / 16,903) = 34'757 \text{ francs}$. Et ainsi pour toutes les communes avec un $[ISB_i > 100]$.

8.3.2 Les incidences péréquatives

Les incidences péréquatives correspondent à la mesure par habitant des effets péréquatifs. En effet, les communes n'ayant pas toutes la même taille en chiffre de population, il est difficile de comparer les résultats en valeur absolue, sur la base des montants péréquatifs reçus. Le calcul relatif, par habitant, permet la comparaison. Il est donné dans la colonne 43 pour l'approche consistant à répartir la dotation M entre toutes les communes, et dans la colonne 46 pour la variante ciblée sur les 72 communes avec un $[ISB_i > 100 \text{ points}]$.

Tableaux 8-7 et 8-8

Colonne

- 43 Incidence péréquative = effet péréquatif divisé par la population légale. La formule est :

$$(33) \quad IncPB_i = \frac{PB_i}{H_i}$$

Exemple:

Pour Bussy, l'incidence péréquative est égale à l'effet péréquatif de 10'475 francs (colonne 42) divisé par 276 le chiffre de sa population (colonne 6) = 37,95 francs par habitant.

Pour l'ensemble des communes, l'incidence moyenne obtenue par commune est de 39,94 francs par habitant (ligne 174).

- 46 Incidence péréquative pour les communes avec un $ISB_i > 100$ = effet péréquatif si $[ISB_i > 100]$ divisé par la population légale. La formule est :

$$(34) \text{ IncPB}_i \text{ si } [\text{ISB}_i > 100] = \frac{\text{PB}_i \text{ si } [\text{ISB}_i > 100]}{H_i}$$

Exemple :

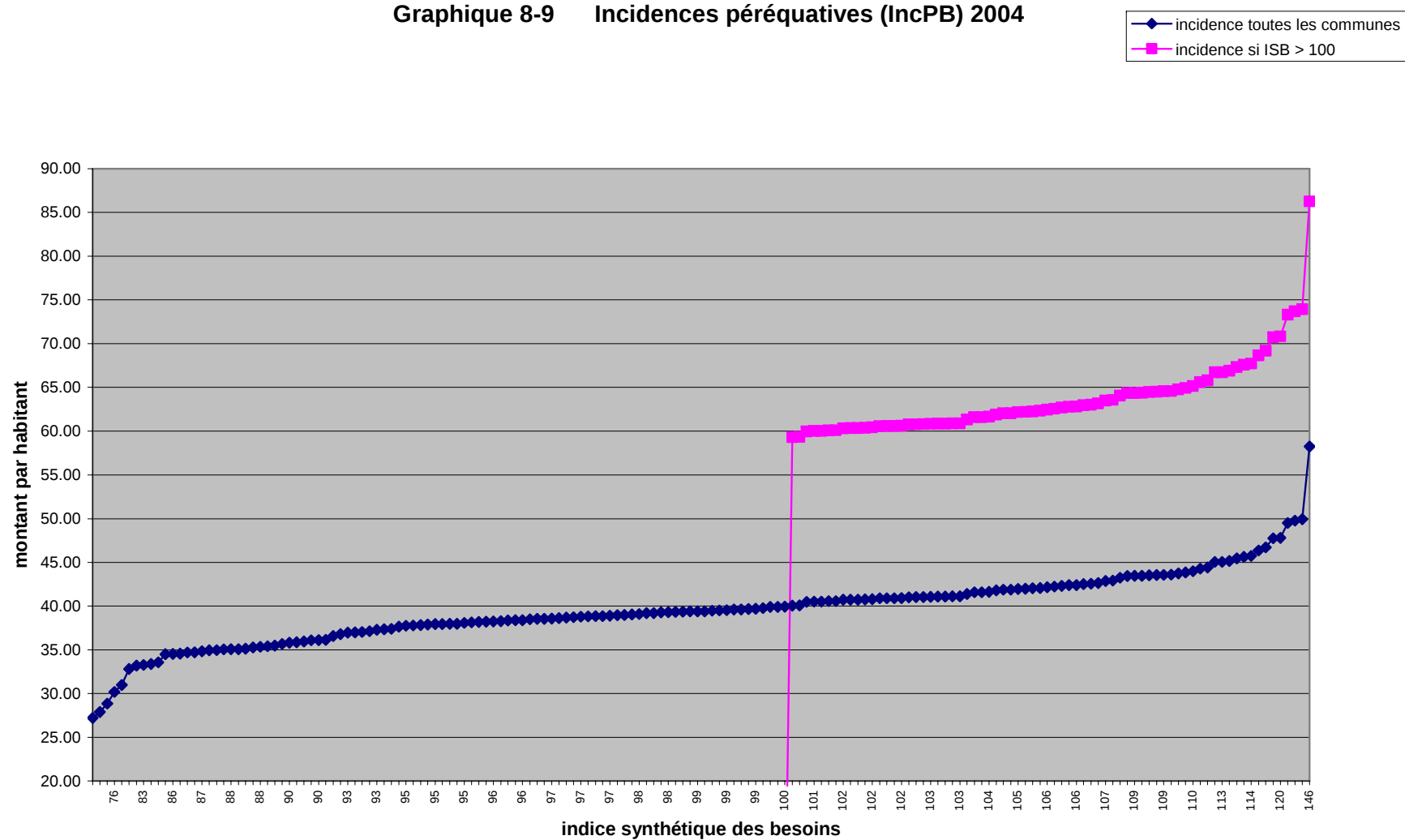
Pour Châbles, l'incidence péréquative est égale à 58'750 francs par habitant (colonne 44) divisé par 540 le chiffre de sa population (colonne 6) = 64,36 francs. L'incidence moyenne obtenue par commune est de 63,54 francs par habitant (ligne 174).

Les incidences péréquatives des deux approches sont illustrées par le graphique 8-9. Les ISB sont donnés sur l'horizontale, l'abscisse, de 68 à 146 points, tandis que les montants en francs par habitant des incidences péréquatives le sont sur la verticale, l'ordonnée, de 27 francs (montant minimum, distribution à toutes les communes) à 86 francs (montant maximum si la distribution est ciblée sur les 72 communes avec un ISB > 100 points).

Les incidences péréquatives des 168 communes dans la première approche "toutes les communes" varient de 27,21 francs par habitant pour la commune avec le plus faible indice des besoins (Crésuz, ISB = 68,13) à 58,24 francs par habitant pour la seule commune avec un ISB supérieur à 140 points (Billens-Hennens, 145,82 points). L'incidence péréquative moyenne est égale à presque 40 francs. Dans la seconde approche pour les seules communes avec un ISB > 100, les incidences sont plus importantes puisque ciblées sur 72 communes seulement. Elles vont de 59,31 francs à 86,27 francs, pour une moyenne de 63,57 francs. Les résultats sont récapitulés par quantile dans le tableau 8-10.

Tableau 8-10 Tableau récapitulatif des incidences péréquatives

ISB	N	Toutes les communes	Si ISB > 100
140,00 et +	1	58,24	86,27
130,00 à 139,99	0		
120,00 à 129,99	3	49,50 à 49,92	73,32 à 73,95
110,00 à 119,99	13	43,99 à 47,82	65,16 à 70,83
105,00 à 109,99	24	41,97 à 43,83	62,16 à 64,92
100,01 à 104,99	31	40,04 à 41,88	59,31 à 62,03
100,00	1	39,94	0,00
95,00 à 99,99	47	37,95 à 39,90	0
90,00 à 94,99	18	36,08 à 37,94	0
80,00 à 89,99	25	32,80 à 35,94	0
70,00 à 79,99	3	28,84 à 30,97	0
60,00 à 69,99	2	27,21 à 27,90	0
	168	39,94	63,57

Graphique 8-9 Incidences péréquatives (IncPB) 2004

8.3.3 Quelle approche : générale ou ciblée ?

La question qui se pose est évidemment celle du choix de l'une ou l'autre approche : toutes les communes doivent-elles bénéficier de la péréquation des besoins ou bien faut-il cibler cette dernière sur un nombre restreint de communes ayant des besoins considérés comme supérieurs à la moyenne de l'ensemble des communes ? La réponse à cette question échappe à l'analyse économique de la péréquation; elle est éminemment politique. En politique économique appliquée, on se limite à comparer les avantages et les inconvénients de chaque approche. L'encadré suivant récapitule le pour et le contre.

Pour une distribution généralisée Toutes les communes	Pour une distribution ciblée Seules les communes avec ISB > 100
1. Les ISB_i sont des indices relatifs : cela signifie que toutes les communes ont plus ou moins des besoins selon les critères sélectionnés.	1. Pour être efficace, il faut concentrer les moyens financiers disponibles sur les seules communes qui ont des besoins au-dessus de la moyenne ($ISB > 100$). En effet, dans l'hypothèse d'une péréquation verticale, avec des moyens budgétaires limités, le canton ne peut plus se permettre de disperser les effets financiers de ses politiques.
2. La moyenne de 100 points est une notion statistique. Elle ne signifie pas qu'il n'y a pas de besoin en-dessous de cette valeur.	2. On aurait ici la même logique que pour la péréquation des ressources : ↑ là, seules celles qui ont un indice de potentiel fiscale inférieur à 100 ($IPF < 100$) toucheront des aides péréquatives ; ⇐ ici, seules celles qui ont un indice synthétique des besoins supérieur à 100 ($ISB > 100$) toucheraient une aide péréquative.
3. Les relations de causalité entre les valeurs explicatives (les cinq critères retenus ; tableau 8-2) et les valeurs expliquées (les dépenses mises en relation selon le tableau 8-5) sont plausibles ; mais les corrélations statistiques ne sont pas très fortes.	3. Cette faiblesse concerne autant les indices en-dessous qu'en-dessus du seuil moyen de 100 points. Elle relève de la méthode générale, et n'est pas propre à une seule catégorie, au-dessus plutôt qu'au-dessous de la moyenne. D'ailleurs dans les cinq indices partiels, le positionnement des communes varie par rapport à ce seuil (référence : graphique 8-9).
4. La péréquation des besoins doit être coordonnée à la nouvelle RPT (nouvelle péréquation et nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) : or, les effets de la RPT à l'interne, dans les relations entre le canton de Fribourg et les communes, va toucher toutes les communes et pas seulement celles qui ont un $ISB > 100$ points.	4. En favorisant les communes avec $ISB > 100$ seulement, on vise principalement les communes urbaines et les chefs-lieux ; on répond ainsi partiellement aux besoins qui s'y font ressentir avec plus d'acuité qu'ailleurs.

La comparaison entre la logique de la péréquation des ressources et celle de la péréquation des besoins n'apporte pas non plus d'aide à la décision dans le choix entre un indice synthétique ou des indices partiels. Cette comparaison prend les valeurs de l'encadré suivant. Deux différences peuvent être constatées :

- ✓ La première, que nous avons déjà mentionnée, concerne la qualité des données qui servent à construire tant l'IPF que l'ISB et la qualité de la fonction explicative (relation entre variables explicatives, indépendantes, et variables expliquées). Elle est meilleure, sans aucun doute, pour les IPF. Mais cela ne donne pas d'argument pour trancher la question qui se pose ici : aide générale ou aide ciblée.
- ✓ La deuxième différence provient de l'alimentation du fonds de péréquation, par les communes pour la péréquation des ressources (= collectivités territoriales de même niveau = horizontale), par le canton pour la péréquation des besoins (entre niveaux de gouvernement = vertical). Mais l'origine des fonds ne donne pas non plus la clé d'une réponse au dilemme "péréquation générale ou ciblée".

<i>Critère de comparaison</i>	<i>Péréquation des ressources</i>	<i>Péréquation des besoins</i>
1. mesure	IPF Potentiel fiscal 8 impôts	ISB Mesure par des "facteurs ad hoc" 5 critères
2. positionnement relatif des communes	Oui	Oui
3. valeur moyenne	100 points	100 points
4. communes bénéficiaires	IPF < 100	ISB > 100
5. contributeur/trices	horizontale Communes avec un IPF > 100	verticale Canton
6. corrélation	Très bonne	Plausible

8.4 L'alimentation du fonds de péréquation des besoins

Les questions relatives à l'alimentation du fonds de péréquation des besoins doivent être abordées de manière complémentaire au financement de la péréquation des ressources. Il s'agit ici d'obtenir une cohérence entre péréquation des ressources, horizontale = à charge des communes, et péréquation des besoins, verticale = à charge du canton. Qui paie quel montant pour alimenter chacun des deux fonds de péréquation, ressources et besoins ?

La réflexion proposée ici s'articule en trois pas. Elle ne repose pas sur un argumentaire théorique tiré du fédéralisme financier, mais sur une comparaison des "bonnes" pratiques que l'on observe dans les études de cas de la péréquation.

[1] Péréquation horizontale et péréquation verticale

Dès l'instant où le bilan de la péréquation montrait les faiblesses du système actuel et que l'option d'une séparation entre péréquation des ressources et péréquation des besoins s'est imposée, l'hypothèse formulée a été que la péréquation des ressources serait plutôt horizontale, tandis que la péréquation des besoins serait, elle, verticale. Cette hypothèse est la plus proche des arguments développés pour établir l'origine des disparités (section 1.2). Elle a également guidé l'utilisation des formules péréquatives, toujours basées sur une simulation pour laquelle le fonds de péréquation était doté de 10 millions de francs.

Dans la péréquation des ressources les formules étudiées utilisent toutes une répartition horizontale : les communes avec un IPF > 100 contribuent au fonds de péréquation ; les communes avec un IPF < 100 en tirent bénéfice (chapitre 4).

Pour la péréquation des besoins, nous avons adopté l'hypothèse d'une péréquation verticale, à l'instar de ce qui vaut pour la compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques entre la Confédération et les cantons (DFF et CdC, 2006 : 10).

L'alimentation verticale du fonds de péréquation des besoins s'impose dans une logique d'efficience allocative. Si l'on demandait de contribuer aux communes avec des indices de besoins inférieurs à la moyenne, cela reviendrait à leur demander de "renchérir" les coûts de leurs propres prestations pour, en quelque sorte, subventionner les tâches des communes avec des indices de besoins supérieurs à la moyenne. Le "prix fiscal" des prestations serait alors faussé : trop haut pour les premières, trop faible pour les secondes. La démarche ne serait pas neutre du point de vue allocatif. Elle serait sans doute qualifiée d'inéquitable par les communes contributrices.

[2] Proportion entre péréquation des ressources et péréquation des besoins

Il n'existe pas de règle de politique économique ou de finance publique qui dicte de manière objective ce que devrait être la part de chaque péréquation. Nous proposons une répartition de 2/3 et 1/3 entre la péréquation des ressources et celle des besoins – ou, si l'on préfère, la péréquation des besoins devrait être la moitié de la péréquation des ressources. Ces proportions se fondent sur la simple observation de la situation actuelle. Dans le système actuel, le calcul de la capacité financière prend en compte des critères de ressources pour 2/3 et des critères de besoins pour 1/3. Alors même que la formule de calcul a des défauts, que prendre ensemble l'une et l'autre des péréquations pose de gros problèmes, que la classification des communes qui en résulte n'est pas satisfaisante, la proportion 2/3 – 1/3 n'a jamais prêté à critique. Comme l'objectif de la nouvelle péréquation n'est pas de remettre en question ce qui a fonctionné à satisfaction, nous ne voyons pas de raison de changer ces proportions.

En outre, cela ne crée aucun problème de cohérence ni avec la péréquation des ressources, ni avec le volume des dépenses communales, puisque l'indicateur synthétique des besoins ne quantifie pas les montants des besoins - c'est une mesure des besoins relatifs, et non pas des montants absolus des disparités des coûts des tâches communales.

[3] Montants des fonds de péréquation

Reste à répondre à la dernière interrogation : quels montants ? Là également, on ne peut pas formuler une réponse fondée sur la politique économique de la péréquation. Dire quelle doit être l'importance de la solidarité est une réponse éminemment politique. Toutefois, à partir de l'expertise et du bilan actuel de la péréquation, il est possible de formuler une proposition pouvant servir de base à la discussion.

Considérons d'abord le cadre général de cette expertise. Une première constatation est que les effets péréquatifs de 2002 à 2004, pour la période analysée, se situent entre 1,5 et 1,6 % du potentiel fiscal des communes, comprenant le rendement à la norme des huit impôts servant au calcul des indices de potentiel fiscal (section 1.3.2). Deuxièmement, ce projet de péréquation doit d'abord proposer une réforme du système actuel pour en améliorer la performance, ce qui n'implique par forcément une augmentation de la dotation globale aux fonds de péréquation.

Sur ces bases, on pourrait alors avancer que la péréquation des ressources devrait être fixée dans la loi en pourcent du potentiel fiscal des communes dans une fourchette correspondant aux résultats des années passées (section 5.1.4). La péréquation des besoins serait alors égale à la moitié de cette dotation. En montants, cela donnerait une péréquation horizontale des ressources à hauteur de 14 millions de francs environ (1,6 % du potentiel fiscal) et une péréquation verticale de moitié, soit 7 millions de francs. La règle choisie devrait être fixée dans la loi pour les raisons déjà évoquées dans la section 2.2.1.

Chapitre 9

Conclusions et agenda

Arrivé au terme de ce rapport, il convient d'en résumer les principales leçons et propositions et de baliser le projet de nouvelle péréquation. Cela sera fait en deux temps. La première section reprend les conclusions principales de l'analyse en suivant la structure des chapitres dans la séquence "bilan – péréquation des ressources – péréquation des besoins". La seconde section propose un agenda en onze points pour remettre la péréquation sur la bonne voie. Il n'existe pas de solution parfaite, d'une part, parce que la solidarité est avant tout un choix politique sur lequel les avis peuvent diverger et, d'autre part, parce que les techniques péréquatives sont loin d'être achevées. Cependant, il est possible – et l'analyse le montre bien – de fixer des principes et des règles qui améliorent la transparence, la connaissance et la compréhension de la péréquation. Cela permettra un vrai débat démocratique dans un domaine pour une politique d'entraide et de coopération destinée à évoluer.

9.1 Conclusions: que retenir de l'analyse pour demain ?

9.1.1 Le système actuel de péréquation

Le système actuel de péréquation date de 1976, année de son introduction, et de 1990, année de rénovation. Il est basé sur le calcul des indices de capacité financière des communes et leur classification en six classes. Les indices ou les classes servent à déterminer des suppléments péréquatifs liés à certaines subventions cantonales de fonctionnement ou d'investissement attribuées aux communes et à échelonner les contributions des communes à des dépenses cantonales. Ce système a rendu de bons services; mais avec le temps et les nouvelles circonstances de gestion des finances communales et des relations financières entre l'État et les communes, il a perdu une bonne partie de son utilité, de son efficacité, de sa pertinence.

- ✓ Les critères de calcul de la capacité financière mélangent des indicateurs de ressources et des indicateurs de besoins (section 7.1). Or, tant la fiscalité communale d'une part, que la répartition des responsabilités et des tâches entre canton et communes d'autre part, ont suivi leur propre évolution, à des rythmes et selon des critères qui n'ont rien en commun. Cette évolution nécessite désormais de séparer la péréquation des ressources de la péréquation des besoins ou des charges.

- ✓ Parce que le système de classification des communes en six classes a des effets de seuil, il a de facto déjà été abandonné dans la législation plus récente impliquant un partage des financements entre le canton et les communes (chapitre 1, tableau T 3-B).
- ✓ Le système de péréquation par des suppléments aux subventions ou aux contributions communales touche 27 tâches et utilise six formules de répartition (section 1.3.1). Il est devenu illisible, parce que les formules varient sans cohérence selon les circonstances du moment (section 1.1).
- ✓ Un système de péréquation indirect échappe au contrôle parlementaire : il fluctue selon les décisions politiques et budgétaires concernant les tâches particulières auxquelles les formules sont reliées, et non pas en fonction d'objectifs de solidarité entre communes fortes et communes faibles. Ce défaut sera encore renforcé par la "RPT Confédération – cantons" si rien n'est entrepris. Le Tableau 9-1 donne la liste des tâches pour lesquelles une nouvelle répartition entre la Confédération et les cantons interviendra dès 2008. Nous avons estimé quel serait l'impact péréquatif de la RPT pour les communes fribourgeoises simplement par application, sans ajustement des dispositions légales actuelles. Pour la péréquation, on voit que les effets péréquatifs passeraient de 4,377 millions à 6,515 millions de francs, soit une augmentation de presque 50 %, sans qu'il y ait un débat parlementaire ni une décision démocratique. On peut ainsi constater combien le système actuel est tributaire d'autres politiques et en subit les effets collatéraux.

9.1.2 La nouvelle péréquation

La nouvelle péréquation intercommunale abandonne les suppléments péréquatifs des subventions cantonales aux communes et tout échelonnement des contributions communales à des dépenses cantonales selon les indices de capacité financière des communes ou leur classification. Pour gagner en efficacité, elle suit le précepte de Tinbergen "un but un instrument" en *séparant la péréquation des ressources financières de la péréquation des besoins* (section 2.1). Pour renforcer l'autonomie des communes, elle ne comprend désormais plus que des moyens *non affectés*.

Les principes

Afin d'élaborer une nouvelle péréquation, qu'elle soit des ressources ou des besoins, ou les deux, celle-ci doit respecter un certain nombre de principes fondamentaux et revêtir les qualités suivantes, garantes de stabilité et de pérennité du système (section 2.1 et 2.2.2) :

- transparence : toutes les séries statistiques qui servent à l'élaboration des indices doivent être *disponibles, publiées, non manipulables* par les parties intéressées;

Tableau 9-1 Effets péréquatifs 2005 dans les domaines des tâches touchées par la RPT, en francs

Domaines	Sans RPT					Avec RPT				
	Contributions communales	Part péréquative en %	Part péréquative en francs	Coefficient péréquatif 2005 en %	Effet péréquatif en francs	Contributions communales	Part péréquative en %	Part péréquative en francs	Coefficient péréquatif 2005 en %	Effet péréquatif en francs
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
AVS	8'336'571	50	4'168'286	0.0907	378'044	0	50	0	0.0907	0
AI	15'247'601	50	7'623'801	0.0907	691'444	0	50	0	0.0907	0
Prestations complémentaires AVS	15'716'800	50	7'858'400	0.0907	712'721	28'355'711	50	14'177'856	0.0907	1'285'866
Prestations complémentaires AI	9'272'911	50	4'636'456	0.0907	420'505					
Allocations familiales fédérales agricoles	934'944	50	467'472	0.0907	42'398	900'944	50	450'472	0.0907	40'856
Assurance-maladie	10'147'365	50	5'073'683	0.0907	460'160	41'330'365	50	20'665'183	0.0907	1'874'237
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	34'392'362	50	17'196'181	0.0907	1'559'615	67'892'362	50	33'946'181	0.0907	3'078'763
Trafic régional	5'733'004	20	1'146'601	0.0978	112'187	12'027'004	20	2'405'401	0.0978	235'352
Total	99'781'558		48'170'878		4'377'073	150'506'386		71'645'092		6'515'075

- les séries statistiques doivent être *mises à jour périodiquement* pour signaler correctement les positions relatives des communes et les changements qui surviennent dans les indicateurs;
- les formules de calcul doivent être *explicites*, connues à l'avance et *vérifiables* par les partenaires à la péréquation;
- les formules de calcul doivent être *stables dans le temps* et *adaptables* avec cohérence et sans arbitraire;
- les formules péréquatives doivent être *neutres* du point de vue des politiques publiques communales et ne *pas entraîner des effets de découragement* à l'innovation et aux initiatives. Elles ne doivent donc pas modifier les choix des communes (effets de revenus seulement, pas d'effet de substitution);
- les formules péréquatives doivent *respecter l'autonomie communale* (pas d'affectation spécifiée);
- il faudrait recourir à des moyennes mobiles sur trois ans et à des données décalées de deux ans pour lisser les résultats et atténuer l'impact des variations d'une année à l'autre.

La péréquation des ressources

La péréquation des ressources veut compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes. Elle n'a pas pour objectif un rapprochement des coefficients d'impôt puisque l'affectation des montants reçus doit rester libre; un tel objectif ne serait d'ailleurs pas compatible avec un fédéralisme bien compris, qui reconnaît aux communes la capacité de faire des choix de gestion.

La péréquation des ressources se base sur un nouvel *indice du potentiel fiscal des communes (IPF_i)* qui reflète les potentiels des ressources pouvant être exploitées du point de vue fiscal (section 3.2.1).

C'est une péréquation *horizontale*, c'est-à-dire financée par les communes uniquement, sans participation du canton. Les communes qui ont un IPF plus élevé que la moyenne alimentent un *fonds de péréquation*, qui bénéficie aux communes avec un IPF inférieur à la moyenne.

Il n'est pas fixé de plafonnement ni de limite, tant dans le calcul des IPF que dans celui des formules de répartition péréquatives (sections 4.3.1 et 5.1.3).

Enfin, les IPF sont introduits dans une formule péréquative générale qui est progressive (sections 4.2.2 et 5.1.2), avec une puissance égale à l'unité selon la recommandation du Copil – mais qui peut être augmentée si l'on souhaite renforcer les effets péréquatifs (une simulation avec une puissance de 1,5 est également proposée) : le débat et le choix politiques sur l'intensité de la péréquation peuvent se focaliser sur la valeur de la puissance.

L'indice de potentiel fiscal IPF

L'indice de potentiel fiscal des communes sert à mesurer la substance financière d'où proviennent les impôts payés dans une commune.

Les éléments constitutifs du potentiel fiscal sont les huit principales ressources d'impôts d'une commune (section 3.2.1) : impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales, impôts à la source, impôts immobiliers, impôts sur les prestations en capital et part des communes à l'impôt sur les véhicules. En raison de leurs rendements irréguliers, les impôts sur les successions, donations et mutations immobilières ne sont pas pris en compte. En raison de la faiblesse de leur rendement, les impôts sur les spectacles, les appareils de divertissement, les appareils de distribution automatique et l'impôt sur les chiens ne sont pas inclus. Il en va de même pour les redevances d'utilisation, qui sont des paiements de services communaux à prix coûtants et qui dépendent des choix fiscaux communaux.

Pour évaluer le potentiel fiscal d'une commune et permettre une comparaison intercommunale, les rendements des huit impôts sont normés et calculés par habitant (section 3.3) :

- ✓ rendements normés : ce ne sont pas les coefficients d'impôts appliqués par les communes qui servent au calcul du rendement des divers impôts, mais des coefficients-types fixés pour chaque impôt. On obtient ainsi non pas le rendement fiscal effectif dans une commune, mais le rendement fiscal qui serait le sien si elle appliquait les taux à la norme. Cela correspond à un "système d'impôts représentatifs" [SIR] (section 2.2.2), une mesure qui est indépendante des choix fiscaux communaux.
- ✓ calculés par habitant : c'est évidemment la valeur relative qui importe puisque les communes ne sont pas de grandeur comparable en rendement fiscal et en population.

La base de données utilisées pour calculer les IPF repose sur les statistiques des impôts fournies par le Service cantonal des contributions à partir des taxations définitives. Elles sont publiées, vérifiables et non manipulables par les communes elles-mêmes (section 2.2.2). Afin de lisser les fluctuations annuelles, le projet considère une moyenne portant sur trois années fiscales.

Les rendements n'étant pas identiques entre les huit impôts considérés, les indices de potentiel fiscal sont calculés en pondérant chacun d'eux proportionnellement à leur part dans le total (section 3.3.2).

La valeur qui en résulte (rendement de huit impôts, à la norme, sur une moyenne de trois ans, proportionnellement pondérés, calculé par habitant) sert ensuite de base pour calculer l'indice du potentiel fiscal de chaque commune IPF_i et les paiements correspondant effectués au titre de la péréquation des ressources (section 3.3.4). Les communes dont le potentiel fiscal par habitant dépasse la moyenne de l'ensemble des communes (indicée à 100 points) sont réputées à fort potentiel de ressources et contribuent au fonds de péréquation. Les communes avec un indice inférieur à 100 points sont dites à faible potentiel et bénéficient de versements péréquatifs.

La péréquation des besoins

La péréquation des besoins veut corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (élèves en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées) par rapport à la population communale (section 8.1).

La péréquation des besoins repose sur des indicateurs structurels, indépendants des dépenses effectives des communes (sections 6.1 et 8.1.2). En effet, il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges supplémentaires : ainsi de fortes dépenses dans un domaine, l'école par exemple, peuvent aussi bien refléter des charges supplémentaires que les préférences individuelles des communes (charges résultant d'un choix). Comme les dépenses effectives des communes individuelles ne jouent aucun rôle, toute incitation inopportune est ainsi évitée.

La position relative des communes dépend d'un *indice synthétique des besoins* (ISB_i) qui reflète les disparités des charges communales pour des tâches sélectionnées dans les fonctions suivantes (selon la classification fonctionnelle du plan comptable harmonisé) : 1 ordre public, 2 enseignement et formation, 4 santé, 5 affaires sociales, 6 transports et communications (section 8.2).

C'est une péréquation *verticale*, c'est-à-dire financée par le canton uniquement (section 8.4). Les communes reçoivent une aide péréquative d'autant plus importante qu'elles ont un ISB plus élevé que la moyenne.

L'indice synthétique des besoins ISB

Les besoins des communes sont appréhendés par cinq critères (section 8.2) :

- la densité de la population;
- le taux d'activité économique, qui est la relation entre le nombre de places de travail et le chiffre de la population légale d'une commune;
- le taux de croissance de la population, sur dix ans;
- la proportion de personnes âgées de 80 ans et plus dans la population;
- la proportion du nombre d'élèves en âge de scolarité obligatoire dans la population.

On part de l'hypothèse que les communes font face à des besoins d'autant plus élevés que les valeurs de ces critères (ajustées pour trois d'entre eux – section 8.2.1) augmentent.

Ces critères sont transformés en indice, avec chaque fois une valeur de 100 points pour la moyenne de l'ensemble des communes (section 8.2.2). Les indices particuliers sont ensuite intégrés sous forme d'un ISB, un *indice synthétique des besoins*. La pondération de chaque indice particulier dans l'ISB est donnée par l'importance relative du groupe de dépenses publiques locales auquel il se rapporte dans le total des dépenses communales agrégées pour les tâches sélectionnées (section 8.2.3).

Les communes reçoivent un versement péréquatif d'autant plus important que l'indice des besoins est élevé.

Les fonds de péréquation

La solution proposée distinguant péréquation des ressources et péréquation des besoins, il est nécessaire de constituer deux fonds de péréquation, alimentés de manière relative et évolutive.

- ✓ La péréquation des ressources est horizontale. Le fonds est donc alimenté par des versements annuels des communes. La somme annuelle totale est fixée dans la loi en pour cent du potentiel fiscal représenté par le rendement des huit impôts servant de référence au calcul de l'IPF, actuellement, environ 1,6 % de la somme des rendements fiscaux (sections 2.2.1 et 5.1.4).
- ✓ La péréquation des besoins est verticale : le canton seul alimente le fonds de péréquation. Le montant annuel correspond à la moitié du montant servant à la péréquation des ressources (section 8.4).

Conditions ou restrictions liées à la péréquation

Afin de respecter l'autonomie communale, la nouvelle péréquation est sans affectation. Les communes qui remplissent les conditions techniques fixées par la loi [$IPF_i < 100$] ou [$ISB_i > 100$] y ont droit. Respectivement les communes payantes [$IPF_i > 100$] ont l'obligation de payer. Il ne faut pas que d'autres critères que ceux de la péréquation (potentiel fiscal et besoins) interviennent dans la décision finale d'accorder ou non les montants. Proposition est faite de ne pas assortir les montants octroyés aux communes bénéficiaires de charges ou de conditions : il n'y a pas d'affectation en matière de dépense ni l'obligation d'utiliser les montants pour amortir la dette ou pour rapprocher les coefficients des impôts.

Un système évalué et évolutif

Le système doit être *évolutif*. Avec la globalisation des activités économiques et l'ouverture des économies locales, la position relative des communes en relation avec leur potentiel fiscal est sans doute appelée à évoluer. Nul ne peut aujourd'hui prédire qu'une commune aisée l'est définitivement et le sera encore demain. Les responsabilités subiront elles aussi de nouvelles répartitions, le canton reprenant certaines tâches ou bien restituant aux communes la pleine responsabilité d'autres. Les IPF et ISB ont été conçus pour supporter cette évolution. Sans doute, pour les IPF, c'est la mesure des positions communales qui variera plutôt que l'étendue de cette mesure : on voit mal dans un avenir proche une redistribution des formes d'impôts entre canton et communes. Par contre, les critères de besoins pourraient être ajustés selon l'importance des tâches dévolues aux communes pour cette mesure; ou bien encore si l'on met en place des mesures statistiques convenables du risque social.

Le système devra être *évalué périodiquement* (chaque quatre ou cinq ans) par un bilan de la péréquation. Ce bilan doit établir les effets péréquatifs et les incidences péréquatives des deux systèmes de péréquation. Il doit également évaluer la pertinence des critères retenus pour établir les IPF et ISB. Pour ce dernier, il examinera en particulier la pertinence des indicateurs du risque social lié à l'urbanisation. Il doit être publié : la transparence est, en effet, au cœur de la connaissance et de la compréhension de la péréquation permettant un débat renouvelé sur la solidarité intercommunale.

Tableau 9-2 Comparatif des deux systèmes de péréquation

Entrée	Péréquation des ressources	Péréquation des besoins
But	Compenser les disparités des ressources fiscales communales, mesurées par leur potentiel fiscal	Corriger les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre + les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (élèves en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées).
Etendue de la péréquation	Partielle; il n'est pas question de compenser la totalité des écarts des ressources fiscales communales.	Partielle; le concept de "besoins" est une reconnaissance des charges supplémentaires, mais n'est pas mesuré par des écarts de dépenses.
Nature du système	Horizontal, direct	Vertical, direct (c'est-à-dire que la péréquation n'est plus liée à des flux financiers comme actuellement les contributions des communes à des dépenses cantonales).
Mesure des écarts	IPF, un indicateur du potentiel fiscal	ISB, un indicateur synthétique des besoins
Contenu de la mesure	Huit impôts, en valeur normée : - revenu - fortune - bénéfice - capital - à la source - valeur fiscale des immeubles - bénéfice en capital - sur les véhicules à moteur (parts des communes)	Cinq critères indépendants des dépenses communales : - densité de la population - taux d'activité - croissance démographique sur dix ans - proportion de personnes âgées de 80 ans et plus - proportion d'élèves en âge de scolarité obligatoire
Ajustement technique	Aucun, les mesures sont prises directement. Valeurs moyennes sur trois ans Moyennes des séries indicées à 100 points; moyenne générale pondérée	Logarithme naturel pour la densité de la population et le taux d'activité; moitié de la croissance démographique; mesures directes pour les autres Moyennes des séries indicées à 100 points; moyenne générale pondérée

Pondération	Selon la part de rendement de chaque impôt dans le rendement total	Selon la part des dépenses de chacune des tâches communales de référence retenues pour leur rapport de causalité avec les critères ci-dessus dans le total des dépenses communales retenues.
Périodicité	Les IPF communaux sont calculés annuellement. Le calcul prend en compte les trois années fiscales.	Les ISB sont calculés annuellement. Le calcul prend en compte les trois dernières années pour lesquelles les séries statistiques des critères sont publiées.
Position des communes	Celles avec un IPF > 100 sont contributrices nettes. Celles avec un IPF < 100 sont bénéficiaires nettes.	Celles avec un ISB > 100 sont bénéficiaires nettes.
Conditions supplémentaires	Aucune	Aucune; désormais la péréquation n'est plus indirecte, liée à des dépenses fonctionnelles particulières ou à des contributions communales à des dépenses cantonales.
Affectation	Les montants reçus sont libres de toute affectation.	Les montants reçus sont libres de toute affectation.
Fonds de péréquation	Fixé par la loi sur la péréquation, non négociable lors de la procédure budgétaire; en proportion du rendement total, normé, des huit impôts servant de base de calcul aux IPF communaux (actuellement environ 1,6 %)	Fixé par la loi sur la péréquation, non négociable lors de la procédure budgétaire cantonale; 50 % du montant de la péréquation des ressources.
Autres utilisations	Dans le cadre des collaborations intercommunales, les IPF peuvent servir et remplacer les valeurs actuelles (capacité financière et classification des communes).	Pas utilisable à d'autres fins et surtout pas de généralisation pour les collaborations intercommunales (les rapports de causalité entre les critères et les tâches communales sélectionnées doivent être analysés au cas par cas).

Tableau 9-3 Référentiel concernant les effets et les incidences de la péréquation

<i>Nature de la comparaison</i>	<i>Système actuel dit "ancien"</i>	<i>Système proposé</i>	
		<i>ressources</i>	<i>besoins</i>
Effets péréquatifs	Section 1.3.2, Chapitre 1 Tableaux de la série 8, tableaux de la série 9; Tableau 1-6.	Section 4.1.2 formule Proportionnelle; Section 4.1.3 formule progressive, Tableau 4-1; Section 4.2.2, graphique 4-8.	Section 8.3.1, tableau 8-7.
Incidences par habitant	Section 1.3.3, Chapitre 1 Tableaux de la série 8, T 8-7 à 8-9; Egalement T 5-5 colonne 9.	Sections 4.1.2 et 4.1.3, Tableau 4-1 colonnes 10 et 16; Section 5.1.2, T 4-9 à 4-12; Section 5.2.4, Tableau 5-5 colonnes 10 à 13.	Section 8.3.2, tableau 8-8, Graphique 8-9, Tableau 8-10.
En points RICC	Section 5.2.1, Tableau 5-1		
En points PF	Section 5.2.2, Tableau 5-2	Section 5.2.3, Tableau 5-3	
Comparaisons		Section 4.2.2 T 4-1, graphique 4-3 et 4-4, Tableau 4-5; selon les formules proportionnelles et progressives	
	Incidences par habitant et incidence en potentiel fiscal Section 5.2.4, Tableaux 5-5 et 5-6, Graphiques 5-7 et 5-10		

Le tableau 9-2 donne un aperçu synoptique en cinq blocs des résultats de l'expertise : les objectifs et buts des deux formes de péréquation, ressources et besoins, sont récapitulés dans le bloc vert; les mesures du potentiel fiscal et de l'indice synthétique des besoins dans le bloc jaune. Le troisième bloc (rose) retrace les conséquences pour les communes. La constitution du fonds de péréquation est rappelée en bleu. D'autres conditions sont ajoutées dans le bloc blanc.

Le tableau 9-3 se concentre sur les effets péréquatifs (les montants en + ou en – dans les budgets communaux), les incidences par habitant, ainsi que les incidences calculées en points du RICC, respectivement du potentiel fiscal. Quelques cellules de la matrice sont barrées, ce qui nécessite une explication. Dans la première ligne de "Comparaison", seule la cellule sous la péréquation des ressources est remplie : en effet, comme la commission de pilotage de la péréquation a privilégié la formule progressive, mais avec une puissance valant l'unité (ce qui équivaut à la formule proportionnelle), nous avons également estimé les incidences avec une puissance de 1,5 pour comparaison. Les autres propositions ne sont pas touchées par cette mesure, d'où des cellules vides.

Pour la péréquation des besoins, nous avons estimé les incidences par habitant. Il n'y a pas d'autres comparaisons pour les raisons suivantes. Premièrement, tandis que la logique de la péréquation des besoins est basée sur des critères probables de causalité des dépenses communales, la péréquation des ressources se fonde sur le potentiel fiscal. On a détaché l'une de l'autre (i) pour bien marquer la nécessité de rompre avec le système actuel, devenu inefficace parce qu'il mélange les deux genres; (ii) pour signifier l'origine différente des disparités dans les deux domaines, recettes et dépenses. Deuxièmement, il est désormais nécessaire de porter la réflexion sur ces deux domaines de péréquation et non d'en tirer le solde : l'expérience des décennies passées montre que l'évolution des ressources fiscales des communes, donc de leur potentiel, suit un chemin qui varie en taux de croissance, en régularité et en importance de celui des dépenses communales de fonctionnement. Ces variations des dépenses sont encore affectées par les problèmes de répartition de tâches entre le canton et les communes (la reprise par le canton des tâches hospitalières avec une bascule d'impôt en 2007 est un exemple de ce qui peut encore arriver, dans le sens canton – communes ou inversement), et par la RPT entre la Confédération et les cantons.

9.2 Agenda

Les auteurs du présent rapport se sont employés à élaborer un système de péréquation sain et efficace pour les communes fribourgeoises. Pour ce faire, et avec l'appui du Comité de pilotage, nous avons examiné en profondeur les diverses questions et options, non seulement sur le plan des principes, de la théorie ou des concepts, mais aussi d'un point de vue technique cohérent et transparent. Reste que l'exposé de la méthode et de son application peut encore susciter des questions légitimes dans une matière qui n'est pas facile puisqu'elle entremêle des choix éminemment politiques (combien de solidarité) avec des

enjeux budgétaires locaux (les effets péréquatifs en versements reçus ou en contributions à la péréquation) ou cantonaux (pour la péréquation verticale), ainsi qu'avec des formules péréquatives, exigeant une formulation rigoureuse et des bases de données statistiquement robustes. Ces raisons nous amènent à proposer in fine un agenda sous forme de recommandations pour l'avenir de la politique péréquative dans ce canton. Toutes sont tirées des chapitres qui précèdent, mais par soucis de clarté dans la lecture, nous renonçons à les référer par des renvois, comme on l'a fait dans les conclusions.

[1] *Adopter un ensemble clair de principes afin de guider la réforme de la péréquation et ses développements futurs*

Entrent, par exemple, dans le champ de cette première recommandation

- la nécessité de séparer la péréquation des ressources et des besoins, parce que leur contenu péréquatif et leur évolution ne sont pas identiques;
- la transparence : disponibilité et publicité des séries statistiques, formules explicites d'attribution et de contribution au fonds, périodicité des données sensées refléter les positions relatives des communes dans les indices;
- la neutralité allocative et l'absence de distorsion dans les choix dépensiers des communes.

[2] *Fixer explicitement les champs de la péréquation des ressources et de celle des besoins*

La proposition est de donner à la péréquation des ressources une dimension horizontale dans l'esprit d'un fédéralisme coopératif : on donne ainsi un contenu à la solidarité intercommunale en posant le principe que les communes les plus aisées sont appelées à aider celles qui le sont relativement moins.

En adoptant le principe que la péréquation des besoins doit respecter la neutralité allocative et ne doit pas modifier les comportements dépensiers des communes, l'alimentation du fonds de péréquation des ressources devrait être verticale, provenant exclusivement du canton.

[3] *Définir explicitement les buts péréquatifs*

Le projet de péréquation vise à compenser les écarts de disparités à partir des moyens financiers à disposition. La péréquation est donc limitée, à "guichet fermé". Il ne s'agit pas de quantifier un objectif à atteindre (par exemple, en fixant que toutes les communes doivent, après péréquation, atteindre au moins un certain pourcentage de la moyenne des ressources financières communales). Les objectifs doivent être clairement énoncés en ce sens.

- [4] *Adopter des normes valables pour l'ensemble des communes.*
En utilisant à la place des dépenses et des recettes effectives des communes, un système d'impôt représentatif (SIR) et des indices de potentiel fiscal (IPF) pour la péréquation des ressources, et un indicateur synthétique des besoins (ISB), on obtient pour toutes les communes des bases comparables et normées avec une moyenne donnée à 100 points. Ainsi la péréquation n'influence pas les choix dépensiers et fiscaux des communes; de même, cela rend vains les comportements stratégiques des communes qui voudraient influencer leur positionnement relatif dans la péréquation.
- [5] *Pour la péréquation des ressources, travailler avec un système fiscal représentatif, englobant plusieurs formes d'impôts sur une durée de trois ans*
Cette approche permet de lisser le calcul de l'IPF en évitant de trop fortes fluctuations annuelles ou des rendements irréguliers des ressources fiscales ordinaires. La péréquation répond ainsi à l'évolution des bases fiscales potentielles des communes, évite des modifications non nécessaires de court terme, assure une prévisibilité et une stabilité raisonnable, tant pour les communes contributrices que pour les communes bénéficiaires.
- [6] *Elaborer et mettre en œuvre une formule de péréquation des ressources pour établir à la fois les contributions à la péréquation et la répartition du fonds*
Dans la péréquation horizontale des ressources, il faut que la formule péréquative adoptée soit la même pour les communes contributrices (IPF > 100 points) et les communes bénéficiaires (IPF < 100 points). On traite ainsi toutes les communes de manière équitable.
- [7] *Etablir l'enveloppe globale de la péréquation des ressources en proportion fixée légalement du potentiel fiscal*
En fixant le montant alimentant le fonds de péréquation des ressources en proportion du potentiel fiscal des impôts entrant en compte pour ce calcul, on évite des marchandages budgétaires annuels; on garantit aux communes contributrices une limitation automatique de leur apport total à la péréquation; mais on assure en même temps une aide totale connue et régulière aux communes bénéficiaires. Elles peuvent alors prendre des décisions structurelles pour engager les aides ainsi obtenues.
- [8] *Baser la péréquation des besoins sur des indicateurs exprimant de manière plausible en lien de causalité avec les fonctions spécifiées pour être prises en compte*
La péréquation des besoins cherche à évaluer les écarts des charges communales en se fondant sur des facteurs influençant de manière plausible les besoins budgétaires des communes pour un certain nombre de tâches sélectionnées. Elle n'est pas destinée à prendre en compte les écarts des dépenses réelles de fonctionnement d'une commune à l'autre; pour le faire, il faudrait être à même de résoudre la problématique d'une distinction entre les normes et les choix dépensiers locaux. Elle ne prend pas non plus en compte

les écarts de coûts réels de production des tâches communales : connaître les fonctions de production de toutes les communes pour tous les domaines sélectionnés est une tâche impossible. On a donc une mesure théorique fondée sur quelques critères plausibles de causalité pour quelques tâches communales importantes et particulièrement onéreuses.

- [9] *Alimenter le fonds de péréquation des besoins selon une règle fixée dans la loi, de manière verticale et non négociable dans les procédures budgétaires annuelles*

La péréquation verticale serait alimentée exclusivement par le canton afin de respecter le critère de neutralité des décisions dépenièreres communales. Le montant serait fixé en proportion de l'effort horizontal consenti par les communes dans la péréquation des ressources – à hauteur de la moitié pour maintenir au moins les proportions de la péréquation actuelle et intégrer les effets péréquatifs de la RPT. Le montant serait fixé dans la loi, donnant une garantie de pérennité aux communes bénéficiaires, leur permettant des choix structurels.

- [10] *Les versements de péréquation ne sont pas affectés ni soumis à des conditions particulières*

Les deux formes de péréquation ayant comme objectifs de compenser des écarts et non pas d'influencer les décisions communales, les aides péréquatives devraient être acquises si, pour une commune [$IPF_i < 100$] ou [$ISB_i > 100$], mais sans autre condition d'utilisation ou de restriction budgétaire. La péréquation respecte totalement l'autonomie communale.

- [11] *Un bilan de péréquation est établi périodiquement et publié*

Afin de garantir la transparence et l'efficacité du système, et renouveler le débat démocratique sur l'étendue de la solidarité voulue entre les communes, la péréquation doit faire l'objet d'une évaluation périodique. La méthode d'évaluation doit être explicite, les résultats publiés et accessibles aux communes comme aux autres acteurs politiques. Seul un bilan périodique de péréquation garantit la réflexion sur les objectifs visés et les ajustements désirables des instruments et de la mise en œuvre.