

La réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg

1. Le système actuel de péréquation

Le système actuel de péréquation a été introduit en 1976 et révisé en 1990. 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 principalement à échelonner les contributions des communes à des dépenses cantonales. Ce système a rendu de bons services; mais avec le temps et les nouvelles relations financières entre l'État et les communes, il a perdu une bonne partie de son efficacité et de sa pertinence.

- ✓ Les critères de calcul de la capacité financière mélangent des indicateurs de ressources et des indicateurs de besoins. Or, la fiscalité communale et la répartition des tâches entre le canton et les communes ont suivi une évolution différente selon des critères qui n'ont rien en commun. Cela nécessite désormais de séparer la péréquation des ressources de la péréquation des besoins ou des charges.
- ✓ Le système de classification des communes en six classes a des effets de seuil lorsqu'une commune passe d'une classe à l'autre, ce qui renchérit ses contributions aux dépenses cantonales de manière irrégulière et inéquitable selon la classe de départ.
- ✓ Touchant 27 tâches et utilisant six formules de répartition, le système de péréquation indirecte est devenu illisible.
- ✓ Le système de péréquation indirecte échappe au débat démocratique. Il n'est jamais discuté au Grand Conseil du point de vue de la solidarité entre communes financièrement fortes et communes faibles, mais s'ajoute aux décisions politiques et budgétaires concernant des tâches particulières auxquelles les formules péréquatives sont reliées. Les résultats du point de vue des incidences ne sont ni référencés ni mesurés.

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 principe "un but = un instrument" en *séparant la péréquation des ressources financières de la péréquation des besoins*. Pour renforcer l'autonomie des communes, elle ne comprend désormais plus que des moyens *non affectés*.

2.1 Les principes

La nouvelle péréquation doit respecter un certain nombre de principes fondamentaux et revêtir les qualités suivantes, garantes de stabilité et de pérennité du système :

➤ Indicateurs sélectionnés

Les séries statistiques qui servent à l'élaboration des indices de ressources ou de besoins doivent être *disponibles, publiées, non manipulables, mises à jour périodiquement* pour signaler correctement les positions relatives des communes et les changements qui surviennent dans les indicateurs.

➤ Formules de calcul

Elles doivent être :

- *explicites*, connues à l'avance et *vérifiables* par les partenaires à la péréquation;
- *neutres* du point de vue des politiques publiques communales et ne *pas entraîner des effets de découragement* à l'innovation et aux initiatives; donc ne pas modifier les choix des communes;
- *stables dans le temps* : il faut 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; *adaptables* avec cohérence et sans arbitraire.

2.2 La péréquation des ressources

La péréquation des ressources veut compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes. L'affectation des montants reçus étant libre, cette péréquation n'a pas pour objectif obligé un rapprochement des coefficients d'impôt. Elle laisse aux communes la capacité de faire ses 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.

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 (indicée à 100 points) alimentent un *fonds de péréquation*, qui bénéficie aux communes avec un IPF inférieur à la moyenne.

Il n'y a pas de plafonnement ni de limite introduite tant dans le calcul de l'IPF ni dans celui des formules de répartition péréquatives.

Enfin, l'IPF est introduit dans une formule péréquative générale, pour l'instant proportionnelle aux IPF des communes, mais qui peut aussi être rendue progressive si l'on souhaite renforcer les effets péréquatifs.

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'impôt d'une commune (section 3.2.1): impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, impôt à la source, impôt immobilier, impôt 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 distributeurs automatiques 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 coûtant 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, calculés 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.

2.3 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.

La péréquation des besoins repose sur des indicateurs structurels, indépendants des dépenses effectives des communes. 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: l'ordre public, l'enseignement et la formation, la santé, les affaires sociales, les transports et communications.

C'est une péréquation *verticale*, c'est-à-dire financée par le canton uniquement. 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 indices, 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.

2.4 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 alimenté par les versements annuels des communes. La somme annuelle totale est fixée 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.
- ✓ 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.

2.5 Conditions ou restrictions liées à la péréquation

Afin de respecter l'autonomie communale, la nouvelle péréquation ne fixe pas d'affectation en matière de dépense ni l'obligation d'utiliser les montants reçus pour amortir la dette ou pour rapprocher les coefficients des impôts.

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 interviennent dans la décision finale d'accorder ou non les montants.

3 Un système évolutif et évalué

Le système est *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. L'IPF et l'ISB ont été conçus pour supporter cette évolution. Sans doute, pour les IPF, ce sont les positions fiscales communales relatives qui varieront plutôt que l'élargissement du calcul de l'indice à d'autres impôts; 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 doit être *évalué périodiquement* (chaque 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 indispensable pour comprendre la péréquation et permettre le débat sur la solidarité intercommunale.

Tableau 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 : <ul style="list-style-type: none"> - revenu - fortune - bénéfice - capital - à la source - valeur fiscale des immeubles - prestations en capital - sur les véhicules à moteur (parts des communes) 	Cinq critères indépendants des dépenses communales : <ul style="list-style-type: none"> - 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 dernières années fiscales publiées. Le décalage temporel est de 2 ans.	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)