

Question faisant l'objet du débat

Dans le "Bilan de la péréquation 2004", nous avons estimé pour 2002 les effets péréquatifs des systèmes A, B, C, D, E1 et E2 sur la base d'une simulation de 1 millions de francs (respectivement 10 millions de francs ensuite dans le rapport sur la "Réforme de la péréquation" 2007).

La raison de la simulation est que ni le système actuel de péréquation intercommunale, ni le projet proposé ne permettent de calculer exactement en francs le montant des disparités dans les finances communales. Il faut donc **procéder par estimation**, puis finalement prendre une décision politique sur l'importance de la solidarité fixée comme objectif.

Rappelons ici les systèmes:

Système	Répartition de base	Répartition part péréquative
A	50 % selon la population légale (H)	50 % population pondérée par la classification des communes (P6)
B	30 % selon la population légale	70 % population pondérée par la classification (P6) x un correcteur (CORR)
C	0 %	100 % population légale pondérée par l'indice de capacité financière (E)
D	50 % selon la population légale	50 % population légale pondérée par l'indice de la capacité financière (E)
E1	50 % selon la population légale par district	50 % population légale, indice de capacité financière (E) par district

Source: *Bilan 2004, page 143*

Les résultats obtenus pour 2002 pour la simulation sur 1 million de francs sont:

critères ↓ d'évaluation	système →	A	B	C	D	E2
		(1) étendue de la péréquation	Nombre de communes bénéficiaires	173	173	180
	Nombre de communes contributrices	33	33	26	26	37
	Total	206	206	206	206	206
(2) Effets péréquatifs = montant total réparti entre les communes sur le million	en francs	94'486	110'356	103'628	51'814	38'939
	en pour cent	9,4 %	11,0 %	10,4 %	5,2 %	3,9 %
	pour une "part péréquative" de	50 %	70 % +CORR	100 %	50 %	50 % par district

Source: Bilan 2004, page 159, tableau 8-4

Appliqués aux volumes des transferts 2002 dans chaque système, l'estimation qui en résultait était:

système	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
A	9	76'732'122	38'937'883	3'679'085
B	8	96'837'829	67'786'480	7'480'645
C	4	6'323'221	2'315'474	239'948
D	1	11'550'001	5'775'001	299'229
E1	4	8'909'220	4'454'610	173'458
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 %

Sources: Bilan 2004, chapitre 9 page 172; Réforme 2007, chapitre 1, page 19, tableau 9-7a

L'estimation a été faite par application des % d'effets péréquatifs obtenus dans la simulation aux parts péréquatives des six systèmes. Le montant était alors estimé à 11,9 millions de francs.

La Ville de Fribourg a effectué sa propre analyse, pour tous les domaines concernés et sur la base de ses participations aux dépenses cantonales. Elle a constaté que sa contribution effective au système actuel de péréquation était sous-évaluée par l'estimation portée au Bilan, en particulier par l'application des pourcentages obtenus dans la simulation aux seules parts péréquatives. La simulation prenant en compte les deux composantes des formules, les % devraient s'appliquer aux transferts totaux et non pas à la seule part péréquative. Dans ce cas, pour 2002, les effets péréquatifs seraient de:

[9,4 % de 76'732'122 francs + 11 % de 96'837'829 francs + 10,4 % de 6'323'221 francs + 5,2 % de 11'550'001 francs + 3,9 % de 519'068 et 8'909'220 francs] = 19,5 millions de francs.

Trois questions:

- 1° Les résultats analysés dans le Bilan 2004 (estimation des transferts financiers communes - canton et effets péréquatifs 2002 réels) sont-ils corrects? Ou partant de l'analyse effectuée par la Ville de Fribourg, doit-on considérer que les effets péréquatifs réels pour l'année 2002 sont plus proches de 20 mio que des 11,9 mio estimés ([Bilan 2004, tableau 9-7, p. 172](#)) ?
- 2° Les estimations pour l'année 2005, analysées dans le Rapport 2007, doivent-elles être recalculées ? Par là, conformément au modèle proposé dans le projet de réforme, doit-on réévaluer le montant du "fonds" de la péréquation des ressources ?
- 3° Faut-il apporter des corrections aux formules du projet de réforme en consultation ?

Réponses:

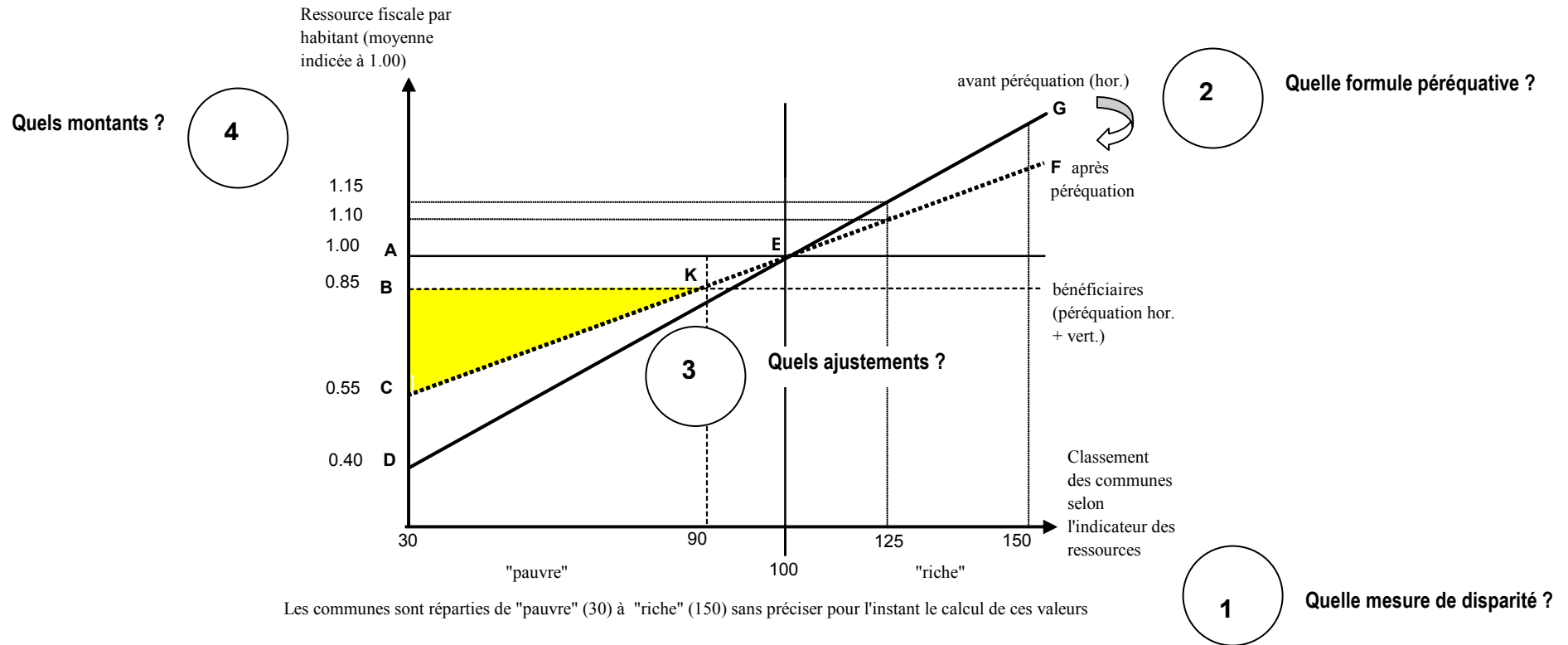
1° Partant du Bilan 2004, il faudrait distinguer soigneusement l'analyse technique des systèmes de péréquation, comprenant la simulation des résultats péréquatifs pour un montant de 1 million de francs, de l'application qui en a été faite par la suite, par exemple pour estimer le montant de référence. En effet, au moment du bilan, il s'agissait de dresser l'inventaire des flux entre le canton et les communes et d'en estimer l'importance péréquative. On ne savait pas à ce moment quel serait le contenu de la réforme et quels éléments du bilan serviraient de référence. Le Bilan a ensuite servi de référence lorsque des choix devaient être faits dans les séquences de calcul de la péréquation des ressources et de la péréquation des besoins. La référence contestée par Fribourg est l'un des choix – mais ce n'est de loin pas le seul choix qui a dû ou devra encore être fait (14 autres interrogations sont posées dans la procédure de consultation: voir ci-dessous). Ceux-ci sont toujours explicités, tant dans le Bilan 2004 que dans la Réforme 2007. Pour être précis sur ce point, les % calculés et surlignés en jaune dans le premier tableau de la page 2 ci-dessus sont exacts. L'estimation de la charge péréquative de la seule ville de Fribourg l'est aussi (4'207'430 francs pour 2002). La divergence porte sur l'application des % lorsqu'on quitte la simulation de 1 million: le bilan calcule M sur la part péréquative; la proposition de la Ville de Fribourg est de calculer sur le total des transferts. Mais il y a encore d'autres méthodes d'évaluation et aucune ne donne un résultat certain et indiscutable (voir ci-après).

modifications intervenues par la RPT

2° Les estimations 2005 ont été calculées par extrapolation de la méthode appliquée pour le Bilan. Il est évident que si le choix devait se porter sur une autre méthode d'estimation, il faudrait recalculer le résultat et non pas l'extrapoler. En outre, la mesure de la péréquation des besoins devra se faire sur **trois années de référence**, comme pour la péréquation des ressources, afin de prendre en compte les différences éventuelles apparaissant d'une année à l'autre ou de **nouvelles répartitions des tâches** ou des financements entre le canton et les communes. De plus, l'extrapolation a été calculée avant la RPT. Comme la RPT est entrée en vigueur en 2008, il faudra également que le calcul de référence prenne en compte les (mise à jour des transferts servant de référence: [Réforme 2007, tableau 7-1, page 172](#)). Cette mise à jour doit intervenir quelque soit la réponse donnée à la question précédente.

3° Les formules contenue dans le projet mis en consultation contiennent des erreurs de notation qui doivent être corrigées (dans les formules, les références temporelles ne sont pas notées correctement, ce qui fausse le résultat si on appliquait littéralement la formule donnée). Par contre, les formules des indices de potentiels fiscal (IPF – *Réforme 2007, p. 113*) et des indices synthétiques des besoin (*ISB – Réforme 2007, page 204-206*) telles que données dans le rapport sur la Réforme ne nécessitent pas de modification si les options politiques faites dans la séquence analytique sont maintenues.

Il vaut la peine de rappeler le modèle de base sur lequel s'appuie la réforme (*Réforme 2007, chap. 2, page 32*) puisque, d'une part, il pose les quatre questions thématiques à partir desquels ont été montés les modèles de calcul des IPF et ISB, tandis que, d'autre part, il fait ressortir les choix qui ont été faits dans la séquence analytique. La procédure de consultation permettra de vérifier si ces choix sont confirmés ou si d'autres approches doivent être examinées. La question et la proposition de la Ville de Fribourg s'inscrivent de manière tout à fait pertinente dans cette perspective sous chiffre ④.



① **Position relative des communes face aux disparités**

actuel	projet	
capacité financière	Potentiel fiscal	Indice synthétique des besoins
2/3 ressources (5 impôts) + 1/3 besoins (3 critères)	2/3	1/3
Indirecte, Verticale, mais à effets horizontaux 28 programmes en 2002, 27 en 2005	Question 1 Directe horizontale	Question 3 Directe verticale
6 classes ou l'indice E	Question 2 Indice sur 8 impôts	Indice sur 5 critères Reprend 3 critères actuels (croissance démographique et taux d'activité: sans changement; mais densité de la population directement et non plus l'inverse); Question 4 En recherche: critère pour l'aide sociale
Pondération des ressources, selon les rendements, 2/3 Pondération des besoins 1/3 chacun, sur 1/3 (=1/9)	Pondération selon la proportion de rendement de chaque impôt dans le total	Question 5 Pondération selon les parts de dépenses communales de référence auxquelles les critères sont attribués
Sources: <i>Bilan 2004, chapitre 6 et Réforme 2007, chapitre 1</i>	<i>Réforme 2007, pages 63-67</i>	<i>Réforme 2007, pages 204-206</i>

Calcul du potentiel fiscal: quelles impôts prendre en considération ? *Réforme 2007, section 3.1.3, pages 45-58*

Quels critères de besoin? *Réforme 2007, section 8.1, pages 189-196*

Comment pondérer les critères de besoin? *Réforme 2007, section 8.2, pages 196-204*

② Formules péréquatives

actuel	projet	
	ressources	besoins
6 systèmes: A, B, C, D, E1 et E2	Formules testées: 1) proportionnelle, 2) progressive, 3) exponentielle, 4) logarithme naturel, 5) exponentielle corrigée	
	Formule choisie: progressive avec puissance 1(= proportionnelle) Question 6	Formule linéaire et proportionnelle: population × ISB Question 7
Sources: <i>Bilan 2004, chapitre 6 et Réforme 2007, chapitre 1</i>	<i>Réforme 2007, chapitre 4 et page 113</i>	<i>Réforme2007, pages 203 et 209</i>

Pour la péréquation des ressources, avec la formule progressive choisie, il n'est pas nécessaire techniquement de garder une puissance identique pour les communes qui contribuent (IPF>100) et pour celles qui bénéficient de la péréquation (IPF<100) Question 8. L'augmentation de la puissance augmente l'effet péréquatif. Le choix a porté sur une puissance identique de 1, ce qui rend la formule progressive 2) de facto proportionnelle 1). *Réforme 2007, section 5.1.2, pages 113-114.*

Pour la péréquation des besoins, l'approche est similaire à celle qui a été suivie par la Confédération et les cantons dans la RPT: les critères n'ont pas une valeur de mesure absolue, ils ont été débattus et négociés dans la limites des séries statistiques disponibles. *Réforme 2007, pages 160-162.*

On notera que ni dans le système actuel, ni dans le projet cantonal (par plus que pour la RPT), le calcul technique des indices – sous ① – ou l'application des formules péréquatives – sous ② – permettent de mesurer objectivement le montant des disparités des besoins. D'où la nécessité de passer par une simulation, ce qui va ensuite obliger de débattre du montant de référence – sous ④.

③ Faut-il des ajustements dans le calcul des indices ou dans les formules appliquées ?

actuel	projet	
	ressources	besoins
Indice des ressources: limite supérieure à 300 points Densité de la population: racine cubique Taux d'activité: racine cubique Croissance démographique: la moitié de la différence entre le taux de la commune et le taux moyen	IPF: aucune limite	Densité de la population: log. naturel Taux d'activité: log. naturel Croissance démographique: la moitié de la différence entre le taux de la commune et le taux moyen Question 10
	Les limites possibles étudiées (plafond à 200 points; limite à - 8% du potentiel fiscal) ont été abandonnées. Question 9	Limites introduite par le projet mis en consultation: la péréquation des besoins ne devrait bénéficier qu'aux communes avec un ISB>100 Question 11
Sources: <i>Bilan 2004, chapitre 5, pages 100-104</i>	<i>Réforme 2007, section 4.3, pages 100-104 chapitre 4 et page 113</i>	<i>Réforme 2007, pages 203 et 209 + section 8.3.3, pages 213-214</i>

④ Quel montant de référence ?

C'est sur cette question que porte la proposition de la Ville de Fribourg.

actuel	projet	
	ressources	besoins
<p>Dans le système actuel, le montant total de la péréquation n'est pas une variable de gestion: il n'est ni maîtrisé ni décidé d'avance. La péréquation étant indirecte, ce montant dépend</p> <ul style="list-style-type: none"> - du nombre de transferts entre le canton et les communes; - de l'importance de chaque transfert; - de la répartition des transferts dans l'une des catégories A, B, C, D, E1 et E2; - de son appartenance à une classe ou de son indice E; et donc de la variation de sa position relative d'un calcul à l'autre; - de sa population, et donc de la variation de sa population légale d'un calcul à l'autre; - pour E1 et E2 de la moyenne respective de chaque district. <p>D'où une simulation pour 1, respectivement 10 millions de fr. Diverses méthodes ont été étudiées: elles donnent des montants différents. Voir l'exemple ci-dessous pour l'enseignement obligatoire (système B).</p>	<p>Le système de calcul ne permet pas de quantifier le montant des disparités des ressources des communes. Il donne leur position relative face au potentiel fiscal de référence.</p> <p>La péréquation des ressources serait horizontale, sans affectation.</p> <p>Le montant devrait être fixée dans la loi en pourcent du potentiel fiscal dans une fourchette correspondant aux résultats des années passées (le principe d'un calcul sur trois années est retenu). Question 12</p> <p>L'objectif est une réforme du système actuel pour en améliorer la performance; ce qui n'implique pas forcément une augmentation de la dotation globale aux fonds de péréquation.</p>	<p>L'application des ISB ne donne pas la valeur absolue en francs des disparités dans les fonctions sélectionnées.</p> <p>La péréquation des besoins serait verticale; sans affectation.</p> <p>La proportion actuelle de 2/3 pour les ressources et 1/3 pour les besoins serait maintenue. Question 13</p>
<p>Estimation 2002 dans le Bilan 2002, fondée sur les parts péréquatives: 11,9 millions de francs Question 15</p> <p>Estimation proposée par Fribourg, 2002, sur le total des transferts ayant un contenu péréquatif: 19,5 millions de francs.</p>		<p>Limitée à 10 millions de francs Question 14</p>
<p>Sources: <i>Bilan 2004, chapitre 9, page 172</i></p>	<p><i>Réforme 2007, section 8.4, pages 214-216 + p. 223</i></p>	

Calcul technique 2002 reprenant l'estimation proposée par la ville de Fribourg

		Formule simulée	
		Habitants + f. péréquative	f. péréquative uniquement
Application du résultat à :	Part péréquative	Bilan 2002 Simulation: chapitre 8 Application: chapitre 9 11,9 millions de francs	Calcul rigoureux sur le concept de Fribourg: Comme les effets péréquatifs varient d'une année à l'autre en fonction de la position relative des communes (tableau ④ actuel ci-dessus) et que les parts péréquatives attribuées à chaque système varient, il faut calculer la f. péréquative uniquement et l'appliquer à la part péréquative strictement. Voir nos calculs dans le tableau "update" 19,2 millions de francs. <i>(voir matrice copie test)</i>
	Total des transferts	Estimation selon le concept Fribourg: Puisque la formule simulée comprend les deux parties, il faut appliquer le % qui en résulte au total des transferts ayant un contenu péréquatif 19,5 millions (nos calculs page 3 ci-dessus) <i>(voir matrice correction Fribourg)</i>	1 2 3

En faisant l'analyse sur une année, les différences de calcul sont minimes entre les estimations 2 et 3. Par contre, lorsque l'on considère une série temporelle, par exemple sur 3 ans, les écarts peuvent devenir plus importants, notamment en raison des changements par commune qui peuvent intervenir dans le chiffre de la population légale et dans les indices de capacité financière ou la classification (tableau de la page précédente).

Conséquences financières (exemple Fribourg)

Comme le montant de référence M vaut pour les deux péréquations dans un rapport de 2/3 1/3, et que la ville de Fribourg paie un montant plus élevé de péréquation des ressources qu'elle ne reçoit de péréquation des besoins, toute augmentation de M se traduit ipso facto par une augmentation du solde net à prendre en charge par la ville.

Avec un IPF de 121,28 points (2001, 2002, 2003), la ville de Fribourg contribuerait à la péréquation pour -2'662'917 francs (simulation 10 millions).

Avec un ISB de 109,03 points (données 2000 à 2004), la ville de Fribourg recevrait

- ✓ 1'436'545 francs pour une simulation égale à 10 millions, soit 718'273 francs si le rapport 2/3 ressources 1/3 besoins est admis (10 millions de péréquation des ressources et 5 millions de péréquation des besoins). Le solde est donc de -1'944'644 francs.
- ✓ 2'127'857 francs pour une simulation de 10 millions de francs avec une répartition sur les seules communes ISB>100. Donc 1'063'929 francs dans le rapport 2/3 1/3. Le solde est donc de -1'598'988 francs.

Pour d'autres valeurs de M, les rapports seraient:

Simulation pour M millions de francs Fribourg

Millions	ressources 2/3	besoins 1/3		solde	
		tous	ISB>100	tous	ISB>100
10	-2'662'917	718'273	1'063'929	-1'944'644	-1'598'988
15	-3'994'376	1'077'410	1'595'894	-2'916'966	-2'398'482
20	-5'325'834	1'436'546	2'127'858	-3'889'288	-3'197'976

Application des méthodes possibles d'estimations au système B relatifs aux dépenses liées à la scolarité obligatoire

Afin d'illustrer la problématique du montant de la péréquation qu'il faudrait choisir, il est utile de recourir à une comparaison des dépenses pour la scolarité obligatoire sur la base de l'année scolaire 2004-2005. En effet, nous disposons pour cette année scolaire d'une base de données complètes et identiques, harmonisées et contrôlées pour les 168 communes. A la demande du Copil, nous avons en effet dû examiner s'il était possible de remonter aux critères de causalité des dépenses scolaires pour estimer qu'elles seraient alors les effets redistributifs (si on abandonne le critère de causalité pour faire une répartition par habitant) et les effets péréquatifs (avec la formule du système B). Les données et les résultats se trouvent sous: [Réforme 2007, section 7.3.2, pages 178-179](#).

L'intérêt est double. D'une part, en partant du critère de causalité, on obtient un effet redistributif de 11'459'870 millions de francs, alors que l'effet péréquatif est de 15'147'932 millions de francs (estimation sur le total des transferts). La différence est de 3,7 millions de francs. Or, dans le projet de péréquation des besoins proposés, lorsque la part péréquatif de la formule B sera abandonnée, on passera bel et bien à une répartition sur le chiffre de population légale, c'est-à-dire que l'on passera d'une proportion de 30 % actuellement répartis sur Hi à une proportion de 100 % sur Hi. La répartition au prorata de la population, parce qu'elle abandonne le critère de causalité, entraîne aussi un effet redistributif.

D'autre part, dans sa thèse de doctorat, Peter Mischler a pu calculer pour la répartition des frais scolaires, les méthodes d'évaluation des besoins abandonnées ensuite par le Copil (Réforme 2007, section 6.1.2, page 144-150). Ce sont la méthode de régression basée sur les coûts (RCA) et le système représentatif de dépenses (RES). Voici les résultats:

Méthode de référence	estimation			Source:
RES	16,518 millions de francs	897,32 fr. par hab. dép. tot. communales/ (élève/H)	108 communes	Thèse PM 2008, page 169
Ad hoc partant de la causalité	15,148 millions de francs		135 communes	Réforme 2007, Tableau 7-3 page 179
Ad hoc, sur total des transferts (proposition ville de Fribourg)	11,563 millions de francs* *calcul approximatif par extrapolation		168 communes	Réforme 2007, Tableaux 1-6, page 17 et 9-7d page 20
Ad hoc, seulement si ISB>100			72 communes	Réforme 2007, Tableau 8-10, page 211
Composantes principales Ad hoc	Le montant n'est pas définissable et doit être donné; calcul pour 10 millions	Matrice scolaire, pondération identique des critères	62 communes > 100 108 communes > 100	Thèse PM 2008, page 171 Thèse PM 2008, page 170
Ad hoc, sur parts péréquatives	8,094 millions de francs		168 communes	Réforme 2007, tableaux 8-9 page 23 et 9-7d, page 20
RCA	6,695 millions de francs	721,64 fr. par hab. f. de coût expliquant les dépenses	95 communes	Thèse PM 2008, page 167
Ad hoc différences sur causalité	3,688 millions de francs		135 communes	Réforme 2007, tableau 7-3, page 179

RES + RCA: méthode abandonnée dans l'étude et par le Copil parce que basées sur les dépenses effectives et exigeant de définir des normes de coûts.

Composantes principales: abandonnée en raison d'un nombre insuffisant de séries statistiques adéquates. [Réforme 2007, page 150](#)

Ad hoc différences sur causalité: méthode abandonnée parce qu'il n'est pas possible de reconstruire les critères de causalité pour tous les transferts, en raison de problèmes techniques et du coût de constitution des données. [Réforme 2007, pages 183-185.](#)

Comparaison à partir du critère de causalité entre le système actuel et le projet (10 millions de francs –système B)

