



Centre d'Études en Économie du Secteur Public (CÉÉP)  
Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques  
Bernard DAFFLON, professeur ordinaire

# La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux

Bernard DAFFLON

avec la collaboration de:  
**Krisztina Tòth, Anick Baumann,**  
Olivier Dousse, An-Phong Nguyen et Gaëtan Carrel

Fribourg, le 25 février 2004

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

300 exemplaires

© BENEFRI Centre d'Étude en Économie du Secteur Public, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Suisse, 2004

ISBN 2-9700335-2-6

EAN 978297003352

## Table des matières

<b>Préface</b>	1
<b>Chapitre 1 Historique de la péréquation à Fribourg, de 1876 à 2003</b>	5
1.1 Chronologie des politiques péréquatives	6
1.2 Les interventions parlementaires	9
1.3 Les critères abandonnés	11
1.3.1 Le critère de l'endettement net	11
1.3.2 Le critère de l'effort fiscal	13
1.4 Les conditions préalables	14
<b>Première partie LES FLUX FINANCIERS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES</b>	<b>19</b>
<b>Chapitre 2 Méthode d'analyse et inventaire des flux</b>	21
2.1 Typologie des transferts financiers	21
2.2 Repérer les flux dans les comptes publics	25
2.2.1 L'organisation comptable des communes	25
2.2.2 L'organisation comptable du canton	26
2.3 La méthode d'analyse	28
2.3.1 Établir l'inventaire des transferts financiers	28
2.3.2 Séparer les types de transferts financiers	29
2.4 L'importance des flux financiers [État ↔ communes]	33
2.4.1 Des résultats globaux aux résultats nets	33
2.4.2 Importance relative des transferts	35
<b>Chapitre 3 L'analyse institutionnelle des flux selon la classification fonctionnelle</b>	41
3.1 Méthode	41
3.2 Les flux de fonctionnement	42
3.2.1 Ordre public	43
3.2.2 Enseignement et formation	43
3.2.3 Culture et sports	44
3.2.4 Santé	45
3.2.5 Affaires sociales	45
3.2.6 Transports et communication	46
3.2.7 Protection et aménagement de l'environnement	47
3.2.8 Economie	47
3.2.9 Finances et impôts	48
<b>Chapitre 4 Les résultats de l'analyse</b>	49
4.1 Les données de base	50
4.2 L'analyse des transferts financiers	52
4.2.1 Évolution en longue période des transferts financiers	52
4.2.2 Taux de croissance en longue période des transferts financiers	54
4.3 Les transferts dans les comptes de l'État	56
4.3.1 Le poids des transferts	56
4.3.2 La comparaison des transferts [État → communes] aux dépenses de l'État	59
4.3.3 La comparaison des transferts [communes → État] aux recettes de l'État	61
4.4 Les transferts dans les comptes de fonctionnement des communes	63
4.4.1 Le poids des transferts dans les comptes des communes	64
4.4.2 L'autonomie financière des communes	67
4.4.3 Les dépenses liées	69

4.5	L'analyse des flux par tâche	71
4.5.1	Le poids des transferts par tâche	71
4.5.2	Le domaine de l'enseignement	74
4.5.3	Les dépenses pour les hôpitaux	80
4.5.4	Le domaine des affaires sociales	83
4.6	Conclusion	91
 <b>Deuxième partie LE CALCUL DE LA CAPACITE FINANCIERE ET LA CLASSIFICATION DES COMMUNES</b>		<b>93</b>
<b>Chapitre 5</b>	<b>La démarche péréquative</b>	99
5.1	La mesure de la capacité financière	99
5.1.1	L'indicateur des ressources financières communales	100
5.1.2	L'indicateur des besoins financiers communaux	101
5.1.3	Indice global de la capacité financière	105
5.2	Quatre questions sur le calcul des indices de la capacité financière	105
5.2.1	Question 1: pourquoi le RICC ?	106
5.2.2	Question 2: pourquoi trois indices de besoins ?	108
5.2.3	Question 3: pourquoi des ajustements ?	109
5.2.4	Question 4: pourquoi ces pondérations ?	110
5.3	La classification des communes	110
5.4	Deux problèmes liés à l'utilisation des indices de capacité financière communale	112
5.4.1	Premier problème: faut-il lier besoins et ressources ?	113
5.4.2	Deuxième problème: la classification des communes	115
<b>Chapitre 6</b>	<b>Comparaison des scénarios péréquatifs par simulation</b>	119
6.1	Méthode	119
6.2	Scénarios	120
6.2.1	Scénario 0: distribution basée sur $H_i$	121
6.2.2	Scénario $E_i$ : distribution continue basée sur la valeur de l'indice de la capacité financière	122
6.2.3	Scénario P6: distribution basée sur six classes	123
6.2.4	Scénario P12: distribution basée sur douze classes	124
6.3	Résultats	126
6.3.1	Résultats agrégés	126
6.3.2	Résultats par habitant	129
 <b>Troisième partie ÉTUDE DE LA PEREQUATION VERTICALE</b>		<b>133</b>
<b>Chapitre 7</b>	<b>Les transferts financiers péréquatifs de fonctionnement</b>	135
7.1	Méthode d'analyse	135
7.2	Fiches techniques	138
7.2.1	Enseignement et formation	140
7.2.2	Affaires sociales	140
7.2.3	Transport et communications	140
7.2.4	Finances et impôts	140
7.3	Formules de répartition	140
7.4	Les systèmes	143
7.4.1	Le système A	144
7.4.2	Le système B	145
7.4.3	Le système C	147
7.4.4	Le système D	147
7.4.5	Le système E	148

<b>Chapitre 8 Estimation par simulation des effets péréquatifs</b>	151
8.1 Méthode	151
8.2 Les systèmes	153
8.2.1 Le système 0	153
8.2.2 Le système A	154
8.2.3 Le système B	155
8.2.4 Le système C	156
8.2.5 Le système D	157
8.2.6 Le système E2	158
8.3 Récapitulation des résultats	158
8.3.1 L'étendue de la péréquation	159
8.3.2 Les effets péréquatifs	160
8.3.3 La position des communes prises individuellement	161
8.3.4 Les incidences péréquatives	163
<b>Chapitre 9 Résultats des estimations péréquatives</b>	167
9.1 Retour aux résultats réels	167
9.1.1 Le système A	168
9.1.2 Le système B	169
9.1.3 Le système C	169
9.1.4 Le système D	170
9.1.5 Le système E1	170
9.1.6 Le système E2	171
9.1.7 Résultats globaux	171
9.1.8 Importances des transferts écartés, avec une composant péréquative	172
9.2 Qualité des systèmes péréquatifs	173
9.2.1 La méthode	173
9.2.2 Les résultats en termes absolus: effets péréquatifs	175
9.2.3 En termes relatifs: les incidences péréquatives	177
9.3 Appréciation des systèmes péréquatifs	178
9.3.1 Synthèse	178
9.3.2 Tentative de classement selon l'efficacité péréquative	180
<b>Quatrième partie ÉTUDE DE LA PEREQUATION HORIZONTALE</b>	<b>185</b>
<b>Chapitre 10 Les étapes de l'analyse</b>	187
10.1 Les formes de collaboration intercommunale	187
10.2 Méthode d'analyse	189
10.2.1 Recueillir l'information concernant les associations de communes	190
10.2.2 Répertorier les associations de manière systématique	191
10.2.3 Extraire les informations importantes des statuts des associations	192
10.2.4 Sélectionner les associations pratiquant une forme de péréquation	194
10.2.5 Identifier les formules péréquatives	195
10.3 Fiches techniques des associations de communes avec péréquation	195
<b>Chapitre 11 Les modes de péréquation dans les associations de communes</b>	197
11.1 Les modes péréquatifs	197
11.1.1 Les parts péréquatives	197
11.1.2 Les formules péréquatives utilisées	200
11.1.3 Les systèmes de pondération dans la péréquation	202
11.1.4 Les seuils et les plafonds	204
11.2 Premières notes sur la péréquation horizontale	205
11.2.1 Quelles tâches s'accompagnent de la péréquation	205
11.2.2 Distribution géopolitique des associations de communes	206

<b>Chapitre 12</b>	<b>Évaluation des systèmes de péréquation horizontale</b>	209
12.1	La méthode	209
12.2	Les systèmes	211
12.2.1	Le système 0	211
12.2.2	Le système E <sub>i</sub>	212
12.2.3	Le système P6	213
12.2.4	Le système P9	214
12.2.5	Le système P10	215
12.2.6	Le système g2	215
12.3	Résultats	218
12.3.1	Classement selon l'importance de l'effet péréquatif	218
12.3.2	Évaluation dans l'hypothèse d'un vote direct	219
12.4	Qualité des systèmes péréquatifs	222
12.4.1	La méthode	222
12.4.2	Les résultats en termes absolus	223
12.4.3	La régression linéaire en chiffres relatifs	224
<b>Chapitre 13</b>	<b>Quelques pistes de solutions, en guise de conclusion</b>	229

**Liste des tableaux****Liste des schémas, graphiques et annexes****Références****Liste des tableaux**

(Lors que la page est indiquée, le tableau se trouve dans le texte. Lorsqu'il n'y a pas d'indication de la page, le tableau se trouve sur le CD-R selon l'ordre chronologique des chapitres.)

1-1	Aperçu chronologique	7
1-2	Les conditions préalables à une péréquation	15
2-3	Comptes des investissements, de l'État et des communes et transferts financiers, 1996 à 2001, en 1000 francs	37
	<i>Sur CD-R:</i>	
2-1	<i>Flux financiers [État ↔ communes], comptes de fonctionnement 1988-2002</i>	
2-2	<i>Flux financiers [État ↔ communes], comptes des investissements 1988-2002</i>	
2-4	<i>Comptes de fonctionnement de l'État, 1988-2002</i>	
2-5	<i>Comptes de fonctionnement des communes, 1988-2001</i>	
3-1	Flux de fonctionnement	42
3-2	Résumé pour le domaine "Ordre public"	43
3-3	Résumé pour le domaine de l'enseignement	43
3-4	Résumé pour les domaines de la culture et des sports	44
3-5	Résumé pour le domaine de la santé	45
3-6	Résumé pour le domaine des affaires sociales	45
3-7	Résumé pour le domaine des transports et communication	46
3-8	Résumé pour le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire	47
3-9	Résumé pour le domaine de la sylviculture	47
3-10	Résumé pour le domaine des finances et impôts	48
4-1	Les transferts de fonctionnement, en francs, 1988 – 2002	50
4-2	Comptes de l'État, fonctionnement, 1988 - 2002	51
4-3	Comptes communaux de fonctionnement, 1988 - 2002	52
4-4	Le poids des transferts dans les comptes de l'État	57
4-5	Le poids des transferts dans les comptes des communes	65
4-6	Répartition des transferts par fonction, 2001	72

4-7	Rapport entre transferts financiers et tâches communales dans la classification fonctionnelle, comptes de fonctionnement, 2001	73
4-8	Taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État et des communes pour l'enseignement, 1992-2002	76
4-9	Taux de croissance des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal, 1992-2002	81
4-10	Les flux [communes → État] pour les affaires sociales, 2002	84
4-11	Taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État et des communes pour les affaires sociales, 1992-2002	84
5-3	Seuils des classes pour les années 2003-2004	112
	<i>Sur CD-R:</i>	
5-1	<i>Données de base</i>	
5-2	<i>Calcul des indices de ressources, de besoins et de l'indice global de la capacité financière</i>	
6-3	Résultat de la politique péréquative simulée	127
	<i>Sur CD-R:</i>	
6-1	<i>Estimation des effets péréquatifs, scénarios 0 et E<sub>i</sub></i>	
6-2	<i>Estimation des effets péréquatifs, scénarios P6 et P12</i>	
6-4	<i>Choix des communes en cas de vote direct</i>	
7-1	Systèmes de répartition	143
8-4	Résultat de la politique péréquative simulée	159
8-6	Récapitulation des résultats	163
8-9	Récapitulation des incidences péréquatives par habitant	164
	<i>Sur CD-R:</i>	
8-1	<i>Effets péréquatifs: résultats globaux</i>	
8-2	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes A et B</i>	
8-3	<i>Calcul des effets péréquatifs pour les systèmes C, D et E2</i>	
8-5	<i>Choix des communes en cas de vote direct</i>	
8-7	<i>Calcul des incidences péréquatives pour les systèmes A et B</i>	
8-8	<i>Calcul des incidences péréquatives pour les systèmes C, D et E2</i>	
9-1	Résultats pour S <sub>A</sub>	168
9-2	Résultats pour S <sub>B</sub>	169
9-3	Résultats pour S <sub>C</sub>	170
9-4	Résultats pour S <sub>D</sub>	170
9-5	Résultats pour S <sub>E1</sub>	171
9-6	Résultats pour S <sub>E2</sub>	171
9-7	Résultats globaux	172
9-8	Programmes péréquatifs écartés	173
9-9	Résultats de la régression linéaire en termes absolus	176
9-15	Résultats de la régression linéaire en termes relatifs	177
9-21	Appréciation globale des systèmes péréquatifs	180
9-22	Qualité des systèmes de péréquation	182
	<i>Sur CD-R:</i>	
9-10	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à S<sub>A</sub></i>	
9-11	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à S<sub>B</sub></i>	
9-12	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à S<sub>C</sub></i>	
9-13	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à S<sub>D</sub></i>	
9-14	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à S<sub>E2</sub></i>	
9-16	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à S<sub>A</sub></i>	
9-17	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à S<sub>B</sub></i>	
9-18	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à S<sub>C</sub></i>	
9-19	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à S<sub>D</sub></i>	
9-20	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à S<sub>E2</sub></i>	
10-1	Formes de collaboration intercommunale	188

10-2	Nombre d'associations réparties selon la classification fonctionnelle	191
10-3	Liste des associations pratiquant une péréquation	194
11-1	Frais à répartir	199
11-2	Répartition par coefficient	199
11-3	Formule péréquative par association	201
11-4	Récapitulation des formules rencontrées pour l'indice $E_i$	202
11-5	Récapitulation concernant le RICC	202
11-6	Pondérations tirées du système de classification	203
11-7	Variation en % du passage dans une classe supérieure	204
11-8	Associations utilisant des ajustements	205
11-9	Les associations avec et sans péréquation	206
11-10	Répartition des associations selon leur appartenance géopolitique	207
12-7	Classement des systèmes selon l'importance de l'effet péréquatif	219
12-8	Préférences lors d'un vote direct	221
12-9	Systèmes préférés	222
12-15	Résultats de la régression linéaire en termes absolus	224
12-21	Résultats de la régression linéaire en chiffres relatifs	224
	<i>Sur CD-R:</i>	
12-1	<i>Données de base</i>	
12-2	<i>Calcul de l'effet péréquatif pour le système basé sur la capacité financière <math>E_i</math></i>	
12-3	<i>Calcul de l'effet péréquatif pour le système basé sur la pondération <math>P_6</math></i>	
12-4	<i>Calcul de l'effet péréquatif pour le système basé sur la pondération <math>P_9</math></i>	
12-5	<i>Calcul de l'effet péréquatif pour le système basé sur la pondération <math>P_{10}</math></i>	
12-6	<i>Calcul de l'effet péréquatif pour le système <math>g_2</math></i>	
12-10	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à <math>S_{E_i}</math></i>	
12-11	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à <math>S_{P_6}</math></i>	
12-12	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à <math>S_{P_9}</math></i>	
12-13	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à <math>S_{P_{10}}</math></i>	
12-14	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire appliquée à <math>S_{g_2}</math></i>	
12-16	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à <math>S_{E_i}</math></i>	
12-17	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à <math>S_{P_6}</math></i>	
12-18	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à <math>S_{P_9}</math></i>	
12-19	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à <math>S_{P_{10}}</math></i>	
12-20	<i>Rapport détaillé de la régression linéaire en termes relatifs appliquée à <math>S_{g_2}</math></i>	

## Liste des schémas, graphiques et annexes

2-A	Les effets budgétaires	24
2-B	Méthode d'analyse	30
2-C	Compte de fonctionnement de l'État, 2001	34
2-D	Comptes de fonctionnement des communes, 2001	35
2-E	Poids des flux de fonctionnement [État → communes] 2001	36
2-F	Poids des flux de fonctionnement [communes → État] 2001	37
2-G	Poids des flux d'investissement [État → communes] 1996 - 2001	38
2-H	Poids des flux d'investissement [communes → État] 1996 - 2001	39
	<i>Sur CD-R:</i>	
3-A	<i>Analyse institutionnelle des flux, par fonction (fiches techniques)</i>	
4-A	Évolution des transferts de fonctionnement en francs	53
4-B	Taux de croissance annuels des flux	55
4-C	Le poids des transferts dans les comptes de l'État	57
4-D	Comparaison des transferts [État → communes] et dépenses de l'État	60
4-E	Comparaison des taux de croissances des flux [État → communes] et des dépenses de l'État	60
4-F	Transferts [communes → État] et recettes de l'État	62



4-G	Taux de croissances des flux [communes → État] et des recettes de l'État	62
4-H	Les transferts financiers dans les comptes communaux	65
4-I	Transferts [État → communes] et recettes des communes	68
4-J	Taux de croissances des flux [État → communes] et des recettes des communes	68
4-K	Transferts [communes → État] et dépenses des communes	70
4-L	Comparaison des taux de croissances des flux [communes → État] et des dépenses des communes	70
4-M	Évolution des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour l'enseignement	77
4-N	Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour l'enseignement	77
4-O	Évolution des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour l'enseignement	79
4-P	Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour l'enseignement	79
4-Q	Répartition du déficit d'exploitation des hôpitaux de district	81
4-R	Évolution des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal	82
4-S	Évolution des taux de croissance des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal	82
4-T	Évolution des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour les chapitres sélectionnés du domaine des affaires sociales	85
4-U	Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour les chapitres sélectionnés du domaine des affaires sociales	85
4-V	Évolution des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour les affaires sociales	90
4-W	Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour les affaires sociales	90
6-B	Montant marginal du transfert aux communes fribourgeoises, par habitant, selon les scénarios $S_{Ei}$ , $S_{P6}$ et $S_{P12}$ <i>Sur CD-R:</i>	130
6-A	<i>Répartition des communes par classe</i>	
7-A	Méthode servant à estimer les effets péréquatifs	137
7-B	Directions et catégories de transferts <i>Sur CD-R:</i>	138
7-C	<i>Fiches techniques des flux péréquatifs canton - communes</i>	
9-A	Degré de sensibilité péréquative	181
10-B	Fiche type <i>Sur CD-R:</i>	192
10-A	<i>Liste des associations de communes</i>	
10-C	<i>Fiches techniques des associations de communes avec péréquation</i>	
11-A	Répartition des frais pour le CO de la région de Morat <i>Sur CD-R:</i>	198
13-A	<i>Péréquation des ressources, péréquation des besoins: fondements théoriques</i>	

## Références

- BCG (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
- BCG, 1992, Message et débats sur la péréquation intercommunale; BGC, 1992, tome CXLIV, 1<sup>er</sup> cahier: 3-103, 319-336.
- Bird R. and Slacke E., 1990, "Equalisation: the Representative Tax System Revisited", *Canadian Tax Journal*, 38: 913-927.
- 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'Etat 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'Etat du canton de Fribourg sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes*, BGC, 1989:1330-1386.
- Conseil d'État du canton de Fribourg, 1989b, *Décret du 20 juin 1989 du Conseil d'Etat 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'Etat du canton de Fribourg accompagnant le projet de loi sur la péréquation intercommunale*, BGC, 1992, tome CXLIV, 1<sup>er</sup> cahier: 3-52 en français, 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*.
- 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, politique péréquative: quels choix ?* Editions Universitaires Fribourg, Documents économiques 19.
- Dafflon B., 1995, *Fédéralisme et solidarité, étude de la péréquation en Suisse*, Institut du fédéralisme de l'université de Fribourg, Études et colloques volume 15, 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, pages 125-166; version mise à jour WP 265, [www.unifr.ch/finpub](http://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, pages 135-154; version mise à jour WP 327, [www.unifr.ch/finpub](http://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, pages 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 Krisztina Tòth, 2003, "Local Fiscal Equalisation in Switzerland: the Case of the Canton Fribourg", in Färber Gisela et Nils Otter (eds.): *Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*", Speyerer Forschungsberichte 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, Allemagne, pp. 81-102.
- Dafflon B. et F. Vaillancourt, 2003, "Problems of Equalisation in Federal Systems", in Blindenbacher R. et A. Koller, *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 no 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 no 36, 26 septembre 2000.
- 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*, 2<sup>nd</sup> edition. Schaum's Outline Series, McGrawHill, New York,
- 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'Etat 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
- King D., 1984, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. George Allen & Unwin, London.
- 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.

## Préface

La présente étude, qui établit un bilan de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg et en précise les enjeux, répond à une demande de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le mandat portait sur quatre aspects de la politique cantonale envers les communes – qui forment les quatre parties de ce rapport: les transferts financiers entre le canton et les communes, l'examen du calcul de la capacité financière des communes et de leur classification, la péréquation verticale et la péréquation horizontale.

La première partie dresse l'inventaire des transferts financiers entre l'État et les communes, dans les deux sens. Chaque mesure est décrite en référence à sa base légale. Cet inventaire s'est avéré indispensable pour constituer le répertoire des mesures péréquatives: il a fallu trier dans toutes ces bases légales celles qui avaient un contenu péréquatif. Les données statistiques de cette première partie ont également fourni la matière pour préciser et mesurer deux concepts: l'autonomie financière des communes et les dépenses liées de droit cantonal. Le but est de répondre à deux questions: (i) dans quelle mesure les finances communales dépendent-elles des subventions cantonales et des parts à des recettes; et (ii) l'État s'est-il refait une santé financière au détriment et à charge des communes en renforçant les dépenses liées ?

La deuxième partie offre une étude fouillée du système de calcul de la capacité financière des communes et des mécanismes de classification. On sait que ces deux piliers de la péréquation intercommunale, entièrement en main du canton, ont été et sont sous le feu de la critique et de communes insatisfaites. L'analyse de l'un et de l'autre permet d'en préciser les contenus, les points forts et les faiblesses. C'est probablement le système de classification, plus que le calcul de la capacité, qui pose le plus de problèmes. On en veut pour preuve que plusieurs programmes péréquatifs récents, tant au niveau cantonal qu'au niveau intercommunal, l'ont tout simplement abandonnée. Cette partie de l'étude montrera également que les interférences des politiques s'appropriant la démarche ont abouti quasi systématiquement à une péjoration des effets péréquatifs.

La troisième partie s'adresse à la péréquation verticale. Sur septante-deux rubriques comptables impliquant des transferts financiers de fonctionnement, trente-deux dans le sens [État → communes] et trente-huit dans le sens [communes → État], trente et un ont un contenu péréquatif, dont neuf seulement dans le sens [État → communes]<sup>1</sup>. Ces programmes se répartissent en six formules péréquatives générales et cinq formules ad hoc. Les formules ad hoc ne seront pas traitées ici. Les six formules générales font l'objet d'une simulation destinée à en faire ressortir les caractéristiques et à en mesurer les incidences. Cela permet de tester la portée et la qualité de la solidarité intercommunale. Mais

---

<sup>1</sup> Il s'agit du nombre de rubriques comptables mentionnées dans le tableau 2-1 pour toute la période de référence 1988-2002. Cependant, le nombre de programmes varie d'une année à l'autre. Ces chiffres peuvent donc être différents au cours de la présente étude, mais la référence annuelle est alors précisée.

il y a encore un autre objectif. L'analyse des formules effectivement appliquées permet de préciser si on a affaire à une péréquation verticale ou à une péréquation formellement verticale, mais dont les effets sont en réalité horizontaux. Cette démarche est importante. En effet, avant d'introduire une péréquation horizontale directe, si telle est l'intention future, il importe de connaître si, dans la situation actuelle, la péréquation n'est pas déjà en fait, horizontale.

La quatrième partie décrit les mesures de péréquation horizontale entre les communes dans le cadre de la collaboration intercommunale sous forme d'association de communes. À notre connaissance, personne à ce jour n'a abordé cette question de manière systématique, se demandant si et pourquoi des communes introduisent spontanément des éléments de solidarité dans la répartition des coûts ou des découverts des collaborations intercommunales. Les résultats, on le verra, sont surprenants. Les domaines techniques des collaborations, pour lesquelles s'applique le principe de l'utilisateur-payeur, échappent à la péréquation. Celle-ci se concentre là où des enjeux sociaux et humains sont présents: écoles, homes, hôpitaux. Quelques associations sont même pionnières dans l'utilisation directe des indices de capacité financière, abandonnant la classification des communes.

Ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans le concours de collègues et de collaborateurs, qui ont partagé et testé notre démarche, ou qui ont transpiré dans la collecte et le traitement des données innombrables et des séries statistiques qu'il a fallu constituer. La démarche générale et ses fondements théoriques ont été largement débattus avec François Vaillancourt et finalement publié en 2003. Guy Gilbert, qui a planché sur la même thématique pour les communes françaises (1997 et 2001), a partagé son expertise dans la démarche permettant l'évaluation des effets péréquatifs intercommunaux. Avec Krisztina Tòth, nous avons travaillé une première version de la deuxième partie de ce rapport, analysant de manière critique le calcul de la capacité financière et la classification. Elle a été présentée à Speyer, en automne 2002, dans un colloque international sur les "Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe" et publié en 2003. Nos remerciements s'adressent ici en particulier à Guy Gilbert, Mau Pedersen, Nils Soguel et Gisela Färber, pour leurs commentaires et remarques constructives lors de ces ateliers.

Trois étudiants en année terminale de leurs études en sciences économiques et sociales ont consacré leur travail de diplôme à la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, rassemblant plus de mille données de base et traitant plus de trente mille nombres (plusieurs matrices d'évaluation contenant jusqu'à quatre mille montant à traiter). Gaëtan Carrel s'est occupé des flux financiers entre le canton et les communes. Olivier Dousse s'est penché sur la péréquation verticale et An-Phong Nguyen sur la péréquation horizontale. Sans leur aide et leur assiduité, ce travail n'aurait jamais pu être réalisé dans le délai promis – et probablement pas avec autant de détails puisqu'ils ont dû constituer une bonne partie des bases de données que nous avons ensuite exploitées. Enfin, Anick Baumann, collaboratrice auprès de la Chaire de finances publiques, a eu la charge de coordonner ces travaux et d'en réécrire une bonne partie pour les insérer dans le

présent rapport. Leur contribution justifie qu'ils soient associés à ce travail. À tous, j'adresse mes remerciements.

Notre espoir est que le présent rapport permette de mieux comprendre les systèmes actuels de péréquation entre le canton et les communes, entre les communes elles-mêmes, d'en saisir les enjeux et de mesurer le chemin qu'il reste à parcourir pour atteindre une véritable solidarité entre les communes aisées et celles qui connaissent des difficultés budgétaires malgré des efforts de gestion et de rationalisation. Si le dossier est volumineux, il ne devrait cependant pas décourager le lecteur. Tout n'est pas technique, formules mathématiques et chiffres. Nous nous sommes efforcés d'exposer de manière explicite et, nous l'espérons, abordable et compréhensible, la démarche et la méthode de chacune des quatre parties qui composent cette étude. Nous croyons, en effet, aux vertus de la transparence. Pour ce faire, nous avons également ajouté sous forme de CD-ROM tous les tableaux de résultats pour les communes. Chacune peut donc vérifier l'effort à faire ou les avantages d'une péréquation, selon les formules testées et les simulations. Notre souhait est qu'ainsi le débat soit lancé avec sérénité pour une réforme de la péréquation entre les communes dans ce canton.

Bonnefontaine et Fribourg, le 28 février 2004.





## Chapitre 1

### Histoire de la péréquation à Fribourg, de 1876 à 2003

Dans le canton de Fribourg, les relations financières entre l'État et les communes sont marquées par l'utilisation d'un système de péréquation verticale indirecte, c'est-à-dire par le biais de subventions cantonales versées aux communes ou, inversement par des contributions des communes à des dépenses cantonales. L'instrument de base de cette politique a toujours été une classification des communes fondée d'abord sur un critère ou des critères de fortune communale, puis de leurs ressources ou de leurs besoins. Décrire l'histoire de la péréquation dans le canton revient donc à se concentrer avant tout sur l'examen des diverses mesures servant au classement des communes et des systèmes de classification qui se sont succédés.

Le but de cette étude n'étant pas historique, le survol que nous proposons se résume aux grandes étapes et aux principaux changements qui les jalonnent. L'idée est simplement ici de rappeler que la péréquation n'est pas une politique figée, qu'elle évolue constamment au gré des sensibilités politiques, des marchandages aussi – ce qui est dans l'ordre des choses puisque, par définition, prendre aux communes "riches" pour donner aux communes "pauvres" relève d'abord d'un jugement de valeur, comme toute politique redistributive, et non pas de techniques des finances publiques ou du fédéralisme financier. Ainsi, malgré l'emploi immuable d'une forme ou l'autre de classification des communes, avec 3 classes la première fois, puis 5, et enfin 6 classes, la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, a été continuellement revue et corrigée. En un peu plus de 125 ans, les critères choisis pour déterminer la capacité économique ou financière des communes n'ont cessé d'évoluer. Les études qui retracent l'histoire de la péréquation dans le canton de Fribourg et qui en analysent les étapes successives ne sont pas très nombreuses. Le lecteur peut se référer à Deiss et Gaudard (1974), Groupe de travail (1978), Dafflon (1981), Conseil d'État (1989a), Département des communes (1989) et BGC (1989 et 1992).

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première est un simple rappel chronologique. La seconde retrace l'histoire du contrôle politique du calcul de la capacité financière des communes et de leur classification. Comme on le verra dans le chapitre 5, en matière de politique péréquative la séparation entre objectifs (quelle solidarité entre communes "riches" et communes "pauvres") et instruments (mesurer la capacité financière des communes, leur classification) est quasiment impossible, de sorte que l'instance qui maîtrise le calcul de la capacité financière, en fait dicte la politique péréquative. On peut dès lors comprendre que le législateur se soit efforcé de soustraire cette maîtrise à l'exécutif cantonal. Enfin, dans une troisième section, nous rappelons les motifs d'abandon de deux indicateurs dans le calcul de la capacité financière des communes – simplement pour éviter aujourd'hui un débat qui a déjà eu lieu pour des motifs qui n'ont pas changé dans l'intervalle.

## 1.1 Chronologie des politiques péréquatives

L'encadré suivant résume les principales étapes historiques. Introduite en 1876, basée sur un indicateur de la fortune communale et trois classes, la péréquation a été modifiée de manière importante à six reprises. Les dates mentionnées sont celles de l'entrée en vigueur de la modification:

- ✓ En 1903, un premier changement de critère intervient avec le remplacement de la fortune ou de la dette nette communale par habitant par une mesure des dépenses et recettes communales ordinaires et le passage à un système de 5 classes.
- ✓ 1922 voit la création d'une sixième classe.
- ✓ Dès 1933, le Conseil d'État ajoute aux dépenses et recettes ordinaires communales qui servent à positionner les communes, des critères liés aux taux des impôts communaux et de la contribution immobilière.
- ✓ Un quatrième changement important intervient en 1963, avec deux critères ajoutés aux trois précédents: l'endettement ou la fortune nette communale réapparaît; et, nouveau critère, la "part contributive" calculée comme le rapport entre le produit de l'impôt et le total annuel des dépenses ordinaires.
- ✓ Chamboulement complet en 1976, à la suite de l'expertise demandée par le Conseil d'État à Deiss et Gaudard (1974). Le rapport des experts jette les fondements de la classification actuelle, mais avec trois groupes d'indicateurs: celui des ressources (toujours en vigueur aujourd'hui), ceux des besoins (basés sur la densité de la population, le taux d'activité et la croissance démographique – ce qui vaut aujourd'hui encore) et l'effort fiscal.
- ✓ En 1990, le critère d'effort fiscal est abandonné. Le système de calcul de la capacité financière des communes et celui de la classification en six classes sont fixés dans la loi du 23 novembre 1989, qui entrera en vigueur en 1991. Ils ne changeront plus jusqu'à ce jour. Le chapitre cinq sera consacré à l'examen du système actuel.

**Tableau 1-1 Aperçu chronologique**

<i>année</i>	<i>événement</i>
1877	<p><i>Arrêté du 26 octobre 1877 concernant les prix de pension facturés aux communes par l'Hospice de Marsens pour les malades mis à l'assistance publique.</i></p> <p>Première forme de péréquation verticale indirecte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- répartition des communes en <b>trois</b> classes;</li> <li>- basée sur un critère unique: la <b>fortune</b> communale par habitant, calculée selon les bilans des comptes communaux.</li> </ul> <p>Par un <i>arrêté du 2 janvier 1886</i>, cette classification sert également à déterminer la part de l'État au traitement des instituteurs: la subvention versée aux communes est de 10 à 30 % de 1886 à 1918, et de 5 à 50 % de 1919 à 1935.</p>
1903	<p>La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1899 concernant l'Établissement de Marsens prévoyait la création de 5 classes de communes. Par <i>arrêté du 15 décembre 1902 concernant l'établissement de Marsens</i>, le Conseil d'État crée:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une nouvelle classification, en <b>cinq</b> classes;</li> <li>- basée sur une mesure des flux financiers sous la forme du rapport en % entre la moyenne des <b>dépenses ordinaires</b> et celle des <b>recettes ordinaires</b>, calculée sur trois ans (les impôts ne sont pas considérés comme des recettes ordinaires, ils ne seront pris en compte qu'à partir de 1932).</li> </ul> <p>Dès 1919, les cinq classes valent aussi pour les subventions de l'État aux communes pour le traitement des instituteurs (entre 5 et 50 %).</p> <p>Dès 1921, la classification est aussi mentionnée pour le calcul des contributions communales à la couverture du déficit de l'Hôpital cantonal.</p>
1922	<p>La <i>loi du 5 mai 1922 concernant les communes particulièrement obérées</i> créait une <b>sixième</b> classe de communes que le Conseil d'État instituait par <i>arrêté du 9 novembre 1922</i>.</p> <p>Supposée temporaire en faveur de trois communes singinoises, cette aide fut rapidement étendue et demeura jusqu'en fin 1977. Le Conseil d'État avait alors la possibilité de déclasser les communes accumulant les déficits budgétaires.</p>
1933	<p><i>L'arrêté du 24 décembre 1932 sur la classification des communes</i> introduit un nouveau système:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les critères sont (i) le rapport entre la moyenne des dépenses ordinaires et des recettes ordinaires, comme avant, et (ii) les <b>taux des impôts</b> communaux et la contribution immobilière d'abord, puis les taux des impôts scolaires et paroissiaux (dès 1944 – arrêté du 27 mars);</li> <li>- (i) était pondéré une fois et (ii) quatre fois.</li> <li>- les communes étaient réparties en cinq classes sur la base de l'indice global ainsi calculé. La sixième classe servait aux communes particulièrement obérées, que le Conseil d'État déclassait sur demande et après analyse du dossier. Dès 1955, on parle de "Härtefälle" (arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1955).</li> </ul> <p>En 1960 (arrêté du 29 mars), le Conseil d'État introduisit un correctif supplémentaire en incluant dans les dépenses ordinaires la charge totale représentée par les corvées communales.</p>
1963	<p><i>L'arrêté du 9 avril 1963</i> introduit le quatrième système de classification.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tout d'abord, la combinaison des critères et les critères changent: (i) on reprend la fortune ou la dette nette communale, comme en 1877; (ii) on garde le rapport entre les dépenses et les recettes ordinaires; (iii) ainsi que les taux des impôts. Mais on ajoute (iv) la "part contributive", ou proportion des dépenses ordinaires couvertes par les recettes ordinaires, et (v) un système de bonus pour les "Härtefälle".</li> <li>- Le système de 6 classes est maintenu, la place de chacune des communes étant déterminée par une moyenne pondérée des classements partiels effectués pour chacun des critères.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduction d'un système de déclassement automatique pour les communes qui remplissent trois conditions cumulatives: (a) population de moins de 200 habitants; (b) coefficient d'impôt supérieur à 1 franc par franc payé à l'État; (c) être en sixième classe pour le critère (iv) ci-dessus, la "part contributive".</li> </ul>
1974	Rapport des experts Deiss et Gaudard: "La péréquation financière intercommunale dans le canton de Fribourg"; rapport à l'intention du Conseil d'État, octobre 1974 et "Note complémentaire concernant la nouvelle classification des communes", Fribourg, 25 avril 1975.
1976	<p>Sur la base du rapport des experts, le Conseil d'État décida le nouveau calcul de la capacité financière des communes et leur classification (<i>arrêté du 27 octobre 1975</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration des critères pour le calcul de la capacité financière:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) besoins, combinant trois indicateurs: densité de population, inverse du taux d'activité et évolution démographique</li> <li>2) ressources: rendement de l'impôt cantonal direct par commune et par habitant;</li> <li>3) effort fiscal des contribuables évalué selon le taux d'impôt sur le revenu et la fortune, ainsi que le taux de la contribution immobilière pondéré par un dixième.</li> </ol> </li> <li>- Répartition des communes en 6 classes.</li> </ul>
1979	<p>En 1978, un Groupe de travail fut chargé d'évaluer les résultats obtenus de 1976 à 1978 avec le nouveau système. Ce Groupe de travail recommanda un certain nombre de correctifs et de pondérations que le Conseil d'État adopta dès le calcul suivant de la capacité financière des communes et leur classification (<i>arrêté du 31 octobre 1978</i> valant pour les années 1979 à 1981). Les changements sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la racine cubique pour calculer les indices de densité et l'inverse du taux d'activité; la prise en compte de la moitié seulement de la différence entre le taux de croissance démographique communale et la moyenne cantonale;</li> <li>- une pondération dans laquelle les trois groupes de critères valent un tiers, celui des besoins étant également une combinaison des trois indicateurs à valeur de un tiers chacun.</li> <li>- un système de classification basé sur la méthode des moyennes flottantes.</li> </ul>
1990	L'arrêté du 20 juin 1989 réglant le calcul de la capacité financière et la classification des communes pour l'année 1990 supprime le critère de l'effort fiscal dans le calcul de la capacité financière. En cela, il anticipe la loi du 23 novembre <b>1989</b> sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes, entrée en vigueur en 1991 (BGC, 1989: 1330-1366).
1991	<p>Le 1<sup>er</sup> projet de loi relatif à la péréquation financière intercommunale directe voit le jour, mais sera refusé par le Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Montants à recevoir par les communes bénéficiaires provenant d'un fond de péréquation alimenté par les communes payantes, et qui ne sont pas liés à l'exécution de tâches spécifiques. Ils sont sans affectation.</li> <li>- Répartition des communes en 6 classes, dont les classes 1, 2 et 3 sont réputées payantes.</li> <li>- Reprise de la base des critères de 1989 avec;             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Un critère des besoins défini par rapport à une norme ou par rapport à la moyenne par habitant des dépenses pour tâches sélectionnées;</li> <li>2) L'effort fiscal, exprimé en taux des impôts choisis. Il ne devait servir qu'à fixer une limite pour bénéficier de la péréquation. On écarte tout système basé sur une compensation de l'effort fiscal;</li> <li>3) Un critère des ressources qui prenait en compte les disparités des recettes fiscales par l'application d'un taux moyen ou d'un taux donné (par exemple en franc par franc payé à l'État) à l'assiette fiscale (BGC 1992, 1<sup>er</sup> cahier: 10 et ss).</li> </ol> </li> </ul>

## 1.2 Les interventions parlementaires

L'année **1955** coïncida avec le début des événements visant au contrôle politique de la classification. L'arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1955 sur la classification des communes, qui n'apportait pourtant pas de changement sinon les "Härtefälle" (soit les communes qui accumulaient les déficits du compte ordinaire), suscita la curiosité de la Commission d'économie publique. Le Conseil d'État fut sommé d'expliquer en détail au Grand Conseil les principes de la classification et la méthode de calcul. Cela ne s'était jamais produit auparavant, les explications étant données par des notes administratives et par des circulaires que le département des communes envoyait aux communes à chaque nouveau calcul. Ce contrôle devait par la suite aller en s'accroissant, jusqu'en 1989, lorsque l'exécutif fut obligé à présenter au Grand Conseil un projet de loi sur le calcul de la capacité financière des communes et leur classification.

Dès le début des années septante, la question de l'introduction d'une péréquation, verticale ou horizontale, resurgit périodiquement. L'expertise demandée en **1973** à Deiss et Gaudard était la première démarche "hors administration" concernant le calcul de la capacité financière des communes. Le Groupe de travail créé ensuite pour examiner les premiers résultats du système mis en place par le Conseil d'État à la suite du rapport Deiss-Gaudard, était composé de six personnes, donc cinq étaient à la fois députés au Grand Conseil et représentants d'Associations de communes actives dans le canton.

En **1979**, le dépôt d'une nouvelle motion sur l'introduction d'une péréquation intercommunale relance le sujet et précède une première procédure de consultation auprès des associations de communes concernées, des partis politiques et des préfets (1980). Cette procédure de consultation visait à en déterminer les lignes directrices, les contraintes et les moyens de sa mise en œuvre. Les choses se précipitent: entre 1971 et 1982, ce ne sont pas moins de dix motions et questions écrites qui réclament au gouvernement une évaluation de la situation financière des communes, de la classification, voire l'introduction d'une péréquation (BCG, 1989: 1331; BCG, 1992: 4-5). Toutes sont refusées ou transformées en postulat, sauf la dernière (motion Vaucher), en 1982, acceptée par 48 voix contre 47: le Conseil d'État doit désormais s'exécuter et produire une étude sur ce thème.

Une commission extra-parlementaire de 13 membres, composée de huit représentants des communes (Association des communes fribourgeoises, les quatre régions LIM, Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, Association des secrétaires et caissiers communaux), d'un représentant de la Conférence des préfets, du motionnaire J. Vaucher et de 3 membres de l'administration cantonale, examina ensuite, de **1984 à 1988**, l'introduction d'une péréquation financière intercommunale sur la base des 14 interventions parlementaires (motions, postulats, questions et rapports) abordant ce sujet (BCG, 1989: 1331; BCG, 1992: 5). La commission devait traiter des thèmes suivants:

- (i) le calcul de la capacité financière des communes;
- (ii) la classification des communes;
- (iii) l'étendue de la péréquation et modalités de financement d'un fond de péréquation financière intercommunale;
- (iv) les critères servant à la répartition annuelle du fond;
- (v) la coordination de la nouvelle péréquation horizontale intercommunale avec les modalités existantes de péréquation verticale entre canton et communes.

La commission déposait son rapport le 20 octobre 1988. En janvier **1989**, le Conseil d'État décida de scinder le projet en deux: l'un concernant le calcul de la capacité financière et la classification des communes, l'autre relatif à la péréquation financière intercommunale. Les deux projets de loi furent mis en consultation au début 1989. Le premier trouva rapidement un consensus, de sorte que le message et le projet furent envoyés le 21 mars 1989 déjà au Grand Conseil (BGC, 1989: 1330-1386), qui l'approuva le 23 novembre 1989, pratiquement sans modification, pour le faire entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1991. La consultation concernant le projet de péréquation dura plus longtemps. Trente-deux réponses sur 56 étaient favorables à l'introduction d'une péréquation, parfois avec des réserves ou assorties de conditions: fusion des trop petites communes d'abord, gestion plus rigoureuse des finances publiques locales, répartition préalable des tâches entre le canton et les communes. Vingt-quatre réponses étaient opposées, pratiquement pour les mêmes raisons, érigées en conditions préalables à une entrée en matière. À la vue de ces résultats, on put alors constater que le Conseil d'État avait fait preuve de prudence – ou de flair politique – en séparant les deux dossiers.

#### *Le calcul de la capacité financière et la classification des communes*

Cette question n'est pas abordée dans ce chapitre résumant l'histoire de la politique préquative cantonale. Le système introduit par la loi de 1989 dès 1991 n'ayant pas subi de modification à ce jour, il est expliqué en détail dans la troisième partie de cette étude.

#### *La péréquation intercommunale*

En **1989**, un avant-projet de loi sur la péréquation intercommunale voit le jour suivi d'une deuxième procédure de consultation auprès des communes et des organismes concernés, d'avril à novembre de la même année. Les réponses reçues marquaient de fortes divergences sur l'opportunité d'introduire une péréquation intercommunale. La plupart d'entre elles insistaient sur des **conditions préalables** si néanmoins une telle péréquation devait être mise en œuvre. Ces conditions concernaient:

- l'autofinancement de certaines tâches communales;
- le contrôle de l'endettement communal;
- l'encaissement ponctuel des impôts communaux;
- la structure des communes;
- les moyens de gestion budgétaire et financière.

Malgré ces réticences, le gouvernement cantonal va de l'avant et présente un projet de loi sur la péréquation intercommunale le 12 juillet **1991** (BGC, 1992). Le débat d'entrée en matière est difficile. La Commission parlementaire chargée de l'examen du projet en propose le renvoi au Conseil d'État sur la base des arguments suivants (BGC, 1992: 322):

1. une nouvelle analyse de la répartition des tâches et des responsabilités entre le canton et les communes doit précéder toute péréquation;
2. le problème de la dimension insuffisante des communes (trop de trop petites communes) doit être revu et une nouvelle impulsion donnée aux fusions de communes;
3. une péréquation intercommunale doit tenir compte des disparités des besoins et non seulement des disparités de ressources, comme le fait le projet;
4. une péréquation horizontale intra-régionale doit être étudiée;
5. le canton doit participer à un fonds de péréquation (ce que le projet ne prévoit pas).

Après de vifs débats, l'entrée en matière est refusée par 100 voix contre 3. Le dossier retournait au Conseil d'État. En fait, le dossier fut enterré et ne fut plus jamais traité jusqu'à ce jour, c'est-à-dire jusqu'à la présente étude.

### **1.3 Les critères abandonnés**

Le critère de la fortune nette ou de l'endettement net des communes fut utilisé de 1887 à 1902 et de 1963 à 1975; celui de l'effort fiscal, de 1933 à 1989. Tous deux ont été abandonnés parce qu'ils avaient perdu leur justification. Pour éviter d'y revenir dans la réforme envisagée, il nous paraît opportun de développer les raisons qui ont conduit à cet abandon.

#### **1.3.1 Le critère de l'endettement net**

Le critère de la fortune nette ou de l'endettement net communal apparut en 1887 et fut le seul critère de cette date à 1902. Il était calculé sous la forme de capital net ou l'endettement net au bilan, par habitant. Les communes avec une fortune nette par habitant de plus de 400 francs appartenaient à la classe 1, la plus riche; celles dont la fortune par habitant oscillait entre 200 et 399 francs appartenaient à la classe 2, dite moyenne. Les communes avec une fortune par habitant inférieure à 199 francs, ou celles qui avaient des dettes étaient classées en classe 3, la plus pauvre. On n'a pas d'explication directe de ce classement, sinon la coutume de mesurer la capacité économique des communes, comme celle des individus, par leur richesse.

Lors de sa réintroduction, en 1963, la classification des communes se faisait en cinq classes. Il fallait donc d'abord fixer le mode de calcul de l'indicateur, capitaux ou dette nette, puis les seuils de répartition entre les classes – deux

exercices incontournables de toute politique péréquative (Dafflon et Vaillancourt, 2003: 398-402). Le gouvernement avait longtemps hésité pour deux motifs. (1) Il craignait que ce critère incitât les communes à diminuer leur fortune, voire s'endetter pour des investissements inconsidérés, dans l'espoir d'obtenir un classement plus favorable. (2) S'y ajoutaient des problèmes de mesure: le patrimoine administratif ne devait pas être pris en compte alors même que les différences d'infrastructures entre communes étaient à l'origine des interventions parlementaires demandant une nouvelle classification. Mesurer la valeur du patrimoine administratif, comme contrepartie de l'endettement, aurait impliqué que le gouvernement cantonal fixe des règles de comptabilisation et d'évaluation des équipements et des infrastructures communales, de gestion de la dette et de gestion des amortissements, pour rendre comparables les situations communales. Or une telle démarche violait gravement l'autonomie communale. Finalement, pour répondre aux pressions parlementaires, le gouvernement inclut malgré tout un tel critère. Mais pour parer à ces difficultés – et en quelque sorte comme signe de sa réticence, ce critère fut faiblement pondéré et ne fut pris en compte que pour 1/7ème dans le calcul global de la capacité financière communale.

Deux remarques cependant doivent être faites dans l'analyse historique de ce critère:

- Premièrement, la façon de calculer les seuils des classes pour cet indicateur, par "essais multiples", montre bien que la décision s'est faite en fonction de résultats souhaités. Toutes les communes qui ont un endettement net par habitant sont placées, pour ce critère, en classe 6, l'étalement entre les classes 5 et 1 des communes avec des capitaux nets relevant d'un calcul "ad hoc" !
- Deuxièmement, cet indicateur favorisant les communes endettées entrainait en contradiction avec le correctif introduit en 1955 pour les "Härtefälle", puisqu'on avait alors créé et réservé une classe 6 pour les "*communes faisant un gros effort fiscal et donc recourant moins à l'emprunt*" (BCG, 1955:430-431).

Le critère d'endettement fut définitivement abandonné dans la loi de 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes avec le motif que quatre difficultés majeures, encore pertinentes à ce jour, ne trouvaient ni réponse techniquement satisfaisante du point de vue de la comptabilité publique, ni accord entre les communes (BGC, 1989: 1344-1345):

- la difficulté de séparer dette flottante et dette consolidée et de définir la dette nette (dette consolidée moins capitaux mobiliers ?);
- l'élimination des emprunts ayant servi à financer des dépenses d'infrastructures correspondant à des préférences locales;
- la mesure dans laquelle il est acceptable et réaliste de prévoir que les communes puissent aliéner une partie de leur fortune immobilière pour amortir leur dette;
- l'affectation de certains éléments de leur fortune, mobilière ou immobilière, à un amortissement comptable de la dette, pour aboutir à l'endettement net, implique une restriction de la souveraineté financière communale.



### 1.3.2 Le critère de l'effort fiscal

Introduit en 1933 et abandonné en 1989, la mesure de l'effort fiscal était donnée par la comparaison entre les coefficients d'imposition communaux et un coefficient de référence, jugé acceptable. On en prenait la mesure inverse: l'indice global devait diminuer d'autant que les coefficients communaux dépassaient la norme. Sa justification première était qu'on ne saurait accorder une aide plus importante aux communes qui ne contribueraient pas à couvrir leur budget de manière équitable, par un effort fiscal suffisant. Malgré les doutes émis par les experts Deiss et Gaudard au sujet de cet indicateur dans leur analyse du système de péréquation de 1974, le groupe de travail de 1978 qui s'était également penché sur la question, proposa de maintenir ce critère en arguant que "*son abandon pourrait faire penser que le canton attache moins d'importance à l'effort fiscal fourni par les communes et par là, à leur équilibre budgétaire*" (Groupe de travail, 1978:13-14) - remarque qui n'a plus lieu d'être depuis 1981 avec l'entrée en vigueur de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes qui fixe l'exigence de l'équilibre budgétaire.

L'indicateur d'effort fiscal fut abandonné dès 1989 pour quatre raisons (BCG, 1989: 1342-1343). Trois d'entre elles restent pertinentes aujourd'hui et sont résumées ci-dessous. La quatrième concernait le mélange entre impôts communaux et paroissiaux – elle n'a plus cours aujourd'hui avec la séparation Église-État.

Premièrement, parce que les communes économiquement faibles connaissaient, pour la plupart d'entre elles, des coefficients d'imposition maximaux et ne pouvaient les augmenter encore, seules les communes ne soumettant leurs contribuables qu'à une charge fiscale modérée étaient à même d'améliorer leur position péréquative par une hausse des coefficients d'imposition. En d'autres termes, si le coefficient d'impôt est de 1,25 fr. par franc payé à l'État, la commune se situe à un plafond qui fixe définitivement la valeur en points de ce critère. Si une commune prélevait ses impôts à un coefficient de 0,90, elle pouvait passer à 1,00 ou 1,05: la hausse lui profitait dans le système de calcul par une diminution de sa capacité financière, ce qui la mettait dans une position péréquative plus avantageuse qu'une commune prélevant l'impôt au coefficient maximal, donc sans marge de manœuvre fiscale. L'esprit même de la péréquation était ainsi contredit.

Deuxièmement, de plus en plus de communes appliquent un système de redevances d'utilisation ou de taxe "pollueur-payeur" pour financer des tâches comme l'approvisionnement en eau, la protection des eaux ou l'élimination des ordures ménagères. Pour des raisons d'efficacité économique ou parce que celles-ci sont également une forme, quoique différente, de paiement, la commune baisse généralement les coefficients des impôts communaux lors de leur introduction. En ne comptabilisant pas (pour des raisons techniques) les taxes dans le calcul de l'effort fiscal, on applique deux mesures politiques contradictoires. D'un côté, on encourage les communes à mettre en oeuvre un système de contributions causales pour le financement des tâches de l'environnement (par la modification relative

aux contributions publiques de la LCo par la nouvelle Loi du 28 septembre 1984). Mais, de l'autre et à l'inverse, on avantage les communes freinant l'introduction de telles taxes, en leur faisant bénéficier d'une position plus favorable dans la péréquation.

Troisièmement, l'indicateur de l'effort fiscal tient compte des ressources fiscales communales, mais pas de l'utilisation qu'une commune en fait. On ne se demande pas pourquoi la commune pratique des coefficients d'imposition élevés, alors que ce pourrait être une conséquence de la production de biens ou services propres. La commune peut aussi choisir d'excéder les standards de qualité minimaux demandés par le canton ou la Confédération. Dans ce cas, la charge d'impôt résulte d'un choix de gestion et non pas de disparités de situation – or seules ces dernières sont à compenser par la péréquation. Inversement, on ne se demande pas pourquoi une commune maintient un coefficient plus faible que ce qu'il faudrait structurellement pour équilibrer son budget de fonctionnement – alors même que l'impossibilité d'ajuster à la hausse ce coefficient pourrait provenir de la concurrence fiscale horizontale que se livrent les communes.

Si l'on voulait introduire un critère d'effort fiscal, il faudrait alors corriger les situations communales sur une base structurelle pour les rendre comparables les unes aux autres. Techniquement difficile parce qu'elle devrait distinguer les écarts entre communes selon qu'ils résultent de choix ou de situations exogènes, cette démarche heurte de plein fouet le principe même du fédéralisme et de l'autonomie communale.

#### **1.4 Les conditions préalables**

Comme nous l'avons vu dans le texte précédent concernant les interventions parlementaires à la fin des années quatre-vingt, au moment où la base légale du calcul de la capacité financière des communes, de leur classification, d'une éventuelle péréquation, bascule d'une forme d'arrêté (de l'exécutif) à la forme de loi (du Parlement), des conditions préalables furent émises, tant lors de la procédure de consultation que durant le débat d'entrée en matière. Il n'est pas sans intérêt de considérer si, presque quinze ans plus tard, ces conditions ont été ou sont en voie d'être satisfaites. L'encadré suivant ébauche une réponse résumée.

**Tableau 1-2 Les conditions préalables à une péréquation**

	<b>conditions (1992)</b>	<b>situation actuelle (2003)</b>
1	dimension et structures des communes: trop de trop petites communes → nouvelle impulsion aux fusions de communes	<p>Les fusions de communes ont été encouragées par les articles 133 à 142 LCo et 70 à 73 RELCo. Ces derniers ont été modifiés par l'arrêté du 5.12.1989 pour faciliter les fusions à plus de 2 communes.</p> <p>Le décret du 11 novembre 1999 du Grand Conseil fribourgeois donne une nouvelle impulsion à la politique d'encouragement des fusions de communes. Il est entré en vigueur au 1er janvier 2000 pour valoir jusqu'au 31 décembre 2004. Ce décret crée un fonds de fusion, alimenté à raison de 70 % par le budget de l'État et 30 % par les communes.</p>
2	nouvelle analyse de la répartition des tâches et des responsabilités entre le canton et les communes doit précéder toute péréquation	<p>Des études périodiques et partielles sont faites, mais sans grand chambardement de la répartition. On assiste plutôt à une "cantonalisation" rampante de certaines tâches. Voir la 2<sup>ème</sup> partie de cette étude, qui en dresse l'inventaire.</p> <p>Message du 16 août 1995 accompagnant les projets de lois compris dans le premier train de mesures.</p> <p>Rapport du 16 avril 2003 du Conseil d'État relatif à la réforme des structures sanitaires (établissements hospitaliers, médico-sociaux, soins et aide familiale à domicile, service d'ambulance).</p>
3	moyens modernes de gestion budgétaire et financière	<p>Le plan comptable harmonisé de la C.D.C.F. (1982) et du Service des communes, les articles 86 à 93 LCo, et 87 à 95 RELCo donnent un cadre tout à fait suffisant pour une gestion moderne du budget et des comptes communaux, en terme de fonction, de classification économique et de comptabilité analytique (Dafflon, 1998a).</p> <p>On regrettera simplement aujourd'hui encore l'absence de l'exigence d'une planification financière communale – qui reste facultative et que trop peu de communes entreprennent.</p>
4	contrôle de l'endettement communal	<p>Le Service des communes établit annuellement le "contrôle de la dette" de toutes les communes, sur la base des art. 93 LCo et 52-53 RLC. Les communes sont informées. En cas de retard d'amortissement, elles sont priées de prendre des mesures correctrices.</p>
5	encaissement ponctuel des impôts communaux	<p>Un encaissement irrégulier et aléatoire des impôts est désormais chose passée. Avec la décimalisation des impôts et l'informatique, les communes disposent d'outils performants. En outre, le SCC offre aux communes qui le souhaitent contractuellement, moyennant une</p>

		<p>charge modique, la possibilité d'encaissement de l'impôt communal en même temps que l'impôt cantonal. La commune est libérée des tâches de gestion de l'encaissement et du contentieux fiscal.</p> <p>Les outils sont donc à disposition; aux communes de les utiliser au mieux.</p>
6	autofinancement de certaines tâches communales	<p>L'art. 10 LCo a été modifié par la nouvelle du 28.9.1984 pour permettre aux communes de prélever des redevances d'utilisation sur la base de règlements communaux, conformément à la jurisprudence du TF. Sont concernés surtout: la distribution d'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'enlèvement des ordures. Mais d'autres financements (écolage, crèches, etc.) sont possibles sur cette base.</p> <p>L'ordonnance fédérale relative à la LF du 30 novembre 1981, modifiée le 22 décembre 1986, encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements fixe la limite inférieure à 70 % des frais des installations de raccordement (eau et assainissement). La loi cantonale du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets règle également la couverture minimale à 70 %. Également Bulletin d'information du service des communes, no 15.</p> <p>Les bases légales et les moyens comptables (condition 3) sont là pour que cette condition soit réalisée. Malheureusement, trop de communes n'appliquent pas encore le système du "pollueur-payeur" ou de "l'utilisateur-payeur" pour les tâches environnementales pour atteindre un taux de couverture minimal de 0.70 ou, mieux encore, optimal de 1,00. Elles se mettent ainsi à la merci de recours individuels dont les effets pourraient être désastreux sur les finances locales.</p>
7	une péréquation intercommunale doit tenir compte des disparités des besoins et non seulement des disparités de ressources, comme le fait le projet.	À discuter dans le projet de nouvelle péréquation.
8	le canton doit participer à un fonds de péréquation (ce que le projet ne prévoit pas).	À discuter dans le projet de nouvelle péréquation.
9	L'introduction d'une péréquation horizontale intra-régionale doit être étudiée.	Les communes ont en partie spontanément répondu à cette condition. Voir la 4 <sup>ème</sup> partie de cette étude.

Les conditions 1 et 2 concernent directement la politique structurelle cantonale à l'égard des communes. Les conditions 3 à 6 concernent les conditions cadres de gestion financière et budgétaire à mettre en place par le canton pour les communes via la législation sur les communes et, bien évidemment, à l'application qu'en font ces dernières. Les conditions 7 à 9 concernent le contenu d'une péréquation verticale ou horizontale intercommunale.

Les conditions 1 à 6 sont désormais satisfaites. Ces politiques ont été mises en œuvre plus ou moins rapidement, le canton de Fribourg et les communes jouant même un rôle de pionnières en Suisse pour certaines d'entre elles. Avec le décret du 11 novembre 1999 du Grand Conseil fribourgeois, une nouvelle politique d'encouragement des fusions de communes a été mise en place, accentuant l'effort déjà fait depuis 1981 avec la nouvelle loi sur les communes. La répartition des tâches se fait plus lentement en raison des grandes difficultés à modifier les acquis et le blocage des rentes de situation, mais elle se fait dans un style de "hâte toi lentement", avec des actions en 1995 et 2003. L'application d'une contrainte budgétaire stricte (condition 3) et le contrôle de l'endettement (condition 4) sont désormais ancrés dans la gestion des finances publiques locales, même si des progrès restent à faire dans le premier domaine. L'annualisation des impôts et la possibilité pour les communes de faire encaisser leurs impôts par le canton règlent la condition 5. De plus en plus de communes couvrent leurs dépenses environnementales par des taxes et des redevances, soit par souci d'efficacité, soit pour réduire leur pression fiscale directe afin de rester concurrentielles dans le paysage fiscal cantonal. Même une condition relativement extrême, comme la condition 9, se trouve aujourd'hui satisfaite – ce que nous verrons dans la quatrième partie de cette étude. De ce point de vue, les obstacles mis à la péréquation ou les réserves formulées antérieurement sont aujourd'hui dépassés.



## Première partie

# LES FLUX FINANCIERS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Cette première partie se penche sur les relations financières entre l'État et les communes. Elle est divisée en trois chapitres. À partir des comptes de l'État, le chapitre 2 permet de dresser un inventaire des flux financiers existants entre le canton et les communes. Comment repérer et sélectionner ces transferts dans les comptes cantonaux et comment les classer dans un but d'analyse ? Dans ce chapitre, une brève présentation préalable du système comptable des communes et de celui du canton permet d'aborder la méthodologie utilisée pour établir cet inventaire. Toujours dans ce même chapitre, on réalise également une première évaluation de l'importance des flux existants entre le canton et les communes.

Le chapitre 3 entame l'analyse institutionnelle des flux repérés dans le chapitre 2. Pour chacun des domaines d'activité propres au système comptable communal, on décrit individuellement chaque transfert pour en préciser la nature et le fonctionnement. On y indique également sommairement la clé de répartition afférente et la présence ou non d'une forme de péréquation. Les flux qui comportent une composante péréquative seront ensuite repris dans la troisième partie de ce rapport, dans le chapitre 7.

Dans le quatrième chapitre, on contrôle en longue période le degré de dépendance des communes vis-à-vis de l'État ou, inversement, si l'État a amélioré sa situation budgétaire au détriment des communes par des transferts de charges. L'analyse aborde la question de l'évolution de la masse des transferts dans le temps en la comparant à l'évolution des dépenses et des recettes cantonales et communales, ces termes étant définis précisément dans le chapitre 2. Les communes sont-elles vraiment mises à contribution de plus en plus lourdement ? Leurs participations augmentent-elles plus rapidement que les dépenses cantonales ou subissent-elles simplement, comme le canton, l'augmentation des coûts des programmes qu'elles contribuent à financer ? Une période d'étude portant sur une durée de 15 ans, de 1988 à 2002, donne les renseignements nécessaires pour répondre à ces questions pour les transferts de fonctionnement.





## Chapitre 2

### Méthode d'analyse et inventaire des flux

Théoriquement, les transferts financiers forment le principal outil de coordination dans les relations budgétaires entre collectivités publiques. Dans la pratique, ils servent plus généralement un but de politique incitative ou sont utilisés comme des instruments de correction des déséquilibres financiers. Dans ce chapitre, on ne cherche toutefois pas encore à traiter des objectifs ou de leur mise en œuvre. Après en avoir présenté une typologie succincte, on se borne à expliquer la façon de les identifier dans une comptabilité publique – en l'occurrence les comptes de l'État de Fribourg – puis à donner la méthode d'organisation de l'étude et d'analyse. Pour conclure le chapitre par une première incursion pratique, on calcule concrètement le poids des flux de transfert dans les finances cantonales et communales afin d'esquisser le tableau préliminaire de leur interdépendance financière. Quelle importance ces entrées ou ces sorties d'argent prennent-elles pour les communes ? Et pour le canton ? Quelles sont les différences en termes de poids ou d'origine entre les flux de fonctionnement et les flux d'investissement ?

#### 2.1 Typologie des transferts financiers

La typologie existante dans la Loi cantonale du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) concerne les transferts financiers et se limite à la notion de subvention. Au sens de la loi, une subvention est: *“une contribution octroyée par l'État à un bénéficiaire extérieur à l'administration cantonale sans qu'il y ait une contre-prestation fournie directement à l'État. Elle est octroyée sous la forme d'aide financière, d'indemnité ou de contribution individuelle”* (art. 2).

Les trois formes que peut prendre une subvention sont ensuite définies dans la même loi de la manière suivante:

- ✓ Une aide financière est une subvention ayant pour but d'assurer ou de promouvoir l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer (art. 3).
- ✓ Une indemnité est une subvention ayant pour but d'atténuer ou de compenser la charge financière résultant de l'accomplissement d'une tâche prescrite ou déléguée par le droit cantonal (art. 4).
- ✓ Une contribution individuelle est une contribution que l'État octroie à des individus dans un but social ou culturel et qui ne présuppose pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public par ceux-ci (art. 5).

Du point de vue de *l'analyse économique*, l'aide financière est une subvention spécifique (pour une tâche précise) et incitative (promouvoir). Elle appartient au domaine de l'allocation des ressources (offrir une prestation publique locale).

L'indemnité est une subvention de compensation: l'État, en quelque sorte, "achète" la tâche qu'il a prescrite à la norme mais que la commune (ou un agent économique privé) produit. Elle a aussi un caractère allocatif d'ajustement ou de concordance entre tâches de tutelle et couverture financière desdites tâches.

La contribution individuelle, dans sa définition, est une subvention redistributive.

Alors même que la législation cantonale se borne à cette seule et unique loi, cette typologie n'est cependant pas suffisante en regard de la situation des communes fribourgeoises. Bien que la subvention soit le type de transfert le plus commun, que ce soit au profit d'individus ou de collectivités locales, il en existe deux autres qui ne sont pas prise en compte dans la loi. En effet, l'indemnité s'apparente à un flux qui va de l'État aux communes, dans une relation "principal-agent".<sup>1</sup> On devrait également envisager le flux inverse, soit la possibilité que les communes contribuent à une ou des dépense(s) cantonale(s). En outre, si la loi s'adresse d'abord aux dépenses, on ne peut négliger le partage de ressources.

On parle de partage des ressources lorsqu'une part d'un ou de certains revenus cantonaux est redistribuée aux communes. On la répartit sur la base de différents critères – le critère d'origine si on peut définir la source locale de la recette ou bien le nombre d'habitants de la commune ou encore d'autres formules de répartition. Le partage de ressources est défini comme un transfert parce que les communes n'ont aucune marge de manœuvre quant au montant qui leur sera reversé, la part à redistribuer des montants encaissés étant définie par une loi cantonale. Notons que si le partage des ressources concerne une part prédéterminée, garantie mais limitée (ou "à guichet fermé") d'une recette fiscale centrale, versée le plus souvent en bloc, de manière permanente et inconditionnelle, on peut la considérer comme une forme de subvention ou de dotation générale (Dafflon, 1995: 20).

La définition du "transfert financier" en précisant ses caractéristiques est bien plus complexe lorsqu'il s'agit de contributions des communes à des dépenses cantonales. En principe, ce sont toujours des "transferts spécifiques" parce qu'ils sont liés exclusivement au financement d'une tâche précise au niveau cantonal. On verra ultérieurement que dans le canton de Fribourg, tous ces transferts sont affectés: du point de vue strictement comptable, ils sont enregistrés dans les centres de charges du compte de l'État qui les concernent, c'est-à-dire par tâche et non pas globalement "au budget" par la direction des finances. Mais il est difficile de généraliser au-delà de cette seule caractéristique. En effet, ces transferts ne sont pas "incitatifs": on voit mal la logique de communes qui "encourageraient" l'État à accomplir une tâche. On peut cependant essayer une classification en deux groupes. L'un englobe le simple partage (report ?) de financements, comme par exemple les contributions des communes au financement de la part cantonale de

---

<sup>1</sup> Dans ce cas, le "principal" est l'État, qui fixe la norme quantitative et / ou qualitative que doit respecter l'agent qui offre et produit la tâche. "L'agent" serait ici la commune, qui produit selon la norme de tutelle fixée d'en haut.

l'AVS. L'autre concerne la cantonalisation de certaines tâches qui historiquement, étaient assumées par les communes: les contributions aux traitements du personnel enseignant primaire, par exemple, appartiennent à cette catégorie.

### *Les effets budgétaires*

Il existe de multiples formes de transferts financiers et choisir une manière de faire ou une autre peut avoir des conséquences sur la situation et les choix budgétaires des collectivités locales. Une typologie est donc nécessaire, bien que délicate, principalement parce que le vocabulaire n'est pas clair ni univoque. On se bornera ici à présenter les distinctions essentielles quant aux qualités des transferts (KING, 1984: 87-88). De manière générale, on peut qualifier un transfert de:

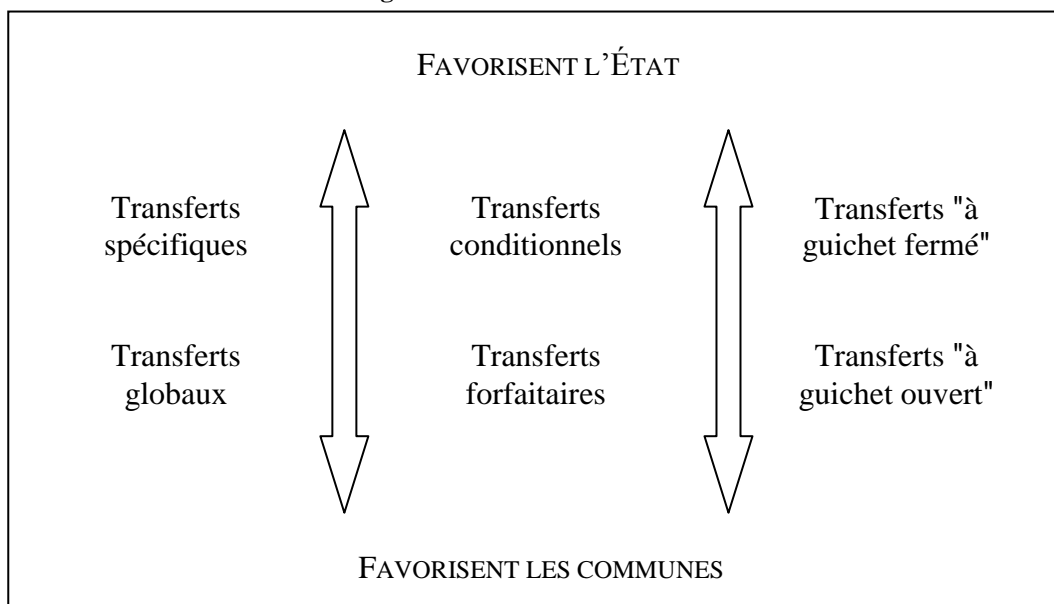
- ✓ Global (general, block grant) si le montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des ressources appartient à cette catégorie.
- ✓ Spécifique (selectif, conditional, restricted, categorical, specific grant) si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en affectant à une tâche, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (comparer une subvention pour l'enseignement scolaire secondaire à une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires. La première affectation est sans doute moins restrictive).
- ✓ Conditionnel (proportionnel) à une dépense déterminée (matching grant) si le montant reçu varie en fonction soit du montant de la dépense subventionnée, soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée. Les subventions conditionnelles sont généralement exprimées en pourcentage de la dépense pour laquelle elles ont été constituées. On parle de subventions liées aux ressources (input-oriented). Donc, si une commune dépense plus que prévu pour un objet qui est subventionné, elle reçoit un montant de subvention plus élevé.
- ✓ Forfaitaire (non-matching, lump-sum grant) si la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe à dépenser pour la tâche désignée, quelle que soit sa propre participation; lorsqu'il s'agit de partage des ressources, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale. Les subventions forfaitaires sont liées à l'output et donc à la qualité et à la quantité de la prestation fournie par la collectivité locale. La commune ne recevra la subvention que si cette tâche a été exécutée de manière à remplir ses objectifs. Si la commune peut atteindre ce but avec une dépense plus basse que prévu, sa subvention ne change pas et sa propre contribution à cette dépense sera donc plus petite. Cette dernière forme a l'avantage d'inciter les communes, à faire un usage plus efficient de ses ressources.
- ✓ Rationné ("à guichet fermé"; close-ended) si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont limités; mais alors il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas

où le total des demandes individuelles excède les moyens mis à disposition. La limite devrait être structurelle, ce qui veut dire qu'elle est discutée conjointement par le canton et les communes, débattue au Parlement, puis fixée dans la loi. La limite inscrite dans la loi ne peut pas être re-discutée et modifiée lors de l'établissement du budget annuel à cause de la situation financière du canton, ce qui évite des modifications ad hoc à court terme, l'avantage étant que les communes savent à moyen terme ce qu'elles ont à payer ou ce qu'elles vont recevoir.

- ✓ Non rationné ("à guichet ouvert"; open-ended) si les moyens budgétaires mis à disposition ne sont pas limités.

Comme on peut le voir dans le schéma 2-A les six critères présentés sont opposables deux à deux. Une subvention par exemple, ne peut pas être dans un même temps à guichet ouvert et à guichet fermé, ni conditionnelle et forfaitaire. Par contre, la conjonction de deux critères reste toujours possible: pensons à une subvention qui serait globale et forfaitaire, de la même manière que l'est le partage des ressources. De toute manière, choisir un type de transfert ou un autre n'est pas innocent. Et ce choix dans la pratique est plus souvent caractérisé par une prise de décision motivée par les résultats attendus que par une réelle logique de gestion. En effet, telle forme de transfert favorisera plutôt l'État, en termes budgétaires, alors que telle autre avantagera les communes, et ce, bien que la décision et la mise en œuvre de ces subventions soit généralement du ressort du canton. Par exemple, pour le canton, préférer appliquer une forme de subventionnement à guichet fermé permet de limiter la dépense alors que pour les communes, elle entraîne une certaine forme de concurrence, dans le sens où, l'argent qui est reçu par une commune ne sera plus disponible pour une autre.

Schéma 2-A Les effets budgétaires



## 2.2 Repérer les flux dans les comptes publics

Afin de faire l'inventaire des différents flux de transfert existant entre les communes et l'État de Fribourg, il est nécessaire d'avoir une base de données

- contenant l'ensemble de ces flux;
- qui permet leur identification de manière relativement simple et rapide.

À priori, deux sources sont possibles: d'une part, les comptes de l'État et d'autre part, les comptes des communes.

Pour faire un choix, on est en face d'un double problème: (i) comprendre l'organisation comptable; (ii) repérer les flux dans les comptes à disposition.

	État	Communes
Comprendre l'organisation comptable	AAA	FFF
Repérer les flux financiers	CCC	CCC

### 2.2.1 L'organisation comptable des communes

Les normes comptables utilisées par les communes leurs sont imposées par le *Règlement d'application de la loi sur les communes de 1980*. D'après ce règlement, elles ont l'obligation de structurer leurs comptes selon le modèle de la classification fonctionnelle. De fait, dans les comptes communaux, la numérotation de chaque intitulé combine le système de classification fonctionnelle (FFF) avec une classification comptable (CCC). Ce classement numérique double permet en effet de tenir compte dans un même temps, des tâches des collectivités publiques et de la nature des produits et des charges enregistrés.

#### ***Comprendre l'organisation comptable: la classification fonctionnelle (FFF)***

Le premier F de la classification fonctionnelle permet de classer les écritures en dix domaines d'activité, numérotés de zéro à neuf (0 Administration, 1 Ordre public, 2 Enseignement et formation, etc.). Toutefois, la décimalisation de cette première position peut vite se révéler trop restrictive en regard de la diversité des tâches assumées par les communes. Le système prévoit donc une subdivision des tâches en deux niveaux décimaux supplémentaires, représentés par les deuxième et troisième F, la notation finale FFF devant correspondre aux centres de charge définis par les prestations communales.

#### ***Repérer les flux financiers: la classification comptable (CCC)***

La classification comptable permet d'identifier la nature de l'écriture comptable. On lit les trois C qui la composent de la manière suivante:

- ✓ Le premier C sert à définir la classe de compte. Dans le cadre de l'analyse, il permet notamment de séparer les écritures en quatre groupes contenant: les charges de fonctionnement, les produits de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement.

- ✓ Le deuxième C, associé au premier, définit les groupes de comptes. La combinaison des deux correspond à la classification économique des dépenses. Le deuxième C allant de 4 à 7 caractérise les transferts financiers, subventions ou contributions.
- ✓ Le troisième C dépend du destinataire (charge, dépense) ou de l'origine (produit, recette) du flux: 0 pour la Confédération, 1 pour le canton et 2 pour les autres communes, etc.

Le système comptable des communes constitue donc une “base de données” idéale à la constitution d'un inventaire par tâche puisqu'il permet:

- d'identifier les domaines d'activité;
- de séparer les comptes de fonctionnement et d'investissement;
- de repérer clairement les flux qui nous intéressent à partir de la classification comptable (350, 351, 352...).

Toutefois, l'utilisation des comptes communaux pose un problème de taille. Selon l'arrêté concernant le calcul de la capacité financière et la classification des communes pour 2001 et 2002, sur lequel ce travail est basé, on répertoriait 206 communes dans le canton de Fribourg et donc autant de comptes communaux: il serait beaucoup trop long de passer en revue l'ensemble des comptes de fonctionnement et d'investissement de toutes ces communes. Les contributions des communes à des dépenses cantonales étant des recettes pour les cantons, tandis que les recettes des communes sous forme de subventions ou de parts à des recettes cantonales étant des dépenses pour l'État, les comptes cantonaux contiennent la même information mais de façon agrégée. Ils offrent en ce sens une base statistique plus facile d'accès – même si l'agrégation des données fait perdre les informations sur la position individuelle de chaque commune. Il faut donc faire un choix.

### **2.2.2 L'organisation comptable du canton**

L'État de Fribourg n'utilise pas la même organisation comptable que les communes. Ses comptes sont organisés par direction et les écritures sont réparties selon un classement administratif AAA qui ne reprend que partiellement et en sous-chapitre le concept de “tâche” ou de “centre de charges” défini par la classification fonctionnelle. Toutefois, comme pour les communes, ce classement est suivi par une classification comptable. La notation complète prenant finalement la forme: AAA.CCC.

La classification comptable, uniforme aux niveaux cantonal et communal, permet un raccourci statistique par les comptes cantonaux. Grâce à elle, il est possible d'identifier les flux de la même manière que dans les comptes communaux. Pour cette étude, la classification comptable utilisée dans l'inventaire est celle du canton, toute écriture enregistrée comme une charge de transfert pour le canton étant évidemment un produit dans les comptes des 206 communes et inversement. En ce sens, la déclinaison des flux respectera la structure utilisée dans les deux encadrés ci-dessous:

**Fonctionnement**

	dans le compte de l'Etat		dans le compte communal
État	342	Part des communes à une recette cantonale	441
↓	352	Remboursement aux communes	451
Communes	362	Subventions aux communes	461
	372	Subvention à redistribuer	471
État	452	Participations et contributions des communes à une tâche cantonale spécifique (affectée)	351
↑			
Communes	462	Subvention communale versée au canton	361

On voit ici que le premier C est un 3 pour les dépenses de fonctionnement, 4 pour les recettes de fonctionnement, tandis que le 3<sup>ème</sup> C est toujours un 2, pour spécifier qu'il s'agit d'une relation avec les communes. Le deuxième C précise la nature du transfert financier. Pour la commune, le 3<sup>ème</sup> C est toujours 1 puisqu'il s'agit d'une relation avec le canton.

**Investissements**

État	562	Subventions cantonales	661
↓			
Communes	562	Subventions redistribuées	671
État	621	Remboursements de prêts et de participations	521
↑			
Communes	662	Part des communes à un investissement cantonal	561

***Passer des flux financiers aux transferts financiers***

Tous les flux n'étant pas des transferts et comme seuls ces derniers nous intéressent, il faut aussi aborder ici le problème de l'élimination des flux qui ne concernent pas le financement de tâches de droit public administratif. Trois types de flux sont concernés, les prestations de type: (a) contractuel; (b) de transit; ou (c) relevant de prestations limitées entre le canton et une commune. Ils n'entrent pas dans le champ d'analyse pour les raisons suivantes:

- (a) Les prestations fournies à titre contractuel par le canton aux communes (ou l'inverse) engendrent automatiquement un flux financier qui caractérise le paiement du service. La nomenclature du plan comptable fait la distinction entre transferts et prestations économiques. Les premiers devront être comptabilisés sous 351 (dans le sens [commune → État]) et les seconds sous 318 pour "achats de services et de prestations". Malheureusement, ni le compte de l'État, ni ceux des communes font toujours et systématiquement la distinction. Ces flux, identifiés dans les comptes comme des transferts financiers alors qu'il s'agit d'une relation économique de type "acheteur – vendeur" doivent être éliminés.
- (b) Les subventions de transit de la Confédération vers les communes, qu'elles soient péréquatives ou non, passent premièrement par les caisses de l'État avant d'être réparties. C'est lui qui les attribue en dernier ressort aux communes. Elles sont donc comptabilisées une première fois en tant que

produits du compte de fonctionnement ou recettes du compte des investissements et une deuxième fois en tant que, charges ou dépenses, respectivement, dans les mêmes comptes. Le rôle d'intermédiaire tenu par le canton est normalement justifié lorsqu'il existe en plus de la subvention fédérale un complément cantonal. Les rubriques comptables, 372 pour le canton, comme dépenses de transit et 471 dans les comptes communaux comme recettes provenant du canton, ne sont pas toujours respectées. Les libellés des écritures ont permis, le cas échéant, précision et élimination.

- (c) Certaines communes sont concernées individuellement par une tâche financée par une autre collectivité, pour laquelle on leur demande une contribution. Elles abritent par exemple des institutions politiques ou culturelles pour lesquelles les dépenses de fonctionnement ou d'investissement sont assumées par le canton lui-même. Par exemple la part de la Ville de Fribourg au Musée d'art et d'histoire (462.001) dans les comptes de l'État entre dans cette catégorie. Étant unique, cette participation n'entre pas en ligne de compte afin de ne pas biaiser les résultats de l'analyse.

## 2.3 La méthode d'analyse

La méthode utilisée par cette partie de l'étude est organisée en deux temps: (1) la création de l'inventaire proprement dit et (2) la séparation des transferts selon leur nature: fonctionnement ou investissement, coulant de l'État aux communes ou des communes au canton.

### 2.3.1 Établir l'inventaire des transferts financiers

Il n'existe pas d'inventaire récent répertorient de manière systématique toutes les relations financières entre le canton et les communes en mettant en relation les flux financiers et leurs bases légales (le dernier inventaire date de 1980: voir Dafflon, 1982).<sup>2</sup> La première démarche a donc consisté à établir l'inventaire des transferts financiers État – communes, à partir des comptes de l'État. Cette base de données ou "inventaire" est l'élément de départ pour l'analyse qui sera explicitée dans la sous-section 2.3.2. On a déjà présenté dans la section précédente la façon d'identifier les flux financiers et la manière de passer de la notion de flux à la notion de transferts proprement dit. Ce sont ces deux étapes qui constituent les bases préliminaires de cette première démarche:

- ✓ Un premier recensement des données est effectué en suivant la classification des comptes de l'État. Les flux y sont répertoriés selon leur ordre d'apparition dans les comptes et sont mentionnés avec le numéro de la classification par nature attribué par le canton (sous-section 2.2.1).
- ✓ Tous les flux n'étant pas des transferts et comme seuls ces derniers nous

---

<sup>2</sup> L'annexe au RSub du 22 août 2000 (RS 616.11) contient bien un inventaires des subventions cantonales, mais elles sont regroupées par actes législatifs, dans l'ordre systématique, pour des flux allant dans le sens [État → communes], institutions ou tiers, mais pas dans le sens inverse [communes → État].



intéressent, sont exclus de la liste les flux qui concernent des prestations de type contractuel, de transit, ou relevant du patrimoine financier puisqu'ils ne correspondent pas à la définition d'un transfert (sous-section 2.2.2).

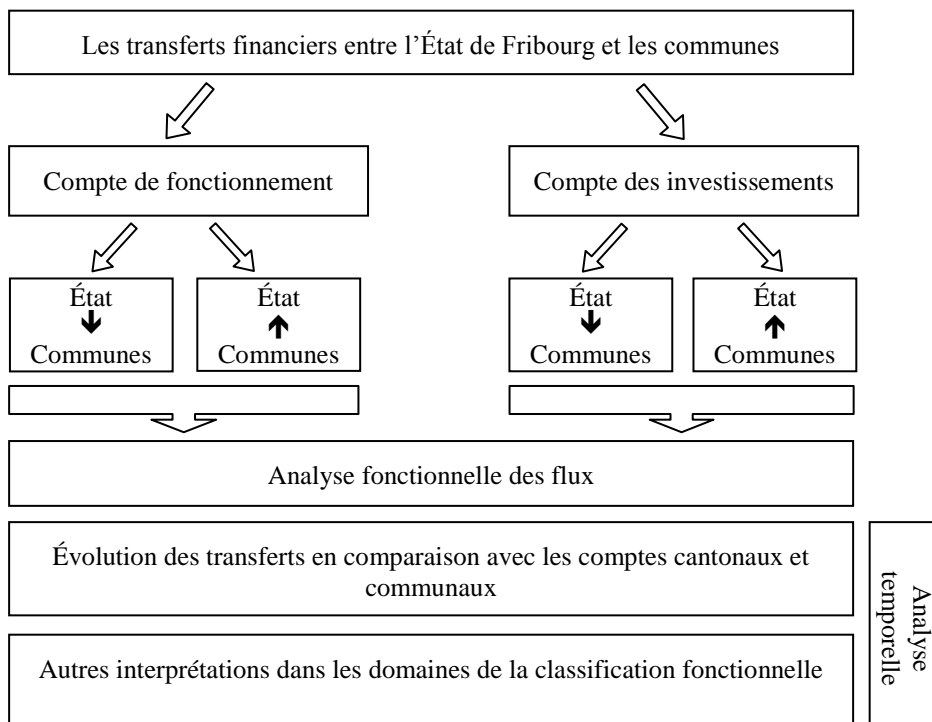
La liste des flux financiers étant en quelque sorte mise au net et ne comportant plus que des transferts financiers caractérisant les relations entre le canton et les communes en tant que collectivités publiques, il est désormais nécessaire de faire un choix de présentation entre la structure des comptes de l'État, organisés selon les directions administratives (AAA.CCC), et celle des comptes communaux, organisés selon la classification fonctionnelle (FFF.CCC). C'est la troisième étape de la constitution et de l'organisation de l'inventaire:

- ✓ On passe d'une numérotation "administrative" des postes à une numérotation "par tâche". La raison en est simple: l'organisation selon la classification fonctionnelle est la seule qui soit pertinente si l'on veut mesurer l'autonomie des communes dans le financement d'une tâche publique ou si l'on veut mesurer par tâche, le rapport entre une décision dépensière et sa couverture financière. La classification comptable, elle, est reprise telle quelle puisqu'elle devrait correspondre dans les comptes du canton et ceux des communes. Un transfert de l'État destiné aux communes (AAA.352) étant normalement égal à la somme des parts reçues par toutes les communes ( $\Sigma$ ; FFF.451).

### **2.3.2 Séparer les types de transferts financiers**

Plusieurs étapes doivent encore être suivies pour définir individuellement les transferts et permettre une analyse détaillée répondant aux objectifs de l'analyse. La méthode utilisée se décline en quatre étapes résumées dans le schéma 2-B:

- ✓ séparer les transferts provenant du compte de fonctionnement de ceux provenant du compte des investissements;
- ✓ former quatre groupes distincts de transferts en séparant également les transferts par direction des flux [État → communes] ou [communes → État];
- ✓ procéder à l'analyse fonctionnelle des flux;
- ✓ procéder à l'analyse temporelle des flux.

**Schéma 2-B Méthode d'analyse**

### *Séparation entre fonctionnement et investissement*

On a premièrement réparti les transferts dans deux matrices – que l'on appellera “sources” – selon qu'ils figurent dans les comptes de fonctionnement ou d'investissements. Le tableau 2-1 contient les transferts du compte de fonctionnement et le tableau 2-2 les transferts d'investissement. Ces matrices “sources” contenues dans le CD-ROM joint à cette étude, reprennent le principe de la séparation entre fonctionnement et investissements et la classification fonctionnelle que l'on trouve dans les comptes communaux, mais leur structure comptable suit l'organisation administrative cantonale afin de faciliter le contrôle des sources statistiques.

La séparation entre les transferts tirés du compte de fonctionnement et les transferts tirés du compte des investissements se justifie par la nature même de ces flux. D'une part, dans le cadre de la péréquation, les communes doivent pouvoir compter sur des flux réguliers. Cette exigence ne peut être satisfaite qu'avec des transferts de fonctionnement, qui seuls permettent aux communes une planification de leur situation financière à moyen terme. En effet, d'année en année et de communes en communes, les différences annuelles entre le montant des dépenses d'investissement et donc entre les montants des subventions ou des participations peuvent être significatives. D'autre part et pour la même raison, l'analyse des transferts d'investissement conjuguée à l'analyse des transferts de fonctionnement sur un seul exercice comptable est inutile puisqu'elle ne serait vraisemblablement pas représentative de la situation réelle existant entre le canton et les communes fribourgeoises. Comme ils doivent être étudiés en longue

période, les flux liés aux investissements font l'objet d'une analyse sur une période allant de 1996 à 2001.

### ***La direction des flux***

Les transferts peuvent prendre deux directions. Rappelons que les flux pris en compte dans l'analyse ont pour origine – ou destination – l'État de Fribourg ou les communes fribourgeoises uniquement. Compte tenu de cela, on se contentera de définir un flux courant de l'État vers les communes comme allant “du haut vers le bas” et inversement – “du bas vers le haut” – pour un flux qui partirait des communes pour aller à l'État.

La base statistique des tableaux 2-1 et 2-2 est celle de l'État, la numérotation comptable appliquée dans le recensement utilise les valeurs 3 ou 5 – premier "C" de la classification comptable – pour les flux allant du canton aux communes: 3 pour les flux de fonctionnement et 5 pour les flux d'investissement. Inversement, on trouve les valeurs 4 et 6 pour les flux allant des communes à l'État, considérés comme des recettes de fonctionnement (4) et d'investissement (6) par ce dernier.

À partir de la définition de la direction des flux et en reprenant la typologie proposée dans la section 2.1, on définit finalement trois catégories de transferts qui seront les bases de l'analyse du chapitre trois:

- les participations des communes à des dépenses de l'État;
- les parts des communes à une recette fiscale de l'État;
- les subventions du canton aux communes.

### ***L'analyse fonctionnelle des flux***

L'analyse fonctionnelle (chapitre 3) examine les caractéristiques des flux liés à une tâche spécifique. Elle porte sur 2002; mais certains transferts qui ont disparus en 2002 sont tout de même intégrés dans l'analyse par souci d'exhaustivité. Elle fait l'objet de “fiches” établies pour chacun des domaines de la classification fonctionnelle. Ces dernières sont organisées de manière à préciser:

- la classification comptable ou numéro de compte;
- la base légale;
- la nature du transfert;
- la clé de répartition;
- la composante péréquative.

Avec ces informations, il est possible de définir le degré d'autonomie budgétaire des communes en mettant en évidence les tâches pour lesquelles elles sont financièrement indépendantes du canton et ne reçoivent pas de transfert. Comme les flux financiers en faveur des associations de communes sont également intégrés dans le recensement, on peut aussi séparer et répertorier les tâches financées par la commune “seule” et celles pour lesquelles une collaboration intercommunale a été nécessaire. Toutefois, pour déterminer le réel degré d'autonomie de la commune, une analyse semblable devrait aussi être faite pour les transferts provenant de la Confédération.

S'il s'agit de participations des communes à des dépenses de l'État, le rapport entre ces versements et les montants totaux consacrés à cette tâche dans les comptes communaux donnent aussi la mesure de l'autonomie des communes dans leur relation "principal - agent". La tutelle de centralisation est d'autant plus lourde que le rapport participation/dépense totale est élevé pour une tâche.

### ***L'évolution des flux***

Si l'analyse fonctionnelle est limitée aux flux existants pour une année donnée (2002), il faut en raison de leur grand nombre, y ajouter une étude en longue période si l'on veut être à même d'établir une tendance de (dé)centralisation des flux entre niveaux de gouvernement. En d'autres termes, pour aborder sérieusement la question d'une diminution de l'autonomie communale, d'une augmentation des dépenses liées ou du renforcement de la tutelle de l'État sur les communes, une étude portant sur plusieurs années est indispensable.

Pour ce motif, on choisit d'étendre la période d'étude à 1988-2002 dans le chapitre 4. Ainsi, on rend possible l'analyse dynamique de l'évolution des transferts financiers. Comme les transferts entre les différents échelons de l'organisation fédérale peuvent représenter une part importante des recettes ou des dépenses d'une collectivité, on cherche à en établir l'ampleur et à savoir pour quels types de biens ou de services publics, les transferts entre canton et communes sont devenus indispensables.

### ***Autre interprétation des transferts***

Il y a toujours eu des disputes sur la signification tutélaire des flux financiers entre l'État et les communes. Le flux considéré est-il une subvention allant du canton aux communes; ou bien le solde inverse correspond-il à une contribution des communes au canton? Soit l'exemple suivant: le canton paie une tâche et demande une part contributive de 65 % aux communes pour les frais scolaires. Est-ce que cela correspond à une subvention cantonale de 35 % aux communes, le paiement centralisé n'étant qu'un arrangement administratif? Ou bien est-ce que les communes participent à hauteur de 65 % à des dépenses cantonales – ce qui est le signe d'une tutelle significative sur cette tâche? La position que nous avons adoptée dans cette étude est strictement institutionnelle et légale. Si l'on constate en établissant la fiche d'analyse fonctionnelle dont il est question au chapitre 3, que la tâche a été effectivement cantonalisée et que la décision appartient entièrement au canton – en qualité et en quantité – alors on considère que la tâche est désormais cantonale. On est donc en présence d'une contribution des communes à une tâche cantonale et non l'inverse. On peut d'ailleurs, en analyse économique, inverser le fardeau de la preuve en se demandant si les communes ont, pour une tâche spécifique mise sous tutelle, une capacité de décider mieux ou plus que la norme tutélaire. Une réponse négative confirmerait la cantonalisation de la tâche. Dans l'exemple ci-dessus, les frais scolaires dont il est question sont principalement les traitements et les charges sociales du personnel enseignant. Or le contrat est signé entre l'instituteur et l'État, non par la commune; les conditions contractuelles sont décidées exclusivement par l'État. La commune n'a aucune marge de manœuvre. Ses paiements ont donc bien la caractéristique d'une

contribution affectée à une dépense cantonale spécifique. Du point de vue économique, ils appartiennent aux flux entre les [communes → État].

## **2.4 L'importance des flux financiers [État ↔ communes]**

Pour introduire l'analyse fonctionnelle telle qu'elle a été expliquée dans la section précédente et dans un même temps conclure ce chapitre par une partie plus pratique, cette quatrième section fait ressortir l'importance des flux de transfert dans les comptabilités publiques. On indique quelle est la part, en pour cent, des revenus et des dépenses cantonales ou communales qui est consacrée à des transferts. La comparaison des flux de transfert et des totaux portés en dépenses ou en recettes par les deux niveaux de gouvernement permet d'esquisser le tableau d'une situation ponctuelle en donnant une première image de la dépendance des communes face à la manne financière cantonale ou a contrario de l'amélioration de la situation financière du canton au détriment de celle des communes. On calcule successivement: (i) le poids des subventions cantonales en faveur des communes et la part des recettes cantonales allouées aux communes; et (ii) le poids de la participation des communes à des dépenses cantonales, les deux directions possibles des transferts, sans toutefois préciser encore si les flux ainsi pris en compte sont péréquatifs ou non. La situation est donnée pour l'exercice 2001. Les informations nécessaires sont tirées des tableaux 2-1 (fonctionnement) et 2-2 (investissement), ainsi que des comptes l'État (CD-R, tableau 2-4) et des comptes de fonctionnement et des investissements pour l'ensemble des communes (CD-R, tableau 2-5).

Ce calcul doit permettre de répondre à trois questions:

- dans quelle mesure un niveau de gouvernement dépend-il financièrement de l'autre ?
- dans quelle mesure une variation des flux pourrait-elle mettre en péril l'équilibre des comptes de l'un ou l'autre de ces niveaux ?
- quels types de flux sont les plus importants en terme de montants ?

### **2.4.1 Des résultats globaux aux résultats nets**

Afin de garantir la cohérence des comparaisons proposées et parce que les transferts constituent des encaissements ou des décaissements nets pour une collectivité, il est indispensable d'éliminer préalablement des comptes de l'État et des communes le total des charges et des produits enregistrés comme écritures comptables. Un transfert étant une opération financière et non pas comptable, on utilisera par la suite les montants au net – soit ici, ceux que l'on a nommé "recettes" et "dépenses". La démarche qui consiste à éliminer ces écritures des totaux pris en compte dans le calcul sera d'ailleurs reprise au chapitre 4 qui traitera de l'évolution et de l'importance dans le temps des flux de transferts par rapport aux comptabilités publiques, qu'elles soient cantonales ou communales.

**Pour le canton**

Pour le canton, ces écritures comptables sont des "imputations internes" bien sûr, mais aussi des "prélèvements" ou des "attributions à des financements spéciaux" – les premiers dans le cas d'un produit et les secondes dans le cas d'une charge. En raison de leur nature, ces écritures ne représentent ni encaissement ni décaissement. Les imputations internes correspondent à des produits sans être des "recettes" monétaires, et à des charges qui ne sont pas des "dépenses"; en outre, elles doivent figurer en doit et avoir du compte pour des montants semblables. Agrégées, les premières représentent une somme de 8'956'257 francs en 2001 et sont pour la plupart constituées des imputations de charges d'immeubles, de prestations internes de services entre directions ou de livraisons entre établissements publics. S'y ajoutent les attributions et prélèvements aux provisions pour un montant de 33'090'256 francs en versements et 17'010'085 francs en prélèvements. Ces écritures comptables appartiennent aux groupes 38C et 39C pour les charges, 48C et 49C pour les produits.

Par analogie à ce qui vaut pour les communes, on a maintenu comme dépenses les amortissements (33C), toutefois sans connaître leur nature réelle, dépensière ou simplement comptable. Par comparaison, pour les communes fribourgeoises, l'amortissement obligatoire (comptabilisé sous 330) est une dépense réelle, parce qu'il doit correspondre à un remboursement effectif de la dette. Cela n'est pas forcément le cas au niveau cantonal.

Charges	Produits
2'048'813'014 francs	2'043'943'009 francs
-	-
<b>écritures comptables</b>	<b>écritures comptables</b>
42'046'513 francs	25'966'342 francs
=	=
<b>dépenses</b>	<b>recettes</b>
2'006'766'501 francs	2'017'976'667 francs

Sources: Compte de l'État de Fribourg 2001; tableau 2-4.

**Pour les communes**

À priori, les comptes communaux présentent également des montants bruts en produits et en charges, englobant des transactions de nature comptable qu'il faut identifier. On fait donc de la même manière une distinction entre, d'une part, produits et recettes, et d'autre part entre charges et dépenses.

Le problème pour les communes est de recueillir l'information. Rappelons à ce sujet qu'il existe 206 communes dans le canton et donc, autant de comptes communaux à étudier. Mais parce que l'information sur l'ensemble des communes est suffisante pour cette démarche, on peut se servir de l'Annuaire statistique du canton de Fribourg. Dans la statistique cantonale des comptes communaux, figure le poste "Autres finances" qui inclut les amortissements comptables non obligatoires et les attributions aux réserves non obligatoires. Ce poste constitue en fait la somme des écritures comptables pour l'ensemble des communes et de ce fait, la différence entre produits et recettes ainsi qu'entre

charges et dépenses. Le schéma 2-D récapitule les données disponibles pour l'ensemble des communes:

<b>Schéma 2-D Comptes de fonctionnement des communes, 2001</b>	
<b>Charges</b>	<b>Produits</b>
1'033'212'281 francs	1'020'479'426 francs
-	-
<b>écritures comptables</b>	<b>écritures comptables</b>
56'348'919 francs	85'764'380 francs
=	=
<b>dépenses</b>	<b>recettes</b>
976'863'362 francs	934'715'046 francs

Sources: Annuaire statistique du canton de Fribourg, 2002: 399-423; tableau 2-5

## 2.4.2 Importance relative des transferts

À partir des montants globaux des recettes et des dépenses tirés des comptes de l'État et des comptes agrégés des 206 communes du canton, on calcule l'importance relative des transferts financiers dans les comptes globaux des communes et de l'État. On procède en quatre étapes qui conjuguent les deux directions possibles prises par les transferts et la différence entre transferts de fonctionnement et transferts d'investissement.

### *Le cadre général*

En 2001, la somme des transferts de fonctionnement a été de 56'243'392 francs dans le sens [État → communes], et de 226'693'081 francs dans le sens inverse (tableau 2-1). Les sept directions de l'État ont été touchées par ces transferts financiers. Pour les communes, neuf domaines de la classification fonctionnelle sont concernés et enregistrent un ou plusieurs transferts. Une seule exception: le chapitre "0 Administration" n'est pas touché. Avec ces données et 53 flux recensés dans la matrice "source" (auxquels s'ajoutent les 20 flux pour les comptes des investissements – qu'il faut traiter séparément, soit 73 flux en tout)<sup>3</sup>, on obtient des parts de transfert très différentes selon qu'ils vont de l'État aux communes ou des communes vers l'État – et, à ce stade, on n'a pas d'information du tout sur l'importance des transferts péréquatifs. Sans analyse de détail supplémentaire, entreprise dans la troisième partie de cette étude, on ne sait ni le nombre de flux péréquatifs sur les 73 recensés, ni les parts péréquatives de chacun d'eux, ni évidemment leurs effets entre communes riches ou pauvres.

### *Les transferts de fonctionnement*

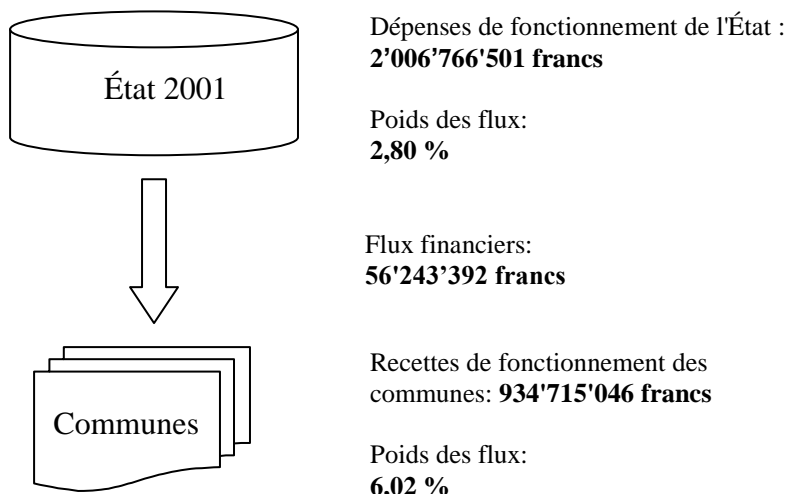
#### 1. État → communes

Les rapports " $(\Sigma \text{ transferts} / \Sigma \text{ dépenses})$ " pour le canton et " $(\Sigma \text{ transferts} / \Sigma \text{ recettes})$ " pour les communes, sont basés sur l'origine et la destination des flux. Comme toute dépense pour le canton est une recette pour les communes et inversement, calculer l'importance d'un flux [État → communes] pour ces deux

<sup>3</sup> Voir note 1

niveaux de gouvernement exige qu'on compare ce flux dans un premier temps avec le total des dépenses cantonales, et avec celui des recettes communales. Le schéma 2-E illustre cette situation et donne dans un même temps les résultats du calcul.

### Schéma 2-E Poids des flux de fonctionnement [État → communes]



Le montant total du transfert allant du canton vers les communes se monte à 56'253'392 francs. Ce flux représente moins de 3 % des dépenses cantonales. Pour les communes, il équivaut à un peu plus de 6 % de leurs recettes de fonctionnement (sur 934'715'046 francs de recettes). Les transferts de fonctionnement du canton vers les communes occupent une place modeste dans les finances cantonales et communales si on les met en rapport avec les montants totaux respectifs des dépenses et des recettes.

### 2. Communes → État

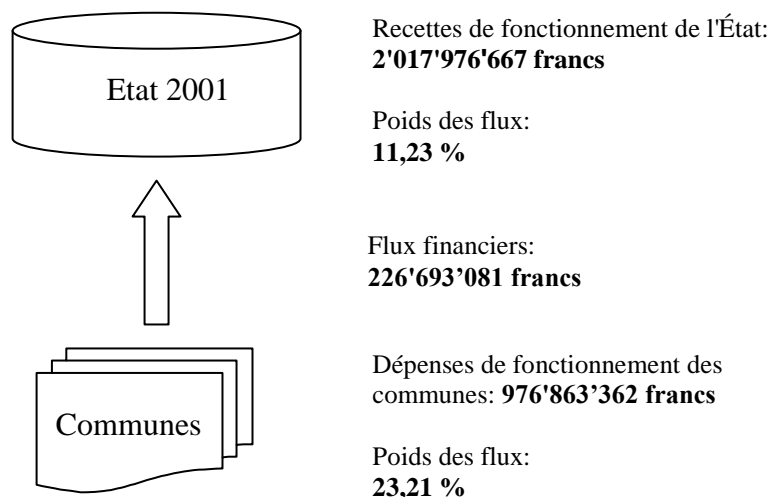
Pour les transferts de fonctionnement allant des communes vers l'État, les deux rapports ci-dessus s'inversent. On a " $(\Sigma \text{ transferts} / \Sigma \text{ recettes})$ " pour le canton et " $(\Sigma \text{ transferts} / \Sigma \text{ dépenses})$ " pour les communes. Le schéma 2-F montre que dans cette configuration, l'importance relative des transferts financiers prend d'autres proportions.

Pour les communes, les contributions versées à l'État représentent une proportion quatre fois plus élevée que les subventions reçues. Considérant que les recettes et les dépenses de fonctionnement devraient être égales sous contrainte de l'équilibre budgétaire (Dafflon, 1998a: 66), ce multiple est significatif. Plus de 23 % des dépenses communales sont affectées au canton pour un total des dépenses communales de fonctionnement de 976'863'362 francs. Les communes financent pour un peu plus de 11 % le compte de fonctionnement de l'État. En d'autres



termes, sur cinq francs dépensés par les communes, plus d'un franc couvre une partie des dépenses cantonales de fonctionnement.

### Schéma 2-F Poids des flux de fonctionnement [communes → État]



### Les transferts d'investissement

Le poids des transferts dans les comptes d'investissement est calculé de manière identique. Cependant, vu le caractère pluriannuel des investissements et leur irrégularité dans le temps, il est indispensable de travailler en longue période. En effet, avec de nombreuses petites communes, on ne peut pas faire l'hypothèse que les dépenses d'investissements sont réparties de manière égale dans le temps – et donc qu'un calcul sur une seule année soit représentatif.

**Tableau 2-3 Comptes des investissements de l'État et des communes et transferts financiers, 1996 à 2001, en 1000 francs**

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totaux
État	Recettes	187'763	196'994	167'638	142'463	139'218	135'448	969'524*
	Dépenses	289'211	287'874	299'751	257'751	245'598	262'176	1'642'364
Communes	Recettes	80'873	70'856	84'539	114'086	76'820	79'971	507'145
	Dépenses	241'324	230'059	261'722	275'594	232'137	197'015	1'437'854
Flux	E → C	22'822	24'102	26'746	36'576	31'961	30'217	172'425
	C → E	3'616	4'665	3'131	1'863	3'805	5'397	22'478

Sources: Comptes de l'État; Service des communes du canton de Fribourg; Annuaire statistique du canton de Fribourg, 1996-2001; Cantin, 2002: 100; tableaux 2-2, 2-4 et 2-5

\* Différence due aux arrondis

Pour mesurer l'importance des transferts liés à des investissements, l'analyse porte sur six ans, de 1996 à 2001. En ce qui concerne les transferts financiers relatifs aux investissements, le tableau 2-2 fournit les données de base nécessaires

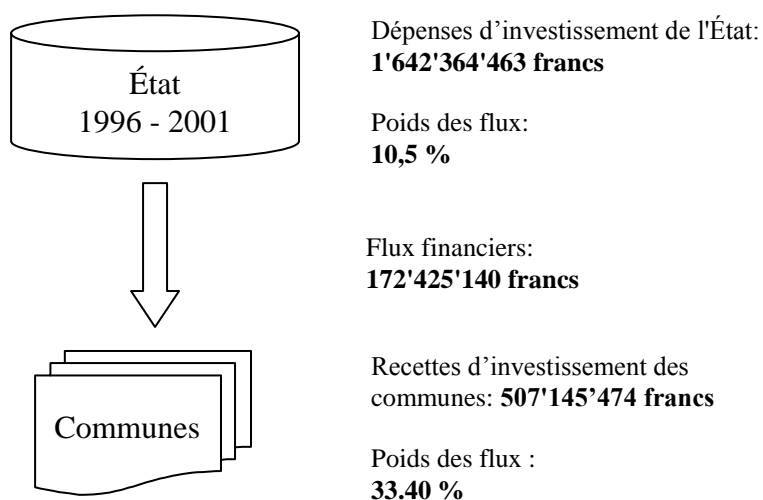
au calcul, tandis que le tableau 2-3 récapitule les dépenses cantonales. On se contentera pour l'instant d'en faire la somme, et d'utiliser les totaux dans les comparaisons.

À l'instar de ce qui a été fait pour la partie traitant des transferts de fonctionnement, la partie traitant des investissements est séparée en deux, selon la direction du flux.

### 1. État → communes

Sur 6 ans, le montant total des transferts de l'État aux communes a été de 172'425'140 francs (CD-R, tableau 2-2). Comparé au total des dépenses d'investissement de l'État (1'642'364'463 francs), à l'origine du flux, cela représente un peu plus de 10 %; et un tiers du total de recettes d'investissement des communes (507'145'474 francs), destination des mêmes flux. Ces données sont illustrées dans le schéma 2-G.

**Schéma 2-G Poids des flux d'investissement [État → communes] 1996 - 2001**

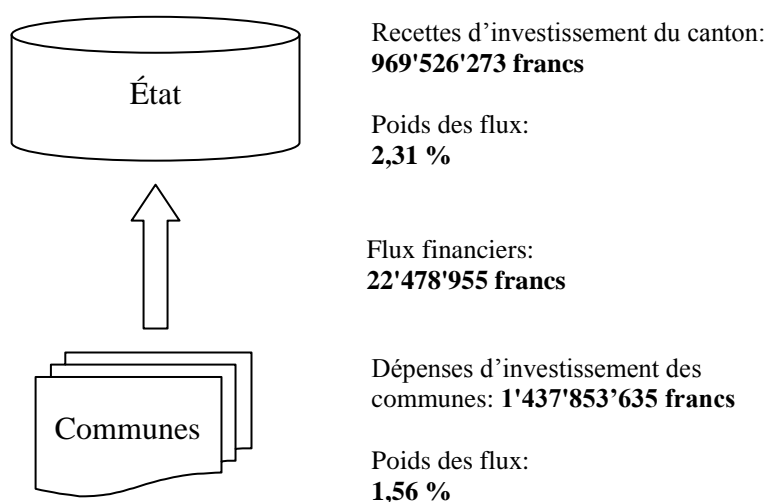


Comparé aux résultats obtenus pour les comptes de fonctionnement, les flux d'investissement représentent des proportions nettement plus élevées: les subventions cantonales aux communes absorbent ici un peu plus de 10 % des dépenses cantonales d'investissement, contre 2,80 % pour les dépenses de fonctionnement. Pour les communes, ces subventions représentent 33,40 % de leurs recettes d'investissement, contre 6,02 % seulement pour le rapport "subventions cantonales/recettes communales de fonctionnement". L'effet incitatif des subventions cantonales aux communes joue un rôle prépondérant dans les décisions d'investissement des communes.

## 2. Communes → État

Les transferts d'investissement allant dans le sens communes vers l'État, tels qu'ils apparaissent dans le schéma 2-H, sont négligeables. La quasi totalité (98 %) des dépenses d'investissements des communes sont des dépenses propres et non des transferts. Du côté du canton, la part de financement d'investissements cantonaux assumée par les communes est faible (2,31 %).

**Schéma 2-H Poids des flux d'investissement [communes → État] 1996 - 2001**



La comparaison des données des schémas 2-G et 2-H permet de distinguer clairement les situations des deux niveaux de collectivités dans la politique d'investissement encouragée par des transferts. Ainsi le flux allant du centre vers les communes (172'425'140 francs pour les six ans) est plus de sept fois supérieur au flux inverse (22'478'955 francs). Le jeu des transferts financiers d'investissement entre collectivités est assumé de façon quasi-unilatérale par l'État. La conséquence de ce mode de financement des investissements communaux est sinon une certaine dépendance des collectivités locales vis-à-vis des financements de l'État, du moins une forte incitation et un rôle prépondérant de l'État sur les décisions d'investissement des communes. Mais la situation d'irrégularité des montants dans le temps pour les petites communes montre que faire de la péréquation par des subventions d'investissement n'est pas adéquat.



## Chapitre 3

### L'analyse institutionnelle des flux selon la classification fonctionnelle

Chaque flux répertorié dans les tableaux 2-1 et 2-2 est régi par une législation cantonale ou fédérale spécifique. Ce chapitre propose donc, sous la forme d'un ensemble de tableaux récapitulatifs organisée selon la classification fonctionnelle, un état exhaustif des bases légales et institutionnelles les plus récentes pour tous les transferts apparaissant dans les comptes en 2002. On en profite aussi pour présélectionner les transferts qui présentent une composante péréquative puisque ce sont ceux-là mêmes qui nous intéressent dans la troisième partie de l'étude. Des flux antérieurs à 2002 figurent également dans cet état des lieux lorsqu'un domaine n'a pas fait l'objet d'un mouvement financier en 2002, mais que ça a été le cas dans une ou l'autre des deux années précédentes. Une version détaillée de ces tableaux sous forme de fiches techniques par fonction est donnée dans le CD-ROM joint à cette étude (Annexe 3-A).

#### 3.1 Méthode

On a classé les transferts d'abord selon les dix domaines de la classification fonctionnelle, en conservant la séparation entre transferts de fonctionnement et d'investissement. Il n'a pas été nécessaire, à ce stade, de séparer les formes de transferts – subvention, part aux recettes ou contribution – comme dans le chapitre précédent où il fallait bien séparer les dépenses des communes de celles du canton ainsi que leur importance dans les deux niveaux de comptabilités publiques. Le groupement des flux par tâche permet ici une lecture plus claire et une meilleure continuité.

Pour décrire et analyser de manière institutionnelle chacun des transferts inclus dans les matrices sources des transferts de fonctionnement ou d'investissement, on a choisi de mentionner les quatre caractéristiques suivantes:

- ✓ **Les bases légales**, comprenant lois, règlements, arrêtés ou les décrets émanant du canton de Fribourg.
- ✓ **La nature du transfert**, qui définit l'objet de la dépense ou de la recette ainsi que les catégories de frais pris en considération.
- ✓ **La clé de répartition** des frais: quelle part des frais est supportée par l'État, respectivement par les communes; dans ce cas, comment ces frais sont-ils répartis entre les communes ?
- ✓ L'existence ou non dans la formule de répartition d'une **composante péréquative**.

### 3.2 Les flux de fonctionnement

Les transferts de fonctionnement sont énumérés selon leur ordre d'apparition dans les comptes cantonaux, les flux versés du canton aux communes étant résumés en premier. On comptabilise 73 rubriques comptables impliquant des transferts de fonctionnement entre l'État et les communes. Trente-deux sont à charge de l'État et quarante à la charge des communes. Exception faite du domaine "Administration", tous les domaines d'activité des communes sont touchés par des transferts. Le tableau 3-1 donne un aperçu d'ensemble par domaine, le nombre de flux recensés et étudiés dans l'analyse institutionnelle et la direction de chaque flux. Il met en évidence certains domaines comme "Enseignement et formation" ou "Affaires sociales" pour lesquels le nombre des contributions communales est particulièrement élevé. Le nombre important de flux en direction de l'État indique que l'on est face à des domaines ou à des tâches cantonalisés. Les communes ont été déchargées partiellement de la responsabilité, mais elles ont dû garder à charge une partie du financement. Lorsqu'il y a des flux "aller et retour" pour un même domaine, on peut également se demander si une révision et une simplification des contenus et des formules de transfert ne serait pas judicieuse. Cette démarche, qui devrait se faire domaine par domaine, n'est pas suivie ici, étant hors champ du mandat d'étude.

**Tableau 3-1 Flux de fonctionnement**

		<b>nombre de flux [État → communes]</b>	<b>nombre de flux [communes → État]</b>
0	Administration	0	0
1	Ordre public	2	3
2	Enseignement et formation	4 (5)	12
3	Culture et sports	3 (6)	1
4	Santé	2	2
5	Affaires sociales	5 (6)	14 (16)
6	Transports et communications	0	3 (4)
7	Environnement	2 (3)	2
8	Economie	4	0
9	Finances et impôts	3 (4)	1
	<b>Total (avec les rubriques signalées)</b>	<b>25 (32)</b>	<b>38 (41)</b>
	Avec une composante péréquative	9	25

Sources: CD-R, tableaux 2-1, 9-7 et 9-8; les chiffres entre parenthèses signalent le nombre de flux répertoriés dans le tableau 2-1 sur la période 1988-2002.

### 3.2.1 Ordre public

Le domaine "Ordre public" compte cinq transferts: deux entre l'État et les communes (362), trois inversement (452 et 462). Ils concernent: la protection juridique (10); la police du feu (14) et la protection civile (16).

**Tableau 3-2 Résumé pour le domaine "Ordre public"**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>10 Protection juridique</b>				
452.000	- Loi du 27.02.1986 sur l'état civil - Règl. du 02.12.1986 d'exécution	Rémunérations et charges sociales des officiers d'état civils et des suppléants	50 % État 50 % communes des salaires versés	non
<b>14 Police du feu</b>				
462.016	- Arrêté du 30.06.1981 concernant la répartition des frais d'exploitation du centre d'alarme en cas de catastrophe et de pollution des eaux par hydrocarbures	Dépense nette après déduction de la subvention de l'ECAB (60 %)	2/3 État 1/3 communes selon la valeur incendie des bâtiments sis sur leur territoire	non
<b>16 Protection civile</b>				
362.015 362.016	- LAPC du 17.02.1998 - RPC 26.09.2000	Acquisition du matériel de protection civile et entretien des organismes locaux	50 % de la dépense nette après déduction de la subvention fédérale	non
452.014		Plus en vigueur depuis 2001		

### 3.2.2 Enseignement et formation

Ce domaine d'activité est celui qui, avec les "Affaires sociales", compte le plus de transferts entre l'État et les communes. Quatre flux vont du canton vers les communes (362) et douze flux dans la direction inverse (452). Trois tâches sont concernées: les écoles enfantines, primaires et secondaires.

**Tableau 3-3 Résumé pour le domaine de l'enseignement**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>20 Ecole infantine</b>				
452.003 452.004 452.005	- Loi scolaire du 23.05.1985 - RLS du 16.12.1985	- Traitement du personnel enseignant + charges sociales - Frais de transport des écoliers et des maîtres itinérants	35 % État 65 % communes	oui
452.017	- Décret du 19 septembre 2000	- Frais de scolarisation des enfants de demandeurs d'asile et de personnes à protéger		

<b>210 Ecole primaire</b>				
352.000 452.002	Ces deux transferts découlent de la correction d'une erreur intervenue dans la répartition communes – État.			
362.003	- Loi scolaire du 23.05.1990	- Services auxiliaires	50 % État 50 % communes	non
452.003 452.004 452.005	- Loi scolaire - RLS du 16.12.1985	- Traitement du personnel enseignant + charges sociales - Frais de transport des écoliers et des maîtres itinérants	35 % État 65 % communes	oui
452.017	- Décret du 19.09.2000	- Frais de scolarisation dus à la scolarisation des enfants de demandeurs d'asile et de personnes à protéger		
<b>212 Ecole secondaire</b>				
362.010	- Loi du 14 février 1951 sur l'enseignement secondaire	- Frais de location de pavillons et de locaux destinés à l'enseignement	État: 50 % du montant subventionnable	non
362.011	- Loi du 16.11.1999 sur la santé	- Frais d'éducation à la santé	Voir CD-R, Annexe 3-A, sous-section 3.2.3, encadré 30	non
452.000 452.003 452.004	- Loi scolaire du 23.05.1985	- Traitement et charges sociales du personnel enseignant	70 % État 30 % Communes	non

### 3.2.3 Culture et sports

Ce domaine comporte 4 transferts financiers, dont 3 dans le sens [État → communes], touchant deux domaines.

**Tableau 3-4 Résumé pour les domaines de la culture et des sports**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>30 Culture</b>				
362.000	- Loi du 24.05.1991 sur les affaires culturelles	- Activités culturelles	Subventions conditionnelles selon les projets	non
362.004	- Loi du 07.11.1991 sur la protection des biens culturels	- Frais de conservation de biens culturels	Subventions conditionnelles	non
452.000	- Loi du 02.10.1991 sur les institutions culturelles de l'État - Règl. du 02.02.1993 concernant le Conservatoire	- Toutes les charges liées au Conservatoire, exception faite des charges imputables aux élèves d'autres cantons	50 % État 50 % communes Selon le nombre et la durée des leçons	non
<b>34 Sport</b>				
362.009	- Règl. du 10.09.1974 pour l'encouragement aux sports - Décret du 10.02.1976 sur les subventions pour les constructions d'écoles	- Frais de d'équipements et de matériels des salles de sports	Subvention de l'État allant de 4 à 40 % selon la population et des critères de péréquation	oui



### 3.2.4 Santé

Trois transferts financiers concernent le domaine de la santé: deux concernent les hôpitaux et un autre le service médical des écoles. On y ajoutera la question de la prise en charge des frais dentaires scolaires, qui fait l'objet d'une procédure spéciale (facturation aux parents par l'intermédiaire de la commune lorsqu'elle subventionne une partie des frais – ce transfert n'étant pas considéré ici).

**Tableau 3-5 Résumé pour le domaine de la santé**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>40 Hôpitaux</b>				
362.005	- Loi du 23.02.1984 sur les hôpitaux - Règlement du 15 janvier 1985 d'exécution de la LH	- L'excédent du compte d'exploitation de l'Hôpital de district	40 % État 60 % communes exploitantes	non
452.007		- L'excédent du compte d'exploitation de la partie hôpital de district de l'Hôpital cantonal	43.22 % communes de la Sarine	oui
<b>46 Service médical des écoles</b>				
362.007	Ce transfert n'est plus en vigueur à la date de référence. L'État a subventionné les contrôles dentaires de 1992 à 1995 uniquement.			
462.002	La Loi du 16.11.1999 sur la santé redéfinit les compétences et les tâches des communes pour la médecine scolaire. La question est désormais réglée par la répartition des compétences, dès le 1 janvier 2001, et non pas par une répartition des financements.			

### 3.2.5 Affaires sociales

Ce domaine d'activité est celui qui compte le plus de transferts entre les deux niveaux de gouvernement. Il en existe cinq dans le sens [État → communes] et quatorze dans le sens [communes → État].

**Tableau 3-6 Résumé pour le domaine des affaires sociales**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>50 AVS / AI / AC / PC</b>				
462.005 et 6	- LAVS, LAI,	- Contribution versée par le canton à la Confédération	50 % État 50 % communes	oui
462.007 et 8	- PC AVS et AI	- participation déduction faite de la subvention fédérale	75 % État 25 % communes	
462.009	- Arrêté du 28.12.1954 sur la participation des communes aux AFA	- Contribution versée par le canton à la Confédération	50 % État 50 % communes	
462.018	- Loi du 26.09.1990 sur les allocations familiales	- alloc. fam. pour personnes sans activité lucrative de condition modeste		
<b>52 Caisse maladie</b>				
462.003	- LALAMal du 24.11.1995	- Complément cantonal pour la réduction des primes	50 % État 50 % communes	oui
<b>55 Invalidité</b>				
462.010	- Loi du 26.05.1986 d'aide aux institutions spécialisées	- L'excédent des charges d'exploitation	50 % État 50 % communes	oui

462.011	- Loi du 20.02.1980 sur subv. des soins spéciaux - LEMS du 23.03.2000	- Frais pour les soins d'accompagnement	50 % État 50 % communes	oui
<b>58 Aide sociale</b>				
362.006 362.012 362.013	- Loi du 14.11.1991 sur l'aide sociale	- Aide matérielle attribuée: - aux fribourgeois - aux confédérés - aux étrangers et réfugiés ayant une autorisation d'établissement	50 % État 50 % communes	oui
362.019		- Contrat d'engagement de droit administratif conclu avec les personnes dans le besoin		
362.055	LEAC 13 novembre 1996	- Frais attestés d'organisation des programmes d'emploi qualifiant	La totalité des frais est prise en charge par l'État	non
452.000	L 14 novembre 1991 sur l'aide sociale	- Frais découlant de l'aide immédiate du ressort des communes (frais de formation, d'évaluation du système)	50 % État 50 % communes	oui
452.016	- Loi du 08.10.1992 d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction	- Frais des centres de consultation, indemnisation et réparation morale	50 % État 50 % communes	oui
452.019	- Loi du 14.11.1991 sur l'aide sociale	- Frais liés à la formation, à l'évaluation du système et à la délégation de certaines tâches par mandat		oui
462.004	- LACCS du 22.11.1911 - Arrêté du 14.12.1993 sur le recouvrement des créances d'entretien	- Pensions alimentaires non récupérées	50 % État 50 % communes	oui
462.017	- Loi du 13.11.1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs	- Contribution des communes à l'alimentation du fonds de l'emploi	Communes: 15 Frs par habitant État: un montant au moins égal à la contribution des communes	non

### 3.2.6 Transports et communication

Ce chapitre comporte trois rubriques comptables allant dans le sens [communes → État]. Sauf la participation des communes au trafic régional, elles sont plutôt des "prix" administratifs pour des prestations que le canton assume à la place des communes.

**Tableau 3-7 Résumé pour le domaine des transports et communication**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>61 Routes cantonales</b>				
452.012	- Loi du 15.12.1967 sur les routes	- Frais de signalisation dans les croisements reliant une route communale	Selon l'utilité de la signalisation pour l'État, la commune et les tiers.	non
<b>65 Trafic régional</b>				
452.020 452.021	- loi du 20 septembre 1994 sur les transports, des communautés régionales de transports	- Trafic régional	60 % État 40 % communes	oui
		- Communauté régionale		selon les statuts

### 3.2.7 Protection et aménagement de l'environnement

Cinq transferts sont inscrits dans la matrice source pour l'environnement (CD-R, tableau 2-1), dont quatre seulement concernent les années récentes, résumés ci-dessous.

**Tableau 3-8 Résumé pour le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>71 Protection des eaux</b>				
462.013 462.014	- Arrêté du 30.06.1981 concernant la répartition des frais d'exploitation des centres d'intervention en cas de catastrophe	- Frais d'exploitation du centre d'intervention en cas de catastrophe	50 % État 50 % communes	non
<b>75 Correction des eaux et endiguements</b>				
362.020	- Loi du 26.11.1975 sur l'aménagement des eaux	- Frais des travaux de conservation	- Subv. cantonale maximale de 20 % des coûts des travaux	oui
<b>79 Aménagement du territoire</b>				
362.000	- Modification du 13.01.1994 de la Loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire	Paiement des soldes de subvention concernant les décisions prises avant la fin 1994 pour des travaux achevés après cette date		

### 3.2.8 Economie

Quatre subventions cantonales concernent le domaine de l'économie forestière.

**Tableau 3-9 Résumé de pour le domaine de la sylviculture**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>81 Forêts</b>				
362.000	- Loi du 02.03.1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)	- Frais d'exploitation du centre d'intervention en cas de catastrophe	Répartition selon liste de critères donnés par la loi	oui
362.028	- L'Arrêté du 04.02.1991 relatif au subventionnement des traitements et des allocations sociales des forestiers permanents employés par des propriétaires de forêts publiques	- Salaires et allocations sociales de l'employé forestier diplômé	Subvention maximale de l'État de 45 %, accordée selon 5 critères	oui
362.029 362.032	- Loi du 02.03.1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)	- Mesures de prévention des dégâts	Subvention cantonale: 20 %	non
		- Mesures de réparation des dégâts	Subvention cantonale: 40 %	non

### 3.2.9 Finances et impôts

Quatre transferts concernent les finances, chacun avec ses particularités. Ce domaine comprend l'unique part des communes à une recette cantonale, l'impôt sur les véhicules à moteur (340). Les finances gèrent également les crédits LIM ainsi que le fonds des fusions de communes.

**Tableau 3-10 Résumé pour le domaine des finances et impôts**

No de compte	Base légale	Nature du transfert	Clé de répartition	Péréquation
<b>90 Impôts</b>				
340.000	- Loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques	- Part de l'impôt sur les véhicules à moteur perçu par le canton	État rétrocède 30 % de la recette aux communes	non
<b>99 Fusions de communes</b>				
362.018 avant l'année 2000	- Loi du 25 septembre 1980 sur les communes - Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes	- subside de l'État en faveur des communes qui fusionnent	Subvention uniquement cantonale	indirectement
362.018 462.019 dès l'année 2000	- Décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes	- Subvention en faveur des communes qui fusionnent entre les années 2000 et 2004 - Alimentation du fonds d'encouragement aux fusions de communes de 2000 à 2009	Habitants (communes fusionnées) 70 % État 30 % communes Habitants (toutes les communes)	oui
362.033	- Loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc)	- Service des intérêts grevant les investissements LIM	Prise en charge de maximum 20 % de la charge par l'État	non

## Chapitre 4

### Les résultats de l'analyse

Dans la continuité du chapitre 2 (section 2.4), ce chapitre 4 présente les résultats de l'analyse des flux financiers entre le canton et les communes et entre les communes et le canton, mais cette fois pour les années 1988 à 2002. Ces transferts en longue période sont comparés avec les dépenses et les recettes totales de l'État de Fribourg et de l'ensemble des communes, en francs valeur courante. De plus, les taux de croissance annuels sont confrontés par série de deux, par exemple taux de croissance des transferts financiers [État → communes] avec taux de croissance des dépenses de fonctionnement de l'État, pour connaître si un niveau de gouvernement réalise des économies budgétaires au détriment de l'autre.

L'étude des transferts de fonctionnement en "longue période" non seulement rend possible l'observation de leur évolution dans le temps (section 4.2), mais permet également des comparaisons "dynamiques" avec des variables telles que le total des dépenses et des recettes cantonales (section 4.3) ou le total des dépenses et des recettes de l'ensemble des communes (section 4.4). Les objectifs de ces comparaisons sont clairs et s'inscrivent dans une logique complémentaire à la répartition des tâches entre le canton et ses communes et à la péréquation verticale et horizontale. On profite des informations glanées dans les tableaux 2-1 et 2-2 (voir CD-R) pour approfondir la question des dépenses liées. Un des reproches récurrents adressé par les communes à l'État est que la "cantonalisation" rampante de certaines tâches – ou plus exactement du financement de certaines tâches – lie les budgets communaux de manière inacceptable et restreint considérablement leur autonomie (Dafflon, 2000c). Il s'agit ici de vérifier cette affirmation. À moyen et long termes, l'État est-il devenu moins généreux dans les subventions qu'il accorde aux communes ou celles-ci augmentent-elles au moins aussi vite que ses recettes ? Face à l'augmentation présumée des contributions demandées par le canton, la situation budgétaire des communes s'est-elle dégradée ? L'image du canton cherchant à se refinancer auprès des communes n'est-elle qu'un mythe ? C'est ce à quoi ce chapitre tentera de répondre. Notons que l'analyse proposée ne concerne pas les transferts d'investissement, déjà traités sur six ans dans le chapitre 2, sous-section 2.4.2.

Ce chapitre est organisé de la manière suivante. Une première section regroupe par commodité les séries statistiques nécessaires à l'analyse. La deuxième section propose une analyse des transferts financiers par catégorie, en francs et en taux de croissance annuels. La troisième section met en relation les transferts financiers avec les comptes de l'État, tandis que la section suivante le fait avec les comptes communaux. On évalue de la sorte l'*autonomie financière des communes* et les *dépenses liées* de droit cantonal. Pour conclure, une dernière section (section 4.5) approfondit ces mêmes relations pour certains domaines de la classification

fonctionnelle, l'analyse étant introduite par un état des lieux des tâches communales les plus touchées par les transferts, que ce soit par la proportion de dépenses liées ou, inversement, qui sont les plus dépendantes des transferts en provenance du canton

#### 4.1 Les données de base

Pour faciliter le travail d'analyse, cette section regroupe dans les tableaux 4-1 à 4-3 les données de base nécessaires à l'analyse des transferts entre le canton et les communes sur la longue période, de laquelle seront tirés les tableaux et graphiques des résultats présentés dans les sections ultérieures. Les colonnes sont numérotées en continu pour faciliter les renvois référentiels.

**Tableau 4-1** Transferts de fonctionnement 1988 - 2002

colonne 1	année de référence.
colonne 2	montants annuels totaux des transferts de l'État vers les communes.
colonne 3	taux de croissance des transfert [État → communes] = augmentation annuelle en pourcent des transferts. Algébriquement, on traduit la notion de croissance par: $(1) \text{taux de croissance} = (\text{flux}_{t+1} - \text{flux}_t) / \text{flux}_t$ où flux <sub>t+1</sub> montant total des flux de transfert de l'année t + 1; flux <sub>t</sub> montant total des flux de transfert de l'année t; t indice pour l'année de référence, t = 1, ..., 15.
colonne 4	montants annuels totaux des transferts de communes vers l'État.
colonne 5	taux annuels de croissance des transferts [communes → État].
colonne 6	flux nets = colonne 4 – colonne 2.
colonne 7	taux annuel de croissance des flux nets.

**Tableau 4-1 Les transferts de fonctionnement, en francs, 1988 - 2002**

années	flux E → c	croissance flux E → c	flux c → E	croissance flux c → E	flux net c → E	croissance flux net
1	2	3	4	5	6	7
2002	65'878'865	17.13 %	243'447'672	7.39 %	177'568'807	4.18 %
2001	56'243'392	1.97 %	226'693'081	5.29 %	170'449'689	6.44 %
2000	55'156'727	-0.26 %	215'299'616	6.00 %	160'142'889	8.35 %
1999	55'298'157	19.32 %	203'105'852	6.03 %	147'807'695	1.79 %
1998	46'345'052	-1.85 %	191'558'499	2.13 %	145'213'447	3.47 %
1997	47'217'977	-11.07 %	189'532'040	2.55 %	142'314'063	8.04 %
1996	53'094'206	21.32 %	184'817'144	1.84 %	131'722'938	-4.35 %
1995	43'764'787	21.49 %	181'481'122	8.18 %	137'716'335	4.54 %
1994	36'022'985	7.54 %	167'753'928	0.49 %	131'730'943	-1.29 %
1993	33'496'401	8.80 %	166'943'229	5.86 %	133'446'828	5.14 %
1992	30'786'336	11.28 %	157'708'412	9.15 %	126'922'076	8.65 %
1991	27'665'537	-59.89 %	144'486'240	15.34 %	116'820'703	107.50 %
1990	68'975'424	-2.13 %	125'275'179	16.23 %	56'299'755	50.91 %
1989	70'477'755	25.26 %	107'783'442	10.43 %	37'305'687	-9.75 %
1988	56'263'786		97'601'107		41'337'321	

Source: tableau 2-1

**Tableau 4-2** Comptes de fonctionnement de l'État, 1988 - 2002

colonne 1	année de référence.
colonne 8	montants annuels des dépenses de l'État: charges moins écritures comptables selon le schéma 2-C (section 2.4.1).
colonne 9	taux de croissance des dépenses de l'État = augmentation annuelle en pourcent des dépenses, calculée comme ci-dessus pour la colonne 3.
colonne 10	montants annuels totaux des recettes de l'État (même remarque que pour la colonne 8).
colonne 11	taux annuels de croissance des recettes de l'État.

**Tableau 4-2 Comptes de l'État, fonctionnement, 1988 - 2002**

années	dépenses	croissance dépenses	recettes	croissance recettes
1	8	9	10	11
2002	2'094'901'732	4.39 %	2'081'290'533	3.14 %
2001	2'006'766'501	3.00 %	2'017'976'667	4.00 %
2000	1'948'359'571	3.39 %	1'940'308'477	3.95 %
1999	1'884'450'295	6.15 %	1'866'514'954	4.54 %
1998	1'775'267'316	1.78 %	1'785'434'391	5.05 %
1997	1'744'196'032	4.55 %	1'699'533'533	1.21 %
1996	1'668'255'819	6.60 %	1'679'158'000	6.89 %
1995	1'565'029'578	4.01 %	1'570'934'791	6.86 %
1994	1'504'732'000	1.21 %	1'470'039'358	8.45 %
1993	1'486'708'000	5.27 %	1'355'537'115	2.23 %
1992	1'412'298'000	6.09 %	1'325'968'305	4.66 %
1991	1'331'214'000	15.78 %	1'266'964'978	8.39 %
1990	1'149'811'000	13.15 %	1'168'884'949	11.47 %
1989	1'016'139'000	10.10 %	1'048'600'830	6.03 %
1988	922'920'000		988'936'672	

Sources: Comptes de fonctionnement de l'État de 1988 à 2002, tableau 2-4, nos calculs

**Tableau 4-3** Comptes de fonctionnement des communes, 1988 - 2002

colonne 1	année de référence.
colonne 12	montants annuels des dépenses des communes: charges moins écritures comptables selon le schéma 2-D (section 2.4.1).
colonne 13	taux de croissance des dépenses des communes = augmentation annuelle en pourcent des dépenses, calculée comme ci-dessus pour la colonne 3.
colonne 14	montants annuels totaux des recettes des communes (même remarque que pour la colonne 12).
colonne 15	taux annuels de croissance des recettes des communes.

**Tableau 4-3 Comptes communaux de fonctionnement, 1988 - 2001**

année	dépenses	croissance dépenses	recettes	croissance recettes
1	12	13	14	15
2001	976'863'362	1.64 %	934'715'046	-1.18 %
2000	961'147'604	6.22 %	945'859'351	8.47 %
1999	904'879'066	0.81 %	872'024'816	-1.90 %
1998	897'636'541	2.18 %	888'900'786	0.57 %
1997	878'476'855	-0.14 %	883'887'388	-5.88 %
1996	879'730'833	9.06 %	939'113'982	12.98 %
1995	806'653'808	5.28 %	831'243'878	4.61 %
1994	766'168'878	3.09 %	794'635'320	6.40 %
1993	743'237'547	7.67 %	746'805'078	7.35 %
1992	690'278'145	7.92 %	695'687'869	4.71 %
1991	639'597'321	4.80 %	664'405'007	5.71 %
1990	610'301'304	9.00 %	628'535'189	2.20 %
1989	559'927'094	10.06 %	614'989'061	14.69 %
1988	508'736'059		536'214'232	

Sources: Annaires statistiques du canton de Fribourg, années de référence; tableau 2-5, nos calculs

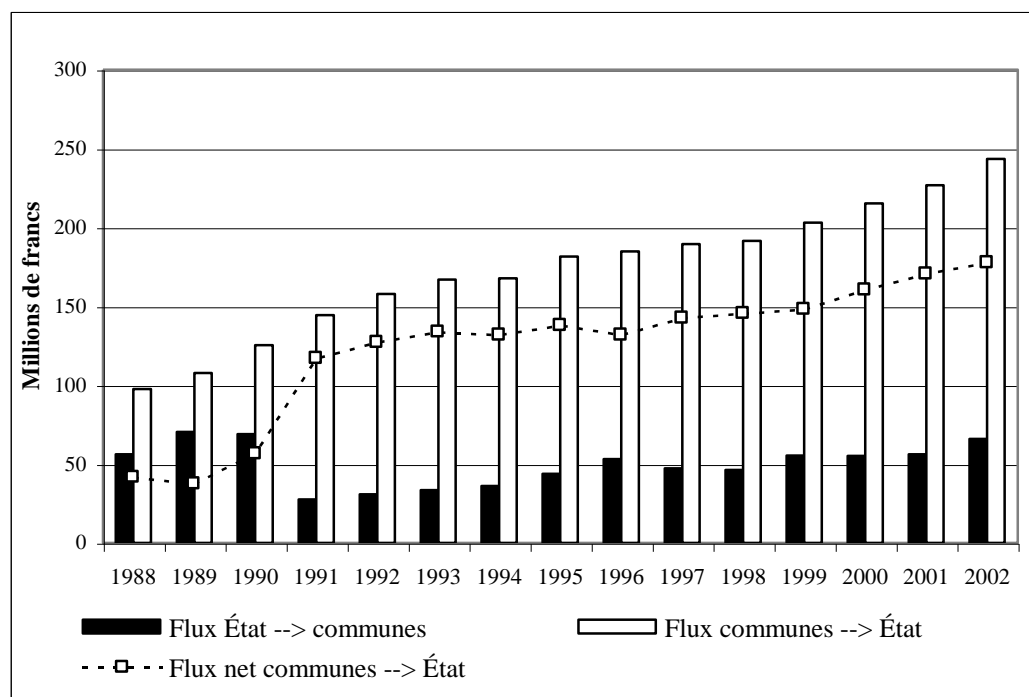
## 4.2 L'analyse des transferts financiers

La comparaison et l'analyse des flux de transferts selon leur direction sont basées sur trois séries de données: (i) les flux [État → communes] de 1988 à 2002; (ii) les flux [communes → État] de 1988 à 2002; (iii) les flux nets de 1988 à 2002. Les données sont tirées du tableau 4-1 servant de support statistique à la construction des graphiques illustrant l'analyse. Celle-ci est divisée en deux sous-sections. La sous-section 4.2.1 présente l'évolution des flux en termes absolus en francs courants. La sous-section 4.2.2 traduit ces données sous forme de taux de croissance pour en apprécier l'évolution en longue période.

### 4.2.1 Évolution en longue période des transferts financiers

En observant l'évolution des transferts du canton vers les communes et les transferts des communes vers le canton sur une période de quinze ans, on cherche à savoir si les deux séries sont corrélées. Aussi, à la représentation de ces deux flux en francs courants s'ajoute encore celle du flux net. Les trois séries sont illustrées par le graphique 4-A. Le total des transferts (en millions de francs) partant du canton vers les communes est représenté par les colonnes pleines noires et le total des transferts (en millions de francs) des communes au canton est en blanc; le flux net des transferts, en valeur absolue, par la courbe en pointillé.



**Graphique 4-A** Évolution des transferts de fonctionnement en francs

Source: tableau 4-1, colonnes 2, 4 et 6.

Dans le tableau 4-1 comme sur le graphique 4-A, le passage de l'année 1990 à 1991 enregistre une différence de plus de 41 millions de francs entre le montant total des transferts [État → communes], avec simultanément une augmentation des transferts [communes → État], mais moins marquée. Le saut que retrace la ligne des flux nets est en fait la conséquence directe d'un changement du mode de financement dans l'enseignement secondaire (Annexe 3-A sur CD-R, sous-section 3.2.2 domaine 212). Suite à la prise en charge par l'État de la rémunération du personnel enseignant des écoles secondaires, les subventions versées aux communes ont passé de 41'843'649 francs à 87'985 francs (CD-R, tableau 2-1), tandis que les communes voyaient arriver une contribution aux charges des écoles secondaires, de 17'027'202 francs. Le rapport de subvention 70 % au solde de 30 % à payer par les communes était inversé: le solde de 30 % devenait une contribution des communes à une dépense cantonale qui, elle, correspondait au 70 % de l'ancienne subvention (également: section 4.5.2 ci-dessous). Ce fait explique presque totalement les variations constatées entre ces deux années. Compte tenu de cette situation particulière, des évaluations tendanciennes en longue période devraient s'inscrire entre les limites 1991 et 2002 et laisser de côté les années 1988 à 1990 pour ne pas fausser l'appréciation des résultats.

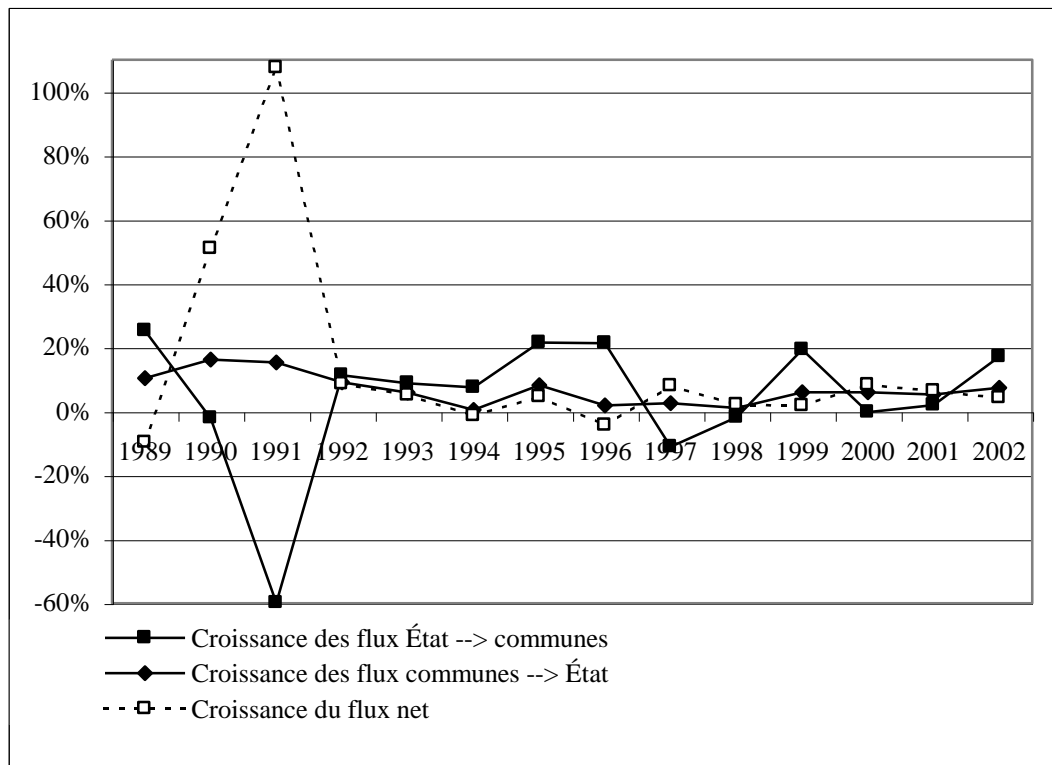
Depuis 1991, la tendance est à la hausse dans les deux directions, mais les flux [communes → État] progressent plus vite que les flux de direction inverse. Sur la période 1991 – 2002, la croissance des transferts [État → communes] est même négative en 1997, 1998 et 2000.

- ✓ De 27'665'537 francs en 1991, les subventions et les parts aux recettes reçues par les communes passent à 65'878'865 francs en 2002, ce qui équivaut à une croissance annuelle moyenne de 3,47 millions par année.
- ✓ Les transferts [communes → État] enregistrent une croissance moyenne absolue d'environ 9 millions par année, passant de 144'486'240 francs en 1991 à 243'447'672 francs en 2002, une différence de presque 99 millions sur onze exercices.
- ✓ Le flux net va en direction [communes → État] sur toute la période d'analyse. Pour obtenir la croissance annuelle moyenne des flux nets en faveur de l'État, il suffit de soustraire les montants de la colonne 2 à la 4 dans le tableau 4-1. Après le saut de 1991, le résultat moyen est de 5 millions et demi de francs environ par an ( $8.99 - 3.47 = 5,52$  millions de francs). Il correspond à la pente moyenne de la courbe représentant le flux net entre 1991 et 2002.

#### 4.2.2 Taux de croissance en longue période des transferts financiers

La même analyse, toutefois menée en comparant les taux de croissance des transferts dans les deux directions, est également parlante et nuance quelque peu les premières constatations exprimées ci-devant. Le graphique 4-B et les données du tableau 4-1 (colonnes 3, 5 et 7) ouvrent une perspective complémentaire à l'analyse.

- ✓ Éliminons d'abord le passage de l'année 1990 à 1991. On observe une forte variation du taux de croissance des flux [État → communes], qui rappelle celle du graphique 4-A. Le taux de croissance négatif (-59,89 %) des flux [État → communes], combiné au niveau des communes à la rocade des transferts concernant les écoles secondaire par un taux de croissance des flux [communes → État] de +15,34 %, entraîne une augmentation exceptionnelle du taux de croissance du flux net de 107.50 %.
- ✓ De 1992 à 2002, les taux annuels de croissance des transferts [État → communes] sont plus élevés pour sept années que les taux de croissance des transferts [communes → État]. Les taux de croissances des subventions cantonales aux communes ne sont plus lourds que sur les dernières années seulement: 1997 et 1998, 2000 et 2001. Dans le graphique 4-B, la ligne continue de croissance flux [État → communes] passe en dessous de la ligne en trait discontinu concernant les flux inverses.
- ✓ D'une manière générale, la représentation graphique des taux de croissance des deux séries de flux entre 1992 et 2002 est caractérisée par six croisements. On ne peut pas décerner une de tendance systématique. Avec de tels résultats, on ne peut pas soutenir l'affirmation qui voudrait que "le canton redresse sa situation financière sur le dos des communes" en diminuant ses subventions ou poussant indûment à l'augmentation les contributions des communes, même si les dépenses liées par ces dernières sont effectivement en augmentation constante en valeur absolue.

**Graphique 4-B Taux de croissance annuels des flux**

Source: tableau 4-1 colonnes 3, 5 et 7.

### ***Taux moyen de croissance***

Le taux moyen de croissance est la moyenne arithmétique des taux de croissance calculés annuellement sur un intervalle de temps donné. Pour prendre en compte le biais que représente l'année 1991, et parce que la période 1989-1990 est trop courte pour dégager une tendance, les taux moyens de croissance sont déterminés sur la période de 1992 à 2002 uniquement. Ils sont de:

- ✓ 8.69 % pour les flux [État → communes];
- ✓ 4.99 % pour les flux [communes → État];
- ✓ 4.09 % pour le flux net.

Pour avoir des résultats en valeur réelle tenant compte du renchérissement, on recourt à l'indice suisse des prix à la consommation. Puisque l'on travaille ici en taux de croissance moyen en valeur courante, il faut soustraire des résultats la valeur *moyenne* de l'augmentation des prix sur la période 1992 à 2002. L'indice des prix étant de 128,7 points pour 1991 et de 149,8 pour 2002 (pour une base de calcul identique de 100 points à fin 1982), le taux moyen d'augmentation est de  $(149,8 - 128,7) / 11 = 1,918$  pour cent. Ainsi, en valeur réelle, on obtient:

- ✓  $8.69 - 1.92 = 6,77$  % pour cent pour les transferts [État → communes];
- ✓  $4.99 - 1.92 = 3.07$  % pour les transferts [communes → État];
- ✓  $4.09 - 1.92 = 2.17$  % pour le solde net à charge des communes et en faveur de l'État.

Ces résultats doivent être replacés dans leur contexte quantitatif: le taux de croissance annuel net en terme réel des flux [État → communes], s'il est le plus

élevé, porte sur 66 millions de francs en 2002 alors que le taux comparable dans le sens [communes → État] touche près de 250 millions de francs, soit un montant total presque quatre fois plus élevé. Le développement futur de cette situation exige certainement d'être surveillé, voir piloté avec attention.

### **4.3 Les transferts dans les comptes de l'État**

Cette section a pour objet de déterminer le poids des transferts financiers dans les comptes de l'État. Elle procède en trois étapes. La première présente sur un même support graphique 4-C, les transferts de l'État aux communes sous forme de subventions ou de parts aux recettes en proportion des dépenses et des recettes de ses comptes de fonctionnement. La deuxième étape compare en terme nominal, puis sous forme de taux de croissance, les flux de transferts [État → communes] aux dépenses de l'État. Reprenant le même fil rouge, la troisième partie compare les transferts [communes → État] aux recettes cantonales. Ces deux sous-sections reprennent en longue période les comparaisons déclinées dans le chapitre 2 pour exprimer l'importance des transferts financiers dans les comptes de l'État.

#### **4.3.1 Le poids des transferts**

Par "poids des transferts" dans les comptes de fonctionnement de l'État, on comprend la proportion de ses dépenses de fonctionnement consacrée à des subventions versées aux communes et les parts des communes à l'impôt sur les véhicules. Les données nécessaires à la construction du graphique 4-C sont calculées à partir des tableaux 4-1 et 4-2 et récapitulées dans le tableau 4-4.

**Tableau 4-4** Le poids des transferts dans les comptes de l'État

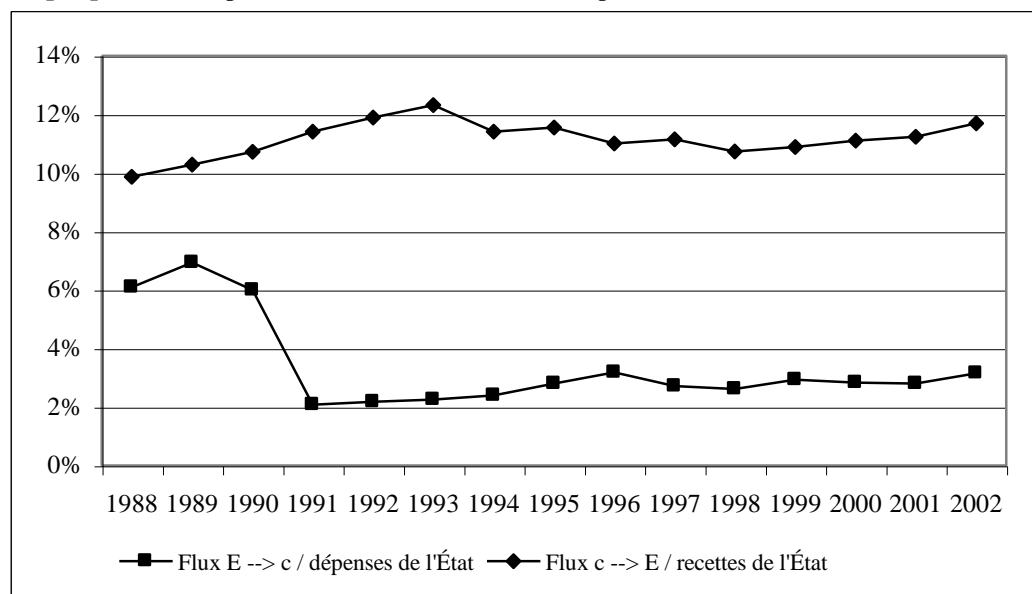
colonne 16	colonne 2 (tableau 4-1) divisé par colonne 8 (tableau 4-2)
colonne 17	colonne 4 (tableau 4-1) divisé par colonne 10 (tableau 4-2)
colonne 18	colonne 4 (tableau 4-1) divisé par colonne 8 (tableau 4-2)

L'année 2001 dans le tableau 4-4 correspond aux valeurs des graphiques 2-E et 2-F dans le chapitre 2 (sous-section 2.4.2).

**Tableau 4-4** Le poids des transferts dans les comptes de l'État

année	compte de fonctionnement de l'État		
	flux E → c / D <sub>F</sub>	flux c → E / R <sub>F</sub>	flux c → E / D <sub>F</sub>
1	16	17	18
2002	3.14 %	11.70 %	11.62 %
2001	2.80 %	11.23 %	11.30 %
2000	2.83 %	11.10 %	11.05 %
1999	2.93 %	10.88 %	10.78 %
1998	2.61 %	10.73 %	10.79 %
1997	2.71 %	11.15 %	10.87 %
1996	3.18 %	11.01 %	11.08 %
1995	2.80 %	11.55 %	11.60 %
1994	2.39 %	11.41 %	11.15 %
1993	2.25 %	12.32 %	11.23 %
1992	2.18 %	11.89 %	11.17 %
1991	2.08 %	11.40 %	10.85 %
1990	6.00 %	10.72 %	10.90 %
1989	6.94 %	10.28 %	10.61 %
1988	6.10 %	9.87 %	10.58 %

Sources: tableaux 4-1 et 4-2

**Graphique 4-C** Le poids des transferts dans les comptes de l'État

Source: tableau 4-4 colonnes 16 et 17

Les résultats du tableau 4-4, représentés dans le graphique 4-C, peuvent recevoir plusieurs interprétations.

Si le rapport entre les flux [État → communes] et les dépenses de l'État (colonne 16) baisse significativement, deux hypothèses peuvent être émises:

- ✓ hypothèse 1: l'État essaie de rééquilibrer ses comptes au détriment des communes par une diminution ou le ralentissement des paiements de subventions; cela abaisse le numérateur.
- ✓ hypothèse 2: la baisse s'explique par une augmentation plus rapide des dépenses cantonales sur l'année de référence, ce qui correspond à renforcer le dénominateur.

Si le rapport entre les flux [communes → État] et les recettes de l'État (colonne 17) augmente significativement, là aussi, deux hypothèses sont envisageables:

- ✓ hypothèse 3: l'État tente de redresser ses finances en demandant des contributions communales plus élevées; ce qui renforce le numérateur.
- ✓ hypothèse 4: un ralentissement dans la progression des recettes de l'État, voire même une chute dans les recettes fiscales explique la faiblesse relative du dénominateur et l'augmentation du rapport, cela même sans accroissement des contributions demandées aux communes.

Le graphique ne fait pas ressortir de tendances clairement marquées. Dans l'ensemble, l'importance des flux de transferts [État → communes] augmente légèrement par rapport aux dépenses du canton: leur poids passe de 2 % environ au début des années nonante à 3 % en 2002. Dans l'autre sens, les contributions des communes ne constituent pas un poids lourd dans les recettes cantonales: après avoir grimpé de 9 à 11 pour cent entre 1988 et 1991, cette proportion s'est stabilisée entre 11 et 12 pour cent de 1991 à 2002. Aucune des quatre hypothèses émises ci-dessus n'est vérifiable avec certitude à ce stade d'analyse. Entre 1990 et 1991, on retrouve la forte baisse des transferts [État → communes] due à la reprise par le canton du paiement des charges salariales du personnel enseignant secondaire. Elle influence le rapport "[État → communes]/(dépenses de l'État)" à la baisse pour près de 4 %. De 1991 à 2002, les deux courbes évoluent de manière assez semblable, avec une hausse légèrement plus marquée du rapport "[État → communes]/(dépenses de l'État)". De 2,08 % en 1991, la part des dépenses de l'État en faveur des communes est passée à 3,14 % en 2002, ce qui représente 1.06 % de différence. Sur la même période, l'augmentation du poids des participations communales dans les recettes cantonales n'a été que de 0.30 %, de 11,40 à 11,70 pour cent. Pour déterminer si ce sont les transferts vers les communes qui augmentent plus rapidement que les dépenses de l'État ou si ce sont ces dernières qui diminuent, affaiblissant ainsi le dénominateur, il faut observer chacune des deux séries de données séparément.

### 4.3.2 La comparaison des transferts [État → communes] aux dépenses de l'État

La comparaison des transferts allant du canton aux communes se fait de deux manières: l'une compare les montants en francs, dans le graphique 4-D; l'autre met en relation les taux de croissance des deux séries statistiques (en fait, la colonne 3 du tableau 4-1 et la colonne 9 du tableau 4-2), dans le graphique 4-E.

Avec le graphique 4-D, on doit écarter définitivement l'argument d'une diminution des dépenses cantonales puisque celles-ci augmentent sur toute la période de référence (colonne 8, tableau 4-2). Si les transferts [État → communes] ont augmenté de 8,69 % en moyenne annuelle sur la période 1991-2002, les montants annuels sont relativement modestes, ce qui les rend peu perceptibles sur le graphique 4-D. Toutefois le graphique 4-D tend à vérifier l'hypothèse 2 énoncée ci-dessus.

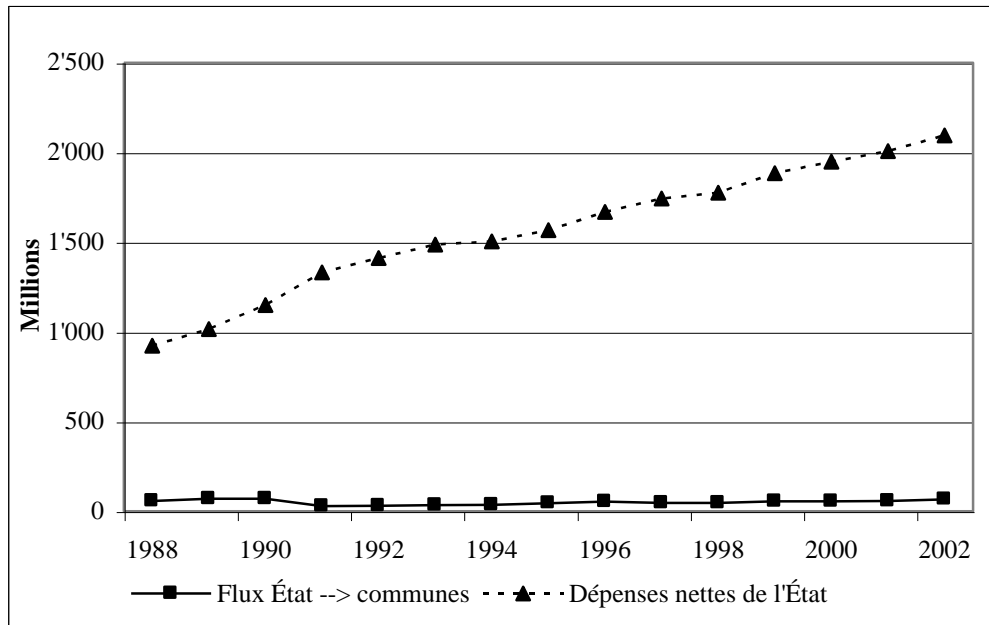
L'hypothèse 1, par contre, n'est pas vérifiée. L'évolution des montants versés par le canton suit depuis 1991 une trajectoire ascendante. De 27,7 millions de francs en 1991, les subventions cantonales et la part au produit des impôts sur les véhicules ont passé à presque 66 millions de francs en 2002, soit une multiple de 2,4. On peut toutefois distinguer trois catégories de versements. La part des communes à l'impôt sur les véhicules à moteur a passé de 11,7 millions de francs en 1991 à 19,7 millions de francs en 2002, soit un multiple de 1,7; tandis que les subventions cantonales passaient de 16 millions de francs à 41,1 millions de francs, un multiple de 2,6. À cela s'ajoutent les aides financières à la fusion de communes. La désagrégation des sommes versées est la suivante (CD-R, tableau 2-1):

	1991	2002	multiple
total	27'740'004	65'989'185	2,4
impôt sur les véhicules	11'682'760	19'708'957	1,7
fusions de communes	0	5'120'452	-
reste = subventions cantonales	16'057'244	41'159'776	2,6

La construction du graphique 4-E comparant l'évolution respective des taux de croissance des deux séries de données (tableau 4-1 colonne 3 pour les taux de croissance des transferts [État → communes] et tableau 4-2 colonne 9 pour les taux de croissance annuels des dépenses cantonales) permet d'affiner l'analyse.

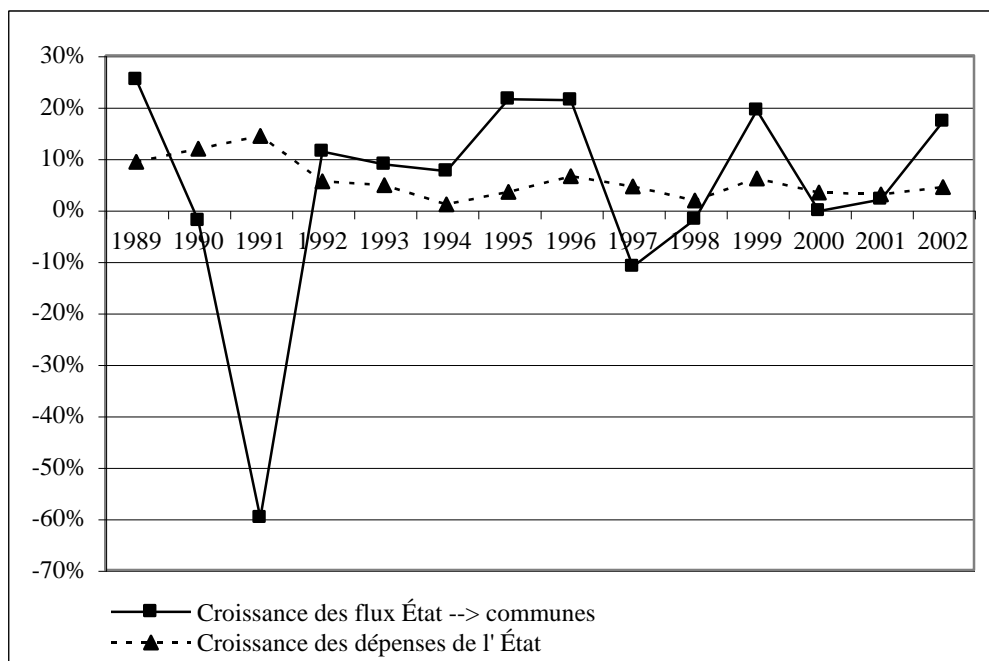
Pour la période 1992-2002, les deux courbes des taux de croissance se croisent à plusieurs reprises. Il n'existe donc pas de tendance clairement établie. Malgré tout, les taux de croissance des transferts [État → communes] sont en majorité supérieurs à ceux des dépenses de l'État (7 fois sur 11). Cela infirme l'hypothèse 1 pour tendre plutôt vers une légère augmentation de la part des transferts dans les dépenses de l'État. A contrario, l'État ne semble pas modifier systématiquement les montants des subventions de fonctionnement versées aux communes en fonction des variations de ses dépenses.

**Graphique 4-D Comparaison des transferts [État → communes] et dépenses de l'État**



Sources: tableaux 4-1 colonne 2 et 4-2 colonne 8.

**Graphique 4-E Comparaison des taux de croissance des flux [État → communes] et des dépenses de l'État**



Sources: tableau 4-1, colonne 3 et tableau 4-2, colonne 9.



Le chapitre 3 consacré à l'analyse institutionnelle des flux, prouve d'ailleurs que la quasi-totalité des transferts répertoriés sont régis par des lois spécifiques, et que rares sont ceux d'entre eux qui offrent à l'État une marge de manœuvre financière immédiate dans la procédure budgétaire annuelle.

Sur la période 1988 – 2002, on ne peut pas prétendre que l'État s'est refait une santé budgétaire en réduisant les subventions de fonctionnement aux communes ou les parts communales à des recettes cantonales, ni en termes absolus (en francs valeur courante), ni en termes relatifs (en comparant les taux de croissance respectifs des subventions et des dépenses cantonales).

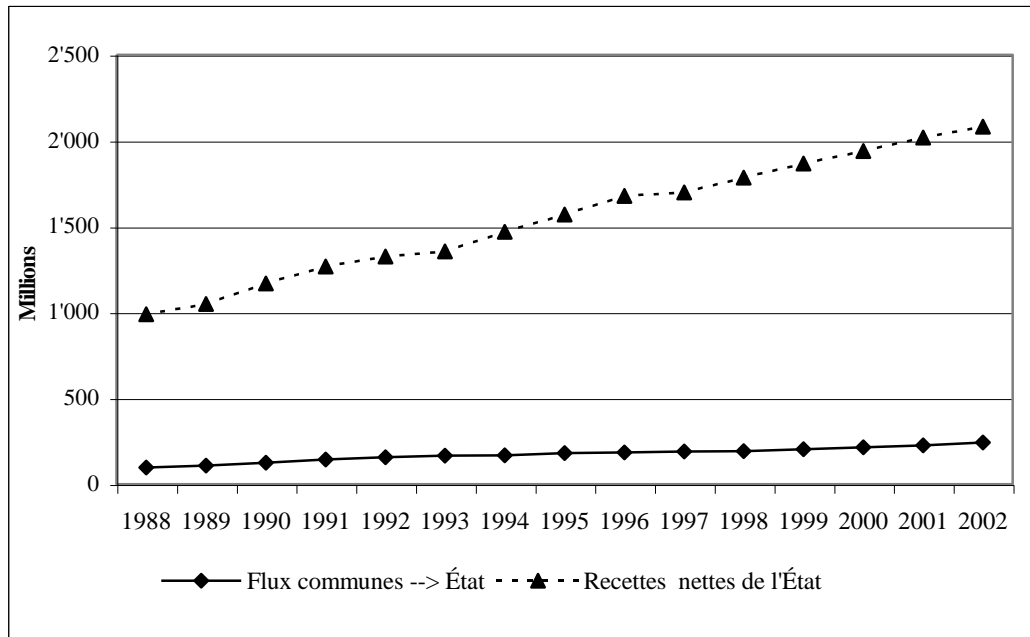
#### **4.3.3 La comparaison des transferts [communes → État] aux recettes de l'État**

Le graphique 4-F prend en compte, pour les comparer, l'évolution des contributions des communes à des dépenses cantonales et les totaux annuels des recettes de fonctionnement de l'État. S'agissant de “contributions à des dépenses cantonales”, on peut évidemment questionner une comparaison mettant en rapport les transferts [communes → État] avec les recettes cantonales plutôt qu'avec les dépenses. On peut répondre de deux façons. La première, légaliste, est que les comptes de fonctionnement devraient être équilibrés à moyen terme selon les règles de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'État (article 5), la marge de différence entre les dépenses et les recettes de fonctionnement ne pouvant pas dépasser 3 pour cent. La comparaison avec les recettes ou les dépenses devrait donc aboutir aux mêmes conclusions. La seconde réponse s'adresse aux faits: de 1988 à 2002, sur quinze exercices, les comptes de fonctionnement de l'État ont été en excédent de recettes 7 fois (1988 à 1990, 1995 et 1996, 1998 et 2001) et en excédent de dépenses huit fois. Or, ce qui nous intéresse ici est de se demander si, face à une faiblesse relative de ses recettes, le canton a cédé à la tentation de se refaire une santé financière en augmentant les contributions des communes à certaines de ses dépenses.

Le graphique 4-F montre à l'évidence que les recettes de l'État marquent une ligne de croissance plus soutenue que celle des contributions des communes à des dépenses cantonales. Mieux encore que sur ce graphique, la combinaison des deux fonctions dans le graphique 4-C permet de distinguer en fait trois phases:

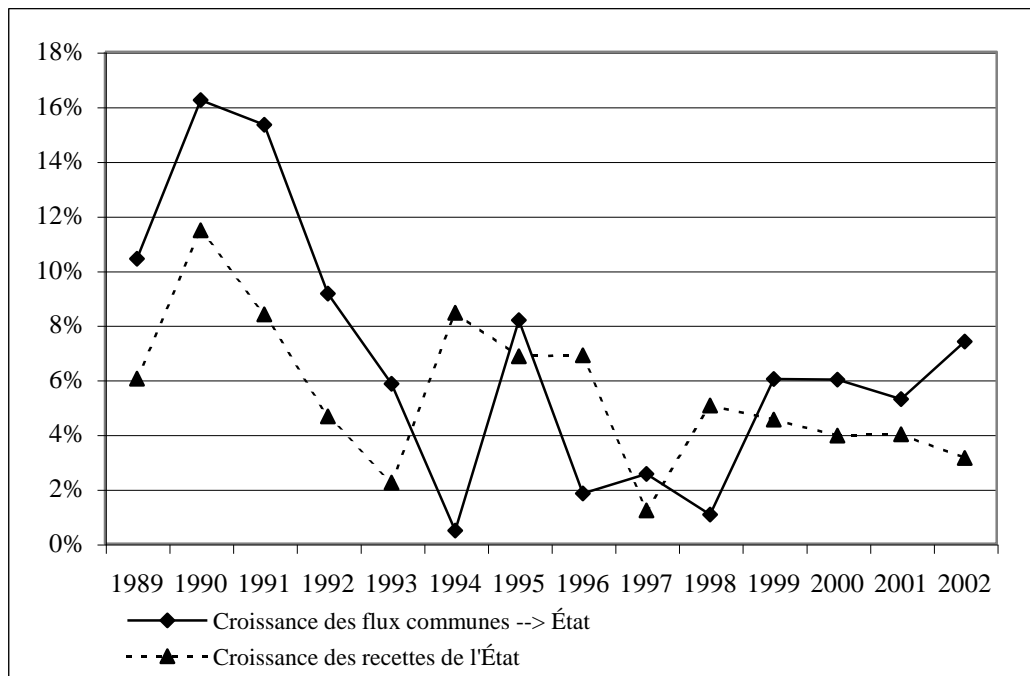
- (i) une situation plutôt avantageuse pour le canton de 1988 à 1993 avec un poids des transferts [communes → État] qui va en augmentant dans les recettes de l'État, de 9,87 % à 12,32 % (tableau 4-4, colonne 17);
- (ii) puis un retour de situation en faveur des communes de 1994 à 1998, avec une part baissant de 12,32 % à 10,73 pour cent;
- (iii) enfin, une nouvelle progression légèrement au détriment des communes de 1999 à 2002, avec un poids des transferts remontant d'environ 1 point, de 10,73 à 11,70 pour cent.

**Graphique 4-F Transferts [communes → État] et recettes de l'État**



Sources: tableau 4-1, colonne 4 et tableau 4-2, colonne 10.

**Graphique 4-G Taux de croissance des flux [communes → État] et des recettes de l'État**



Sources: tableau 4-1, colonne 5 et tableau 4-2, colonne 11.

Tout cela ne permet pas vraiment de dire que le canton puise indûment dans les ressources des communes. On peut aussi s'en assurer en considérant le graphique 4-G comparant les taux de croissance des deux séries de données.

Le graphique 4-G restitue les trois phases mentionnées avant. Il montre une baisse générale des taux de croissance des deux séries de données entre 1990 et 1993. De 1994 à 1998, il n'y a plus de tendance nette. Les résultats sont variables à la hausse comme à la baisse et se situent dans une fourchette d'un peu moins de 8 % – entre 0.49 % et 8.18 % pour les contributions des communes et entre 1.21 % et 8.45 % pour les recettes de fonctionnement du canton. Les deux courbes sont assez rapprochées, mais se croisent tout de même à six reprises. Pour les années 1994, 1996 et 1998, le taux de croissance des recettes de l'État a été supérieur au taux de croissance des flux [communes → État]. Pour le reste, la situation est inversée.

Avec des contributions culminant en 1993 à 12,32 pour cent des recettes de fonctionnement du canton se terminait une période d'augmentation soutenue, commencée en 1988 (tableau 4-4). Mais dès 1994, le poids des contributions communales dans les recettes du canton n'a pas beaucoup fluctué, évoluant entre des marges de 10,73 % (1998) et 11,70 % (2002). Il est vrai toutefois que sur la période allant de 1999 à 2002, on a une période de “rattrapage” en faveur du canton (dans le graphique 4-G, la droite continue est supérieur à la droite en petit trait). Les hypothèses H3 et H4 se vérifient de manière cumulative sur les quatre dernières années d'analyse, de 1999 à 2002, avec à la fois une croissance continue des contributions des communes à des dépenses cantonales pour H3 (tableau 4-1, colonne 5) et un affaiblissement des recettes cantonales (H4, tableau 4-2 colonne 11). Cette tendance est à surveiller avec précaution.

Pour 1988 – 2002, l'affirmation selon laquelle l'État reporte systématiquement des dépenses sur les communes, en leur demandant des contributions de plus en plus importantes pour accroître ses recettes, n'est pas vérifiée. Toutefois, la tendance qui se dessine depuis 1999, combinant une croissance régulière des contributions des communes et des recettes cantonales en train de s'affaiblir, mérite d'être suivie attentivement

#### 4.4 Les transferts dans les comptes de fonctionnement des communes

Cette quatrième section examine la place des transferts financiers [État → communes] et [communes → État] dans les comptes communaux agrégés. Elle est divisée en 3 parties, organisées de manière identique à celles de la section précédente. Dans une première sous-section (4.4.1), on mesure le poids des transferts verticaux dans les résultats annuels des comptes communaux agrégés de fonctionnement. Pour ce faire, les rapports “ $(\Sigma \text{ transferts [État} \rightarrow \text{communes]})/(\Sigma \text{ recettes des communes})$ ” et “ $(\Sigma \text{ transferts [communes} \rightarrow \text{État]})/(\Sigma \text{ dépenses des communes})$ ” sont inscrits dans un même support graphique (4-H). Les deux sous-sections suivantes reprennent chacune un de ces deux quotients pour analyser de

plus près et séparément l'évolution du numérateur et du dénominateur. Cette démarche permet de préciser le concept d'*autonomie budgétaire* en comparant les transferts reçus par les communes et leurs recettes globales (sous-section 4.4.2), et celui de *dépenses liées* dans le rapport entre les contributions communales à des dépenses cantonales et les dépenses de fonctionnement des communes (sous-section 4.4.3).

On obtient ainsi l'image "miroir" de l'analyse réalisée dans la section 4.3. On a déduit de cette dernière section que le canton ne cherche pas ou n'a pas le pouvoir de réduire les subventions aux communes lorsqu'il rencontre des difficultés budgétaires, ni d'augmenter les contributions communales plus vite que ses propres recettes si ces dernières faiblissent. La situation vécue par les communes peut être différente puisqu'elle dépend bien entendu de leurs propres comptes. Analyser cette situation est l'objet de cette quatrième partie de chapitre.

#### 4.4.1 Le poids des transferts dans les comptes des communes

De façon à avoir directement à disposition les données nécessaires à la construction du graphique 4-H, le tableau 4-5 établit les rapports entre les transferts verticaux, tirés du tableau 4-1 et les résultats des comptes communaux inscrits dans le tableau 4-3.

<u>Tableau 4-5</u>	Le poids des transferts dans les comptes des communes
colonne 19	colonne 2 (tableau 4-1) divisé par colonne 14 (tableau 4-3)
colonne 20	colonne 4 (tableau 4-1) divisé par colonne 12 (tableau 4-3)

L'année 2001 dans le tableau 4-5 correspond aux valeurs des graphiques 2-E et 2-F dans le chapitre 2 (sous-section 2.4.2).

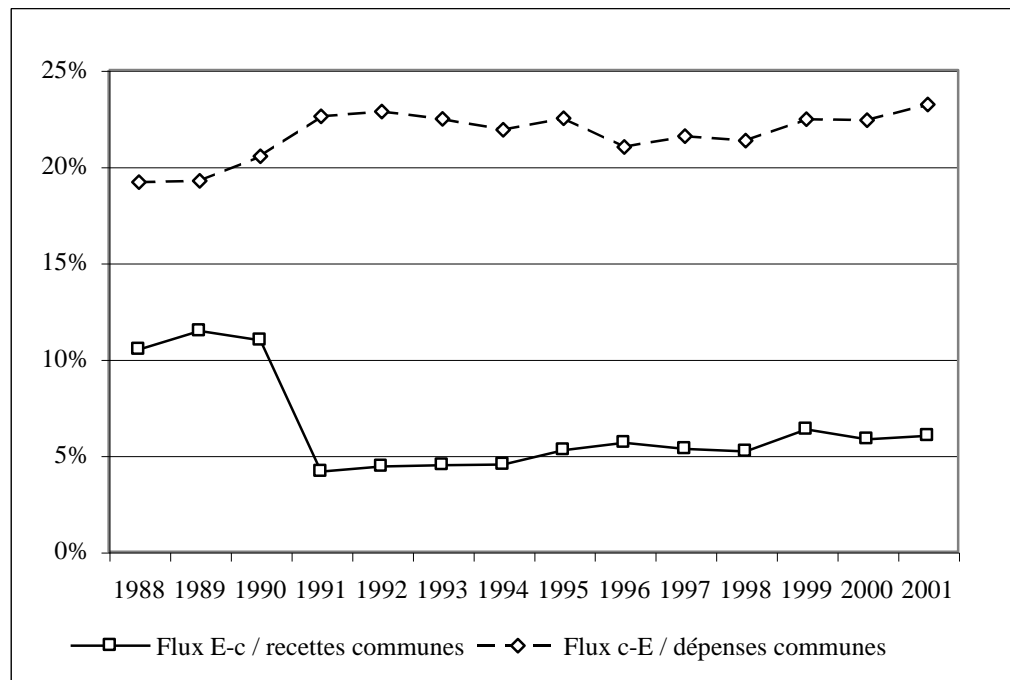
Pour la période de référence 1988 à 2001, le graphique 4-H présente la série temporelle des deux quotients suivants:

- (i) la mesure de l'autonomie budgétaire, c'est-à-dire les subventions et parts aux recettes dans le sens [État → communes] comparées aux recettes de fonctionnement de l'ensemble des communes;
- (ii) la mesure des dépenses liées, soit les contributions des communes à des dépenses cantonales dans le sens [communes → État] comparées aux dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes.

**Tableau 4-5 Le poids des transferts dans les comptes des communes**

année	comptes de fonctionnement des communes	
	flux E → c / recettes	flux c → E / dépenses
1	19	20
2002	comptes communaux: données non disponibles	
2001	6.02 %	23.21 %
2000	5.83 %	22.40 %
1999	6.34 %	22.45 %
1998	5.21 %	21.34 %
1997	5.34 %	21.58 %
1996	5.65 %	21.01 %
1995	5.26 %	22.50 %
1994	4.53 %	21.90 %
1993	4.49 %	22.46 %
1992	4.43 %	22.85 %
1991	4.16 %	22.59 %
1990	10.97 %	20.53 %
1989	11.46 %	19.25 %
1988	10.49 %	19.19 %

Sources: tableau 4-1, colonnes 2 et 4; tableau 4-3, colonnes 12 et 14.

**Graphique 4-H Les transferts financiers dans les comptes communaux**

Source: tableau 4-5

Entre 1990 et 1991, on retrouve l'importante baisse de la somme des transferts [État → communes], due à la prise en charge par le canton des traitements du personnel enseignant des écoles secondaires. La conséquence immédiate en est la diminution de 10,97 % à 4,16 % du poids des recettes en provenance du canton dans les recettes communales générales. L'augmentation de 2 pourcents de la part des dépenses liées [communes → État] dans les dépenses communales entre 1990 et 1991 est aussi largement expliquée par cette réorganisation.

Pour le reste, et dès 1992, les deux quotients sont relativement stables, sans amplitude de variation. De 4,16 % en 1991 la part des recettes communales provenant des caisses de l'État est passée à 6,02 % en 2001, ce qui représente une augmentation de 1,86 % sur les 10 ans. On distingue deux phases (tableau 4-5, colonne 19): un accroissement régulier de 4,18 % en 1991 à 5,65 % en 1996; puis des variations en sens alternés dès 1996, avec deux années de faible augmentation (1999 et 2001) et trois années avec un faible recul (1997, 1998 et 2000). Rien qui ne mette en péril les finances communales. Avec un poids des subventions cantonales et des parts aux recettes tournant actuellement autour de 6 %, les communes sont dans une situation de *forte autonomie budgétaire* – elles doivent trouver des ressources propres à hauteur de 94 pour cent.

De 22,59 % en 1991, la part des dépenses communales consacrées aux contributions à des dépenses cantonales est passée à 23,21 % en 2001, soit une augmentation de 0,62 pourcent. Cette part représente des *dépenses liées*, c'est-à-dire des dépenses que les communes doivent faire en application de dispositions légales contraignantes de type "principal-agent" (l'État étant le "principal" qui ordonne, comme autorité de tutelle; les communes étant les "agents" qui exécutent, ici des paiements).<sup>5</sup> Dans le graphique 4-H, la ligne du haut décline très légèrement entre 1991 et 1996 puisque cette part diminue de 22,59 % à 21,01 % - le poids le plus faible de la décennie. Dès 1996 et mis à part l'année 1998, on assiste à une tendance inverse, le poids des transferts payés passant de 21,01 % à 23,21 % des dépenses communales. Les communes ont donc essuyé une augmentation de leurs dépenses liées de 2,20 % sur cinq ans.

En longue durée (1991-2002), avec des augmentations restant modestes, on peut mettre en doute l'hypothèse selon laquelle l'État assainirait ses finances en reportant des charges sur les communes en leur demandant des contributions toujours plus élevées, et ce, sans égard à leur propre budget.

---

<sup>5</sup> Cette forme de dépenses liées n'est pas la seule. On a, d'une part, des contributions des communes à des dépenses cantonales: la tutelle est uniquement financière. Mais on a également l'obligation pour les communes de fournir directement certaines tâches sous l'autorité du "principal": l'école primaire, sous tutelle du canton, ou les mesures de protection de l'environnement, sous la double tutelle de la Confédération et du canton, en sont deux exemples.

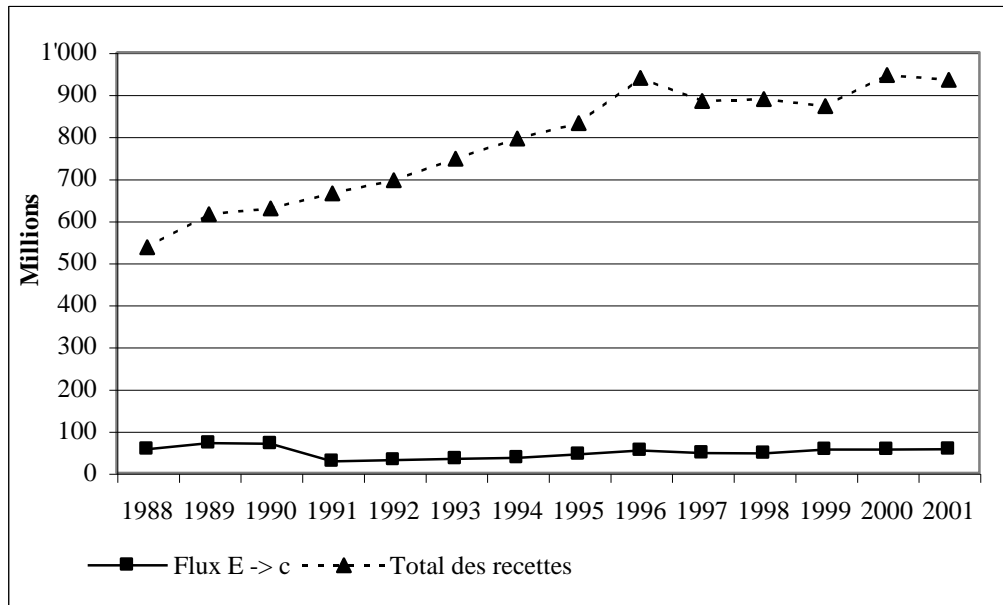
#### 4.4.2 L'autonomie financière des communes

On mesure l'autonomie financière des communes en comparant les ressources extérieures qu'elles obtiennent à leurs ressources propres (Dafflon 2000c). La comparaison des transferts financiers provenant du canton [État → communes] aux recettes de fonctionnement des communes appartient également à cette démarche. Le graphique 4-I montre, en termes absolus, l'évolution des flux [État → communes] et l'évolution des recettes de fonctionnement des communes pour la période 1988 – 2001. Sur la période de référence, on constate que les recettes de fonctionnement des communes augmentent de façon régulière jusqu'en 1996. Entre 1988 et 1996, elles sont multipliées par 1,75. Dès 1996, on constate un tassement de la courbe et à une évolution plus en dents de scie. Les recettes baissent jusqu'en 1999, remontent en 2000, puis baissent à nouveau en 2001, achevant la série sur une note plus incertaine, probablement aussi en raison du changement dans la perception des impôts directs (la taxation passe du système bisannuel post numerando à un système annuel).

La progression des transferts financiers allant du canton aux communes, quant à elle, a été expliquée dans la sous-section 4.3.2; nous n'y revenons pas ici.

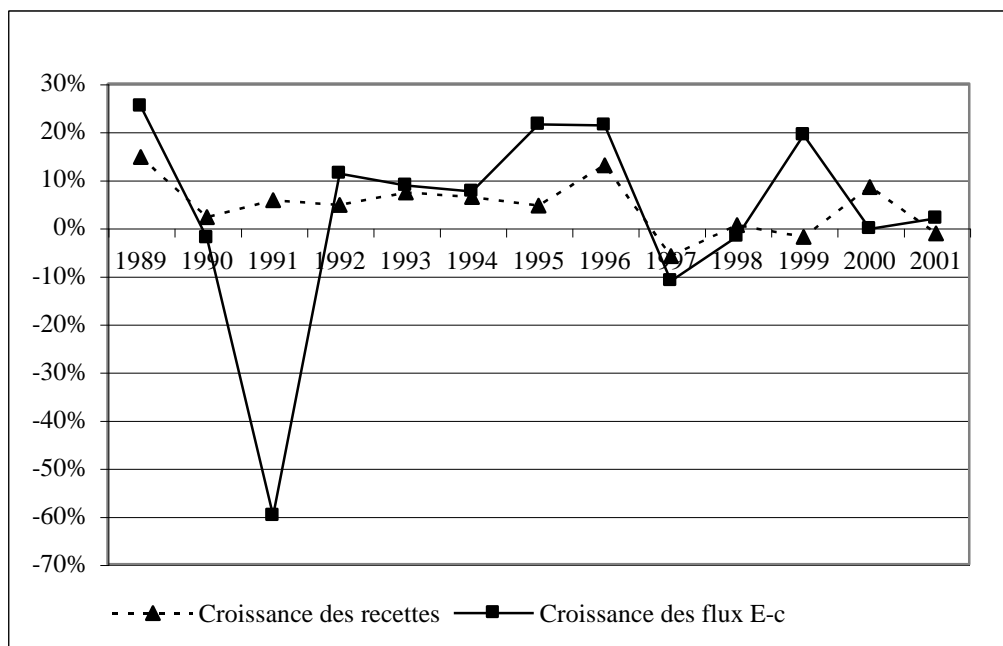
Afin de comparer ces deux tendances illustrées par le graphique 4-I, le graphique 4-J traduit ces progressions en francs en taux de croissance annuels. La courbe représentant les taux de croissance des flux [État → communes] ayant déjà été étudiée dans le graphique 4-E (sous-section 4.3.1), il n'est pas nécessaire de revenir sur la croissance largement négative de l'année 1991. Passé cette date, les deux courbes se croisent à plusieurs reprises, excluant l'hypothèse d'une croissance des flux proportionnelle à celle des recettes. Les transferts ont une croissance généralement positive sauf en 1997 (-11,07 %), en 1998 (-1,85 %) et en 2000 (- 0,26 %) (tableau 4-1, colonne 3). Les recettes communales augmentent jusqu'en 1996, mais sont assez variables sur la fin de période puisqu'elles baissent en 1997 (-5,88 %), en 1999 (-1,9 %) et en 2001 (-1,18 %) et accusent des écarts positifs en 1998 (+0,57 %) et en 2000 (+8,47 %) (tableau 4-3, colonne 15).

**Graphique 4-I** Transferts [État → communes] et recettes des communes



Sources: tableau 4-1, colonne 2 et tableau 4-3, colonne 14.

**Graphique 4 -J** Taux de croissance des flux [État → communes] et des recettes des communes



Sources: tableau 4-1, colonne 3 et tableau 4-3, colonne 15.



### 4.4.3 Les dépenses liées

La juxtaposition des dépenses communales aux contributions des communes à des dépenses cantonales (graphique 4-K) permet d'estimer leur poids moyen sur le budget communal, ce qui correspond à une estimation des dépenses liées de droit cantonal.

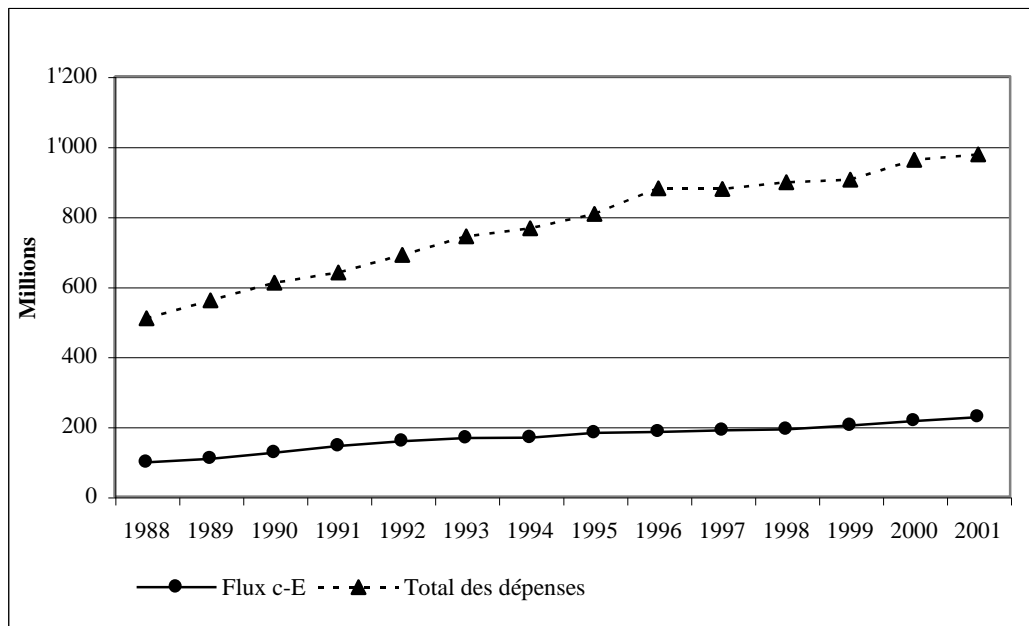
Les flux [communes → État], tout comme les dépenses des communes, croissent sur l'ensemble de la période de référence. Les transferts vers l'État augmentent plus vite que les dépenses. Sur 15 ans, les contributions des communes à des dépenses cantonales [communes → État] ont passés de 98 millions de francs à 244 millions de francs, soit un multiple de 2,49 (tableau 4-1, colonne 4). Durant la même période, les dépenses communales ont passés de 509 millions de francs à 977 millions de francs, ce qui représente un multiple de 1,92 (tableau 4-3, colonne 12). La confrontation de ces deux multiples permet de comprendre la plainte des communes disant que les dépenses liées pèsent de plus en plus fort dans leurs budgets de fonctionnement.

En longue période, pour les années 1988 - 2002, on a assisté à une évolution par laquelle les dépenses liées de droit cantonal augmentent à un rythme légèrement supérieur à leur dépenses totales (multiple 2,49 > 1,92), d'où un "grignotage" cantonal, ressenti comme une tutelle de centralisation.

La croissance des deux séries de données est très variable, en dents de scie. Baisse générale du taux de croissance des flux dans la première moitié de la période de référence jusqu'en 1994, on trouve ensuite deux périodes plus calmes, séparée par un pallier. La première se situe en 1996-1998, avec un taux de croissance aux environs de 2.55 %; la seconde en 1999-2001 avec un taux proche de 6 % (tableau 4-1, colonne 5). Mais pour la dernière année statistique 2002, le taux est à nouveau à la hausse à plus de 7 %.

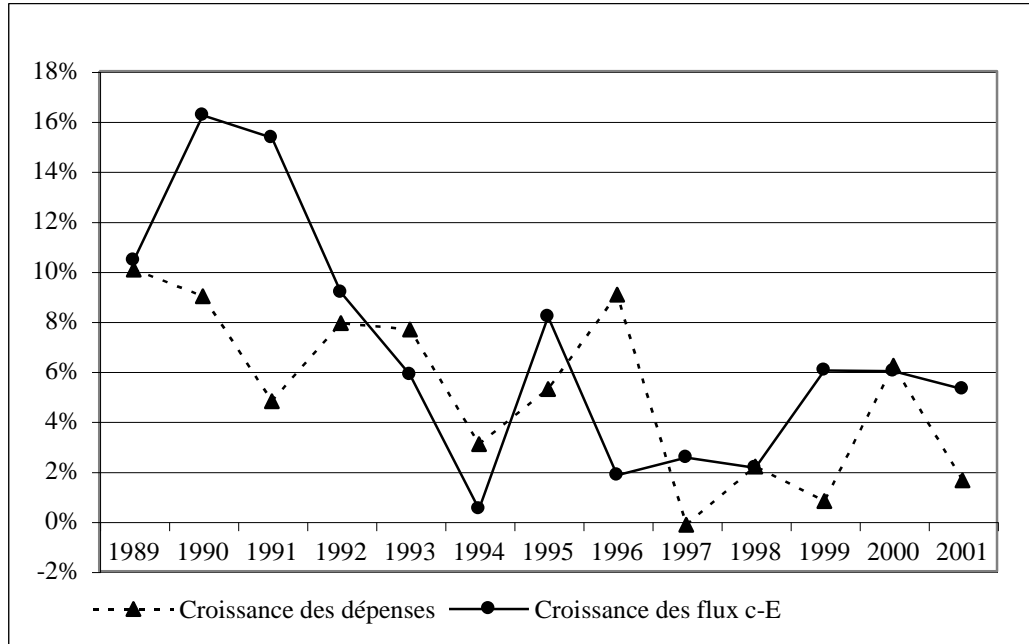
En comparant le taux de croissance des dépenses communales de fonctionnement à celui que nous venons de décrire, on peut distinguer trois périodes. De 1989 à 1992, le taux de croissances des dépenses est plus faible que celui des contributions communales aux dépenses cantonales; de 1993 à 1996, il est plutôt au-dessus (3 années sur quatre); dès 1997 il est pratiquement toujours au-dessous (avec des situations presque égales en 1998 et 2002).

**Graphique 4-K Transferts [communes → État] et dépenses des communes**



Sources: tableau 4-1, colonne 4 et tableau 4-3, colonne 12.

**Graphique 4-L Comparaison des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses des communes**



Sources: tableau 4-1, colonne 5 et 4-3, colonne 13.

Si le taux annuel de croissance des contributions communales à des dépenses cantonales est plus élevé que le taux de croissance des dépenses communales globales, il est probable que cela est ressenti comme un renforcement de la tutelle du canton. Or sur les treize années de la période de référence, de 1988 à 2001, cela s'est vérifié 8 fois sur 13.

## 4.5 L'analyse des flux par tâche

En analysant les flux financiers entre le canton et les communes d'une manière agrégée, on oublie que les transferts ne touchent pas de manière égale les dix domaines d'activité de la classification fonctionnelle, que ce soit en dépenses ou en recettes. Cette section se propose donc de découvrir quelles sont les tâches communales les plus touchées par les transferts, soit (i) celles pour lesquelles la proportion de dépenses liées est particulièrement élevée ou, (ii) inversement celles qui sont les plus dépendantes des transferts en provenance du canton.

La démarche est divisée en quatre sous-sections. La première (4.5.1) met en relation les flux [État → communes] et [communes → État] aux dix domaines d'activités publiques selon la classification fonctionnelle pour les flux de fonctionnement. Les résultats sont donnés dans le tableau 4-6. Trois domaines seulement justifient une analyse plus pointue: la formation et l'enseignement (4.5.2), la santé (4.5.3) et l'aide sociale (4.5.4). Dans le sens [État → communes], ces trois domaines absorbent 58 pour cent des subventions cantonales aux communes; dans le sens [communes → État], ils comptent pour 96 pour cent des contributions des communes à des dépenses cantonales.

### 4.5.1 Le poids des transferts par tâche

Afin de permettre une comparaison du poids des transferts financiers [État → communes] et [communes → État] par tâches dans les comptes communaux, deux aspects sont traités dans cette sous section: d'abord la répartition des transferts par chapitre de la classification fonctionnelle, pour en connaître la part relative; puis la comparaison de chaque transfert avec la tâche à laquelle il se rattache. On obtient ainsi la mesure de la marge de manœuvre budgétaire des communes, soit la part des dépenses qu'elles maîtrisent effectivement hors contribution à une dépense cantonale, ou bien lorsqu'il s'agit d'une subvention cantonale reçue, le pourcentage des dépenses subventionnées par le canton, donc de leur dépendance financière.

#### *L'importance relative des flux dans les tâches de la classification fonctionnelle*

Le tableau 4-6 récapitule en francs et en pour cent, la part des transferts selon les chapitres de la classification fonctionnelle du Plan comptable harmonisé, pour l'année 2001. On en tire deux enseignements:

- ✓ D'une part, ce tableau fait ressortir les domaines pour lesquels les relations financières sont plutôt complexes puisqu'il y a simultanément des transferts dans les deux sens, [État → communes] et [communes → État], pour des montants parfois importants.

- ✓ D'autre part, cela permet de sélectionner trois domaines, 2 Enseignement et formation, 4 Santé et 5 Affaires sociales, qui sont les plus gros bénéficiaires des ressources en provenance de l'État ou ceux pour lesquels les communes sont le plus mises à contribution.

**Tableau 4-6 Répartition des transferts par fonction, 2001**

Domaines	État → Communes		Communes → État	
	en francs	en %	en francs	en %
1	2	3	4	5
0 Administration	pas de transfert		pas de transfert	
1 Ordre public	43'786	0.08 %	644'871	0.28 %
2 Enseignement et formation	3'305'533	5.88 %	120'459'037	53.14 %
3 Culte, culture et loisirs	357'317	0.64 %	5'419'132	2.39 %
4 Santé	19'087'805	33.94 %	12'480'899	5.51 %
5 Affaires sociales	10'225'000	18.18 %	86'338'127	38.09 %
6 Transports et communications	pas de transfert		151'018	0.07 %
7 Environnement	152'143	0.27 %	pas de transfert	
8 Economie	1'902'914	3.38 %	pas de transfert	
9 Finances et impôts	21'168'894	37.64 %	1'199'997	0.53 %
<b>Total</b>	<b>56'243'392</b>	<b>100.00 %</b>	<b>226'693'081</b>	<b>100.00 %</b>

Source: tableau 2-1

Seul le chapitre 0 Administration échappe aux relations financières entre le canton et les communes. Le domaine des transports et communications n'est pas touché par les flux [État → communes], tandis que les domaines 7 Environnement et 8 Économie ne connaissent que des subventions versées par l'État. Ces quatre chapitres mis à part, tous les domaines d'activités communales enregistrent des flux dans les deux directions.

Trois domaines – 4 Santé, 5 Affaires sociales et 9 Finances et impôts – sont concernés pour la quasi totalité des subventions versées aux communes par le canton. La somme des transferts atteint pratiquement 90 % du total [État → communes]. Pour le domaine 9 Finances, deux types de transferts sont concernés: (i) la part de l'impôt sur les véhicules à moteur touche toutes les communes, tandis que (ii) les subventions d'encouragement aux fusions sont sélectives et ne concernent bien entendu que celles ayant décidé d'unir leurs forces.

Dans le sens inverse, ce sont les domaines de l'enseignement (2), des affaires sociales (5) et, dans une moindre mesure de la santé (4) où se situent essentiellement les contributions des communes à des dépenses cantonales, à hauteur totale de 96 pour cent.

Des transferts croisés existent dans cinq domaines, les chapitres 1 à 5 dans le tableau 4-6. Les plus importants apparaissent sous 4 Santé: plus de 19 millions de subventions cantonales, pour presque 12,5 millions de contributions communales, soit un solde net de 6,5 millions. Dans le domaine 5 Affaires sociales, le rapport est de 10,2 millions pour 86,3 millions de francs d'un sens à l'autre; il est plus faible dans le chapitre 2 Enseignement, 3,3 millions de subventions cantonales pour 120,4 millions de contributions communales. Le chapitre 9 Finances

constitue une exception: toutes les communes alimentent un fonds de fusion avec le canton, mais seules les communes fusionnées en bénéficient. Il n'y a pas symétrie des contributions (générales) et des versements (limités aux fusions).

### *Le poids des transferts dans les budgets communaux, par tâche*

En mettant en relation les subventions [État → communes] et les contributions [communes → État] avec les dépenses communales de fonctionnement, agrégées par tâche, il est possible de mesurer concrètement l'importance des unes et des autres et d'estimer la dépendance des communes face au canton. Le tableau 4-7 met en regard, pour l'année 2001, le total des dépenses communales par tâche (colonne 2) avec les montants totaux des transferts dans les deux directions, par tâche également. Les colonnes 4 et 6 donnent, en pour cent, le poids des dépenses ou des recettes de transfert par rapport au total des dépenses communales de fonctionnement, par tâche.

**Tableau 4-7 Rapport entre transferts financiers et tâches communales dans la classification fonctionnelle, comptes de fonctionnement, 2001**

domaines	dépenses communales	subventions E→c		contributions c→E	
		en francs	en %	en francs	en %
1	2	3	4	5	6
0 Administration	105'485'918	0	0.00 %	0	0.00 %
1 Ordre public	33'233'511	43'786	0.13 %	644'871	1.94 %
2 Enseignement et formation	227'293'828	3'305'533	1.45 %	120'459'037	53.00 %
3 Culte, culture et loisirs	38'768'332	357'317	0.92 %	5'419'132	13.98 %
4 Santé	80'179'315	19'087'805	23.81 %	12'480'899	15.57 %
5 Affaires sociales	145'751'309	10'225'000	7.02 %	86'338'127	59.24 %
6 Transports et communications	73'825'902	0	0.00 %	151'018	0.20 %
7 Environnement	111'988'712	152'143	0.14 %	0	0.00 %
8 Economie	29'281'079	1'902'914	6.50 %	0	0.00 %
9 Finances et impôts	131'055'456	21'168'894	16.15 %	1'199'997	0.92 %
<b>Totaux</b>	<b>976'863'364</b>	<b>56'243'392</b>		<b>226'693'081</b>	

Sources: tableaux 2-1 et 2-5

### *Subventions [État → communes]*

L'importance des flux de transfert par rapport aux dépenses communales renvoie à la notion d'autonomie budgétaire. Par ce calcul, on mesure la part des dépenses, par tâche, qui est financée par le canton et, par soustraction du 100 pour cent, la part qui doit être financée par la commune (sans toutefois tenir compte des normes de tutelle ou des mécanismes de collaboration intercommunale). Six domaines d'activité peuvent être considérés comme pratiquement autonomes vis-à-vis du canton dans la mesure où moins de 2 % des dépenses sont financés par des subventions cantonales. Ce sont les chapitres: 0 Administration, 1 Ordre public, 2 Enseignement et formation, 3 Culte, culture et loisirs, 6 Transports et communications et 7 Environnement.

Pour le reste, le domaine de la Santé (4) dépend à hauteur de presque 24 % du subventionnement de l'État, suivi par 5 Affaires sociales pour 7 % et par 6

Economie pour 6 %. Le domaine 9 Finances est un cas particulier, comme nous l'avons mentionné précédemment. Les domaines de la Santé et des Affaires sociales sont examinés séparément dans les sous-sections suivantes.

### ***Contributions [communes → État]***

La colonne 6 du tableau 4-7 donne pour chaque tâche communale la part des dépenses qui sert à financer la même fonction au niveau cantonal. On a ici affaire aux dépenses liées: les communes n'ont pas de marge de manœuvre sur leurs contributions qui, toutes, sont inscrites dans une loi. Les dépenses liées sont inexistantes dans trois domaines: 0 Administration, 7 Environnement<sup>6</sup> et 8 Economie. Elles sont réduites à moins de 2 % dans trois domaines: 1 Ordre public, 6 Transports et communications, 9 Finances. Restent quatre domaines à analyser.

Si le domaine 5 Affaires sociales pèse pour plus de 145 millions dans les dépenses communales, seulement 40 % de ce montant est géré par les communes; les 60 % restant sont des participations aux dépenses cantonales. Pour le chapitre 2 Enseignement et formation, 53 % des dépenses sont des dépenses liées à la même tâche cantonale, principalement pour les traitements du personnel enseignant. Enfin, respectivement 16 % et 14 % concernent les chapitres 4 Santé, et 5 Culture. Les domaines de l'enseignement, de la santé et des affaires sociales sont traités séparément dans les sous-sections qui suivent.

#### **4.5.2 Le domaine de l'enseignement**

Le choix du domaine de l'enseignement pour en analyser le détail des transferts financiers se justifie par l'importance à la fois des dépenses communales pour l'école et des contributions des communes aux dépenses cantonales pour les charges du personnel enseignant. Trois chiffres illustrent cette situation:

- ✓ en 2001, les dépenses des communes pour l'enseignement et la formation atteignaient 227'293'828 francs, soit le 23 pour cent du total des dépenses de fonctionnement, de 976'863'362 francs. C'est le plus gros chapitre des dépenses communales (CD-R, tableau 2-5).
- ✓ les contributions des communes aux dépenses cantonales pour l'enseignement et la formation représentent 53 % de tous les transferts (tableau 4-6);
- ✓ et également 53 % des dépenses communales pour les écoles (tableau 4-7).

L'analyse temporelle des relations financières entre le canton et les communes, pour ce chapitre "2 Enseignement et formation" est marquée par deux sauts, l'un entre 1990 et 1991 pour l'école secondaire, l'autre en 1996 et les années suivantes pour l'école primaire. Dans le premier cas, on est face à un changement de la méthode de subventionnement; dans le second, de la correction unique d'une erreur de calcul des répartitions intercommunales. Ces deux événements

---

<sup>6</sup> Là encore, l'analyse est centrée sur la relation financière exclusivement, et pas du point de vue des normes de tutelle légale. Dans le domaine de l'environnement, on sait que les communes appliquent purement le droit fédéral en matière des eaux usées et de déchets. Elles sont "agents" et n'ont qu'une marge très restreinte de décision.

expliquent les cassures dans les courbes tendanciennes présentées dans les graphiques 4-N et 4-P ci-après.

Dans l'ordre chronologique, la première modification dans la direction des transferts financiers intervient en 1990 pour l'école secondaire (CD-R, Annexe 3-A, sous-section 3.2.2 et encadré 212 Ecole secondaire). Le domaine de l'enseignement secondaire est concerné par trois subventions cantonales, dont deux seulement sont encore activées à ce jour: la participation aux traitements du personnel enseignant (avec un gros changement en 1990 et des soldes résiduels payés jusqu'en 1996), la location de locaux dès 1996 et l'éducation à la santé dès 1997. Jusqu'en 1990, l'État subventionnait à hauteur de 70 % les communes (ou les associations de communes) pour les dépenses salariales et les charges sociales du personnel enseignant de niveau secondaire. La loi scolaire du 21 septembre 1990 a renversé les flux de financement. C'est désormais l'État qui prend en charge la totalité des frais et qui demande une participation de 30 % aux communes.

En ce qui concerne l'école primaire, une modification extraordinaire intervient en 1996. En effet, à la suite d'une erreur constatée dans le calcul des montants demandés aux communes pour les frais afférents à l'école primaire (méthode du treizième passage: voir CD-R, Annexe 3-A, encadré 212 Ecole secondaire et sous-sections 7.4.2, ainsi que), l'État a rétrocedé aux communes victimes de l'erreur, la somme de 8'179'780 francs. Dans la même opération, de 1996 à 2001, l'État a demandé aux autres communes, qui avaient indûment bénéficié de l'erreur, un remboursement pour une part de 6'189'276 francs.

Le tableau 4-8 ci-dessous récapitule l'ensemble des données qui ont été utilisées pour construire les graphiques de la sous-section. Les dépenses de l'État qui ont été prises en considération dans les comptes sont celles qui figurent dans la statistique fonctionnelle sous "20 Jardins d'enfants" et "21 Écoles publiques". Puisque la présentation des comptes sous forme de statistique fonctionnelle n'existe pas avant 1995, il a fallu pour les années 1992 à 1994, chercher dans les comptes par direction, les montants relatifs à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. On trouve ces informations sous les postes "3203 Enseignement préscolaire", "3205 Enseignement primaire" et "3210 Cycle d'orientation". Pour les dépenses des communes, on a simplement repris le montant global passé en dépenses sous "2 Enseignement et formation".

**Tableau 4-8 Taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État et des communes pour l'enseignement, 1992-2002**

Année	Dépenses de l'État	Croissance dépenses	Dépenses des communes	Croissance dépenses	Flux [communes → État]	Croissance flux
1	2	3	4	5	6	7
2002	284'477'144	5.65 %	non disponible	-	123'107'486	2.20 %
2001	269'252'217	3.55 %	227'293'828	3.75 %	120'459'037	3.11 %
2000	260'016'021	0.73 %	219'086'180	3.90 %	116'830'263	3.24 %
1999	258'134'120	4.19 %	210'855'557	3.49 %	113'169'172	2.98 %
1998	247'760'900	5.20 %	203'752'914	3.68 %	109'896'717	3.33 %
1997	235'510'260	-0.21 %	196'527'267	0.74 %	106'354'057	1.52 %
1996	235'994'175	11.40 %	195'077'540	5.98 %	104'757'947	9.02 %
1995	211'839'402	6.16 %	184'077'411	7.24 %	96'086'448	2.06 %
1994	199'540'237	-0.47 %	171'647'737	-	94'150'092	2.37 %
1993	200'491'134	8.35 %	non disponible	-	91'969'856	3.73 %
1992	185'046'879	6.42 %	158'062'191	8.36 %	88'665'420	7.07 %

Sources: colonne 2: comptes de l'État (1992 – 2002); colonne 4: tableau 2-5; colonne 6: tableau 2-1

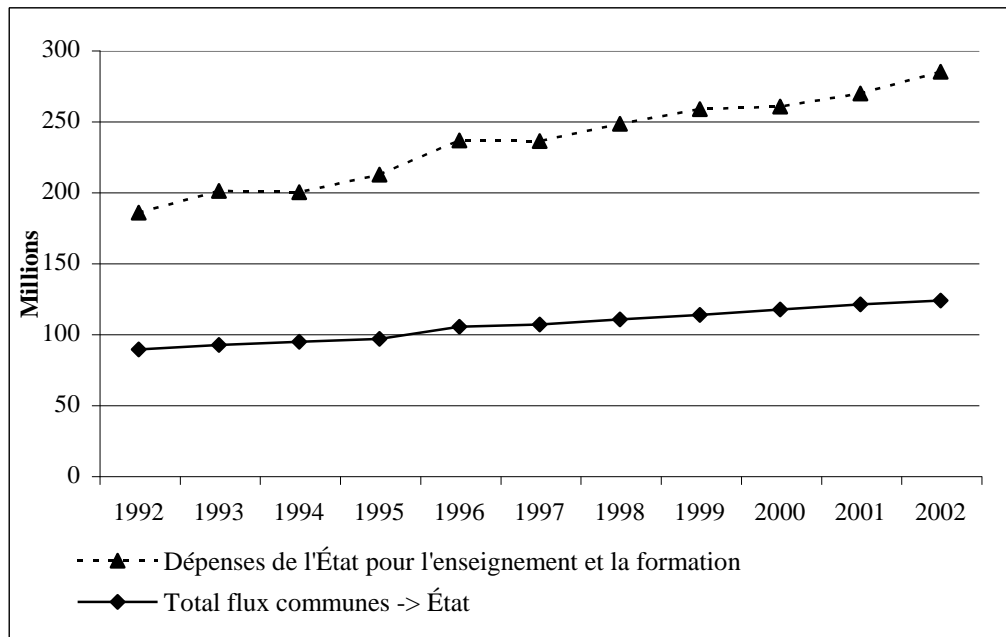
### *Les contributions des communes par rapport aux dépenses de l'État pour l'enseignement*

Durant ces dix dernières années, les contributions des communes aux dépenses de l'État pour l'enseignement ont suivi une évolution régulière, très légèrement en retrait par rapport aux dépenses cantonales pour la même fonction. Les flux [communes → État] partent d'un montant de 88'665'420 francs en 1992 pour arriver à 123'107'486 francs en 2002. Cela représente une augmentation de 39 % environ. En ce qui concerne les dépenses de l'État, la progression est plus élevée puisqu'elle atteint 54 % sur cette même période. Le graphique 4-M exprime ces deux tendances régulières et ne marque guère qu'une légère accélération sur l'année 1996, ce qui correspond à la correction décrite ci-dessus.

On peut reprendre cette série temporelle en considérant les taux de croissance des dépenses de l'État pour l'enseignement et des contributions des communes à celles-ci. C'est ce que fait le graphique 4-N. À partir de ce graphique, on ne peut pas affirmer que l'État couvre une partie plus grande de ses dépenses liées à l'enseignement par des contributions communales. Encore une fois, les courbes se croisent à plusieurs reprises. Ce phénomène s'explique sans doute par l'impossibilité qu'a le canton d'adapter rapidement les contributions des communes à l'évolution des dépenses puisque la contribution des communes est fixée dans la Loi scolaire, non négociable lors des procédures budgétaires annuelles.

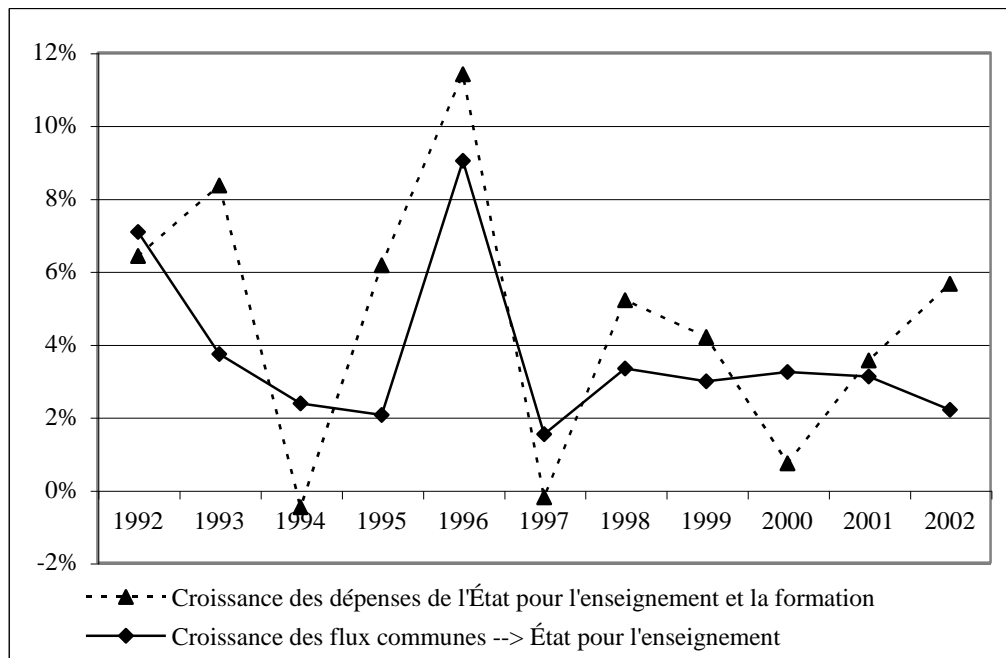


**Graphique 4-M** Évolution des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour l'enseignement



Source: tableau 4-8

**Graphique 4-N** Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour l'enseignement



Source: tableau 4-8

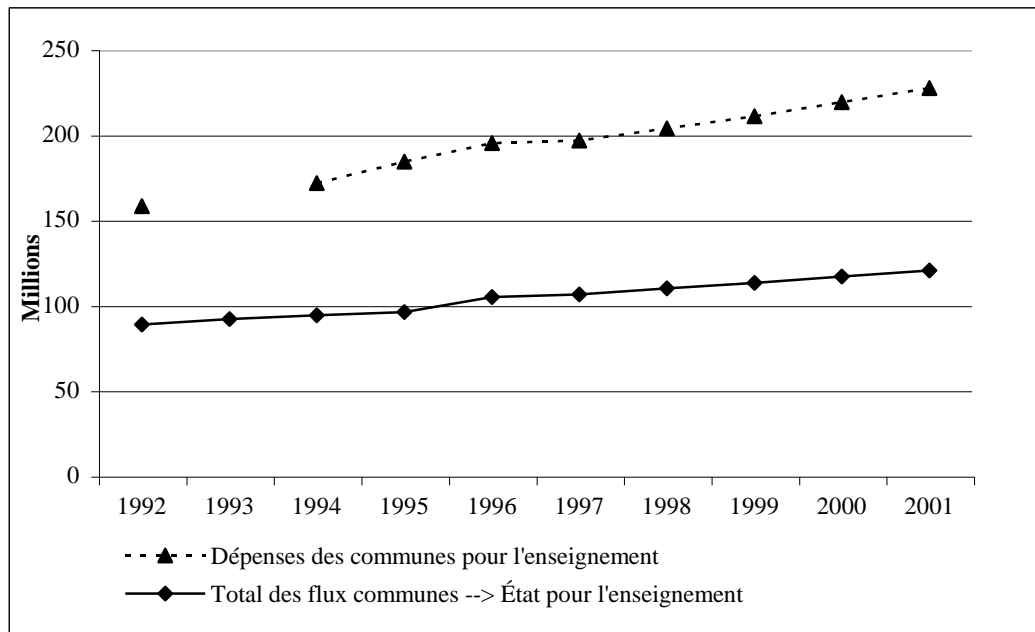
***Les contributions des communes par rapport aux dépenses des communes pour l'enseignement***

L'analyse de la place dans les comptes communaux des contributions des communes aux dépenses du canton pour l'enseignement est un peu plus difficile car il n'existe pas de données statistiques pour les comptes communaux 1993. On a donc travaillé avec une série temporelle raccourcie. Les résultats 2002 n'étaient, quant à eux, pas encore disponibles au moment de l'étude.

Les graphiques 4-O et 4-P donnent les comparaisons en francs et, respectivement, en taux de croissance des dépenses.

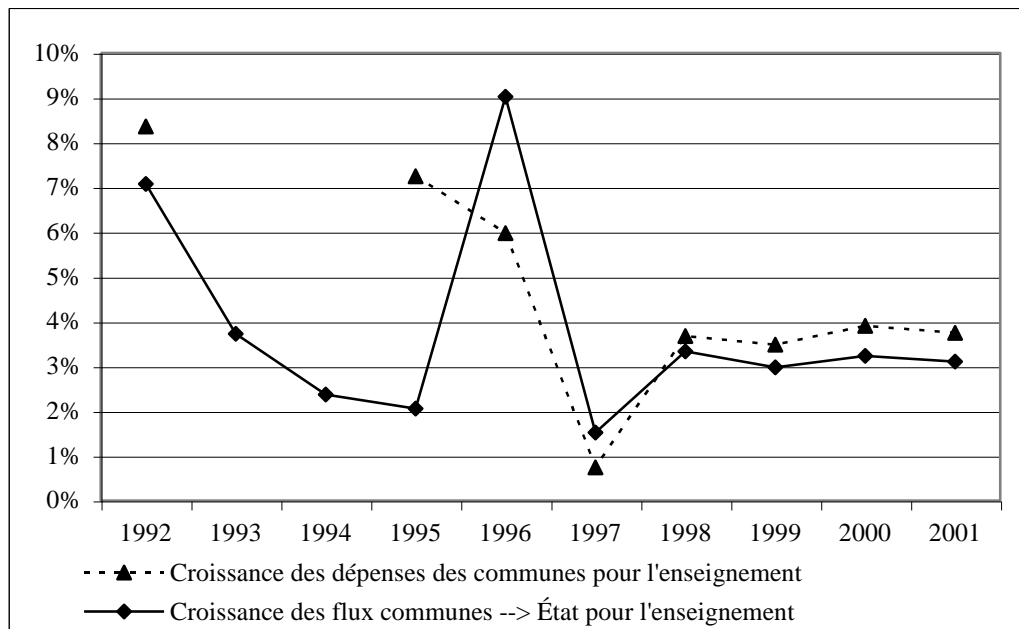
De 1992 à 2001, les dépenses communales pour l'enseignement et la formation ont augmenté de 44 %, passant de 158'062'191 francs à 227'293'828 francs. Dans la même période, les contribution des communes en direction de l'État ont également augmenté, mais à hauteur de 36 % "seulement". Les dépenses propres des communes pour les écoles augmentent plus rapidement que les contributions demandées par l'État. L'année 1997 marque un léger ralentissement, qui est l'effet miroir de la correction apportée en 1996 dans le remboursement des frais afférents à la scolarité primaire (à la subvention de 8,1 millions de francs en 1996 correspondait des remboursements pour 3,8 millions de francs; dès 1997, ces remboursements sont moins importants parce qu'étalés sur trois ans).

**Graphique 4-O** Évolution des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour l'enseignement



Source: tableau 4-8

**Graphique 4-P** Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour l'enseignement



Source: tableau 4-8

### 4.5.3 Les dépenses pour les hôpitaux

Le poids du chapitre "4 Santé" n'est pas énorme dans les comptes communaux puisque cela ne représentait guère que le 8 % environ des dépenses de fonctionnement en 2001. Nous le considérons séparément des résultats globaux pour deux raisons. (1) C'est avant tout le financement des hôpitaux qui concerne les montants les plus importants des transferts financiers. Or les taux de croissance des dépenses hospitalières, donc des participations communales au canton ou aux associations de communes, sont montés en flèche durant les années récentes. (2) C'est un système dual qui mérite explication. Comme on l'a décrit dans le chapitre 3 (CD-R, Annexe 3-A, sous-section 3.2.4 et encadré 40), il est nécessaire de scinder en deux catégories les relations financières entre le canton et les communes pour la question du financement des hôpitaux. D'une part, le canton subventionne les hôpitaux de district; tandis que, d'autre part, les communes du district de la Sarine participent aux dépenses de l'hôpital cantonal pour la part fonctionnelle correspondant à la tâche d'hôpital de district.

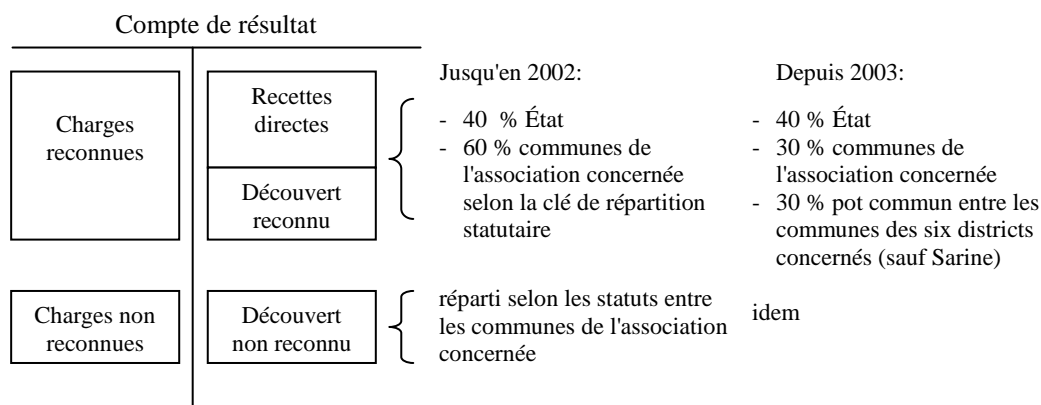
#### *Les hôpitaux de district*

La Loi de 1984 sur les hôpitaux ayant été modifiée pour les années 2003 à 2006, on est en présence d'un double régime. Dans le cadre de la planification hospitalière cantonale, les communes sont légalement responsables de la gestion et de l'exploitation des hôpitaux de district par le biais des associations de communes. Sous l'angle financier, jusqu'en 2002, l'État intervenait en participant à hauteur de 40 % au déficit net d'exploitation "reconnu". Cela représentait presque 25 millions en 2002.

De 2003 à 2006, une nouvelle répartition des excédents de dépenses des hôpitaux de district est prévue, de la manière suivante:

- 40 % de l'excédent des dépenses reconnu est mis à la charge de l'État (sans changement);
- 30 % de l'excédent des dépenses reconnu est mis dans un pot commun, puis réparti entre les communes des six districts (sauf celui de la Sarine), pour 50 % selon le chiffre de leur population légale et pour 50 % en proportion inverse de leur classification, le chiffre de la population servant de multiplicande;
- 30 % soit le solde + les dépenses non reconnues sont à charge des communes de l'association concernée, selon la clé de répartition prévue dans leurs statuts (voir chapitre 11).

Le schéma 4-Q résume la répartition des frais pour un hôpital de district avant et après 2003:

**Schéma 4-Q Répartition du déficit d'exploitation des hôpitaux de district**

Source: fiche technique concernant les hôpitaux (CD-R, Annexe 3-A, sous-section 3.2.4, encadré 40)

***La participation des communes du district de la Sarine à l'hôpital cantonal***

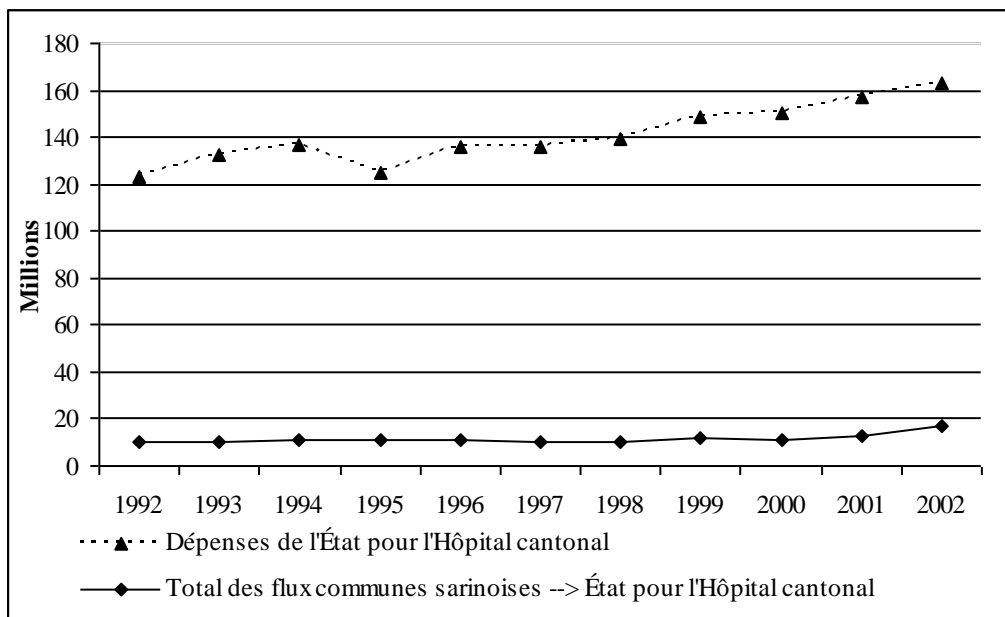
Comme la création de deux structures hospitalières publiques n'a pas lieu d'être dans le district de la Sarine puisque le canton y gère déjà l'Hôpital cantonal, le sens des transferts financiers est ici inversé. Ce sont les communes du district qui participent pour une part à l'excédent des dépenses de l'H.C. pour son rôle reconnu d'hôpital de district. Actuellement, cette part a été calculée à 43.22 % de l'excédent des dépenses d'exploitation. Le tableau 4-9 récapitule les données qui ont été utilisées pour construire les graphiques 4-R et 4-S:

**Tableau 4-9 Taux de croissance des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal, 1992-2002**

Année	Dépenses de l'État	Croissance dépenses	Flux [communes sarinoises → État]	Croissance flux
1	2	3	4	5
2002	162'762'512	3.65 %	17'164'494	37.53 %
2001	157'029'611	4.24 %	12'480'899	16.80 %
2000	150'639'058	1.60 %	10'686'067	-8.19 %
1999	148'262'764	6.26 %	11'638'994	16.35 %
1998	139'528'823	2.95 %	10'003'347	0.15 %
1997	135'532'114	-0.41 %	9'987'895	-6.07 %
1996	136'089'516	9.30 %	10'633'619	-4.61 %
1995	124'514'041	-8.80 %	11'146'966	1.95 %
1994	136'532'871	2.90 %	10'933'952	4.93 %
1993	132'680'991	8.07 %	10'420'247	0.37 %
1992	122'776'360	10.26 %	10'381'625	9.66 %

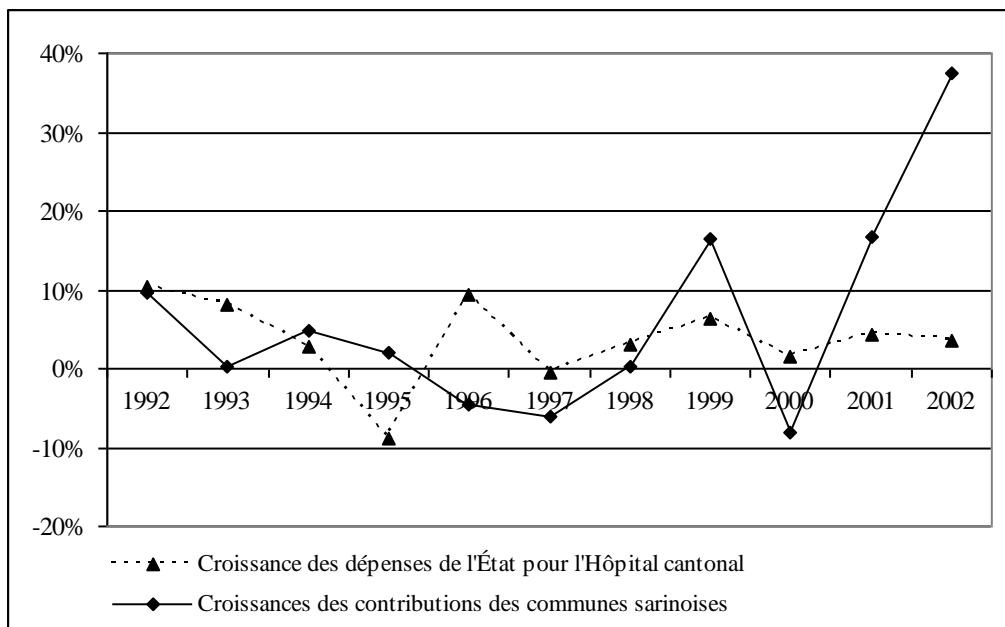
Sources: Tableau 2-1 et Comptes de l'État, 1992 – 2002

**Graphique 4-R** Évolution des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal



Source: tableau 4-9

**Graphique 4-S** Évolution des taux de croissance des flux [communes sarinoises → État] et des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal



Source: tableau 4-9

La participation des communes sarinoises était de 7,4 millions de francs en 1990, pour atteindre 12,5 millions de francs en 2001 et faire un bond record à 17,2 millions de francs en 2002. Dans le graphique 4-R, pour la période 1992-2002, les contributions [communes sarinoises → État] ont passé de 10'381'625 francs en 1992 à 17'164'494 francs en 2002, ce qui représente une progression de 65 % sur 10 ans. Les dépenses cantonales pour l'hôpital (dans les comptes de l'État: sous le chapitre "3615 Hôpital cantonal") passent de 122'776'360 francs en 1992 à 162'762'512 francs en 2002, une progression de 36 % environ. Certes, les montants sont difficilement comparables en valeur absolue puisqu'il faudrait distinguer les taux de croissance des dépenses de l'hôpital cantonal comme tel, et de la part "hôpital de district". Cela n'est pas possible; il n'en reste pas moins que les contributions communales ont augmenté presque deux fois plus rapidement que les dépenses du canton pour l'hôpital cantonal sur la période 1992-2002.

En terme de taux de croissance, dans le graphique 4-S, après la baisse sensible des contributions des communes sarinoises de 1993 à 1997, on ne peut plus observer de tendance nette. Après cette année là, les flux se croisent à 3 reprises (1999, 2000 et 2001), ne permettant, là encore, pas de conclusions quant à une volonté cantonale de faire participer les communes proportionnellement plus et à long terme, à une hausse des dépenses de l'État pour l'Hôpital cantonal. Toutefois, l'évolution enregistrée en 2001 et 2002 peut être source d'inquiétudes communales et doit être suivie avec attention.

#### 4.5.4 Le domaine des affaires sociales

Depuis 1998, le chapitre "5 Affaires sociales" est devenu la deuxième tâche la plus onéreuse dans les comptes communaux de fonctionnement, derrière l'enseignement et la formation. Avec un total des dépenses de 145'751'309 francs en 2001, elle représente environ 15 % du total du budget de fonctionnement. Dans ce chapitre, les transferts financiers entre le canton et les communes sont relativement importants. Trois chiffres le soulignent:

- ✓ les subventions du canton aux communes pour l'aide sociale représentent 34 % des flux [État → communes];
- ✓ les contributions des communes aux dépenses d'aide sociale du canton correspondent à 38 % du total des flux [communes → État];
- ✓ mais dans le chapitre "5 Aide sociale" des comptes communaux, ces contributions absorbent 59 % des dépenses (en 2001).

Le tableau 4-10 montre, de surcroît, que l'on se situe dans un domaine où les marges de manœuvre décisionnelles et dépeniées des communes sont limitées de manière prépondérante par la législation fédérale et cantonale, puisqu'on est dans les fonctions liées aux assurances sociales, à l'assurance maladie et aux soins spéciaux.

**Tableau 4-10 Les flux [communes → État] pour les affaires sociales, 2002**

Part des communes	Flux communes → État	Poids du flux en %
financement de l'AVS, l'AI, et PC	40'901'306	45 %
financement de la caisse-maladie	10'652'659	12 %
excédent des dépenses d'exploitation des instituts	22'498'096	25 %
soins spéciaux dans les EMS	11'550'001	13 %
allocations familiales	1'536'417	5 %
récupération des pensions alimentaires	1'143'644	
fonds de l'emploi	1'414'542	
autres	810'902	
<b>Total</b>	<b>90'507'567</b>	<b>100.00 %</b>

Source: tableau 2-1

**Tableau 4-11 Taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État et des communes pour les affaires sociales, 1992-2002**

Année	Dépenses de l'État	Croissance dépenses	Dépenses des communes	Croissance dépenses	Flux [communes → État]	Croissance flux
1	2	3	4	5	6	7
2002	369'421'378	3.98 %	non disponible		90'329'267	4.62 %
2001	355'286'945	-1.24 %	145'751'309	4.25 %	86'338'127	5.57 %
2000	359'735'352	4.68 %	139'808'404	13.08 %	81'781'901	12.97 %
1999	343'653'129	13.82 %	123'634'902	10.65 %	72'391'324	10.26 %
1998	301'927'792	5.67 %	111'734'932	10.17 %	65'653'802	0.32 %
1997	285'730'159	9.94 %	101'420'300	-0.18 %	65'446'331	5.92 %
1996	259'906'686	1.24 %	101'607'900	4.29 %	61'791'124	-7.75 %
1995	256'719'893	18.62 %	97'431'237	19.01 %	66'979'046	23.10 %
1994	216'417'600	-2.83 %	81'866'653		54'411'924	-3.01 %
1993	222'731'876	6.92 %	non disponible		56'101'390	13.12 %
1992	208'323'346	12.38 %	70'140'100	10.17 %	49'592'719	11.95 %

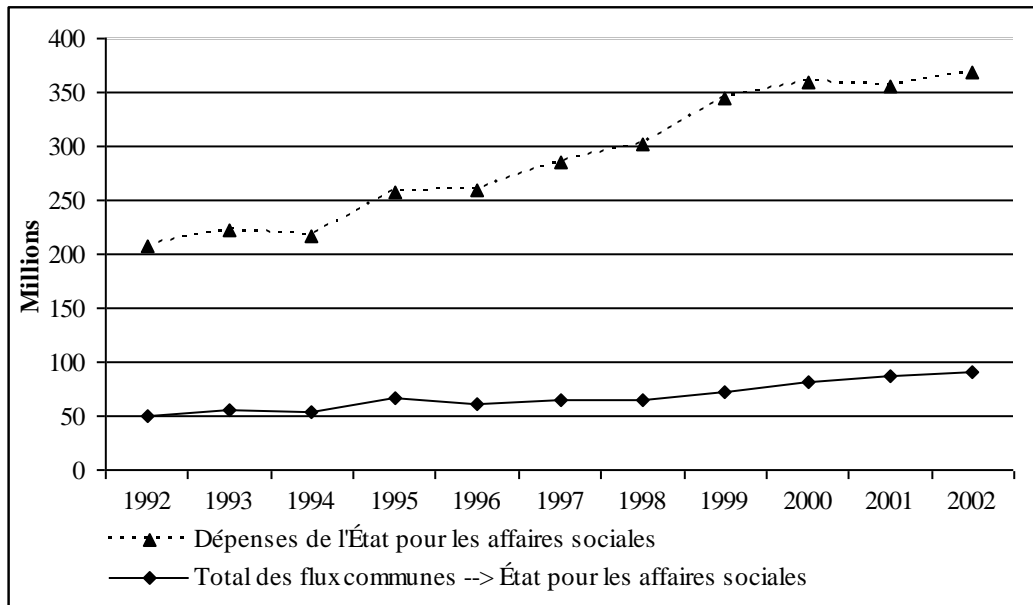
Sources: tableaux 2-1, 2-4 et 2-5; Comptes de l'État, 1992 – 2002

Les contributions publiques à l'AVS et l'AI, ainsi que les subventions au financement des primes d'assurance maladie pour les assurés de condition modeste découlent de la législation fédérale. Cette dernière définit la part supportée par les cantons. La législation cantonale précise ensuite la part à reporter, le cas échéant, sur les communes. Ces dernières ne font que participer aux dépenses cantonales sans pouvoir de décision. Notons que selon le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et le canton (RPT), la Confédération reprendrait à sa charge l'entier des contributions publiques concernant l'AVS et l'AI. Les dépenses concernant les prestations complémentaires AVS et AI seraient financées par les cantons (actuellement elles le sont à hauteur de 5/8<sup>ème</sup> par la Confédération et 3/8<sup>ème</sup> par les cantons).

La part de l'excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour personnes handicapées et la participation des communes aux soins spéciaux dans les EMS sont définies par la législation cantonale. Les communes n'ont pas de pouvoir de décision ou de gestion pour ces tâches de niveau cantonal. Avec la RPT, la Confédération adoptera une loi fédérale fixant les conditions cadres pour

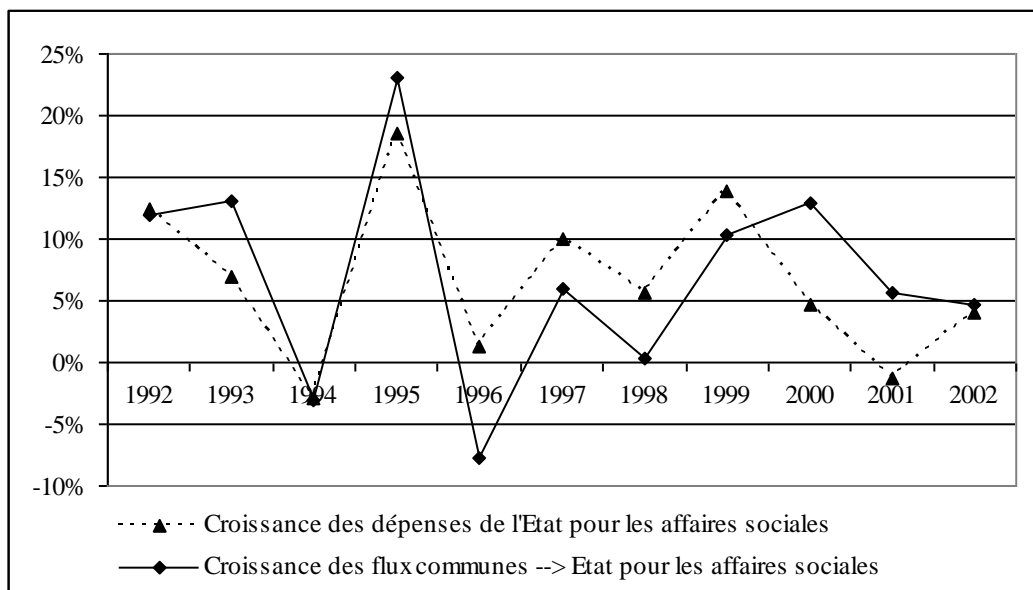


**Graphique 4-T Évolution des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour les chapitres sélectionnés du domaine des affaires sociales**



Source: tableau 4-11

**Graphique 4-U Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses de l'État pour les chapitres sélectionnés du domaine des affaires sociales**



Source: tableau 4-11

la construction et l'exploitation d'institutions pour personnes handicapées et les stratégies cantonales à ce sujet devront être examinées et approuvées par une commission spécialisée. Toutefois, les communes continueront à participer financièrement à la construction et à l'exploitation des institutions. L'aide et les soins à domicile pour les personnes âgées ou handicapées incomberont aux cantons uniquement. Les subventions actuellement versées par l'AVS seront désormais à la charge de ces derniers jusqu'à ce qu'ils aient établi une réglementation détaillée dans ce domaine.

Afin de regrouper l'ensemble des résultats qui ont été nécessaires à la construction des graphiques 4-T à 4-W, le tableau 4-11 donne pour la période de référence les totaux des dépenses de l'État et des dépenses des communes pour le domaine des affaires sociales (colonnes 2, resp. colonne 4), les totaux des flux [communes → État] pour le même domaine (colonne 6) ainsi que les taux de croissance respectifs (colonnes 3, 5 et 7):

### *Les contributions des communes par rapport aux dépenses de l'État pour l'aide sociale*

Une première manière d'analyser les contributions des communes aux dépenses cantonales d'aide sociale consiste à les mettre en relation, d'abord pour les montants annuels (graphique 4-T), ensuite en comparant les taux de croissance respectifs (graphique 4-U). Comme l'information sur la classification fonctionnelle fait défaut pour les années 1992 à 1994, les dépenses cantonales prises en considération sont celles qui figurent dans le compte de l'État, sous la direction de la santé publique et des affaires sociales, pour les centres de charge "3645 Département des affaires sociales", "3650 Service social", "3655 Assurances sociales" et "3665 Office des mineurs".

De 208'323'346 francs en 1992, les dépenses d'aide sociale de l'État ont augmenté à 369'421'378 francs en 2002, ce qui représente un taux de croissance globale de 77 %. Pour la même période, les contributions communales ont passé de 49'592'719 francs à 90'329'267 francs, ce qui fait une progression de 82 %. On a donc, en termes relatifs, un léger déplacement de la charge sur les communes, à hauteur de 5 %. Mais, d'autre part, les subventions cantonales aux communes, principalement pour l'aide sociale, qui n'existaient pratiquement pas avant 1995, ont passé de 7 millions de francs en 1995 à 9,5 millions de francs en 2002, avec un pic en 1999 à 14,7 millions de francs.

### *Analyse temporelle et taux de croissances*

L'analyse de la série temporelle du chapitre "5 Affaires sociales" dans le tableau 2-1 des flux financiers entre le canton et les communes dans les comptes de fonctionnement, est celle qui fait apparaître le plus de changements dans les relations financières État-communes. On peut préciser l'analyse par groupe de tâches de la manière suivante.

- ✓ Dans le **groupe 50**, les contributions des communes aux dépenses cantonales pour les **prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI**, ont été supprimées de 1991 à 1994 suite à une motion déposée par le député P. Boivin (ville de

Fribourg) et acceptée par le Grand Conseil. Le gouvernement avait bien essayé de réduire de 50 % à 20 % les contributions communales (BGC, 1989: 2527-2538), mais ses arguments – purement budgétaires – n'avaient pas convaincu. La loi du 22 novembre 1989 modifiant celle du 16 novembre 1965 sur les PC<sub>AVS + AI</sub> supprimait les contributions communales dès 1991.

- ✓ En 1993, face à une situation budgétaire difficile, le gouvernement cantonal proposait un paquet financier contenant une hausse du coefficient d'impôt, diverses mesures d'économie et des reports de charges sur les communes, dont une contribution de 30 % aux dépenses pour les prestations complémentaires. Ce projet fut rejeté en votation populaire le 24 octobre 1993. Mais, tenace, reprenant le dossier du redressement des finances cantonales, le gouvernement obtint par la loi du 14 janvier 1994 modifiant celle de 1965 sur les PC<sub>AVS + AI</sub> que les communes participent à nouveau à hauteur de 25 % à ces dépenses – une contribution fonction du chiffre de la population légale, pondérée par un coefficient inverse de la classification des communes. On a donc, dans le tableau 2-1, la réintroduction des contributions communales en 1995, à hauteur de 15 millions de francs cette première année, baissant à 12,4 millions de francs en 1996 pour atteindre 16,5 millions de francs en 2002, soit un taux de croissance de 33 pour cent en 6 ans.
- ✓ Dans le **groupe 52** concernant **l'assurance maladie**, le système de subventionnement public a été modifié dès 1996 avec l'introduction de la LAMal. Avant 1995, les pouvoirs publics subventionnaient directement les compagnies et sociétés d'assurance maladie. Les cantons participaient à ce subventionnement, fixé par la législation fédérale, et pouvaient demander une participation aux communes – ce qui se pratiquait à Fribourg. Dès l'entrée en vigueur de la LAMal, les subventions fédérales et cantonales s'adressent non plus aux caisses maladie pour elles-mêmes, mais aux assurés de condition économique modeste. Les cantons peuvent faire participer les communes – ce qui se pratique à Fribourg. Il faut ainsi distinguer deux périodes dans l'analyse temporelle: jusqu'en 1995, avec des contributions communales oscillant entre 3,5 et millions de francs, puis dès 1996. Les contributions des communes au subventionnement des assurés de condition modeste ont passé de 4,1 millions de francs en 1996 à 10,7 millions de francs en 2002, une croissance globale de 157 %, la plus forte de toutes les contributions communales à des dépenses cantonales sur toute la période 1988 – 2002 considérée.
- ✓ Dans le **groupe 55** concernant les **institutions pour handicapés** et les **établissements pour personnes âgées**, les contributions des communes ont connu (i) une première phase de croissance, de 1988 à 1993, passant de 8,6 millions à 32,3 millions; (ii) une deuxième phase de décroissance, de 1993 à 1996, avec des contributions s'élevant à 23,4 millions de francs cette dernière année; (iii) puis une reprise assez forte dès 1996, pour atteindre 34 millions en 2002.
- ✓ Des modifications importantes sont également intervenues dans le **groupe 58** concernant **l'aide sociale**. Premièrement, le régime financier de l'assistance et de l'aide individuelle a changé en 1995. En fait, la loi du 14 novembre 1991

sur l'aide sociale a modifié la définition et le champs des bénéficiaires de l'aide (articles 7 et 8 LASoc), avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 1994. La première répartition entre canton et communes des frais qui en découlent, apparaît au compte 1995. Les motifs exacts du changement ne peuvent pas être précisés ici, le Bulletin des séances du Grand Conseil 1991 étant introuvable (Message du 12 mars 1991).

- ✓ Dans le même groupe 58, mais pour les mesures liées à la lutte contre le chômage, les communes participent dès 1998 au financement du fonds de l'emploi, pour des montants qui varient très sensiblement d'une année à l'autre selon la situation sur le marché du travail et l'évolution conjoncturelle de l'économie. Là il est difficile de discerner une tendance à moyen terme du taux de variation des contributions communales. Participant de la même démarche, apparaissent aussi dès 1997 dans le tableau des flux financiers [État-communes] (CD-R, tableau 2-1), des subventions versées aux communes pour les "Programmes emploi qualifiant" (Loi du 13 novembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs. Également CD-R, Annexe 3-A, sous-section 3.2.5, encadré 58).

La combinaison de ces évolutions et des taux de croissance par groupe explique la ligne irrégulière reliant les points des taux de croissance des flux [communes → État] dans le graphique 4-U:

- ✓ La baisse entre 1992 et 1994 est due à la domination combinée de la suppression des contributions communales aux prestations complémentaires et la baisse enregistrée pour les établissements pour personnes âgées et pour les institutions pour les handicapés.
- ✓ Le pic en 1995 est dû à la reprise des contributions communales aux prestations complémentaires.
- ✓ La chute en 1996 est expliquée par deux postes: les contributions aux contributions aux PC (-2,5 millions de francs sur un an) et aux établissements spéciaux pour personnes âgées (-5,5 millions de francs).
- ✓ La tendance générale à la hausse entre 1996 et 2000 a été causée par les modifications légales entrées en vigueur en 1996 et expliquées ci dessus: prestations complémentaires, assurance-maladie et aide sociale.
- ✓ La petite chute en 1998 est due à la diminution des contributions communales aux allocations familiales dans l'agriculture (-0,7 millions de francs) et encore une fois aux établissements pour personnes âgées (-4,8 millions de francs).
- ✓ En 2001 et 2002, la tendance à la baisse résulte de la diminution des contributions communales au fonds de l'emploi (-0,6 millions en 2001 et - 1,4 millions en 2002) en raison de l'embellie conjoncturelle de l'économie.

S'agissant d'assurances et de prestations sociales très sensibles aux variations économiques conjoncturelles, on se rend bien compte, sur le graphique 4-U, que les variations à la hausse ou à la baisse des contributions communales suivent en décalage d'un an, les mêmes tendances constatées au niveau des dépenses cantonales. Sauf au point d'introduction d'une nouvelle législation, comme en 1996 (ce qui découle d'un équilibre politique), ce parallélisme montre, là encore, qu'il n'y a pas une tendance de la part du canton à reporter des charges sur les communes ou à s'affranchir de tâches sociales à leur détriment. Si les communes

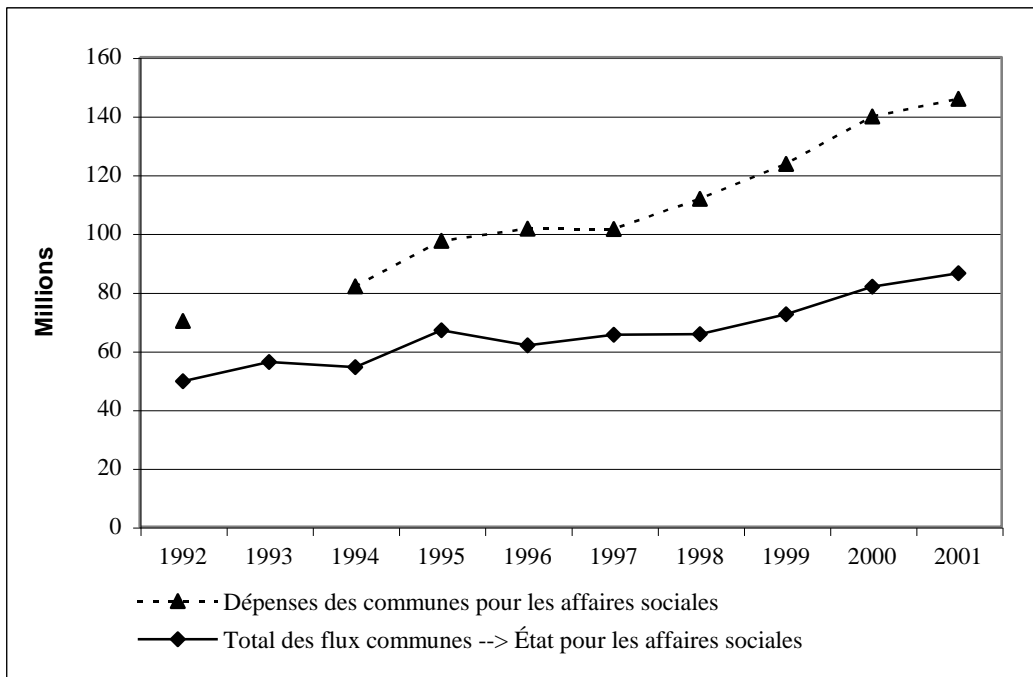
contribuent plus, c'est parce que les dépenses que doit assumer l'État en raison de la législation qu'il s'est donnée (ou que la Confédération lui a imposée) et non pas en pour des motifs simples de stratégie budgétaire cantonale.

### ***Les contributions des communes par rapport aux dépenses des communes pour l'aide sociale***

La même analyse peut être répétée, mais cette fois en mettant en relation les contributions des communes et leurs dépenses totales pour l'aide sociale. Comme les contributions des communes absorbent approximativement les 2/3 de leurs dépenses pour l'aide sociale, le parallélisme est très fort. Les communes n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre dans ce domaine, d'autant plus que le solde des dépenses pour cette fonction, consacré à l'aide sociale communale, est une fois encore lié par la législation. En effet, selon la Loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale, la collaboration intercommunale est de rigueur pour les petites communes puisqu'elles doivent disposer d'un service social et que celui-ci ne peut pas être légalement créé pour une population de moins de 3'000 habitants. Autant dire que pour la majorité des communes, ce qui n'est pas contribué au canton (dépense 58.351 dans leur plan comptable), doit être attribué à l'association de communes à laquelle elles appartiennent pour cette fonction (dépense 58.352 dans le plan comptable des communes). On a ici affaire à un "champ clos" par le système institutionnel politiquement voulu, sans marge de manœuvre en "finances publiques" au niveau local.

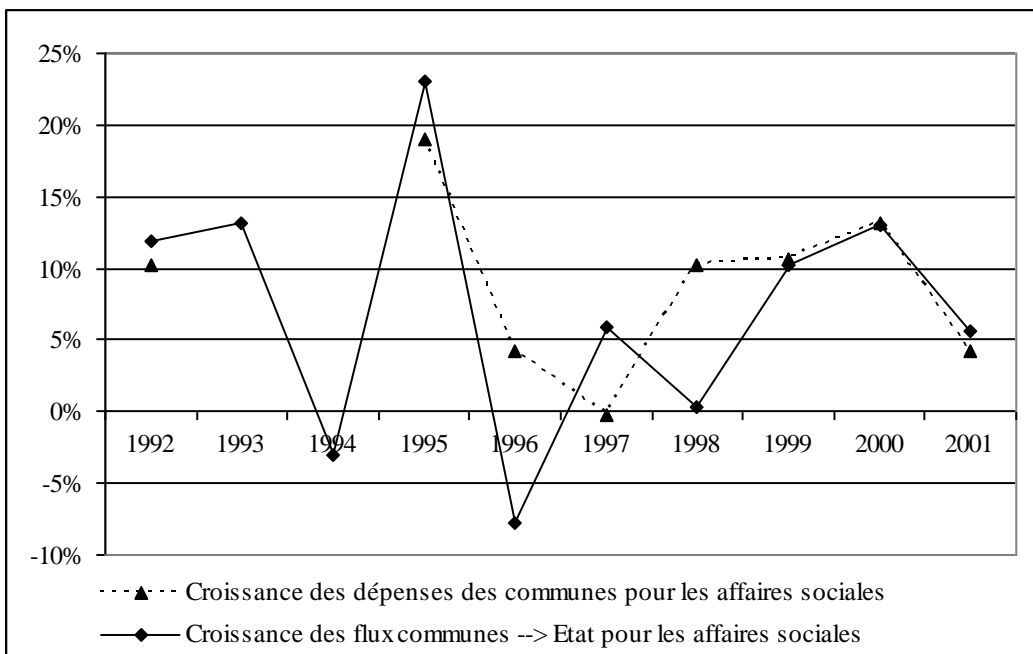
Les dépenses des communes pour les affaires sociales ont passé de 54,5 millions de francs en 1988 à 81,9 millions en 1994 et 145,7 millions en 2001. Le taux de croissance a été de 167 % sur la période de 13 ans (1988-2001) et de 78 % sur la dernière période de 7 ans (1994-2001), soit des taux annuels respectivement de 12,8 % en longue période et 11,1 % en période de 7 ans. En comparaison, les taux annuels moyens de croissance des contributions communales à des dépenses sociales cantonales ont été de 9,1 % en longue période (de 41,2 millions en 1988 à 90,3 millions de francs en 2001), et de 7,7 % entre 1996 et 2001 (de 61,9 à 90,3 millions de francs).

**Graphique 4-V Évolution des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour les affaires sociales**



Sources: tableau 4-11

**Graphique 4-W Évolution des taux de croissance des flux [communes → État] et des dépenses des communes pour les affaires sociales**



Sources: tableau 4-11

## 4.6 Conclusion

Ce chapitre a permis d'analyser les relations financières verticales entre les communes et le canton. Que ce soit en francs en valeur courante ou dans la comparaison des taux respectifs de croissance des séries statistiques analysées, les résultats pris par paires se confirment et se renforcent mutuellement. En longue période, de 1988 à 2002, il faut nuancer la conclusion selon qu'on l'énonce du point de vue ou de celui des communes.

Du point de vue de l'État:

- ✓ Il n'y a pas eu de redressement budgétaire par le biais d'une réduction des subventions de fonctionnement versées aux communes.
- ✓ L'affirmation selon laquelle l'État reporte systématiquement des charges sur les communes en leur demandant des contributions de plus en plus importantes pour accroître ses recettes et rééquilibrer ses comptes de fonctionnement n'est pas non plus vérifiée.
- ✓ Toutefois, la tendance qui s'est dessinée entre 1999 et 2002, avec d'une part une croissance régulière des contributions des communes et, d'autre part, des recettes cantonales en train de s'affaiblir, mérite d'être suivie attentivement sur les prochaines années.

Du point de vue des communes:

- ✓ En longue période, pour les années 1988 - 2002, on a assisté à une évolution par laquelle les dépenses liées de droit cantonal augmentent à un rythme légèrement supérieur à leur dépenses totales (multiple 2,49 > 1,92), d'où un "grignotage" cantonal, ressenti comme une tutelle de centralisation.
- ✓ Cette situation est ressentie comme telle non pas parce que le canton demande aux communes des contributions augmentant à un rythme de plus en plus élevé, mais parce que ces contributions s'inscrivent dans un contexte de ralentissement des dépenses propres des communes. On a ainsi un écart des taux de croissance, ressenti comme un renforcement des dépenses liées de droit cantonal.





## Deuxième partie

### LE CALCUL DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE ET LA CLASSIFICATION DES COMMUNES

Cette deuxième partie explore la question du calcul de la capacité financière et de la classification des communes selon le modèle fribourgeois. Il est divisé en deux chapitres. Le chapitre 5 examine la mode de calcul de la capacité financière des communes, qui s'inscrit dans la démarche péréquative actuelle. Quels indicateurs sont utilisés et comment ? Pourquoi et comment des “seuils” et “limites” modifient le calcul initial ? Enfin, quelle est l'utilité de passer par le biais d'une “classification” des communes – une démarche spécifique à ce canton, appliquée nulle part ailleurs – pour faire de la péréquation. Ce chapitre traite des instruments et des politiques de péréquation. Une typologie simple, appliquée à la péréquation financière intercommunale dans le canton de Fribourg, fait ressortir les particularités d'une péréquation dite verticale, de canton à communes, mais dont les incidences peuvent se révéler être horizontales, entre les communes elles-mêmes.

Le chapitre 6 analyse les incidences induites par les transferts financiers, dans le cadre de la péréquation intercommunale. Comme la péréquation actuelle implique des formules différentes de répartition, pour des parts péréquatives différentes selon les tâches, et pour des montants variant considérablement d'un transfert à l'autre, il n'est guère possible d'estimer les effets de la péréquation sur de telles bases et de comparer les incidences des programmes péréquatifs en vigueur. On doit donc procéder en deux temps: d'abord estimer les incidences qui découlent du calcul de la capacité financière des communes, voire des modes possibles de leur classification – ce qui est fait ici -, puis appliquer les résultats estimés pour chaque programme – ce qui est fait dans la troisième partie de cette étude. Dans ce but, une simulation est présentée pour un montant hypothétique de 1 million de francs suisses, constitué par un fonds annuel théorique alimenté par le budget de l'État, devant être réparti entre les 206 communes du canton sur la base de quatre scénarios.

#### *Caractéristiques de la péréquation intercommunale*

Toutefois, avant d'aborder en détail la démarche péréquative propre au canton de Fribourg, et pour saisir le caractère réel de la péréquation intercommunale, il convient de préciser au préalable, quelques concepts et caractéristiques des formes de péréquation les plus simples. On en donne ici un bref aperçu sur la base de trois critères distinctifs:

- la péréquation peut être verticale ou horizontale;
- directe ou indirecte;
- à guichets fermés ou à guichets ouverts.

Premièrement, en reprenant les théories des finances publiques, la péréquation intercommunale peut suivre deux directions principales, qui dépendent des niveaux d'organisation politiques impliqués (King, 1984: 137ss).

- ✓ La péréquation verticale implique que les collectivités concernées soient situées à des niveaux différents du gouvernement. En pratique, cela signifie que les différents transferts alloués aux communes proviennent du canton.
- ✓ La péréquation horizontale se réfère aux formes de péréquation entre des collectivités situées au même niveau de l'organisation politique, ici entre les communes elles-mêmes.

Une deuxième distinction est souvent faite sur la base de critères comme (1) l'origine des ressources réparties (2) la nature de l'aide et (3) les critères de redistribution déterminant le montant des transferts. Sur cette base assez complexe, on peut toutefois différencier trois groupes: les systèmes de péréquation directe, indirecte et mixte.

- ✓ La péréquation est directe lorsque les collectivités publiques, cantons et/ou communes elles-mêmes, alimentent un fonds général de péréquation. Le fonds est réparti sur la base de la capacité financière des communes, ainsi qu'éventuellement d'autres critères supplémentaires. La redistribution du fonds en faveur des communes n'est, en principe, ni spécifique ni soumise à conditions: elle tombe en recette du budget général et n'est pas affectée à un service public en particulier.
- ✓ La péréquation indirecte intervient lorsque les transferts sont destinés à une tâche publique bien définie, principalement pour des motifs relevant de la répartition des tâches (incitation) ou pour des motifs d'efficacité (économie d'échelle, effets de débordement, effet d'encombrement) et, en même temps répartis sur la base de la capacité financière des communes considérées. En d'autres termes, le transfert financier en péréquation indirecte contient deux composantes: une subvention de base et un supplément péréquatif. La subvention de base est le plus souvent spécifique, tantôt conditionnelle ou tantôt forfaitaire (voir section 2.1). Le supplément péréquatif correspond à un pour cent additionnel de subvention attribué en fonction de la capacité financière de la commune bénéficiaire, d'autant plus élevé que la commune est "pauvre". Inversement, ce serait un pour cent ajouté ou déduit de la contribution communale moyenne à une dépense cantonale, selon que la commune est "riche" ou "pauvre".
- ✓ La péréquation mixte combine les deux systèmes précédents (direct et indirect). Elle implique l'existence simultanée d'un fond de péréquation et d'une palette de différentes subventions spécifiques accordées aux communes par le canton. Les relations péréquatives entre la Confédération et les cantons illustrent bien ce régime.

Ces distinctions terminologiques renvoient encore à la contrainte budgétaire. Quelle soit verticale, indirecte ou mixte, la péréquation peut être financée de la même manière, par des subventions à guichet fermé ou à guichet ouvert.

Définissons cette troisième caractéristique:

- ✓ Les subventions à guichet ouvert sont assurées à une commune pour l'exécution d'une tâche dont elle a la responsabilité et pour laquelle le montant reçu n'est pas limité par la loi. Les communes ont alors le droit de réclamer cette subvention, pour autant qu'elles satisfont aux critères d'obtention, peu importe la situation financière du canton.
- ✓ Les subventions sont à guichet fermé lorsque le montant versé est compris dans certaines limites fixées par la loi. Si la demande agrégée de fonds dépasse les ressources disponibles, un ou plusieurs critères de sélection prédéterminés dans la loi sont appliqués.

Bien évidemment, d'autres classements peuvent être faits à partir de critères différents de ceux qui sont mentionnés ci-dessus (voir section 2.1). Du point de vue politique, ceci implique que la péréquation peut en principe être définie et affinée en prenant en considération un nombre croissant de critères. Le système réellement appliqué dépendra alors des critères choisis. Ceux que nous venons de mentionner l'ont été en fonction de la situation fribourgeoise et devraient suffire pour en établir le bilan analytique.

Il est important de comprendre que les décisions prises pour la sélection et la combinaison des critères utilisés dans le cadre d'une péréquation ne sont pas innocentes. Certaines combinaisons peuvent avoir des effets qui ne répondent pas directement aux objectifs retenus ou aux effets annoncés. Par exemple, le résultat d'une péréquation *indirecte et verticale* basée sur des *subventions à guichet fermé* sera différent de celui auquel on pourrait s'attendre. Le choix du guichet fermé implique que les ressources à disposition sont limitées. Pour une tâche publique donnée, le montant versé à une commune diminue d'autant le solde disponible. Les communes sont donc en concurrence les unes avec les autres pour un montant à distribuer qui a été limité par le canton. Si toutes les communes ont un même accès à ces subventions, le résultat d'un tel mécanisme est le transfert d'une partie du revenu des communes qui jouissent d'une position financière forte, vers les autres ayant une position moindre. En d'autres termes, avec le guichet fermé, le canton limite la dotation péréquative de départ – qui est verticale; pour cette dotation bloquée, ce qu'une commune reçoit en plus est “payé” par les autres communes qui reçoivent en moins – ce qui équivaut à un effet horizontal. Introduire un système direct de péréquation horizontale tendrait manifestement aux mêmes résultats.

Le canton de Fribourg fournit l'exemple d'une politique semblable: annoncée verticale (payée par le canton), la subvention a des incidences horizontales. Formellement, la péréquation intercommunale dans le canton est:

- *verticale*, puisque les ressources considérées proviennent exclusivement du canton;
- *indirecte*, puisque la péréquation est effectuée par des transferts monétaires liés à des tâches publiques bien définies: contributions des communes à des dépenses cantonales, subventions du canton pour des tâches communales de tutelle, part des communes à une recette cantonale (l'impôt

sur les véhicules à moteur). Il n'y a pas aujourd'hui de péréquation directe dans le canton;

- un système utilisant des transferts à *guichets fermés*, du moins pour une large proportion des tâches publiques considérées.

Ainsi, selon notre argumentaire, on ne peut pas se satisfaire de la seule identification des caractéristiques formelles de la péréquation. Lorsque l'on décide de considérer les interactions entre une péréquation voulue verticale et l'utilisation prédominante de subventions à guichet fermé, l'image que l'on se fait du système change. Comme on vient de le voir, la combinaison de ces deux caractéristiques a des effets sur la direction réelle des flux monétaires pour amener finalement à un transfert financier des communes “riches” vers les communes plus “pauvres”. Il est donc plausible de dire que le système de péréquation dans le canton de Fribourg est *formellement vertical*, mais a des *effets horizontaux latents*. On peut alors bien parler de *péréquation intercommunale*.

Comme on le verra, l'analyse de la combinaison des critères choisis par le canton de Fribourg permet de formuler au moins trois conclusions provisoires:

1. En raison de la variété des systèmes de transferts appliqués et de leurs caractéristiques, les programmes de péréquation prennent une telle diversité de formes qu'il est absolument nécessaire de:
  - i) décrire les systèmes formels de manière précise;
  - ii) évaluer leurs incidences réelles (horizontales et verticales) avant de commencer à développer de nouveaux systèmes de péréquation. Trop souvent, de nouveaux programmes sont ajoutés aux programmes existants sans avoir été préalablement consciencieusement évalués et estimés en regard des objectifs préalablement annoncés.
2. Le réexamen et la réforme de tout système actuel de péréquation, nécessitent sans doute comme condition préalable, la prise en compte d'une répartition efficiente des tâches et des revenus au niveau communal. La péréquation n'est en fait qu'un remède temporaire *ex post* à un déséquilibre des revenus financiers dans une commune. Elle offre une augmentation des ressources, mais ne fait pas disparaître les “disparités de situation” ni les “mauvaises pratiques” qui auraient mené à des insuffisances financières.
3. Les mesures indirectes de péréquation exacerbent les disparités entre communes. Avec un tel système, le canton alloue une subvention spécifique calculée en utilisant deux composantes: un taux de base qui reflète une mesure incitative ou qui découle de toute autre mesure technique liée à l'allocation (basée sur les coûts, les économies d'échelle, la répartition des profits etc.) ainsi qu'une composante péréquative qui dépend de la capacité financière de la commune. Le taux de base, incitateur, est touché par toutes les communes et le supplément, plus ou moins important, dépend de la capacité financière de la commune. La commune bénéficiaire de la politique de péréquation ne peut en profiter que si elle est capable de financer le solde de la dépense non couverte par la subvention. Bien que la composante péréquative augmente le montant de la subvention reçue, il est

difficile pour une commune à faible capacité financière d'amener le reste des fonds nécessaires pour financer le projet subventionné. En d'autres termes, la dépense résiduelle, après subvention, pèse relativement plus lourd dans le budget d'une commune pauvre, qui a plus de difficulté à mobiliser les ressources nécessaires. Pour cette raison, ces communes sont donc pratiquement exclues des avantages de la péréquation. C'est un cercle vicieux.

L'allocation de subventions comportant une composante péréquative se doit de suivre un cheminement objectif, sensé et bien défini, pour éviter que des principes comme l'équité et l'efficacité n'entrent en conflit. Au niveau des collectivités locales, une allocation faite sur la base de la capacité fiscale a prouvé qu'elle était de loin la solution la mieux applicable à ce jour. Malgré tout, mesurer la capacité fiscale d'une commune est un exercice difficile et nécessite l'utilisation de formules parfois compliquées. En fait, une des particularités de la péréquation est la relation entre ses tenants et aboutissants. Il est presque impossible de les distinguer, dans le sens où définir un objectif de péréquation exige de trouver la bonne formule pour déterminer quelle commune a suffisamment de ressources ou non – mais en même temps, mesurer la capacité fiscale va déjà et ipso facto fixer les objectifs (ou l'étendue) du processus de péréquation. Dire qui “est riche”, qui “est pauvre” dans la mesure des capacités fiscales, c'est en quelque sorte déjà dire “qui paie” et “qui reçoit”. L'instrument est à la fois mesure et objectif, ce que nous tentons de démontrer et d'analyser dans le prochain chapitre.



## Chapitre 5

### La démarche péréquative

La péréquation entre le canton et les communes dans le canton de Fribourg se réalise principalement par le biais des contributions communales à des dépenses cantonales et de subventions cantonales de fonctionnement versées aux communes, différentes selon leur capacité financière et leur classification. Le calcul de la capacité financière – ainsi appelé alors qu’il s’agit en fait d’une capacité fiscale – permet de distribuer les communes en six classes, de la classe 1 (riche) à la classe 6 (pauvre) et d’étager contributions et subventions selon cette capacité financière ou selon ce classement.

Il est donc indispensable de comprendre les systèmes de calcul de la capacité financière et de classification pour comprendre la péréquation dans le canton. La démarche est la suivante. Dans une première section (5.1), nous expliquons le calcul de la capacité financière communale. Ces explications sont assez détaillées ici – même si on les retrouve ailleurs, comme dans les informations que délivre le Service des communes du canton de Fribourg (Département des communes, 1989 et 2000) – afin d’avoir toutes les références dans un seul document. Nous y ajouterons un regard critique, sous forme de questions faisant ressortir les jugements de valeur que cache le choix des critères (section 5.2). Vient ensuite l’examen de la classification des communes selon leur capacité financière (section 5.3), système qui aujourd’hui soulève maints problèmes d’application (section 5.4).

#### 5.1 La mesure de la capacité financière

Lorsqu’il a introduit le système actuel de calcul de la capacité financière des communes, le Conseil d’État du canton de Fribourg s’est inspiré de trois principes (1989b: 1333): efficacité, justice et clarté.

<i>Efficacité</i>	Ce principe permet une aide mieux différenciée sur la base d’une meilleure répartition ou étalement des communes sur toute l’échelle de la classification.
<i>Justice</i>	La péréquation ne peut pas favoriser les communes qui ne prennent pas elles-mêmes les mesures nécessaires pour assainir leur situation financière. Le critère de justice appliqué à la classification des communes doit permettre de montrer de manière équitable les bénéfices et les inconvénients qui dérivent du contexte géographique, économique ou historique d’une commune.
<i>Clarté</i>	La méthode de classification doit être vérifiable et basée sur des statistiques qui ne sont pas ambiguës ou contestables. Les indicateurs ne doivent pas pouvoir être manipulés par des décisions communales.

Depuis 1991, le calcul de l'indice global de la capacité financière se base sur deux indicateurs, des ressources financières communales et des besoins, ce dernier combinant trois critères. Le tableau 5-1 (colonnes 1 à 11) contient les données de base pour le calcul de la capacité financière des communes pour les années 2001/2002. Le tableau 5-2 (colonnes 12 à 21) contient le détail des calculs. Les deux tableaux se trouvent dans le CD-R.

### 5.1.1 L'indicateur des ressources financières communales

En dépit de son nom, l'indicateur des ressources financières des communes représente en fait leur potentiel fiscal relatif, exprimé par le RICC par habitant (RICC pour Rendement de l'Impôt Cantonal dans la Commune, obtenu du rendement de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physique et du rendement de l'impôt sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales). Pour être relatif, ce rendement est calculé par habitant et comparé à la moyenne cantonale. Ainsi, au dénominateur, on trouve le rendement cantonal des mêmes impôts calculé par habitant (population légale cantonale). Tant que les données fiscales de référence sont basées sur un système d'imposition bisannuel postnumerando, l'indicateur des ressources prend en compte la moyenne des deux ans (année impaire, puis paire). La formule est:

$$(1) \quad \text{Indice des ressources } (R_i) = \frac{(\text{RICC}_i / H_i) \times 100}{\text{RIC} / \sum_i H_i}$$

où    RICC    rendement de l'impôt cantonal dans une commune  $i$ ;  
        $H_i$     population légale de la commune  $i$ ;  
        $i$         indice pour la commune "i",  $i = 1, \dots, 206$ ;  
       RIC     rendement de l'impôt cantonal = somme des RICC.

Exemple:    commune d'Arconciel;  
 Référence:    CD-R, tableau 5-1;  
 Colonne 3    population légale de la commune (au 31.12.2000): 654 habitants;  
                   population légale du canton (au 31.12.2000): 235'757 habitants;  
 Colonne 10    RICC moyen 1998-1999: 1'945'873 francs; RIC moyen 1998-1999: 571'143'249 francs.

$$\text{RICC}_i / H_i = \frac{1'945'873}{654} = 2'975 \text{ francs pour la commune}$$

$$\text{RIC} / \sum H_i = \frac{571'143'249}{235'575} = 2'423 \text{ francs pour le canton}$$

$$\text{Indice } R_{\text{Arconciel}} = (2975 \times 100) / 2'423 = 122.82 \text{ points}$$

L'indice des ressources financières communales est quantifié en points. La moyenne, pour le canton vaut 100 points, la position individuelle d'une commune



étant ajustée par rapport à cette valeur de référence. Avec ce système, on obtient ainsi la position relative de la commune pour deux raisons:

- le calcul se fait en valeur par habitant;
- la variation de l'indice de capacité financière d'une commune d'une période de calcul à l'autre se fait par rapport à une situation de référence, qui est celle du canton. C'est donc le taux de croissance du  $(RICC_i / H_i)$  de la commune "i" par rapport au taux de croissance de la moyenne cantonale  $(RIC / \Sigma H_i)$  qui déterminera l'indice communal lors du prochain calcul – en chiffre et dans l'exemple: comment les 2'975 francs d'Arconciel vont évoluer par rapport aux 2'423 francs de la moyenne cantonale.

L'indice des ressources n'étant pas basé sur le revenu des impôts effectivement encaissés par les communes mais plutôt sur ce qu'elles pourraient encaisser en appliquant un coefficient d'impôt égal à 100% de l'impôt cantonal, communément appelé le RICC, nous sommes en présence ici d'une mesure correspondant à un régime fiscal représentatif<sup>7</sup> à un niveau cantonal. Plusieurs cantons suisses appliquent un système de type RTS pour estimer la capacité fiscale des communes dans le cadre de politiques régionales ou péréquatives.

### 5.1.2 L'indicateur des besoins financiers communaux

En plus du potentiel fiscal, plus ou moins élevé, certains cantons considèrent également les dépenses ou besoins financiers des communes comme une donnée à prendre en compte simultanément et dans une même formule. Dans le canton de Fribourg, les besoins financiers communaux sont estimés par une combinaison de trois indicateurs: la densité de la population, le taux d'activité et l'évolution démographique.

#### *Densité de la population*

Il est raisonnable d'affirmer que l'organisation des services publics est plus onéreuse pour une population peu nombreuse, relativement dispersée ou vivant

---

<sup>7</sup> En anglais: RTS pour Representative Tax System. Le RTS est un système couramment utilisé pour mesurer la capacité fiscale d'une juridiction décentralisée, en particulier lorsque des indicateurs statistiques macroéconomiques (tel que le revenu cantonal par habitant) font défaut ou ne peuvent pas être calculés. Pour une définition du système RTS, voir Cordes, Ebel et Gravelle, 1999: 360 ss.) Ce système est également appliqué au Canada (Bird et Slacke, 1990) et en France (Gilbert, 1997; Gilbert et Guengant, 2001).

Les solutions alternatives sont la mesure de la capacité économique et/ou financière. La première nécessiterait le calcul d'un indicateur du "revenu communal net", similaire au revenu cantonal net (pour le processus de calcul, se référer à l'Annuaire Statistique de la Suisse, Office fédéral de la statistique, 2001: 224), qui comprendrait la totalité des revenus générés par l'ensemble des activités économiques dans une commune. En considérant les économies locales comme très ouvertes (Oates, 1972: 4), il est extrêmement difficile de développer un tel indicateur. Mesurer une capacité financière qui inclurait entre autres revenus ceux liés aux rentes et aux revenus du patrimoine communal serait plus aisé. Mais, plusieurs spécialistes des finances publiques rejettent cette seconde alternative en objectant qu'elle ne met pas clairement l'accent sur les ressources que le secteur public peut explicitement tirer du total des ressources nationales. Inutile de dire que ce même calcul, désagrégé au niveau communal, pour presque 3000 communes en Suisse est statistiquement impossible ou sans signification économique réelle. On lui préfère alors une mesure fiscale.

dans des conditions géographiquement peu favorables. Comme le coût de production unitaire décroît à mesure que l'on augmente la quantité produite de certains services publics, ce coût est de manière évidente, plus faible dans des communes à forte densité de population que dans celles qui sont plus dispersées. 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:

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

où  $\text{Km}_i^2$  est la surface de la commune  $i$ ;

$\text{POP}_i$  est la population résidente de la commune  $i$

(attention: à distinguer de  $H_i$  qui est la population dite "légal").

Exemple : commune d'Arconciel;

Référence: CD-R, tableau 5-1;

Colonne 4 population résidente de la commune (au 31.12.2000): 650 habitants;  
population résidente du canton (au 31.12.2000): 241'171 habitants;

Colonne 6 surface de la commune: 6.11 km<sup>2</sup>;  
surface du canton: 1'591.36 km<sup>2</sup>.

$$\text{Densité de la population de la commune} = \frac{650}{6.11} = 106.38 \text{ habitants/ km}^2$$

$$\text{Densité de la population du canton} = \frac{241'171}{1591.36} = 151.55 \text{ habitants/ km}^2$$

$$D_{\text{Arconciel}} = \frac{\sqrt[3]{106.38 \times 100}}{\sqrt[3]{151.55}} = 88.87$$

### **Taux d'activité**

Si il est vrai que pour un service public déterminé, les communes à forte densité de population ont des charges proportionnellement moins lourdes en raison d'un phénomène de rendements d'échelle croissants, d'autres communes, assumant le rôle de centres et de pôles régionaux de croissance sont amenées à produire des services généraux, liés aux activités également disponibles pour les populations des communes voisines. 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. La formule est:

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

où  $L_i$  nombre de places de travail en équivalent plein temps dans la commune  $i$ ;

$H_i$  population légale de la commune  $i$ .

Exemple: commune d'Arconciel;

Référence: CD-R, tableau 5-1;

Colonne 3 population légale dans la commune (au 31.12.2000): 654 habitants;  
population légale dans le canton (au 31.12.2000): 235'757 habitants;

Colonne 7 nombre de places de travail dans la commune: 46;  
nombre de places de travail dans le canton: 73'170.

$$\text{Taux d'activité communal} = \frac{46}{654} = 0.070336 \rightarrow 7.03$$

$$\text{Taux d'activité cantonal} = \frac{73'170}{235'757} = 0.31036 \rightarrow 31.04$$

$$\text{Indice } A_{\text{Arconciel}} = \frac{\sqrt[3]{31.04 \times 100}}{\sqrt[3]{7.03}} = 164.02$$

### *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. Mais dans ce cas, la moitié seulement de cette différence est prise en compte.

$$(4) \text{ Indice } CR_i = 100 - \frac{\frac{[H_i^{(t)} - H_i^{(t-10)}] \times 100}{H_i^{(t-10)}} - \frac{[\sum_i H_i^{(t)} - \sum_i H_i^{(t-10)}] \times 100}{\sum_i H_i^{(t-10)}}}{2}$$

où  $CR_i$  indice de la croissance démographique de la commune  $i$ ;

$H_i^{(t)}$  population légale de la commune  $i$  au temps  $t$ ;

$H_i^{(t-10)}$  est la 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.

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableau 5-1;  
 Colonne 3 population légale de la commune au temps t (31.12.2000): 654 habitants;  
 population légale du canton au temps t (31.12.2000): 235'757 habitants;  
 Colonne 5 population légale de la commune au temps t-10 (31.12.1990): 559 habitants;  
 population légale du canton au temps t-10 (31.12.1990): 207'345 habitants.

$$\text{Le taux d'accroissement communal} = \frac{[654 - 559] \times 100}{559} = 16.99$$

$$\text{Le taux d'accroissement cantonal} = \frac{[235'757 - 207'345] \times 100}{207'345} = 13.70$$

$$\text{CR}_{\text{Arconciel}} = 100 - \frac{16.99 - 13.70}{2} = 98.35$$

### ***Indice des besoins***

La valeur des trois indices présentés ci-dessus est formulée 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:

$$(5) \quad \text{Indicateur des besoins financiers communaux (B}_i) = \frac{D_i + A_i + \text{CR}_i}{3}$$

où  $D_i$  est l'indice de la densité de la population dans la commune  $i$ ;  
 $A_i$  est l'indice du taux d'activité dans la commune  $i$ ;  
 $\text{CR}_i$  est l'indice de croissance démographique de la commune  $i$ .

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableau 5-2;  
 Colonne 14 indice de la densité de la population de la commune: 88.87;  
 Colonne 16 indice du taux d'activité de la commune: 164.02;  
 Colonne 18 indice de croissance démographique de la commune: 98.35.

$$\text{B}_{\text{Arconciel}} = \frac{88.87 + 164.02 + 98.35}{3} = 117.08$$

### 5.1.3 Indice global de la capacité financière

Les deux indices – ressources financières et besoins communaux – permettent de calculer un indice global de capacité financière pour chaque commune selon la formule:

$$(6) \text{ Indice global de la capacité financière } (E_i) = \frac{2}{3} \times R_i + \frac{1}{3} \times B_i$$

où  $R_i$  est l'indicateur des ressources financières dans la commune  $i$ ;  
 $B_i$  est l'indicateur des besoins financiers dans la commune  $i$ .

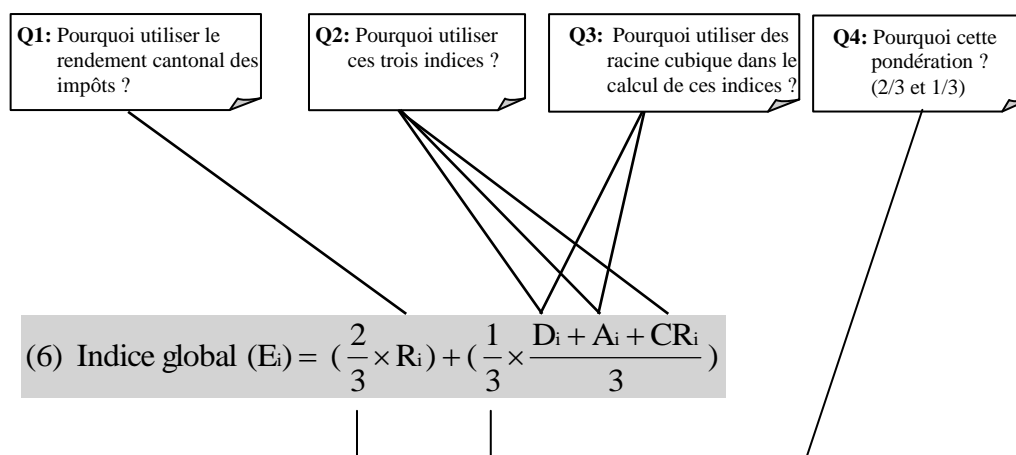
On notera que le système actuel ne considère pas les deux indicateurs des ressources et des besoins de même valeur. Ainsi, plus de poids est accordé à l'indice des ressources qu'à la combinaison des indices aboutissant à celui des besoins. Les pondérations respectives actuelles sont de  $2/3$  et  $1/3$ . Cela revient aussi à dire que chaque critère de besoin n'est pondéré qu'à hauteur de un neuvième dans le calcul de l'indice global.

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableau 5-2;  
 Colonne 12 indicateur des ressources financières de la commune: 122.82;  
 Colonne 19 indicateur des besoins financiers de la commune: 117.08.

$$E_{\text{Arconciel}} = \frac{2}{3} \times 122.82 + \frac{1}{3} \times 117.08 = 120.91$$

## 5.2 Quatre questions sur le calcul des indices de la capacité financière.

Quatre questions au moins peuvent être soulevées en regard de la méthode de calcul des indices communaux de capacité financière. Le schéma ci-dessous résume le calcul de cet indice et les questions.



### 5.2.1 Question 1: pourquoi le RICC ?

Alors que les communes peuvent exercer une souveraineté partielle dans l'application du principe de l'utilisateur-payeur (ou pollueur-payeur)<sup>8</sup>, elles sont liées par le système fiscal cantonal. Elles ne peuvent décider d'autres impôts directs, ni faire des modifications dans le barème de taxation cantonal. Elles ont uniquement le pouvoir de décider d'un coefficient d'imposition communal sous forme de pourcentage prélevé sur la base de l'impôt cantonal.<sup>9</sup>

Le coefficient communal n'est pas pris en compte comme une variable dans la formule de calcul des ressources financières communales. C'est pour gagner en précision et en équité que ce coefficient est remplacé dans la formule par une valeur fixe égale à 1. Cette valeur revient à supposer que toutes les communes lèvent des impôts communaux équivalents à 100 % des impôts cantonaux: le RICC. La raison de cette simplification est élémentaire; il n'existe tout simplement pas d'autre manière d'éviter un biais dans l'indicateur des ressources, biais qui serait une conséquence de la compétition fiscale existant entre les communes. En effet, si le coefficient d'impôt communal réel était pris en considération, la politique de péréquation favoriserait les communes appliquant un coefficient bas, qui ne leur assurerait apparemment qu'un faible rendement fiscal, au détriment de celles qui auraient choisi d'appliquer un coefficient plus élevé. Comme la tendance actuelle est à la course vers des taux toujours plus bas, trop de communes apparaîtraient statistiquement comme ayant une capacité financière faible, ce qui augmenterait la demande totale des transferts de la péréquation.

Une autre contradiction pourrait aussi être soulevée à travers l'encouragement fait aux communes d'introduire des taxes en application du système de l'utilisateur-payeur (ou du "pollueur-payeur"). Pour des raisons d'efficacité économique et parce que ces taxes constituent une autre forme de paiement par les contribuables, un grand nombre de communes ont diminué simultanément les impôts directs lors de leur introduction. Comme ces taxes n'apparaissent pas dans le calcul de l'indicateur des ressources pour des raisons techniques, les communes

<sup>8</sup> Partielle parce que dans le domaine de l'environnement (eau, épuration des eaux et ordures ménagères), les communes devraient au moins financer le 70% de chacune de ces fonctions par des taxes, alors qu'elles ne peuvent dépasser la couverture intégrale des coûts sinon en versant l'excédent en réserves affectées. On a donc un "tunnel" des tarifs en 70 et 100 pour cent. Voir également chapitre 1, section 1.4 condition 6.

<sup>9</sup> On parle de "Steuerfuss", de centimes additionnels, ou de franc par franc payé à l'Etat. La formule générale du rendement fiscal est la suivante (DAFFLON, 2000b: 269 et ss):

$$T = t \times [ B - (D_1, D_2, D_3, \dots, D_i, \dots, D_n) ] \times ( K_{\text{Fed}} + K_{\text{canton}} + K_{\text{commune}} )$$

où T revenu lié à un impôt

t taux d'imposition

B base fiscale

D déductions possibles de la base fiscale

K coefficient annuel lié à l'équilibre budgétaire.

En parlant de flexibilité fiscale pour une commune, on veut signifier par là que la commune peut au moins décider du coefficient fiscal  $K_{\text{commune}}$ . Par contre, elle n'a aucune influence sur le reste de la formule ou sur le type d'impôt qui sera levé.

freinant l'introduction de telles taxes, bénéficieraient d'une position plus favorable dans la péréquation: comparativement aux communes ayant introduit des contributions causales et baissé leur coefficient communal, l'indice de leur capacité financière serait trop élevé, et pourrait conduire à l'attribution d'une classe qui ne serait pas représentative de leur situation réelle.

En utilisant un seul coefficient, que l'on généralise à 100 % de l'impôt cantonal, on assure donc la neutralité de l'indicateur des ressources communales et on permet par la même occasion, une comparaison des ressources entre les communes. L'indice des ressources est, de ce fait, un indice comparable au potentiel fiscal communal. Neutralité et comparaison sont les qualités indispensables d'un système RTS, qui est de fait la méthode appliquée à Fribourg, même si ce vocable n'est pas utilisé.

Dans tout système basé sur un régime fiscal représentatif, la capacité fiscale est estimée sur la base des divers impôts que contient la boîte à outils fiscale du canton. La sélection des impôts pris en compte dans le calcul est également un problème. Ce n'est qu'un choix, bien qu'il repose sur des arguments économiques sensés – mais on pourrait en avoir d'autres. La sélection faite pour le canton de Fribourg dans le cadre de ce RTS est-elle appropriée ou non ? Pourquoi en effet ne pas ajouter d'autres impôts ou alors en éliminer certains ? S'il semble logique que les impôts avec des revenus réguliers donnent un meilleur RTS que des impôts aux recettes irrégulières, on peut alors se demander pourquoi exclure du calcul la contribution immobilière ou l'impôt sur les véhicules à moteur, mais inclure l'impôt sur le bénéfice des personnes morales – qui, lui, peut avoir une forte composante conjoncturelle ?

Par le passé, l'utilisation du RICC pour le calcul de la capacité financière des communes a soulevé quelques difficultés statistiques sur lesquelles il est nécessaire de revenir.

La première concerne l'homogénéité du RICC servant de référence. Dans le système post numerando bisannuel, on sait que la première année (impaire) a un rendement fiscal moindre statistiquement, pour des raisons techniques (taxations provisoires, délais de contrôle, retour de l'impôt anticipé). Il faut donc prendre la moyenne des deux années, mais de la même taxation (année impaire, puis année paire). Or, dans le calcul de la capacité financière qui sert de référence ici (2001/2002), on a pris la moyenne RICC 1998 et 1999, alors que les périodes fiscales étaient 1997/1998 et 1999/2000 ! Cette question devrait être résolue à l'avenir – dès 2001 –, avec la taxation annuelle.

- ✓ On peut se demander s'il est satisfaisant de n'utiliser qu'une période fiscale de référence. On a en effet connu quelques cas de communes ayant enregistré de fortes variations entre deux périodes. Une moyenne sur trois périodes aurait comme avantage de lisser ces variations.
- ✓ Enfin le délai entre la période de référence et le moment du calcul doit absolument être raccourci. Si la période fiscale avait été correcte dans notre première remarque, on aurait eu les années fiscales 1997/1998 comme référence pour les années 2001/2002, soit 4 à 5 ans (Note: les taxations

1999/2000 ne pouvaient pas être connues au moment du calcul de la capacité financière pour les années 2001/2002). Avec la taxation annuelle, on devrait arriver à obtenir les moyennes des années fiscales 2001, 2002 et 2003 pour le calcul de la capacité financière 2005.

### 5.2.2 Question 2: pourquoi trois indices de besoin ?

Plusieurs cantons recourent à des indicateurs de besoins dans la formule du calcul de la capacité financière. Le choix des “ingrédients” de tels indicateurs devrait être lié très fortement à la définition des besoins financiers communaux et aux coûts des services publics. Il n’est pas certain que le faire de manière globale, dans un seul indice de “capacité financière” soit la plus pertinente des méthodes. Partant de là, on peut se demander si, d’une certaine manière, un tel choix n’est pas aussi le résultat de délibérations prudentes et de négociations du législateur et s’il ne reflète pas finalement les intérêts politiques et financiers de certaines communes dans une optique de court terme. Ces communes ont tout intérêt à faire pression pour influencer le processus de décision menant au modèle péréquatif à choisir.

Dans le canton de Fribourg, on est en présence d’un ensemble d’indicateurs partiels dont les effets aboutissent à des chassés-croisés. Prenons chacune des composantes l’une après l’autre. En partant de l’idée que l’aide accordée aux communes par la péréquation est un droit et en considérant dans un même temps le montant à répartir, l’indice de densité de la population favorise clairement les communes avec une population éparpillée. On a supposé qu’il était plus onéreux d’organiser des services publics pour une population peu nombreuse et relativement dispersée. Donc, plus la densité de population est faible par rapport à la moyenne cantonale, plus les besoins de la commune sont réputés importants. Le fait de prendre ensuite la racine cubique de la densité pour la commune et le canton, ne modifie pas cette hypothèse, mais atténue seulement la différence entre la position de la commune et la moyenne.

A contrario, d’aucuns argumentent que les communes densément peuplées sont plus impliquées dans des activités économiques régionales, dont les effets parfois substantiels, économiquement parlant, dépassent les limites communales. Pour prendre en compte les responsabilités publiques accrues des communes à forte activité économique, un indicateur du taux d’activité a également été pris en compte dans la formule de calcul des besoins. En utilisant la formule de calcul du taux d’activité, on remarque que les données de la commune sont placées au dénominateur, et donc qu’un nombre élevé de places de travail diminuera l’indice du taux et contribuera à une baisse de l’indice de la capacité financière. Effectivement, des communes industrialisées, plutôt de type urbain, tendent à avoir un taux d’activité plus élevé que celles qui dépendent de l’agriculture ou du tourisme. Ce critère fonctionne dans le sens inverse du précédent. Pourtant, on peut considérer ces secteurs d’activité comme complémentaires, à l’intérieur de certaines limites géographiques puisqu’ils sont à la base d’un développement économique harmonieux de la région. Il n’y aurait donc aucune raison de favoriser l’un de ces secteurs au détriment d’un autre. Mais, l’indice de l’activité économique



favorise surtout les communes plus densément peuplées qui ont une activité économique développée plutôt que celles ayant une population plus dispersée. L'utilisation de cet indicateur permet alors de modérer l'impact de l'indicateur de la densité de population. On a donc deux effets et deux indices,  $D_i$  et  $A_i$ , qui se tendent à se neutraliser – est-ce le but recherché ?

Il existe un troisième groupe de communes qui pourrait ne pas entrer dans le champ des effets voulus par les deux critères précédents. Ce sont les communes qui connaissent une forte croissance démographique. Principalement situées dans la périphérie urbaine, elles ne bénéficient pas d'une situation à faible densité (comme le premier groupe de communes) et n'offrent pas un très grand nombre de places de travail (comme le second groupe). Elles ont pourtant des besoins certains (éducation, home, soin à domicile, transports publics, infrastructures culturelles et sportives), à l'instar des communes urbaines. Elles représentent surtout un fort potentiel électoral. Un indice de croissance démographique peut tenir compte de cette situation. Selon l'argumentation officielle, ce troisième indice est censé compenser le déséquilibre provoqué par les deux autres. Pour une commune ayant connu un accroissement démographique plus élevé que celui du canton, la différence entre les deux taux de croissance calculés sur 10 ans, va être positive puisque l'on soustrait le taux d'accroissement cantonal du taux d'accroissement communal. Ne soustraire que la moitié de cette différence à la valeur de référence de 100 points ne change pas le fait que l'indice ainsi calculé descende en dessous de 100 points et contribue à diminuer la valeur de la capacité financière communale. Autre question possible: pourquoi la moitié de la différence et non pas quatre-vingt, septante ou soixante pour cent ? La réponse est sans doute de même nature que celle qui découle de la troisième question ci après.

Le raisonnement qui conduit à l'utilisation de chacun de ces trois indicateurs est sans doute correct pour lui-même. Mais lorsqu'il s'agit de calculer la moyenne des trois afin de déterminer l'indicateur des besoins financiers communaux pour chacune des communes, les résultats tombent dans un intervalle très limité à cause des multiples mécanismes de rééquilibrage insérés dans la formule. Ces effets de chassés-croisés affaiblissent de manière évidente la justification d'un indicateur des besoins dans la formule de calcul de la capacité financière.

### 5.2.3 Question 3: pourquoi des ajustements ?

Les trois indicateurs de besoins ne sont pas utilisés directement: ils subissent des "ajustements" qui ne peuvent pas être justifiés objectivement par les théories ou des principes du fédéralisme financier. Ce sont des arrangements ad hoc. Ainsi en est-il des racines cubiques appliquées aux indicateurs de la densité de la population et de l'inverse du taux d'activité, ou encore la déduction de la moitié de la différence du taux de croissance démographique. Le fait que deux composantes de l'indicateur des besoins financiers (la densité de population et le taux d'activité économique) contiennent des variables sous forme de *racine cubique*, peut suggérer à un observateur extérieur que la méthode de calcul est basée sur des fondations économétriques solides. Une argumentation officielle tend à confirmer cette impression en expliquant que la racine cubique est

essentielle pour réduire l'importance des variables jusqu'à un niveau où elles seront plus faciles à être transformées, au sens arithmétique du terme, en indices. Il est évident que des valeurs qui tournent autour de 100 à 150 points sont plus faciles à intégrer dans le calcul des besoins que leur multiple. Utiliser les variables brutes introduirait certainement une distorsion dans le résultat recherché. Malgré cela, il n'a pas été possible de trouver un argument concret justifiant l'emploi d'une racine cubique en particulier. S'il ne s'agit que de minimiser l'importance de ces deux indicateurs, alors utiliser la racine carrée, quatrième ou cinquième fait l'affaire de la même manière. Le processus conduisant à cette décision a été sans doute dicté par une logique différente où les intérêts politiques ont prédominé sur les considérations de méthode. La démarche est avant tout la conséquence d'un marchandage et de manœuvres stratégiques entre preneurs de décision et n'est sans doute basée que sur les résultats financiers attendus.

#### **5.2.4 Question 4: pourquoi ces pondérations ?**

Une approche semblable que l'on peut qualifier de "pseudo scientifique", a aussi été utilisée dans la méthode de pondération des indices particuliers que l'on retrouve dans le calcul de l'indice global de la capacité financière. Comme on l'a montré dans la section 5.1.3, l'indice global de la capacité financière pour chaque commune est calculé par la somme pondérée de séries d'indices partiels. L'indicateur des besoins financiers prend un poids de  $1/3$  dans la valeur globale de l'indice alors que celui des ressources se voit attribuer un poids de  $2/3$ . Mais pour quelle(s) raison(s) a-t-on choisi des poids de  $2/3$  et  $1/3$  ? Dans l'argumentation officielle, le choix de la pondération reflèterait l'idée d'un manque de précision dans la détermination d'un indice général (passe-partout ?) des besoins financiers alors que la série des indices des ressources serait relativement précise. On aurait pu préférer une argumentation positive (et non à contrario) tendant à démontrer que l'indicateur du potentiel fiscal est essentiel pour les budgets communaux, puisque les impôts constituent plus des trois-quarts des ressources communales en général – et donc qu'il mérite un poids dominant. De combien reste une question ouverte. Malgré ce fait, la démarche qui est à la base de cette pondération particulière peut être mise en question. D'autres ratios auraient pu remplacer aisément  $1/3$  et  $2/3$ . Le choix de ces pondérations est donc une fois encore le résultat d'un processus politique sans doute avec en point de mire les positions particulières de certaines communes.

### **5.3 La classification des communes**

La plupart des cantons utilisent directement un indice de la capacité financière afin de calculer le montant des subventions liées à la péréquation pour chacune des communes. Prendre cet indice pour établir un classement en six classes, puis utiliser ces classes pour faire le même calcul est particulier au Canton de Fribourg. La division entre classes se base sur les principes suivants (Conseil d'Etat, 1989a et 1989b):

- i. Les communes avec les plus fortes capacités financières (et donc les valeurs de l'indice global les plus grandes) se voient attribuer la classe 1; la classe 6 contient les communes avec les plus faibles indices de capacité financière.
- ii. Les avantages et les charges de la politique de péréquation doivent être répartis entre les communes de telle façon qu'il n'y ait pas de classe inutilisée.
- iii. Un nombre de classes équivalent (trois) doit être défini pour, d'une part, les communes qui ont un indicateur de capacité financière supérieur à la moyenne du canton et d'autre part, celles qui ont un indicateur de capacité financière en dessous de la moyenne cantonale. Cette frontière, qui sépare les communes "riches" des communes plus "pauvres" (correspondant à la valeur moyenne de l'indice de 100 points), est située entre les classes 3 et 4.
- iv. Une concentration de la majorité des communes au sein d'une même classe doit être évitée.

Pour assurer une répartition équilibrée des communes dans les six classes, on applique la méthode des moyennes flottantes. Le processus de répartition est le suivant:

- Une première séparation, en deux groupes, est faite en comparant l'indice de capacité financière communale à la moyenne cantonale comme le suggère le troisième principe ci-dessus. Le premier groupe est constitué des communes ayant un indice égal ou supérieur à la moyenne cantonale (100 points et plus) et l'autre par celles qui ont un indice inférieur à cette moyenne (99.99 points et moins);
- dans une seconde étape, on calcule la moyenne arithmétique de chacun de ces deux groupes afin de définir, respectivement, la limite supérieure de la classe 3 et la limite inférieure de la classe 4. Les communes dont l'indice de capacité se situe entre 100 points et ces limites sont classées en 3<sup>ème</sup>, respectivement 4<sup>ème</sup> classe;
- le calcul d'une nouvelle moyenne pour les deux groupes de communes restantes donne la limite entre les classes 1 et 2 d'une part et celle entre les classes 5 et 6 d'autre part.

Cependant, cette manière de faire implique a priori une probabilité plus élevée pour chaque commune de se retrouver dans les classes 3 ou 4. En effet, à chaque étape de répartition, la probabilité d'être située dans un groupe ou dans un autre, est de  $\frac{1}{2}$  puisque que selon la méthode vue ci-dessus, chaque étape donne le choix entre deux groupes. La probabilité finale pour une commune de se retrouver dans l'une ou l'autre classe résulte de la multiplication de chaque probabilité de répartition. Les communes ont, à priori, une probabilité de  $\frac{1}{4}$  de se trouver en classe 3 ou 4 ( $\frac{1}{2} \times \frac{1}{2}$ ) alors qu'elles ont une probabilité de  $\frac{1}{8}$  ( $\frac{1}{2} \times \frac{1}{2} \times \frac{1}{2}$ ) de se trouver dans n'importe laquelle des autres classes. Il y a donc un biais en faveur des classes 3 et 4. Il faut le corriger pour éviter une concentration trop forte des communes dans l'une ou l'autre classe (principe iv ci-devant). De manière à corriger ce biais et assurer une probabilité identique aux six classes, les seuils séparant la classe 3 de la classe 2 d'une part et la classe 4 de la classe 5 d'autre part, sont calculés sur la base de la formule ajustée suivante:

(7) Limite supérieure de la classe 3 (seuil de la classe 2) =

$$100 + 2/3 \times \frac{\sum_{i=1}^n E_i \text{ si } E_i \geq 100}{n}$$

(8) Limite inférieure de la classe 4 (seuil de la classe 5) =

$$100 - 2/3 \times \frac{\sum_{j=1}^m E_j \text{ si } E_j < 100}{m}$$

où  $E_i$  indices de la capacité financière de la commune  $i$  (classes 1, 2 et 3);  
 $n$  nombre total de communes des classes 1, 2 et 3;  
 $E_j$  indice de la capacité financière de la commune  $j$  (classes 4, 5 et 6);  
 $m$  nombre total de communes des classes 4, 5 et 6.

Cette correction a été appliquée depuis 1979 (Conseil d'Etat: 1978 et Dafflon 1981: 110-112). Pour les années 2003-2004, le calcul est le suivant:

- limite supérieure de la classe 3:  
 $100 + 2/3 \times (\bar{E}_{1,2,3} - 100) = 100 + 2/3 \times (130.46 - 100) = 120.31$  points.
- Limite inférieure de la classe 4:  
 $100 - 2/3 \times (100 - \bar{E}_{4,5,6}) = 100 - 2/3 \times (100 - 82.55) = 88.37$  points.

où  $\bar{E}_{1,2,3}$  = moyenne des indices de capacité financière des communes des classes 1, 2 et 3, tandis que  $\bar{E}_{4,5,6}$  = moyenne des indices de capacité financière des communes des classes 4, 5 et 6.

**Tableau 5-3 Seuils de classes pour les années 2003-2004**

Classe	Limite inférieure	Limite supérieure
6		78.50
5	78.51	88.36
4	88.37	99.99
3	100.00	120.30
2	120.31	156.26
1	156.27	

Source: Dafflon, 1981: 112; Conseil d'Etat, 1989b: 17; données provenant du Service des Communes du canton Fribourg pour les années 2003-2004

#### 5.4 Deux problèmes liés à l'utilisation des indices de capacité financière communale

En plus des quatre questions posées sur le calcul des indices, deux problèmes principaux apparaissent quant à l'utilisation qui en est faite. Premièrement, est-il adéquat et efficient d'englober dans une seule formule générale la péréquation des besoins et celle des ressources (sous-section 5.4.1) ? Deuxièmement, pourquoi

passer des indices de capacité financière à un système de classification des communes – donc d’une utilisation directe à une utilisation indirecte, compliquée et non exempte de défauts (sous-section 5.4.2) ?

#### 5.4.1 Premier problème: faut-il lier besoins et ressources ?

Comme point de départ, on peut admettre que toute autorité communale est poussée par son électorat à organiser un certain nombre de services publics pour sa population résidante. Le nombre et l’importance de ces services dépendent de deux paramètres qui sont les besoins (ou plus commodément les coûts des BCL (définis ?) qui satisfont ces besoins) et les ressources financières. Ces deux paramètres, fortement tributaires de facteurs socio-économiques, démographiques et géographiques, varient d’une commune à l’autre. Certes, les besoins sont en partie réglementés par des législations qui portent sur l’ensemble des services "obligatoires" qu’une commune doit fournir à ses habitants (école, eau, évacuation des eaux, routes... par exemple). Une partie de ces services sont décidés par les instances cantonales ou fédérales; tandis que leur exécution et le financement sont laissés à la responsabilité des communes (dans le jargon économique on parle de biens et services "sous tutelle"). Le panier des services offerts par une commune varie aussi selon les préférences particulières de la population locale. Elle peut choisir des prestations qui lui sont propres ou décider de dépasser le niveau standard minimal requis par la législation dans la production d’un bien ou d’un service, si le désir des habitants va dans ce sens. Cela aboutit à des écarts entre les différentes situations communales. À cela s’ajoutent des inégalités entre ressources financières disponibles, notamment selon que la commune se situe dans ou à proximité d’une zone d’activités ou plutôt à l’écart: Jaun n’aura jamais une position aussi favorable que Givisiez dans le tissu économique fribourgeois – quelle que soit la qualité de la gestion des finances et des politiques communales – d’où l’existence de "*disparités financières*".

Un système de péréquation s’inscrivant dans un système fédéral de gouvernement, vise à diminuer les disparités financières entre les communes par des transferts monétaires. Selon la définition la plus communément utilisée, les disparités financières au niveau communal peuvent être dues:

- (1) à la capacité des communes à lever des ressources financières;
- (2) au coût par unité produite de service public;
- (3) aux préférences communales quant aux choix de services publics offerts et quant à la manière de les produire.

Toute mesure liée à la péréquation financière intercommunale peut donc viser aussi bien une péréquation des ressources qu’une péréquation des besoins et des coûts. Une péréquation des besoins devrait être essentiellement une péréquation verticale alors que la péréquation liée aux revenus peut être verticale et/ou seulement horizontale. En effet, si l’on peut attendre d’une commune aisée un minimum de solidarité financière avec les communes moins aisées, par le biais du transfert partiel de recettes, il est bien plus difficile de concevoir des citoyens prêts à payer plus cher certains services – directement ou via la fiscalité – pour

permettre à d'autres communes où les conditions de production des services sont plus difficiles, de dépenser moins et à leurs citoyens de payer moins.

Une péréquation des besoins doit d'abord résoudre deux thématiques: (i) celle de l'identification des besoins; (ii) celle du choix entre une formulation générale "des besoins" ou des formulations spécifiques par tâche. En ce qui concerne l'identification des besoins: sachant que la péréquation entraîne inmanquablement des problèmes de financement, les questions sont "quelles tâches essentielles prendre en considération" (écoles, homes, hôpitaux ? – mais encore: distribution d'eau, assainissement et épuration des eaux, trafic régional ?), à quel niveau (prestation de "base", mais à quel seuil ?) et selon quelle qualité (le perfectionnisme devenant à ce stade une véritable plaie) ? Quant à la seconde thématique, celle de la formule, une formule générale aurait l'avantage de la simplicité, si on ne multiplie pas les critères, et de la lisibilité. Par contre, des formules par tâches sont plus précises, mais engendrent sans doute un coût administratif élevé pour les gérer. Deux remarques encore. Dans une formule générale, on devrait éviter des critères qui ne feraient que se compenser les uns les autres. En outre, une formule de péréquation des besoins, même générale, devrait être distincte d'une formule de péréquation des ressources, chacune ne s'adressant pas au même problème.

Une péréquation des coûts n'a pas à prendre en compte la totalité des tâches. En effet, si chaque commune doit offrir un certain nombre de services sous tutelle, en respectant des normes quantitatives et qualitatives fixées "du dehors" par le canton ou la Confédération, elle reste aussi maîtresse de ses choix pour nombre de prestations propres ou en sus des normes requises. Lorsqu'il s'agit d'assurer un niveau de service minimal demandé par la Confédération ou le canton, le coût d'une unité produite peut varier d'une commune à l'autre à cause de la taille de leur population, de la situation géographique ou topographique, ou de facteurs démographiques (pyramide des âges, par exemple). Comme les décisions qui fixent la limite du minimum à produire échappent au contrôle des communes, les différences de coûts de production de ces services devraient en principe être compensées par le niveau de gouvernement qui fixe la norme selon le principe "qui commande paie". Cette compensation qui correspond à une péréquation verticale des coûts à la norme peut être obtenue par des subventions spécifiques liées aux services à produire.<sup>10</sup> Mais d'autre part, les autorités communales sont normalement libres d'offrir n'importe quel autre bien ou service en propre ou en dépassant les standards minimaux demandés par la loi. Elles peuvent aussi décider de normes de qualité supérieures à celles que demanderaient le canton ou la Confédération. Les disparités en charges qui découlent de l'autonomie budgétaire des communes ou de leurs décisions propres ne devraient pas être prises en considération par le canton. Un système de compensation devrait être restreint à la diminution des disparités de coûts jusqu'à hauteur de la production du standard minimal demandé par la loi. Les disparités qui résultent des choix en matière de

---

<sup>10</sup> Les compensations de coûts devraient être orientées vers des objectifs d'offre de BCL. Elles doivent être réduites si ces BCL sont produits à des coûts excessifs ou si des économies d'échelle peuvent être réalisées par la réorganisation des responsabilités publiques dans le cadre d'une collaboration intercommunale ou d'une fusion de communes.

production des BCL restent d'ordinaire exclues du champ de la péréquation: les communes assument pleinement les conséquences fiscales de leurs choix dépensiers.

Un système qui combine en une seule formule à la fois la péréquation des ressources et la péréquation des charges, comme dans le canton de Fribourg, crée inévitablement des problèmes sérieux parce que les différences observées d'une commune à une autre entre les coûts unitaires de tâches spécifiques, ne sont pas prises en compte de manière adéquate dans une formule générale telle l'équation 5 présentée dans la sous-section 5.1.2. La classification des communes est réalisée sur la base de la capacité financière globale. Cet indice n'intègre pas, dans sa composante des besoins, un critère ou des critères prenant en compte les différences dans les coûts de production. S'il est généralement reconnu que la construction d'un kilomètre de route avec des caractéristiques identiques de sécurité et de fluidité du trafic se révèle plus coûteux dans un endroit accidenté qu'en plaine, pour prendre un exemple simple, la formule utilisée actuellement ne tient pas compte de cette différence. Le critère des besoins, calculé avec l'utilisation des indices de densité de population, d'activité économique et de croissance démographique – qui en plus se compensent entre eux – ne peut pas remplacer l'absence d'un indicateur des différences des coûts.

En pratique, mesurer les différences de coût de production unitaire entre les communes n'est pas chose facile, mais une formule générale – qui plus est arrangée par des racines cubiques, des seuils limite et des pondérations ad hoc – ne fait certainement pas l'affaire. Une séparation des deux semble être la solution la plus judicieuse.

#### 5.4.2 Deuxième problème: la classification des communes

L'autre préoccupation concernant le système de péréquation provient de la classification des communes en six classes selon les indices de leur capacité financière. Cette méthode, propre à Fribourg et unique en Suisse, manque quelque peu de finesse. On ne débat pas ici du choix, d'abord de renoncer à utiliser directement les indices  $E_i$  de capacité financière des communes, puis de les classer en six classes plutôt que neuf ou douze: cette question sera abordée très en détail dans le prochain chapitre. On se réfère pour l'instant au système actuel de pondération développé à partir de la réciproque des classes de chaque commune.

Dans une grande partie des formules de péréquation, on pondère le multiplicande par un coefficient obtenu en prenant l'inverse de la classe assignée à chaque commune selon l'échelle suivante:

classe	1	2	3	4	5	6
pondération	6	5	4	3	2	1
<i>alternative possible</i>	7	6	5	4	3	2

Cette pondération, qui inverse exactement la série de six classes, est le résultat d'un choix méthodologique qui correspond, de fait, à la pratique actuelle. Mais on aurait très bien pu concevoir d'autres échelles de pondération, par exemple une

échelle qui irait de 7 à 2, avec des conséquences bien différentes. Les poids relatifs du système de classification proprement dit (de 1 à 6) impliquent que le multiplicande (par exemple, le nombre d'habitants d'une commune) donné pour une commune de classe 1 vaut 6 fois celui qui est appliqué à une commune située en classe 6: 100 habitants dans une commune de classe 1 "valent" 600 au moment de la répartition, 200 pour une commune de classe 5 et 100 pour celle qui est en classe 6. Les communes qui passent dans une classe supérieure à la suite de l'augmentation de leur capacité financière durant la précédente période (par exemple de la classe 5 à la classe 4) doivent faire face à une augmentation par pallier de leurs contributions aux mesures de péréquation cantonales. Le désavantage du système est que les sauts de chaque pallier sont relativement brusques et affectent les budgets communaux par à-coups. Une commune qui passe de la classe 6 à la classe 5 verra doubler sa contribution: la pondération passe de 1 à 2: ses 100 habitants en "vaudront" désormais 200. Le système est particulièrement désagréable aussi parce que les sauts sont plus importants pour les communes en mauvaise position que pour les communes "riches". De la classe 6 à la classe 5, la contribution double; de la classe 5 à la classe 4, elle augmente de 50 pour cent; mais de la classe 2 à la classe 1, il n'y a qu'un point d'augmentation de la pondération, de 5 à 6, ce qui fait un "petit" 20 pour cent. Une échelle de poids de 7 à 2, ou même de 8 à 3, réduirait considérablement ces sauts en augmentation.

Une commune qui progresse dans la classification est donc contrainte à une substantielle augmentation de sa contribution, alors qu'une commune qui passe à une classe inférieure, profite d'une réduction marquée de ses paiements péréquatifs. Cet inconvénient a une seule cause: le passage d'une classe à l'autre se fait par saut pour chaque seuil de classe. Par exemple, pour les années 2003-2004, une commune de classe 5 peut "naviguer" entre 78.51 points, limite inférieure, et 88.36 points, limite supérieure, soit un écart de près de 10 points, SANS ressentir un effet péréquatif. Si par contre, sa position est à 88.35 points, elle a tout à craindre d'une légère amélioration de sa situation: avec moins d'un dixième de point, elle passerait en classe 4 – un déplacement qui lui ferait sans doute perdre quelques dizaines de milliers de francs ou plus. Par le passé, la perte a même été plus significative que la hausse des recettes fiscales ayant provoqué le passage d'une classe à l'autre. D'où ce paradoxe, la commune est mieux "classée", mais elle rencontre plus de difficultés financières.<sup>11</sup>

Une fois encore, créer six classes de pondération et choisir une série particulière de pondération (6 à 1 plutôt que 7 à 2 ou 8 à 3), ne sont pas deux démarches innocentes. Les résultats montrent que des considérations politiques influencent sans doute les objectifs de politique péréquative et de solidarité entre les communes. Une conséquence directe de ce phénomène est la propension naturelle du système de classification à se bloquer ou à être bloqué. Les

---

<sup>11</sup> Autre effet pervers: dans quelques cas récents, des processus de fusion de communes ont été modifiés ou suspendus parce que l'arrivée d'une commune avec une capacité financière élevée tirait vers le haut la classification de la nouvelle commune. La contribution péréquative supplémentaire qui en résultait aurait été plus élevée que l'apport des ressources fiscales additionnelles de la commune écartée.



communes placées très près de la limite supérieure d'une classe ont intérêt à préserver cette position le plus longtemps possible, de manière à éviter l'augmentation de leurs participations.

Au cours du printemps de l'année 2000 et afin de remédier à ce problème, le Conseil d'Etat a fait analyser les effets potentiels d'une transformation du système de six classes en un système à échelle continue, de manière à ce que la position de chaque commune reflète réellement sa capacité financière (Conseil d'Etat, 1999). Une simulation faite pour sept tâches concernées par la péréquation, a montré que l'application d'une échelle continue au lieu de classification des communes, augmente la charge péréquative par habitant dans les communes les plus pauvres (classes 5 et 6), alors que les résidents des communes plus riches verraient leur charges s'alléger (classe 2 et 3). La solidarité horizontale serait en partie réduite; elle devrait être compensée ou restituée par une nouvelle formule de répartition.

De quelque manière que ce soit, la solution optimale n'a donc pas encore été trouvée à ce jour. La démarche est d'autant plus délicate que tout changement, même dans un "jeu à somme nulle" globalement, où ni le canton ni les communes ne perdraient un seul franc, entraîne une modification des positions individuelles des communes. Celles qui bénéficient de la nouveauté applaudissent; les autres sans doute, songent à des opérations de blocage. Dans ce contexte difficile, le canton de Fribourg a abordé une réforme qui a peu retenu l'attention alors même qu'elle amorce une transformation fondamentale. Dans quelques lois cantonales récentes (1991, aide sociale; 1992, aide aux victimes d'infraction; 1994, trafic régional; 1999, encouragement aux fusions de communes et 2000, soins spéciaux dans les EMS – voir chapitre 7), c'est l'indice de capacité financière  $E_i$  qui sert directement de référence dans le calcul des contributions communales et non pas la classification des communes. Cette réforme va dans la bonne direction puisqu'elle élimine un des défauts majeurs du système actuel. De même, dans la péréquation horizontale de niveau régional, plusieurs associations de communes ont innové dès 1995 en proposant d'utiliser directement l'indice de capacité financière plutôt que la classification des communes en six classes (voir chapitre 11).



## Chapitre 6

### Comparaison des scénarios péréquatifs par simulation

La péréquation appliquée dans le canton de Fribourg est formellement indirecte et verticale. Elle passe par des transferts de ressources du canton vers les communes, à travers une palette de subventions spécifiques et par des contributions communales à diverses tâches cantonales, avec des formules contenant une ou plusieurs composantes péréquatives. Ces composantes reposent soit directement sur l'indice  $E_i$  de capacité financière communale, soit sur la classification. Toutefois, comme les montants des parts péréquatives diffèrent fortement d'une tâche à l'autre, tandis que les formules font appel à des multiplicandes divers, une comparaison directe des divers transferts est impossible. Il faut donc faire un détour de méthode et passer par une simulation. Ce chapitre veut se concentrer exclusivement sur la question de la mesure de "richesse" ou de "pauvreté" des communes, soit par l'indice soit par la classification. Il est découpé en trois sections. La première explique la méthode suivie. La deuxième établit quatre scénarios pour estimer par comparaison les incidences péréquatives du système actuel. La troisième livre les résultats.

#### 6.1 Méthode

La démarche proposée dans ce chapitre est une comparaison entre plusieurs scénarios péréquatifs pour en estimer les incidences. Toutefois, plutôt que d'analyser une ou plusieurs des tâches soumises à la péréquation, la méthode choisie repose sur une simulation pour un montant total transféré de 1 million de francs. La simulation permet de se concentrer sur les seules incidences des formules péréquatives, en éliminant du discours tous les autres aspects liés à une tâche particulière. Les motifs, buts, objectifs, jugements de valeur liés à chaque tâche sont ainsi neutralisés.

La répartition péréquative est faite entre 206 communes, selon l'état au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et sur la base des données valables pour le calcul des capacités financières communales pour les années 2001/2002.

Les scénarios sont les suivants:

- $S_0$  répartition de 1 million de francs sur la base de la population légale au 31 décembre 2000. Ce scénario sans péréquation sert de référence pour l'évaluation des incidences péréquatives des autres scénarios;
- $S_{E_i}$  utilisation directe des indices  $E_i$  de capacité financière communale;
- $S_{P_6}$  avec classification des communes en six classes;
- $S_{P_{12}}$  avec classification des communes en douze classes.

### **Données de base**

Les données de base sont reportées dans les colonnes 1 à 11 du tableau 5-1 (sur CD-R). Elles correspondent à celles qu'utilise le Service des Communes pour le calcul des indices de capacité financière et la classification des communes.

Colonne 1	numéro fédéral d'identification;
Colonne 2	nom;
Colonne 3	population légale au 31 décembre 2000;
Colonne 4	population résidante au 31 décembre 2000;
Colonne 5	population légale au 31 décembre 1990;
Colonne 6	surface (en km <sup>2</sup> );
Colonne 7	nombre de places de travail;
Colonne 8	rendements des impôts cantonaux dans la commune en 1999 (en francs); données RICC sur le revenu et la fortune des personnes physiques (inclus les impôts retenus à la source) + RICC sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales;
Colonne 9	rendements des impôts cantonaux dans la commune en 1998 (en francs);
Colonne 10	RICC moyen pour 1999 et 1998: (colonne [8] + colonne [9]) : 2;
Colonne 11	RICC moyen par habitant dans la commune pour 1999 et 1998: colonne [10] : colonne [3].

### **Calcul des indices**

Sur la base de ces données, les différents indices nécessaires au calcul des capacités financières sont ensuite calculés pour chaque commune. Ces valeurs sont celles que le canton a utilisées pour les années 2001/2002. Les étapes du calcul peuvent être suivies dans le tableau 5-2 (CD-R) de la colonne 12 à la colonne 21 (chaque paramètre étant appliqué à la commune *i*).

Colonne 12	indicateur des ressources financières communales: montant de la colonne [11] x 100 divisé par le RICC par habitant (égal à 2422.59 francs);
Colonne 13	densité de la population: colonnes [4] : [6];
Colonne 14	indice de densité de population: calculé selon l'équation (2), chapitre 5;
Colonne 15	taux d'activité économique: colonnes [7] : [3];
Colonne 16	indice du taux d'activité économique: calculé selon l'équation (3), chapitre 5;
Colonne 17	taux de croissance démographique: colonnes ([3] - [5]) : [5];
Colonne 18	indice du taux de croissance démographique: calculé selon l'équation (4), chapitre 5;
Colonne 19	indicateur des besoins financiers communaux: colonnes ([14]+[16]+[18]) : 3;
Colonne 20	indice global de la capacité financière: colonnes (2x [12] + [19]) : 3;
Colonne 21	classe attribuée à la commune <i>i</i> sur la base de l'indice de sa capacité financière, dans un système à six classes.

## **6.2 Scénarios**

Les scénarios retenus font l'objet des tableaux 6-1 et 6-2 (CD-R, chapitre 6), dans les colonnes 22 et 23 pour  $S_0$ , 24 à 26 pour  $S_{Ei}$ , 27 à 30 pour  $S_{P6}$  et 31 à 35 pour  $S_{P12}$ .

Le scénario  $S_0$  n'utilise pas de formule péréquative mais contient une simple redistribution du montant hypothétique de 1 million de francs sur la base du chiffre de la population légale de chaque commune proportionnellement à la

population cantonale totale. Le scénario  $S_{Ei}$  utilisant directement les indices de capacité financière correspond en quelque sorte à la “nouvelle” tendance. Le scénario  $S_{P6}$  avec six classes correspond à l’application dominante actuelle de la classification des communes. Le scénario  $S_{P12}$  avec 12 classes a pour objectif principal de mieux faire ressortir les lacunes du système à six classes, avec les sauts financiers qu’implique le passage d’une classe à une autre. Les incidences péréquatives sont toujours mesurées en référence à  $S_0$ .

L’objectif de l’analyse est de découvrir quelle est la partie du mécanisme de péréquation responsable des problèmes énumérés dans chapitre 5: le calcul de la capacité financière ou le système de classification.

### 6.2.1 Scénario 0: distribution basée sur $H_i$

Le scénario initial ( $S_0$ ), est obtenu à partir d’un système de distribution, basé sur le nombre d’habitants par commune. On ne tient pas compte de la capacité financière dans le scénario  $S_0$ , contrairement aux trois scénarios suivants  $S_{Ei}$ ,  $S_{P6}$ , et  $S_{P12}$  qui lui seront ensuite comparés en termes d’incidences péréquatives. Notons toutefois que si  $S_0$  sert de scénario de base, il n’est pas exempt de toute incidence redistributive et on aurait tort de s’y référer comme reflétant une distribution “causale” au sens strict du terme.<sup>12</sup> On l’utilise parce que c’est la référence qui, de manière transversale à toutes les tâches étudiées ensuite, est la plus neutre. On admet l’absence de péréquation lorsque les transferts sont distribués en fonction du nombre d’habitants, la valeur du transfert par habitant étant la même pour toutes les communes. La formule de distribution est la suivante:

$$(9) \text{ Montant du transfert à la commune } i \text{ en } S_0 = \frac{H_i}{\sum_i H_i} \times 1'000'000$$

où  $H_i$  population légale de la commune  $i$  (au 31.12.2000).

Les résultats figurent au tableau 6-1, colonnes 22 et 23:

Colonne 22 Rapport de la population;

Colonne 23 Montant du transfert en  $S_0$  (équation 9).

Exemple: commune d’Arconciel;

Référence: CD-R, tableau 5-1;

Colonne 3 Population légale au 31.12.2000: 654 habitants;

Population légale du canton au 31.12.2000: 235’757 habitants;

<sup>12</sup> Si, par exemple, les frais à répartir sont les dépenses scolaires de degré primaire, la causalité proviendrait du nombre d’élèves ou du nombre de classe. Choisir une répartition par habitant produit une situation plus favorable pour les communes avec une proportion plus grande de jeunes en âge de scolarité primaire. Inversement, s’il s’agit de répartir les coûts des homes pour personnes âgées, une répartition par habitant est plus favorable pour des communes avec une pyramide des âges vers le haut.

Colonne 22 Rapport de la population =  $\frac{654}{235757} = 0.002774$  francs.

Colonne 23 Montant du transfert pour la commune d'Arconciel en  $S_0 = 0.002774 \times 1'000'000 = 2'774$  francs.

### 6.2.2 Scénario $E_i$ : distribution continue basée sur la valeur de l'indice de la capacité financière

Le scénario  $S_{E_i}$ , utilise une échelle continue de classement dans laquelle les communes sont placées selon la valeur de leurs indices de capacité financière. La clé de distribution de  $S_{E_i}$  est une fraction obtenue par la formule:

$$(10) \text{ Montant du transfert à la commune } i \text{ en } S_{E_i} = \frac{H_i \times \frac{100}{E_i}}{\sum_i \left( H_i \times \frac{100}{E_i} \right)} \times 1'000'000$$

où  $H_i$  population légale de la commune  $i$ ;  
 $E_i$  valeur de l'indice de la capacité financière dans la commune  $i$ .

Utiliser l'inverse de l'indice de la capacité financière (équation 10) aboutit à une corrélation négative entre la capacité financière de la commune et le montant de la péréquation auquel elle a droit. En d'autres termes, plus la capacité financière d'une commune est élevée, moins le montant du transfert qu'elle va recevoir sera important.

La distribution des montants péréquatifs sur la base d'une échelle continue a l'avantage de minimiser les écarts entre transferts reçus. Le scénario  $S_{E_i}$  élimine automatiquement les sauts de classe. Cet avantage serait particulièrement apprécié par les communes qui, dans un système de classes, seraient placées à proximité d'une limite supérieure de classe: dans ce cas, chaque fois que la classification est modifiée, la position financière d'une commune est exposée à un changement assez brusque si elle change de classe. La représentation graphique de la distribution du fond péréquatif suivant ce scénario ressemble plus à une courbe qu'à un diagramme en paliers successifs (graphique 6-B, sous-section 6.3.2).

Les résultats de ce scénario  $S_{E_i}$  figurent au tableau 6-1, colonnes 24 à 26:

Colonne 24 pondération assignée à la commune  $i$  selon le scénario  $S_{E_i}$ ;  
 Colonne 25 montant du transfert en  $S_{E_i}$  pour la commune  $i$  (équation 10);  
 Colonne 26 différence entre  $S_0$  et  $S_{E_i}$  pour la commune  $i$ .

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableaux 5-1, 5-2 et 6-1;  
 Colonne 3 population légale au 31.12.2000: 654 habitants;  
 Colonne 21 indice global de capacité financière: 120.91 points;

Colonne 24 pondération selon le scénario  $S_{Ei} = 654 \times \frac{100}{120.91} = 541$

somme des pondérations assignées aux communes selon le scénario  $S_{Ei}$ : 237'299

Colonne 25 montant du transfert selon  $S_{Ei} = \frac{541}{237'299} \times 1'000'000 = 2'279$  francs.

Comparaison du montant reçu en  $S_{Ei}$  par rapport à  $S_0$ :

Colonne 26  $2'279$  francs ( $S_{Ei}$ ) -  $2'774$  francs ( $S_0$ ) = -495 francs.

La commune d'Arconciel a reçu 2'279 francs dans le scénario  $S_{Ei}$ ; elle aurait dû recevoir 2'774 francs dans un scénario sans péréquation. La différence, de moins 495 francs, représente sa contribution à la péréquation. Elle est une commune contributrice.

De manière générale, la comparaison porte sur les montants à payer résultant des équations (9) et (10) ci-dessus. Si le montant de:

l'équation (10) de  $S_{Ei} >$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat négatif,  
la commune contribue;

l'équation (10) de  $S_{Ei} <$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat positif,  
la commune est bénéficiaire.

### 6.2.3 Scénario P6: distribution basée sur six classes

La méthode  $S_{P6}$  est celle que le Canton de Fribourg a choisie d'appliquer. Les indices de capacité financière servent à répartir les communes dans une "classification des communes" en six classes. Le scénario  $S_{P6}$  est développé à partir de la pondération qui vaut exactement l'inverse de la classe de la commune selon l'échelle:

Classe	1	2	3	4	5	6		
Pondération	6	5	4	3	2	1	contribution au fonds	$P_6$
	1/6	1/5	1/4	1/3	1/2	1	versement du fonds	$P_{6inverse}$

Cela signifie qu'un habitant d'une commune de classe 1 "pèse" 6 fois plus que celui qui appartient à une commune de classe 6 lorsqu'il s'agit de payer un montant au fonds de péréquation. Ou inversement, si l'on distribue des fonds péréquatifs, qu'une commune de classe 1 (riche) ne reçoit qu'un sixième du montant alloué par habitant à une commune de classe 6.

Comme on l'a vu dans le chapitre 5 (sous-section 5.4.2), cette série est le résultat d'un choix politique. D'autres échelles sont possibles, qui aboutiraient à des résultats différents. Cette échelle inverse des pondérations, désignée par la suite par les symboles  $P_{6inverse}$ , est intégrée dans la formule suivante:

$$(11) \text{ Montant du transfert à la commune } i \text{ en } S_{P_6} = \frac{\frac{H_i}{P_{6_{\text{inverse}}}}}{\sum_i \left( \frac{H_i}{P_{6_{\text{inverse}}}} \right)} \times 1'000'000$$

où  $H_i$  population légale de la commune  $i$ ;  
 $P_{6_{\text{inverse}}}$  pondération assignée à la commune  $i$  selon sa classe.

Les résultats se retrouvent dans le tableau 6-2, colonnes 27 à 30:

Colonne 27 inverse de la classe assignée à la commune  $i$ ;  
 Colonne 28 pondération assignée à la commune  $i$  selon le scénario  $S_{P_6}$ ;  
 Colonne 29 montant du transfert à la commune  $i$  selon le scénario  $S_{P_6}$  (équation 11);  
 Colonne 30 différence entre  $S_0$  et  $S_{P_6}$  pour la commune  $i$ .

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableaux 5-1, 5-2, et 6-2;  
 Colonne 3 population légale au 31.12.2000: 654 habitants;  
 Colonne 27 inverse de la classe assignée à la commune: Arconciel est en classe 2 (tableau 5-2, colonne 21), la pondération inverse est donc de 1/5<sup>ème</sup>;

Colonne 28 pondération selon le scénario  $S_{P_6} = \frac{654}{5} = 131$   
 somme des pondérations pour toutes les communes du canton = 93'476

Colonne 29 montant du transfert selon  $S_{P_6} = \frac{131}{93'476} \times 1'000'000 = 1'399$  francs.

Comparaison du montant reçu en  $S_{P_6}$  par rapport à  $S_0$ :  
 Colonne 30 1'399 francs ( $S_{P_6}$ ) - 2'774 francs ( $S_0$ ) = -1'375 francs.

La commune d'Arconciel a reçu 1'399 francs dans le scénario  $S_{P_6}$ ; elle aurait dû recevoir 2'774 francs dans un scénario sans péréquation. La différence, de moins 1'375 francs, représente sa contribution à la péréquation. Elle est une commune contributrice.

De manière générale, la comparaison porte sur les montants à payer résultant des équations (9) et (11) ci-dessus. Si le montant de:

l'équation (11) de  $S_{P_6} >$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat négatif,  
 la commune contribue;

l'équation (11) de  $S_{P_6} <$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat positif,  
 la commune est bénéficiaire.

#### 6.2.4 Scénario P12: distribution basée sur douze classes

Ce scénario est basé sur une classification des communes en douze classes. Pour obtenir les seuils des douze classes, on a suivi la même démarche, en l'adaptant, que celle qui vaut pour un système de classification à six classes. Le



détail technique du calcul est donné en l'annexe 6-A (sur CD-R). Il a fallu également ajouter les seuils des classes au second tour de calcul (séparation des classes 5 et 6 d'avec les classes 1 à 4 et, de même, les classes 7 et 8 d'avec les classes 9 à 12) pour garantir une probabilité a priori identique dans l'utilisation des douze classes. Comparé à un scénario avec six classes, ce système permet de lisser quelque peu les différences entre les montants péréquatifs reçus par les communes, comme il permet également de mieux différencier les communes, sur la base de leur capacité financière. En fait, le but est de diminuer les effets de pallier lors du passage d'une classe à l'autre: en doublant le nombre de classes, on vise à diminuer de moitié le saut financier qui en résulte.

Comme pour le scénario  $S_{P12}$ , la formule de calcul utilise une pondération qui est proportionnellement inverse à la classe de la commune, mais en utilisant une échelle de 12 classes. La classe 1 se voit attribuer une pondération de 12 ou de 1/12 selon qu'on a affaire à un paiement au fonds ou à un versement du fond péréquatif.

Classe	1	2	3	4	5 ... etc	10	11	12		
Pondération	12	11	10	9	8 ... etc	3	2	1	contribution au fonds	P12
	1/12	1/11	1/10	1/9	1/8 ... etc	1/3	1/2	1	versement du fonds	P12 <sub>inverse</sub>

La formule est la suivante:

$$(12) \text{ Montant du transfert à la commune } i \text{ en } S_{P12} = \frac{H_i}{\sum_i \left( \frac{H_i}{P12_{inverse}} \right)} \times 1'000'000$$

où  $H_i$  population légale de la commune  $i$ ;  
 $P12_{inverse}$  inverse de la classe assignée à la commune  $i$ .

Les résultats se retrouvent dans le tableau 6-2, colonnes 31 à 35:

Colonne 31 classe assignée à la commune  $i$ ;  
 Colonne 32 inverse de la classe assignée à la commune  $i$ ;  
 Colonne 33 pondération assignée à la commune  $i$  selon le scénario  $S_{P12}$ ;  
 Colonne 34 montant du transfert à la commune  $i$  selon le scénario  $S_{P12}$  (équation 12);  
 Colonne 35 différence entre  $S_0$  et  $S_{P12}$  pour la commune  $i$ .

Exemple: commune d'Arconciel;  
 Référence: tableaux 5-1, 5-2 et 6-2;  
 Colonne 3 population légale au 31.12.2000: 654 habitants;  
 Colonne 31 classe dans un système de 12 classes: 4;  
 Colonne 32 inverse de la classe assignée à la commune: pour des versements du fonds = 1/9;  
 Colonne 33 Pondération selon le scénario  $S_{P12} = \frac{654}{9} = 73$

somme des pondérations assignées aux communes selon le scénario  $S_{P12}$ : 54'080.

Colonne 34 Montant du transfert selon  $S_{P12} = \frac{73}{54'080} \times 1'000'000 = 1'344$  francs.

Comparaison du montant reçu en  $S_{P12}$  par rapport à  $S_0$ :

Colonne 35 1'344 francs ( $S_{P12}$ ) - 2'774 francs ( $S_0$ ) = -1'430 francs.

La commune d'Arconciel a reçu 1'344 francs dans le scénario  $S_{P12}$ ; elle aurait dû recevoir 2'774 francs dans un scénario sans péréquation. La différence, de moins 1'430 francs, représente sa contribution à la péréquation. Elle est une commune contributrice.

De manière générale, la comparaison porte sur les montants à payer résultant des équations (9) et (12) ci-dessus. Si le montant de:

l'équation (12) de  $S_{P12} >$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat négatif,  
la commune contribue;

l'équation (12) de  $S_{P12} <$  l'équation (9) de  $S_0 =$  résultat positif,  
la commune est bénéficiaire.

### 6.3. Résultats

Cette troisième section résume les résultats obtenus à partir des simulations pour chacun des scénarios. Les résultats agrégés, en francs par commune, sont présentés globalement dans une première sous-section. On parle "d'effets péréquatifs" lorsque les résultats sont exprimés en montants absolus, en francs, sans tenir compte de la grandeur de la commune. Comme recevoir une même montant de la péréquation n'a pas la même signification selon qu'une commune à 100 ou 1000 habitants, il faut également présenter les résultats en termes relatifs, soit en francs par habitant par commune. Dans ce cas, on parle "d'incidences péréquatives". En outre, sur la base des résultats en termes relatifs, et moyennant quelques hypothèses de comportement des votants, on peut déterminer quel scénario aurait les faveurs d'un vote populaire.

#### 6.3.1 Résultats agrégés

Les montants obtenus par les communes, en francs par commune sont donnés dans les colonnes 23, 25 29 et 34 des tableaux 6-1 et 6-2. Les différences de montants entrent respectivement les scénarios  $S_{Ei}$ ,  $S_{P6}$ , et  $S_{P12}$  et le scénario  $S_0$  qui sert de référence, ce que l'on appelle ici les "effets péréquatifs", sont contenus dans les colonnes 26, 30 et 35.

Pour évaluer les changements dans la position budgétaire des communes dus à la péréquation, on compare les scénarios  $S_{Ei}$  (colonne 25),  $S_{P6}$  (colonne 29) et  $S_{P12}$  (colonne 34) au scénario de base  $S_0$  (colonne 23). Si le résultat est négatif dans les colonnes 26, 30 ou 35, cela signifie que l'application du scénario  $S_i$  détériore la

position budgétaire de la commune par rapport au scénario  $S_0$ . La commune est “contributrice”. Inversement, une valeur positive signifie une amélioration de la position de la commune par la péréquation: la commune est “bénéficiaire”. Les différences observées donnent directement la mesure absolue de l'amélioration ou de la détérioration sur la base d'un montant total redistribué de 1 million de francs.

Remarquons toutefois que ces résultats concernent avant tout les positions budgétaires des communes et non pas la performance péréquative en tant que telle. Les colonnes 23, 25, 29 et 34 des tableaux 6-1 et 6-2 indiquent quelles seraient les augmentations budgétaires en francs obtenues globalement par chaque commune. Comme le même montant global n'a pas la même valeur selon que la commune a plus ou moins d'habitants, la performance péréquative ne peut se mesurer qu'en termes relatifs, par habitant – ce qui sera fait dans une deuxième étape ci-dessous. Pour l'instant, une première appréciation ne peut être donnée qu'en termes généraux selon que la commune “perd” ou “gagne” d'un scénario à l'autre. Trois aspects sont pris en considération qui sont récapitulés dans le tableau 6-3 et illustrés dans le graphique 6-B (sous-section 6.3.2).

Les résultats de la politique péréquative établis sur la base d'une simulation pour 1 million de francs ont été évalués sous trois aspects:

- (1) l'étendue de la péréquation, égale au nombre de communes bénéficiaires;
- (2) les effets péréquatifs et;
- (3) la position des communes prises individuellement, selon que chacune fait un gain net ou une perte nette dans l'effet péréquatif (commune bénéficiaire ou commune contributrice).

**Tableau 6-3 Résultat de la politique péréquative simulée**

critères ↓ d'évaluation	scénario →	$S_{Ei}$	$S_{P6}$	$S_{P12}$
<b>(1) étendue de la péréquation</b>	Nombre de communes bénéficiaires	170	126	126
	Nombre de communes contributrices	36	80	80
	Total	206	206	206
<b>(2) Effets péréquatifs</b>				
= montant total réparti entre les communes bénéficiaires, en francs en pour cent (sur le million)		94'422	238'781	268'433
		9.4 %	23.9 %	26.8 %
<b>(3) Position des communes</b>	communes en faveur de $S_i$	79.5*	70.5*	56
	population concernée	156'834	50'031	28'893
	en proportion de la population totale	66,5 %	21,2 %	12,3 %

Source: CD-R, tableau 6-4

\* la commune de Ferpicloz minimise sa perte à 440 francs exactement dans les deux scénarios  $S_{Ei}$  et  $S_{P6}$ ; elle est donc considérée comme indécise dans son choix en faveur de l'un ou l'autre scénario. On a réparti les habitants pour moitié dans chaque scénario.

### ***(1) Étendue de la péréquation***

Si la formule de répartition utilise le scénario  $S_{Ei}$ , avec l'utilisation directe des indices de capacité financière des communes, 170 d'entre elles sur 206 enregistrent une amélioration de leur position financière (valeur positive dans le tableau 6-4, colonne 26, sur le CD-ROM annexé à ce document) par rapport à une répartition uniforme par habitant telle qu'elle existe dans le scénario de base. Elles seront bénéficiaires, tandis que les 36 communes restantes devront abandonner une partie du transfert au profit des communes qui ont une capacité financière plus faible.

Si une classification devait être appliquée, que ce soit avec six classes comme dans le scénario P6 ou 12 classes comme dans le scénario P12, il n'y aurait plus que 126 communes bénéficiaires contre 80 autres qui recevraient moins que le montant de référence reçu sans péréquation. Le résultat est le même pour une distribution en six et douze classes, si l'on suit le principe de base qui veut que dans un système de péréquation basé sur une classification des communes, la contribution abandonnée par les communes situées dans la moitié supérieure de la classification (100 points d'indice et plus) doit être égale au montant qui sera versé aux communes placées dans la moitié inférieure du classement avec un indice de capacité financière de 99 points ou moins (classes 4 à 6 dans le scénario P6 et classes 7 à 12 dans le scénario P12).

En considérant l'étendue de la péréquation par le nombre de communes bénéficiaires, la solution de la répartition des transferts sur la base d'une échelle continue ( $S_{Ei}$ ) est meilleure que les deux autres méthodes utilisant une classification puisqu'elle bénéficie à 170 communes contre 126 autrement.

### ***(2) Évaluation selon le critère des effets péréquatifs***

Le volume effectif de la péréquation est mesuré par les flux monétaires qui sont redistribués aux communes bénéficiaires pour chaque scénario. Ces sommes représentent pour chaque scénario les montants qui peuvent être mobilisés pour chacun des systèmes dans le but d'une péréquation intercommunale. Ce sont les sommes des effets péréquatifs dans les communes, soit les totaux (positifs ou négatifs) des colonnes 26 (scénario  $Ei$ ), 30 (scénario P6) et 35 (scénario P12). De ce point de vue, le scénario  $S_{P12}$  est le plus prometteur des trois. Le volume agrégé des effets péréquatifs est de 268'433 francs: pour le montant de la simulation de 1 million de francs, cela correspond à presque 27 pour cent. Pour chaque franc transféré, 27 centimes servent à la péréquation.

### ***(3) Évaluation selon la position individuelle des communes***

En supposant qu'on mette au vote les trois scénarios  $S_{Ei}$ ,  $S_{P6}$  et  $S_{P12}$ , et en admettant des votes rationnels, chaque votant va chercher à maximiser les bénéfices et à minimiser les pertes pour sa commune de résidence. Son vote sera donc donné à l'alternative qui va apporter à sa commune respective le plus grand effet péréquatif pour les communes bénéficiaires (un surplus de revenu) par rapport à la situation de référence  $S_0$ . Ou de la même façon, opter pour le scénario qui signifiera la perte de revenu la plus faible possible, toujours comparée à la situation de référence  $S_0$ , pour les communes contributrices (CD-R, tableau 6-4).

Pour déterminer quel scénario aurait la faveur d'un vote populaire, il faut sélectionner dans les colonnes 26, 30 et 35, selon les scénarios respectifs  $S_{Ei}$ ,  $S_{P6}$  et  $S_{P12}$ , l'effet péréquatif positif le plus élevé pour les communes bénéficiaires et l'effet péréquatif négatif le plus faible pour les communes contributrices.

Exemples:

Référence: CD-R, tableau 6-4

Commune d'Arconciel, contributrice.

Dans les trois scénarios, la commune d'Arconciel est une commune qui contribue: les effets péréquatifs sont tous de signe négatif, ce qui signifie que la commune reçoit toujours moins que les 2'774 francs du scénario  $S_0$ . Les votants vont par conséquent choisir le scénario  $S_{Ei}$  qui ne leur coûte que 495 francs, et non pas les scénarios  $S_{P6}$  à 1'375 francs ou  $S_{P12}$  à 1'430 francs.

Commune d'Autafond, bénéficiaire.

Dans les trois scénarios, la commune d'Autafond est une commune qui bénéficie de la péréquation: les effets péréquatifs sont tous de signe positif, ce qui signifie que la commune reçoit toujours plus que les 310 francs du scénario  $S_0$ . Les votants vont par conséquent choisir le scénario  $S_{P12}$  qui rapporte 1'040 francs de plus à leur commune, et non pas les scénarios  $S_{Ei}$  à +120 francs ou  $S_{P6}$  à +471 francs.

On a ainsi 79 communes qui gagnent plus ou perdent le moins dans le scénario  $Ei$ , 70 communes dans le scénario  $P6$  et 56 communes dans le scénario  $P12$ . Une commune obtient exactement le même résultat dans les scénarios  $Ei$  et  $P6$ : elle est répartie à raison de une demie dans chacun de ces scénarios. Cette première démarche n'est toutefois pas suffisante car les communes ont des populations qui varient fortement de l'une à l'autre. Or les votes appartiennent aux individus, non pas à l'institution "commune" comme telle. On a donc refait le même calcul en considérant la population légale de chaque commune.<sup>13</sup>

En cas de vote direct de la population,  $S_{Ei}$  serait le scénario choisi par la plupart des votants, avec un soutien de 156'835 habitants sur 235'757, ce qui correspond à 66.5 % de la population du canton. Le scénario  $S_{P6}$  sortirait second avec 50'031 votes ou 21.2 % bien que le nombre de communes préférant ce scénario ne soit pas beaucoup plus petit que celles qui auraient préféré  $S_{Ei}$  (70.5 contre 79.5). Cela indique que cette alternative est avant tout supportée par les petites communes (les moins peuplées). Le scénario  $S_{P12}$ , quant à lui, aurait acquis les suffrages de 28'893 habitants, ce qui fait un modeste 12.3 % des votants.

### 6.3.2 Résultats par habitant

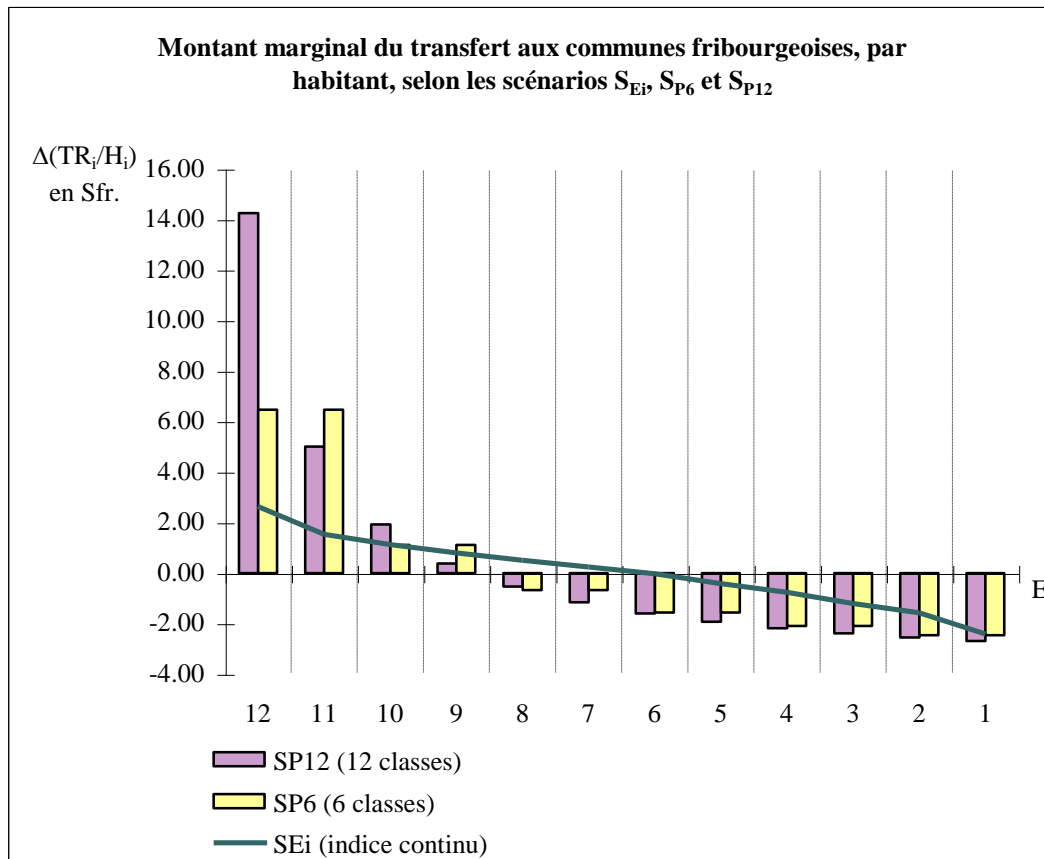
Le graphique 6-B présente la position financière nette par habitant dans une commune selon la capacité financière pour le scénario  $S_{Ei}$  et selon la classification pour les scénarios  $S_{P6}$  et  $S_{P12}$ . La base de comparaison est le scénario  $S_0$ , soit une distribution linéaire constante de la somme de 1 million de francs. Dans le graphique, la représentation de ce scénario de base coïncide exactement avec l'axe des abscisses, puisque l'incidence péréquative nette par habitant serait de zéro en

---

<sup>13</sup> Pour simplifier le calcul, on a admis une répartition par commune des électeurs exactement proportionnelle aux habitants.

utilisant une telle répartition. Pour  $S_0$ , chaque commune reçoit par habitant une somme de 4.24 francs.

**Graphique 6-B**



Les deux histogrammes (représentant respectivement  $S_{P6}$  et  $S_{P12}$ ) et la courbe (représentant  $S_{Ei}$ ) utilisent les mêmes variables. La variable explicative, sur l'axe horizontal est l'indice de la capacité financière de la commune ( $E_i$ ). La variable expliquée, sur l'axe vertical, représente la valeur nette du surplus de revenu venant de la péréquation divisée par la population légale au 31.12.2000, comparé au surplus de revenu résultant de l'application du scénario  $S_0$ , qui est de zéro. C'est l'incidence péréquative, égale à l'effet péréquatif calculé par habitant. Dans les scénarios  $S_{Ei}$ ,  $S_{P6}$  et  $S_{P12}$ , la capacité financière, respectivement la pondération résultant de la classification à 6 ou à 12 classes, vont déterminer la recette marginale net par habitant qu'une commune peut espérer gagner ou perdre avec l'utilisation des trois schémas de péréquation – l'incidence péréquative, positive ou négative. Conformément aux objectifs de la péréquation, les trois variantes amènent à une situation où les communes qui ont les capacités financières les plus faibles (situées plus proche de l'origine, sur l'abscisse) reçoivent le plus grand surplus péréquatif, alors que les autres communes qui ont des capacités financières nettement plus fortes (situées vers la droite de l'abscisse) sont mises à contribution. Dans les trois représentations, les incidences par habitant sont obligatoirement représentées par une fonction décroissante qui exprime bien la relation "négative" entre la capacité financière de la commune et l'incidence

péréquative nette par habitant. Les différences sont des différences d'intensité péréquative.<sup>14</sup>

Le graphique 6-B démontre qu'en terme de volume de péréquation effective,  $S_{P12}$  a une meilleure performance que les deux autres alternatives. Le montant additionnel de bénéfice pour les habitants des communes aux capacités financières faibles, comme la contribution marginale payée par les résidents des communes financièrement aisées sont plus élevés que pour les deux autres alternatives  $S_{Ei}$  ou  $S_{P6}$ .

Le scénario  $S_{Ei}$ , par contre, est celui qui présente l'enchaînement le plus "lisse" d'une classe à l'autre puisqu'il applique l'échelle continue. Une solution idéale serait de le maintenir en accentuant la pente autour de l'axe entre les positions horizontales des classes 7 et 6 dans un système à 12 classes, (ou entre les classes 3 et 4 dans un système à six classes), c'est-à-dire autour de la valeur  $E_i = 100$  points). Cela revient à accentuer les incidences péréquatives vers le haut entre les classes 12 à 7, respectivement vers le bas des classes 6 à 1 (ou vers le haut entre 6 et 4, respectivement vers le bas entre 3 et 1, dans une classification à 6 classes).

---

<sup>14</sup> Pour représenter un système à six classes dans le graphique 6-B, initialement prévu pour douze classes, nous avons dupliqué l'histogramme de la fonction de distribution  $S_{P6}$  sur l'axe horizontal. De ce fait, les classes 11 et 12 de  $S_{P12}$  correspondent ensemble approximativement à la classe 6 dans  $S_{P6}$ . Cette hypothèse n'est certainement pas exactement appropriée, mais nécessaire pour laisser au graphique sa simplicité de représentation. Le graphique 6-B montre qu'une reclassification pour passer d'un système de 6 classes à un système de 12 classes nécessite l'ajustement des seuils des classes pour éviter que le principe de répartition équitable des communes dans les classes ne soit violé (section 5.3).





## Troisième partie

### ÉTUDE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Cette troisième partie est consacrée à la mesure de la péréquation, son importance et à l'estimation de ses effets et incidences. Pour simplifier, on parle d'effets péréquatifs quand il s'agit d'évaluer les conséquences de la péréquation sur les budgets communaux, et donc des francs en plus ou en moins à compter annuellement selon qu'une commune bénéficie ou contribue à la solidarité intercommunale. L'incidence péréquative est le terme que nous utiliserons pour calculer les résultats relatifs, par habitant, de la péréquation. En effet, un même montant reçu (effet péréquatif positif) ou payé (effet péréquatif négatif) n'a pas la même consistance selon qu'il est acquis par une commune de cent ou de mille habitants.

La démarche de cette troisième partie prend appui sur les deux précédentes. Dans la première, on a inventorié les flux financiers entre l'État et les communes, mais sans sélectionner ceux qui ont un contenu péréquatif. Les objectifs étant autres: mesurer la dépendance des communes face aux transferts financiers et l'interdépendance des budgets communaux avec celui de l'Etat en longue période. Ce faisant, nous avons établi une base de données qui va être directement exploitée ici, dans le chapitre 7. La deuxième partie de cette étude explorait la méthode de calcul de la capacité financière des communes et ses utilisations possibles: échelle continue, classification en six ou douze classes. Si elle a permis de préciser les enjeux, elle en est pourtant restée au stade de la simulation – sans entrer dans le débat des programmes et des montants en jeu. Ici, dans la troisième partie, on va reprendre d'abord cette même démarche, pour comprendre et expliquer les multiples formules péréquatives utilisées (chapitre 8). Car la réalité ne se laisse pas accommoder des deux modèles, relativement simples, que propose la loi sur le calcul de la capacité financière des communes et leur classification (un calcul, une classification). Au fil des ans, le législateur a fait preuve d'ingéniosité, multipliant les formules et les compliquant à loisir. Nous tenterons de démêler l'écheveau pour proposer une synthèse. On pourra alors, et alors seulement, revenir sur chaque programme péréquatif pour en mesurer l'impact réel (chapitre 9).

Très concrètement, la démarche de cette troisième partie est résumée ci-dessous par chapitre. Chaque chapitre s'ouvre par une première section qui explique en détail la méthode suivie. S'agissant de solidarité, la transparence est indispensable. En effet, derrière chaque formule, technique et compliquée à souhait, l'enjeu est en réalité celui de la politique économique des finances publiques locales. Combien demander aux communes riches pour soulager celles qui le sont moins est un geste éminemment citoyen: il relève du politique, non de l'économique. Et pour prendre une juste décision, la politique doit être informée et comprendre les outils dont il dispose et qu'il va utiliser.

- ✓ Le chapitre 7 établit la liste des programmes péréquatifs et établit pour chacun d'entre eux une fiche technique consultable dans le CD-ROM accompagnant ce document. À partir de ces dernières, il est possible d'étudier l'architecture des formules de répartition, pour les regrouper en cinq systèmes, étudiés ensuite plus en détail.
- ✓ Le chapitre 8 procède à l'estimation des effets et des incidences péréquatives par simulation, pour un million de francs. C'est la copie conforme du chapitre 6, mais appliquée cette fois au contexte du canton, avec les cinq formules de répartition les plus utilisées. On conclut le chapitre par les résultats de la simulation, donnés premièrement pour les effets péréquatifs, puis pour les incidences péréquatives.
- ✓ Le chapitre 9 est divisé en trois parties. Dans une première partie, on revient pour chacun des systèmes, à la réalité des sommes effectivement versées dans le cadre des transferts financiers entre canton et communes fribourgeoises. Par le biais de cette analyse quantitative, on cherche tout simplement à se rendre compte concrètement du volume financier pris par la péréquation. La deuxième partie se veut une analyse, non plus quantitative, mais qualitative des cinq systèmes. Elle se base pour cela sur une régression linéaire, cherchant à vérifier la corrélation existante entre les ressources communales et la contribution due par la commune. La dernière partie fait la synthèse des résultats et cherche à établir un classement des cinq systèmes sur la base de trois critères d'efficience péréquative.

L'avantage de procéder en deux temps (chapitre 8, puis 9) est indiscutable. Aussi longtemps que les formules de péréquation ne changent pas – donc tant qu'il n'y a pas une révision d'une ou des bases légales – on peut recalculer les conséquences de la péréquation lorsque la capacité et la classification changent. Il suffit de reproduire la simulation avec les nouvelles valeurs de capacité financière et les classes dans les matrices de calcul du chapitre 8 pour retrouver les résultats actualisés.

## Chapitre 7

### Les transferts financiers péréquatifs de fonctionnement

À partir des données recueillies dans la première partie de cette étude, ce chapitre cherche à décrire les flux financiers qui participent à la péréquation dans le canton de Fribourg. Il laisse toutefois de côté les flux qui concernent les associations intercommunales et se penche uniquement sur les transferts verticaux entre le canton et les communes. Les flux péréquatifs horizontaux, soit entre les communes elles-mêmes, seront étudiés dans une quatrième partie (chapitres 10 à 12).

La présentation préalable de la méthode d'analyse (section 7.1) et l'établissement de fiches techniques propres à chacun des transferts péréquatifs existants (section 7.2) permettent la modélisation sous forme de formules, des critères de répartition mentionnés dans la loi (section 7.3). Ce sont ces formules de répartition qui seront à la base de l'analyse des effets péréquatifs et des incidences péréquatives développée dans le chapitre 8.

#### 7.1 Méthode d'analyse

La méthode d'analyse des transferts financiers se fonde sur une logique de questionnement qui couvre les quatre caractéristiques de la péréquation: quoi ? combien ? qui ? et comment ? Les réponses permettent de qualifier et différencier les formes de péréquation. Ces quatre questions s'appuient sur un modèle qui en fournit la logique. Il pose les étapes de la péréquation en se basant sur l'existence d'un fonds à répartir. Formellement, on peut le décrire de la façon suivante (Dafflon/Vaillancourt, 2003: 398-402):

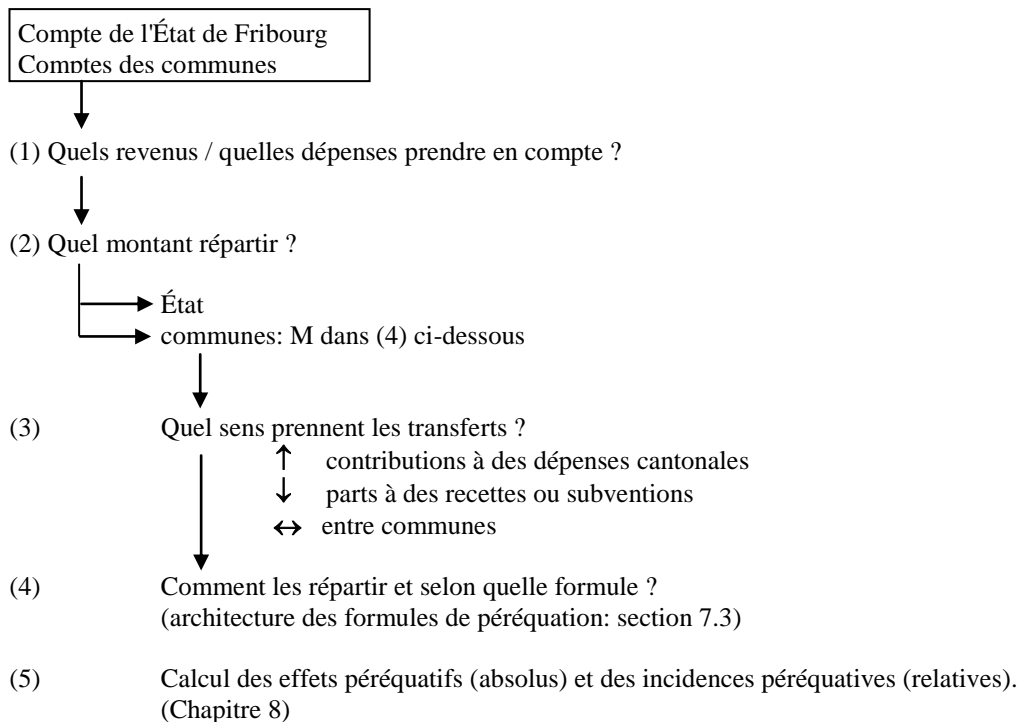
- A. Quel est le fonds de péréquation à répartir (ressources, coûts, contributions) ?
- B. Quelle est la forme de la composante permettant de déterminer la position relative d'une commune entre "riche" et "pauvre" ?
- C. Quelle est la formule de répartition ? Tous les frais identifiés au point A sont-ils répartis "péréquativement" ?
- D. En plus des seuils, existe-t-il des plafonds et/ou des conditions qui limitent ou modifient le calcul de la formule péréquative ?

Cependant, à partir des informations que donnent les deux premières parties de l'étude, ce modèle ne correspond pas exactement à la situation devant laquelle on se trouve en étudiant les flux péréquatifs verticaux existant entre l'État et les communes du canton de Fribourg. Il n'est pas applicable tel quel et doit être adapté. Ce modèle parle de fonds de péréquation et donc de péréquation directe alors que pour le canton de Fribourg, on est principalement en face d'un système de contributions ou de subventions et donc d'une péréquation indirecte. Cela

étant, la pluralité des programmes et des formules de répartition fait opter pour une logique de “pas à pas”, selon les étapes de la description des flux. En s’inspirant des questions du modèle et des quatre caractéristiques de base, on s’est arrêtée sur quatre autres questions qui sont présentées ci-dessous et qui font chacune l’objet d’une brève explication:

- ✓ Quels sont les frais pris en considération ?  
Cette première interrogation vise à définir le “quoi”. Elle est une première étape dans la définition du montant – à payer ou à recevoir – qui sera réparti entre les communes. Elle s’apparente au point A défini ci-dessus bien que dans le cas présent, on ne parle pas de fonds de péréquation mais de contributions, de subventions ou de part à une recette cantonale et donc de péréquation indirecte.
- ✓ Quelle est la répartition des frais entre l’État et les communes ?  
Cette étape répond au “combien”. Elle détermine le montant global qui sera réparti à la charge ou au bénéfice des communes sans préciser encore la façon de le répartir. On peut la rattacher aux points A et C. En effet, avec la péréquation indirecte – qui lie à une subvention ou une contribution de base un supplément péréquatif – la formule de répartition (C) détermine simultanément l’importance du montant à répartir (A). On n’est plus, comme dans une péréquation directe, dans une séquence séparable en deux temps: alimenter le fonds, puis le répartir.
- ✓ Quel est la direction du transfert ?  
Cette étape, liée au point A également, permet de définir “qui paie”, mais sans entrer dans le détail de la répartition. On se borne à déterminer si ce sont les communes ou l’État qui devront passer à la caisse. À partir de là, on peut définitivement classer le flux péréquatif comme: (i) une contribution des communes aux dépenses de l’État; (ii) une subvention de l’État aux communes; ou (iii) une part à des recettes cantonales.
- ✓ Quelle est la clé de répartition entre les communes ?  
La dernière étape couvre les points B et C et répond au “comment”. Elle donne une réponse précise sur la façon dont sera réparti le montant déterminé par la deuxième étape en décrivant la formule de répartition. On contrôle par la même également le point D en vérifiant si les formules de péréquation contiennent des seuils, des limites ou des plafonds qui sont susceptibles d’influencer le résultat.

Répondre à ces questions nécessite de se pencher sur les textes légaux édictés pour chacun des flux financiers pris en compte. À partir de la loi, on recherche les articles susceptibles de donner des informations qui permettent de les traduire algébriquement par des formules de répartition. La marche à suivre est résumée dans le schéma 7-A.

**Schéma 7-A Méthode servant à estimer les effets péréquatifs*****Les frais pris en considération***

Cette première étape précise les coûts à répartir en ne sélectionnant de la base de données établie au chapitre 3 (CD-R, Annexe 3-A), que les flux financiers contenant une composante péréquative. À partir de cette liste, la procédure est la suivante:

- pour chacun des programmes, reprendre les bases légales qui concernent les flux financiers existants;
- retrouver le ou les articles expliquant la formule de répartition des frais entre les communes;
- repérer dans la formule de répartition la composante péréquative – un transfert étant péréquatif lorsqu'il comporte dans sa répartition une composante péréquative. Dans le cas de Fribourg, cela signifie en fait que tout ou partie de la répartition se fait par le biais de l'indice de capacité financière ou de la classification des communes (chapitre 5);
- établir les spécificités de chaque clé de répartition.

***La répartition des frais entre l'État et les communes***

Cette deuxième étape précise le montant à répartir. Elle permet de connaître la part des frais que supporteront l'État et les communes. En d'autres termes, on découvre quel niveau de gouvernement finance formellement la péréquation et pour quel montant. Cette donnée est normalement tirée de l'article de loi qui traite de la répartition des frais entre les deux niveaux de gouvernement pour une tâche spécifique.

### ***La direction du transfert***

Il y a deux réponses possibles à la question de la direction du transfert. La première englobe les transferts qui vont de l'État aux communes, soit du haut vers le bas; la deuxième inclut les transferts qui vont des communes à l'État ou du bas vers le haut. C'est la dimension verticale. L'autre dimension horizontale, concerne soit des transferts directs entre les communes (plutôt rares dans le cas de Fribourg) et des transferts correspondant à la prise en charge, par les communes, des découverts des comptes de fonctionnement des associations de communes et des autres formes de collaboration intercommunales. Cette question fait l'objet de la quatrième partie de l'étude.

À partir de là, on peut classer les flux péréquatifs verticaux dans l'une des trois catégories de transferts définies dans le chapitre 2: les parts des communes à des recettes cantonales, les subventions cantonales versées aux communes et les participations des communes à des dépenses cantonales. Cette distinction est traditionnelle dans les relations États-communes dans le canton de Fribourg; elle perdure depuis plus de trente ans. Le schéma 7-B présente la combinaison des sens et des catégories de transfert.

**Schéma 7-B** Directions et catégories de transferts

<i>direction du transfert</i>	<b>Catégorie de transfert</b>
[État → communes]	Parts des communes à des recettes cantonales
	Subventions cantonales versées aux communes
[Communes → État]	Participations des communes à des dépenses cantonales

Source: Dafflon, 1982: 9

### ***La clé de répartition entre les communes***

La quatrième étape permet de décrire la façon dont sont répartis les frais, la subvention ou la part aux recettes, entre les communes elles-mêmes ainsi que de déterminer la part de la clé de répartition allouée à la péréquation. En d'autres termes, on découvre l'importance prise par la péréquation en déterminant combien de francs sur le montant total transféré sont répartis péréquativement. On y précise également la "composante péréquative" qui permettra de situer sur une échelle relative, la position financière des communes. Ce dernier point sera repris en détail dans le chapitre 8.

## **7.2 Fiches techniques**

Ce qu'on appelle ici "fiches techniques" est un ensemble de tableaux inclus, comme pour le chapitre 3, dans le CD-ROM accompagnant ce document, et qui reprend pour chacun des flux sélectionnés, les quatre points qui ont été développés ci-dessus (CD-R, annexe 7-C). Pour pouvoir répondre aux questions posées et pour permettre dans les chapitres 8 et 9 l'analyse des transferts péréquatifs verticaux de fonctionnement, on s'est basé sur l'inventaire exhaustif

des flux financiers de fonctionnement entre État et communes fournis dans le chapitre 3. Pour une raison de cohérence, les fiches techniques établies respectent la classification fonctionnelle: les transferts péréquatifs sont classés et analysés selon leur appartenance à l'un des dix domaines d'activité.

Si presque tous les domaines d'activité font l'objet de flux entre le canton et les communes, seuls quatre d'entre eux ont un contenu péréquatif. Il s'agit de l'enseignement et de la formation, du domaine des affaires sociales, de celui des transports et communication et de celui des finances et impôts. Mais à l'intérieur même de ces tâches, on dénombre des programmes qui ont des clés de répartition différentes et pour lesquels les réponses aux quatre questions définies plus haut dans la méthode (section 7.1) ne sont pas les mêmes. Pour cette raison, les quatre domaines d'activité contenant des éléments de péréquation sont présentés en différenciant chaque programme.

Quelques précisions s'imposent ici avant d'ouvrir l'analyse institutionnelles des transferts péréquatifs entre le canton et les communes (ou inversement). Tout d'abord rappelons que seuls les transferts de fonctionnement seront pris en compte, et non pas ceux qui concerneraient les investissements. Ensuite, quatre domaines ne sont pas pris en compte, et un cinquième, les fusions de communes, ne l'est que partiellement (CD-ROM, annexe 7-C, sous-section 7.2.4). Les quatre domaines sont:

- *Domaine 34 Sport*. Les subventions cantonales pour l'encouragement aux activités sportives ne sont pas prises en compte ici: elles ne touchent qu'une partie des communes, celles qui ont acquis des équipements subventionnables et ont déposé une demande en ce sens. Il s'agit donc d'une répartition irrégulière, analogue à ce qui vaut pour les investissements. La clé de répartition ad hoc tient compte de la classification et du chiffre de la population légale de la commune bénéficiaire.
- *Domaine 40 Hôpitaux*. Les contributions des communes du district de la Sarine à l'hôpital cantonal, dans son rôle d'hôpital de district, ne sont pas prise en compte: ne concernant qu'un district, elles fausseraient le résultat final. Le pot commun hospitalier comptant pour la moitié des excédents reconnus des budgets des hôpitaux de district n'intervient pas non plus, étant mis en place de 2003 à 2006.
- *Domaine 75 Correction des eaux et endiguements*. La subvention cantonale pour les travaux de conservation des cours d'eau n'est pas comptée dans les chapitres suivants, les montants comptabilisés dans les comptes de l'État ayant été insignifiants durant ces dernières années (moins de 10'000 francs par an en moyenne depuis 1995 – CD-R, tableau 2-1).
- *Domaine 81 Forêts*. Enfin, la subvention du canton accordée pour les salaires et les charges sociales des forestiers diplômés employés dans les forêts publiques ne sont pas non plus pris en compte: elles ne sont pas élevées sur la durée et, de plus, sont versées selon cinq critères, l'un d'eux seulement relevant de la

péréquation. C'est donc une disposition ad hoc formant exception aux systèmes décrits dans la section 7.4.

- *Domaine 9 Finances et impôts*. Les contributions des communes au fonds des fusions, versées dès 2000 et jusqu'à fin 2009 sont prises en compte car elles concernent toutes les fusions. Par contre, les versements aux communes fusionnées ne sont pas inclus.

Les domaines suivants concernés directement par la péréquation verticale font l'objet des fiches techniques dans le CD-R, Annexe 7-C:

### **7.2.1 Enseignement et formation**

Ce domaine contient des transferts péréquatifs dans les chapitres 20 École enfantine et 240 École primaire.

### **7.2.2 Affaires sociales**

Sont concernés par la péréquation les chapitres 50 AVS / AI / PC<sub>AVS</sub> et AI / Allocations familiales dans l'agriculture et pour les personnes sans activité lucrative; 52 Caisse maladie; 55 Institutions spécialisées pour invalides et établissements médicaux-sociaux; 58 Aide sociale.

### **7.2.3 Transports et communications**

C'est le domaine du trafic régional public qui est concerné.

### **7.2.4 Finances et impôts**

Le décret de 1999 concernant les contributions des communes au fonds des fusions – ces dernières étant versées de 2000 jusqu'à fin 2009 – contient une clé de répartition péréquative.

## **7.3 Formules de répartition**

Les fiches techniques de chaque programme donnent des informations précieuses pour mieux comprendre comment fonctionne la péréquation à travers les trois formes existantes de transferts. À partir des résultats obtenus, il est possible:

- de déterminer les montants supportés par le canton, les communes ou répartis entre le canton et les communes, de même que les parts des frais répartis – celles-ci étant variables en fonction des programmes considérés;
- de constater que les transferts sont bi-directionnels;
- de remarquer que la part péréquative varie en fonction du coefficient qui lui est affecté;
- de voir que si le critère de répartition est toujours le nombre d'habitants  $H_i$  pour la part de la répartition qui n'est pas péréquative, le nombre d'habitant



est également utilisé comme un multiplicande pour la part péréquative, cette deuxième partie de la clé de répartition variant entre l'indice de capacité financière ( $E_i$ ) et la classification;

- d'établir l'inventaire des ajustements: plafonds, seuils, ou limites, qui influencent le résultat. L'analyse doit aussi être attentive à ces données légales spécifiques.

On reprend dans cette section les précisions données sous chiffre "quatre" dans les fiches des programmes, qui concernent la clé de répartition et la péréquation. Les informations obtenues à partir des textes de loi sont transformées en équations, appelées ici formules de répartition, seules bases possibles pour l'analyse des effets et des incidences péréquatives.

Les formules de répartition sont importantes puisqu'elles définissent non seulement la façon dont seront répartis les montants à payer ou à recevoir, mais également l'importance de la péréquation dans le programme étudié ainsi que la façon de la mettre en oeuvre. D'après les réponses obtenues, ces formules, ou "systèmes", peuvent se révéler être très différents, et cela même au sein d'une seule activité de la classification fonctionnelle. Le but de cette section est avant tout d'en faire une première lecture en rapprochant ce qui est comparable.

### ***Architecture des formules de répartition***

Pour avoir une vision globale de l'architecture d'une formule de répartition, on s'est basé sur le modèle d'une contribution des communes à une dépense de l'État, puisque c'est sans contestation la forme de transfert péréquatif la plus fréquente dans le canton de Fribourg.

Soit la formule de répartition proposée ci-dessous, généralement construite de la manière suivante:

- la part reçue ou versée par la commune "i" (1) est la variable expliquée;
- la partie explicative à droite de l'égalité est constituée d'un montant global à répartir (2), à priori selon trois coefficients (3) et trois types de clés de répartition, une part causale (4), une part péréquative (5) et une part "autre" (6). L'équation suivante schématise les composantes des formules de répartition:

$$CONTR_i = M \times [(coeff.1 \times causalité) + (coeff.2 \times péréquation) + (coeff.3 \times autre)]$$

(1)      (2)      (3)      (4)      (3)      (5)      (3)      (6)

- (1) La direction des transferts étant double, on peut trouver dans la partie gauche de l'égalité: une contribution d'une commune "i" à l'État, une subvention allouée par l'État à la commune "i" ou la part d'une commune "i" à une recette cantonale. Ce sont les trois formes de transferts existant entre ces deux niveaux de gouvernement. L'étude des fiches techniques montre que pour le canton de Fribourg, les programmes décrits sont d'abord concernés par des contributions communales à des dépenses de l'État – d'où le choix de  $CONTR_i$  dans la formule ci-dessus. Il n'existe que quatre subventions cantonales avec

une composante péréquative (sous-section 9.1.6). Il n'y a pas de part aux recettes qui ait une composante péréquative, contrairement à ce qui vaut dans la relation Confédération – cantons

- (2)  $M$  est le montant transféré à répartir entre les communes.

Les montants budgétisés variant d'un programme à l'autre, il est très difficile de comparer la performance péréquative en utilisant directement les montants réels. En effet, il est possible d'avoir un effet péréquatif ou une incidence péréquative semblable avec:

- une mauvaise formule péréquative, mais un gros montant à répartir;
- une bonne formule péréquative, et un petit montant à répartir.

Or, ce qui nous intéresse aussi ici, c'est la qualité péréquative de la formule. Dans ce cas et comme dans le chapitre 6, une simulation est nécessaire. Elle fera l'objet du prochain chapitre: 1 million de francs seront répartis selon la clé de répartition propre à chaque système, entre les 206 communes. Ce n'est qu'après la simulation que l'on pourra revenir dans le chapitre 9, aux montants réels, par programme, pour classer les systèmes selon leur importance, en francs, et surtout, déterminer le volume financier qu'y prend la péréquation.

- (3) Dans la formule de référence, trois coefficients divisent la formule de répartition en autant de parties distinctes:

- le premier coefficient est une fraction en pourcent généralement liée à un critère de causalité. Il donne la part non péréquative de la formule;
- le coefficient deux est une fraction en pourcent indiquant la part allouée à la péréquation;
- le troisième coefficient, lorsqu'il existe, est aussi une fraction en pourcent qui multiplie un critère supplémentaire.

La somme de ces coefficients doit être égale à 1 afin que le montant du transfert soit entièrement réparti. Notons que ces trois parts peuvent exister en parallèle; mais on peut aussi n'en avoir qu'une ou une combinaison de deux d'entre elles.

- (4) La première clé de répartition devrait être basée sur un critère de causalité. C'est-à-dire qu'il devrait y avoir un rapport étroit entre la base de calcul et l'objet même de la contribution (par exemple: le nombre d'élèves ou de classes, si le montant  $M$  à répartir est le salaire des instituteurs). Dans le cas du canton de Fribourg et comme on a pu le constater dans les fiches techniques, le critère le plus utilisé est la population légale ( $H_i$ ), qui n'est pas vraiment un critère de causalité. Cette question est reprise dans le chapitre 8 pour l'explication du système de référence (sous-section 8.2.1).

- (5) Sous la dénomination de "péréquation" se trouve la clé de répartition qui comprend la composante péréquative. Comme on peut le voir dans les fiches techniques (CD-R, annexe 7-C), le canton de Fribourg utilise pour ce faire un indicateur faisant intervenir la capacité financière ( $E_i$ ) ou la classification des communes.

- (6) Le dernier élément de cette fonction concerne une clé de répartition basée sur un “autre” critère. Si cet élément n’est pas présent, les deux autres épuisent totalement la répartition.

#### 7.4 Les systèmes

L’étude des transferts péréquatifs verticaux donne un bon nombre de formules de répartition – une pour chaque programme donné par les fiches techniques. En regroupant les formules de répartition, on dénombre cinq systèmes, appelés par la suite: A, B, C, D et E. Chaque sous-section qui suit, reprend la clé de répartition donnée par la loi et l’exprime sous forme d’équation, suivie d’un bref commentaire sur le système utilisé. Avant d’entrer dans le détail, les cinq systèmes qui ressortent des fiches techniques sont récapitulés dans le tableau 7-1 ci-dessous. Il contient l’ensemble des formules de répartition et la direction du transfert considéré:

**Tableau 7-1 Systèmes de répartition**

	Sens du transfert		Formule de répartition	
	État → communes	Communes → État	État → communes	Communes → État
Système A		x		$M \times [0,5 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0,5 \times (H_i \times P_6 / \Sigma (H_i \times P_6))]$
Système B		x		$M \times [0,3 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0,7 \times (H_i \times P_6 \times CORR / \Sigma (H_i \times P_6))]$
Système C		x		$M \times [H_i \times (E_i / 100) / \Sigma (H_i \times (E_i / 100))]$
Système D		x		$M \times [0,5 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0,5 \times (H_i \times E_i / 100 / \Sigma (H_i \times E_i / 100))]$
Système E	x par district	x par district	$\{M \times [(0,5 \times H_{ij} / \Sigma H_{ij}) + 0,5 \times (H_{ij} \times (100 / E_i)) / \Sigma (H_{ij} \times (100 / E_i))]\} \times \Sigma (H_{ij} / H_i)$	$\{M \times [(0,5 \times H_{ij} / \Sigma H_{ij}) + 0,5 \times (H_{ij} \times (E_i / 100)) / \Sigma (H_{ij} \times (E_i / 100))]\} \times \Sigma (H_{ij} / H_i)$

Deux systèmes, A et B, utilisent le chiffre de la population légale pondéré par l’inverse de la classification dans un système à 6 classes. Ils sont tous deux construits sur la base du système  $S_{P_6}$  (sous-section 6.2.3). Les différences entre ces systèmes concernent d’une part la proportion du montant total répartie selon le critère de causalité ou celui de péréquation et, d’autre part, par l’irruption d’un facteur de correction dans le système B. Trois systèmes, C, D et E, utilisent directement les indices de capacité financière des communes,  $E_i$ , toutefois avec des proportions différentes de répartition selon les formules. Ils s’inspirent donc du scénario  $S_{E_i}$  développé dans le chapitre 6 (sous-section 6.2.2). Le système E, tiré de la même base ( $S_{E_i}$ ) fonctionne quant à lui sur une base de district, dont une fois dans le sens [État → communes]. On n’a pas repris dans cette section la clé de répartition des contributions communales aux avances de pension non récupérées, cette clé correspondant exactement au scénario  $S_{P_6}$  du chapitre 6 (section 6.2.3).

### 7.4.1 Le système A

La formule de répartition exprimée par le système A répartit le montant M en contributions communales ( $CONTR_i$ ):

- pour 50 % en proportion du chiffre de leur population légale ( $H_i$ );
- pour 50 % en proportion du chiffre de leur population légale ( $H_i$ ) pondéré par l'inverse de leur classification ( $P6$ ).

Seul 50 % de la formule de répartition possède donc une composante péréquative.

Le système A fonctionne avec des pondérations qui ont été développées à partir de l'inverse de la classe de la commune. On définit la classe inverse comme le chiffre qui serait attribué à la commune sur une échelle inversée: pour une commune en classe 6, l'inverse est 1, l'inverse de la classe 5 est 2, etc. L'échelle va de 6 à 1. On note ce système par le symbole P6 dans l'équation A:

La formule est la suivante:

$$(A) \quad CONTR_i = M \times \left[ 0.5 \times \frac{H_i}{\sum_{i=1}^{206} H_i} + 0.5 \times \frac{H_i \times P6}{\sum_{i=1}^{206} (H_i \times P6)} \right]$$

- où  $CONTR_i$  est la contribution versée par la commune  $i$  ( $i = 1, \dots, 206$ );  
M est le montant à répartir;  
 $H_i$  est la population légale de la commune  $i$ ;  
P6 est le coefficient de pondération selon la classification inversée dans une classification à 6 classes.

Le système A est appliqué à l'AVS/AI/PC, caisse-maladie, invalidité dans le chapitre de la fonction "Affaires sociales". Les détails des frais pris en considération sont répertoriés dans l'encadré suivant:

<i>Domaine d'activité</i>	<i>Chapitres</i>	<i>Frais pris en considération</i>
5 Affaires sociales	50 AVS / AI PC <sub>AVS et AI</sub>  AFA	Contributions à l'AVS et à l'AI Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI Allocations familiales fédérales dans l'agriculture Allocation des personnes sans activités de condition modeste
	52 Caisse-maladie	Part au financement de l'assurance-maladie
	55 Invalidité	Excédent des dépenses d'exploitation des institutions spécialisées
	58 Aide sociale	Avances non récupérées sur pensions alimentaires

### 7.4.2 Le système B

La formule de répartition exprimée par le système B répartit le montant M en contributions communales (CONTR<sub>i</sub>):

- pour 30 % en proportion du chiffre de leur population légale (H<sub>i</sub>);
- pour 70 % en proportion du chiffre de leur population légale (H<sub>i</sub>) pondéré par la classification inversée (P6).

La formule de répartition est la suivante:

$$(B-1) \quad CONTR_i = M \times \left[ 0.3 \times \frac{H_i}{\sum_{i=1}^{206} H_i} + 0.7 \times \frac{H_i \times P6 \times CORR}{\sum_{i=1}^{206} H_i \times P6} \right]$$

- où
- CONTR<sub>i</sub> est la contribution versée par la commune *i* (*i* = 1, ...206);
  - M est le montant à répartir;
  - H<sub>i</sub> est la population légale de la commune *i*;
  - P6 est le coefficient de pondération selon la classification inversée dans une classification à 6 classes.
  - CORR est un facteur de correction déterminé

Ici, contrairement au système précédent et comme l'indique le deuxième coefficient d'une valeur de 0.7, le 70 pour cent du montant à répartir M et non plus le 50 pour cent participe à la péréquation. Toutefois, la différence principale entre les systèmes A et B est autre. Il s'agit d'un "coefficient fractionnaire" ou correction (CORR dans l'équation B-1) appliqué aux communes dont les contributions seraient supérieures à leurs frais scolaires directs. (voir la fiche de référence sur le CD-R, annexe 7-C, sous-section 7.2.1 Enseignement et formation)

Afin de déterminer si les communes sont individuellement concernées par cet alinéa, il est nécessaire de faire un ajout à la formule de départ. Pour ce faire, on crée l'équation (B-2) ci-dessous. L'équation (B-3), elle, traduit la conséquence financière – pour les autres communes – d'un "oui" donné à l'équation (B-2) pour une commune donnée.

$$(B-2) \quad Si \quad CONTR_i > (CMcl \times Ncl_i) \text{ alors}$$

$$(B-3) \quad \sum_{i=1}^{N-m} [CONTR_i - (CMcl \times Ncl_i)] = \text{pot commun}$$

- où
- CMcl est le coût moyen cantonal par classe d'école;
  - Ncl est le nombre de classe d'école.

Pour illustrer la démarche, prenons le cas de la commune “i”. Après avoir calculé dans un premier temps sa contribution ( $CONTR_i$ ) à l’aide de l’équation B-1, on teste avec l’équation (B-2) l’hypothèse d’un coût excédentaire qu’elle pourrait devoir supporter avec (B-1). En d’autres termes, on contrôle si la contribution calculée en (B-1) dépasse ce que la commune aurait eu à payer en prenant en charge l’ensemble de ses coûts scolaires directs sans apport financier du canton. Pour obtenir ce montant, on se base sur le coût moyen par classe,  $CMcl$ , calculé par le canton, multiplié par le nombre de classes de la commune  $i$ , soit  $Ncl_i$ . Si la contribution calculée avec l’équation (B-1) excède le coût calculé dans l’équation (B-2), la différence est remise dans le “pot commun” à répartir, et sera divisée entre les autres communes, en excluant la commune “i”. C’est ce qu’exprime l’équation (B-3). On admet qu’il y a “N – m” communes dans ce cas.

Ce mécanisme, appelé “13<sup>ème</sup> passage” par le Service scolaire du canton de Fribourg chargé du calcul, est répété itérativement jusqu’à ce que plus aucune commune ne se trouve dans la situation donnée par (B-2). Le calcul des contributions communales peut passer plusieurs fois par ce processus. Par exemple, une commune dont la contribution se trouve être juste en dessous du seuil calculé par  $CMcl \times Ncl_i$  pourrait voir sa contribution dépasser ce seuil après un re-calcul. Par re-calcul, on entend l’addition à la contribution d’une commune de la part de l’excédent qui lui revient après répartition du pot commun.

Finalement, après la dernière itération, l’ensemble des communes qui ont été touchées par la condition (B-2) doivent avoir un coefficient fractionnaire (CORR) plus petit que 1. Leur contribution est ainsi plus faible que celle qu’elles auraient dû payer en regard d’une formule de répartition sans coefficient de correction, les préservant ainsi d’une dépense supérieure aux coûts scolaires communaux directs.

Le système B est appliqué au seul chapitre de la fonction “Enseignement et Formation”: école enfantine et école primaire. Les détails des frais pris en considération sont énumérés dans l’encadré suivant:

Domaine d’activité	Chapitres	Frais pris en considérations
2 Enseignement et formation	20 Ecole enfantine 210 École primaire	Frais de traitement des maîtres et les charges y relatives
		Indemnités de déplacement des maîtres itinérants
		Frais de transports
		Participations éventuelles à la rémunération de l’enseignement religieux
		Frais supportés par les communes pour la scolarisation aux degrés préscolaire (école enfantine) et primaire des enfants de demandeurs d’asile et les personnes à protéger qui y résident

### 7.4.3 Le systèmes C

Dans le système C, les frais incombant aux communes sont répartis entre elles en proportion du chiffre de la population légale ( $H_i$ ), pondéré par l'indice de capacité financière ( $E_i$ ). La formule est totalement péréquative.

La formule de répartition est la suivante:

$$(C) \quad CONTR_i = M \times \left[ \frac{H_i \times \frac{E_i}{100}}{\sum_{i=1}^{206} \left( H_i \times \frac{E_i}{100} \right)} \right]$$

où  $CONTR_i$  est la contribution versée par la commune  $i$  ( $i = 1, \dots, 206$ );  
 $M$  est le montant à répartir;  
 $H_i$  est la population légale de la commune  $i$ ;  
 $E_i$  est l'indice de capacité financière de la commune  $i$ .

Le système C est appliqué dans le chapitre de la fonction Affaires sociales aux aides sociales, ainsi que dans la fonction "Finance et impôts" à l'encouragement aux fusions. Les détails des frais pris en considération figurent dans l'encadré suivant:

Domaine d'activité	Chapitres	Frais pris en considération
5 Affaires sociales	58 Aide sociale	Frais de l'aide immédiate et de l'aide à plus long terme fournie aux victimes sont pris en charges par l'État et les communes.
6 Transports et communications	65 Trafic régional	Maintien et exploitation des lignes de transport assurant le trafic régional public
9 Finance et impôt	99 Fusions de communes	Fonds d'encouragement aux fusions de communes

### 7.4.4 Le système D

Dans le système D, les frais incombant aux communes sont répartis entre elles:

- pour 50 % en proportion du chiffre de leur population légale ( $H_i$ );
- pour 50 % en proportion du chiffre de la population légale ( $H_i$ ), pondéré par l'indice de capacité financière ( $E_i$ ).

La formule de répartition du système D est la suivante:

$$(D) \quad CONTR_i = M \times \left[ 0.5 \times \frac{H_i}{\sum_{i=1}^{206} H_i} + 0.5 \times \frac{H_i \times \frac{E_i}{100}}{\sum_{i=1}^{206} \left( H_i \times \frac{E_i}{100} \right)} \right]$$

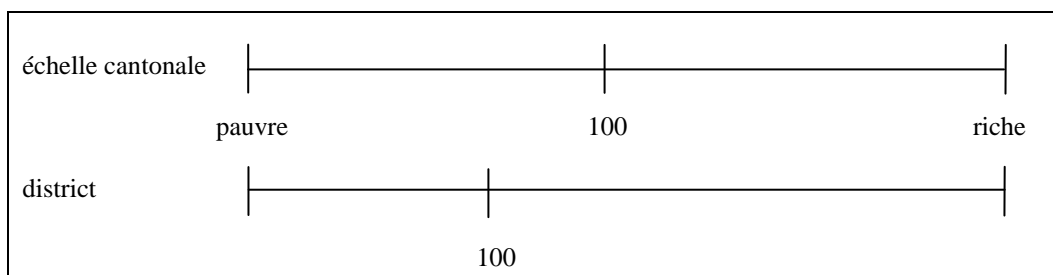
où  $CONTR_i$  est la contribution versée par la commune  $i$  ( $i = 1, \dots, 206$ );  
 $M$  est le montant à répartir;  
 $H_i$  est la population légale de la commune  $i$ ;  
 $E_i$  est l'indice de capacité financière de la commune  $i$ .

Le système D est appliqué une seule fois dans le domaine 55.

Domaine d'activité	Chapitres	Frais pris en considération
5 Affaires sociales	55 Invalidité	Soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées

#### 7.4.5 Le système E

Le système E a deux caractéristiques. Premièrement, il s'applique dans les deux directions: pour le flux allant de l'État aux communes, dans l'équation (E-1) et pour les contributions des communes à l'État, dans l'équation (E-2). Deuxièmement, le système E préconise une répartition par district, ce qui modifie la portée de la péréquation. En effet, la valeur de référence indiquée à 100 points n'est plus la valeur moyenne cantonale, mais celle qui est calculée pour l'ensemble des communes d'un district. La distribution des capacités financières des communes d'un district n'étant pas forcément la copie conforme de ce qui vaut au niveau d'un canton, la valeur relative de 100 points n'est pas forcément la même. En d'autres termes, on a le même système de mesure, mais sur une échelle dont le curseur serait déplacé:



Dans cet exemple, les communes du district représenté, ont globalement une capacité financière plus faible que celle de l'ensemble des communes du canton



**1<sup>ère</sup> possibilité: direction État-communes**

L'équation (E-1) qui correspond à une subvention de l'État vers les communes est la suivante:

$$(E-1) \quad SUBV_{ij} = \left\{ M \times \left( 0.5 \times \frac{H_{ij}}{\sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}} + 0.5 \times \frac{H_{ij} \times \frac{100}{E_i}}{\sum_{i=1}^{N_j} \left( H_{ij} \times \frac{100}{E_i} \right)} \right) \right\} \times \frac{\sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}}{\sum_{j=1}^7 \sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}}$$

où  $SUBV_i$  est la subvention versée par l'État à la commune  $i$  du district  $j$   
 $M$  est le montant à répartir;  
 $H_{ij}$  est la population légale de la commune  $i$  au sein du district  $j$ ;  
 $E_i$  est l'indice de capacité financière de la commune  $i$ .

Cela signifie que le montant de la subvention versée à la commune  $i$  l'est:

- pour 50 % en proportion du chiffre de sa population légale par rapport à celle des communes appartenant au district  $j$  ( $H_{ij}$ );
- pour 50 % en proportion du chiffre de la population légale des communes appartenant au district  $j$  ( $H_{ij}$ ), pondéré par l'inverse de l'indice de capacité financière ( $E_i$ ).

Dans la partie péréquative de la formule, on utilise  $100/E_i$ , cela signifie que la commune "i" reçoit une subvention d'autant plus faible que son indice de capacité financière est élevé.

L'ensemble est encore pondéré par un coefficient ( $\sum_i H_{ij} / \sum_i \sum_j H_{ij}$ ) qui indique le poids de la population du district  $j$  par rapport à la population totale du canton de Fribourg, chaque district possédant son coefficient propre.

Le système E1 est appliqué au chapitre "Aide sociale" de la fonction "Affaires sociales". Les détails des frais pris en considération sont présentés dans l'encadré suivant:

Domaine d'activité	Chapitres	Frais pris en considérations
5 Affaires sociales	58 Aide sociale	Fribourgeois domiciliés dans le canton Confédérés domiciliés dans le canton Étrangers domiciliés dans le canton
		Mesures d'insertion sociale

**2<sup>ème</sup> possibilité: communes-État**

L'équation (E-2) reprend les mêmes critères, mais pour des transferts financiers allant des communes vers l'État. On échange simplement  $SUBV_{ij}$  par  $CONTR_{ij}$ , et on inverse la fraction pour  $E_i/100$  dans la partie péréquative de la formule: une commune contribue d'autant plus que son indice de capacité financière dépasse la moyenne cantonale fixée à 100 points.

$$(E-2) \quad CONTR_{ij} = \left\{ M \times \left( 0.5 \times \frac{H_{ij}}{\sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}} + 0.5 \times \frac{H_{ij} \times \frac{E_i}{100}}{\sum_{i=1}^{N_j} \left( H_{ij} \times \frac{E_i}{100} \right)} \right) \right\} \times \frac{\sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}}{\sum_{j=1}^7 \sum_{i=1}^{N_j} H_{ij}}$$

où  $CONTR_{ij}$  est la contribution versée par la commune  $i$  du district  $j$ ;  
 $M$  est le montant à répartir;  
 $H_{ij}$  est la population légale de la commune  $i$  au sein du district  $j$ ;  
 $E_i$  est l'indice de capacité financière de la commune  $i$ .

Le système E2 est appliqué au chapitre "Aide sociale" de la fonction "Affaires sociales". Les détails des frais pris en considération sont énumérés dans l'encadré suivant:

Domaine d'activité	Chapitres	Frais pris en considérations
Affaires sociales	Aide sociale	Contributions des communes aux frais d'aide matérielle immédiate
		Frais des mesures d'insertion sociale

## Chapitre 8

### Estimation par simulation des effets péréquatifs

Ce chapitre est consacré à l'estimation par simulation des effets péréquatifs des cinq formules récapitulées dans le chapitre 7. Il est divisé en trois sections. La première présente le cadre méthodologique général, alors que la deuxième reprend l'un après l'autre les systèmes de répartition  $S_A$ ,  $S_B$ ,  $S_C$ ,  $S_D$  et  $S_{E2}$  en les comparant au système de référence appelé  $S_0$ . Comment pour chaque système évaluer la part péréquative reçue ou payée par les communes et quels sont les effets péréquatifs ? Chaque système est expliqué en détail et complété par un exemple numérique. La troisième section traite des effets péréquatifs et des incidences péréquatives en récapitulant et explicitant les résultats donnés pour les cinq systèmes traités dans la seconde section.

#### 8.1 Méthode

La méthode choisie pour estimer les effets péréquatifs est la simulation. À l'instar de ce qui est fait dans le chapitre 6, un montant de 1 million de francs est réparti entre les 206 communes selon cinq scénarios. La simulation est la méthode la plus pertinente puisqu'il est impossible de comparer directement les performances péréquatives des systèmes réels en utilisant les montants tirés des programmes décrits au chapitre 7 dans les fiches techniques (CD-R, annexe 7-C). En effet, selon la tâche considérée et même au sein de celle-ci, les proportions des contributions de l'État et des communes changent, ainsi d'ailleurs que les montants à répartir.

Compte tenu de cela, la simulation se déroule en cinq temps:

1. Estimation de  $S_0$   
Estimation du système de référence, basée sur une redistribution hypothétique du montant de 1 million de francs en fonction du rapport de la population légale de chaque commune à la population totale du canton.
2. Estimation des systèmes  $S_A$ ,  $S_B$ ,  $S_C$ ,  $S_D$  et  $S_{E2}$   
De la même manière que pour  $S_0$ , et selon leur clé de répartition respective, un montant de 1 million est réparti entre les 206 communes du canton pour chacun des cinq systèmes proposés.
3. Estimation des effets péréquatifs par commune  
Comparaison des systèmes  $S_A$ ,  $S_B$ ,  $S_C$ ,  $S_D$  et  $S_{E2}$  avec le système de référence  $S_0$ . Les différences entre les résultats obtenus, respectivement, pour les cinq systèmes et le système  $S_0$  donnent pour chacune des communes du canton les effets péréquatifs recherchés.

#### 4. Estimation des effets péréquatifs par système

En valeur absolue: il s'agit de sommer pour chaque système les montants positifs ou les montants négatifs obtenus précédemment pour les 206 communes – la somme des valeurs positives devant correspondre à la somme des valeurs négatives puisque l'on présuppose une redistribution "à guichet fermé". Le montant payé "en plus" par les communes contributrices sera le même que celui qui est reçu par les communes bénéficiaires.

#### 5. Estimation des incidences péréquatives

En reprenant les résultats obtenus au point 4, il est possible de calculer ce qu'on appelle ici les incidences péréquatives. Si les effets péréquatifs concernent les budgets communaux dans leur globalité, les incidences péréquatives sont données par commune en francs par habitant. Il s'agit donc d'une valeur relative qui prend en compte la taille de la commune.

Les tableaux 8-1 à 8-3 dans le CD-R contiennent dans l'ordre les informations de base pour les 206 communes du canton ainsi que les résultats de la simulation pour chacun des cinq systèmes. Ils sont structurés de la manière suivante:

<b>Thèmes</b>	<b>Tableaux</b>	<b>Colonnes</b>
Données de base	8-1	1 à 7
Pondérations	8-1	8 à 12
Système S <sub>0</sub>	8-2	13
Système S <sub>A</sub>	8-2	14 à 15
Système S <sub>B</sub>	8-2	16 à 17
Système S <sub>C</sub>	8-3	18 à 19
Système S <sub>D</sub>	8-3	20 à 21
Système S <sub>E2</sub>	8-3	22 à 23

#### ***Données de base***

Les données de base figurant dans les colonnes 1 à 7 du tableau 8-1 sont:

Colonne 1	numéro fédéral d'identification de la commune;
Colonne 2	nom de la commune;
Colonne 3	population légale au 31.12.2000;
Colonne 4	population résidante au 31.12.2000;
Colonne 5	indice de capacité financière;
Colonne 6	classe, de 1 à 6 selon le système de classification des communes appliqué par le canton;
Colonne 7	inverse de la classe dans un système de pondération qui est le suivant:

Classe	1	2	3	4	5	6
Pondération	6	5	4	3	2	1

Ce système de pondération est appelé P6

### ***Pondérations***

Sur la base de ces données, on peut établir des critères de répartition ou de pondération en référence aux formules de répartition définies dans le chapitre 7. Ils sont contenus dans le tableau 8-1, colonnes 8 à 12:

Colonne 8	critère de répartition $H_i/\sum_i H_i$ ;
Colonne 9	pondération P6, soit population légale $H_i \times$ échelle inversée de pondération dans un système avec six classes, selon la classe de la commune concernée = colonne 3 $\times$ colonne 7;
Colonne 10	pondération inverse de $E_i$ , soit population légale $H_i \times (100/E_i)$ ou colonne 3 $\times$ (100/colonne 5);
Colonne 11	pondération $E_i$ , soit population légale $H_i \times (E_i/100)$ ou colonne 3 $\times$ (colonne 5/100);
Colonne 12	critère de répartition par district, soit $\sum H_{ij}$ dans le district "j" en proportion à la population totale cantonale.

Les données de base et les définitions de pondération servent à calculer les effets péréquatifs d'un montant de 1 million de francs répartis entre les 206 communes selon les cinq systèmes retenus.

## **8.2 Les systèmes**

Les cinq systèmes retenus font l'objet des tableaux 8-2 et 8-3 (CD-R), dans les colonnes: 13 pour  $S_0$ , 14 et 15 pour  $S_A$ , 16 et 17 pour  $S_B$ , 18 et 19 pour  $S_C$ , 20 et 21 pour  $S_D$  et 22 et 23 pour  $S_{E2}$ . Ces tableaux donnent les résultats de la simulation, soit pour chacun des systèmes: le montant du transfert par commune ainsi que l'effet péréquatif par commune également. On rappelle que l'effet péréquatif est le montant payé en moins (commune bénéficiaire) ou payé en plus (commune contributrice) par une commune par comparaison au système  $S_0$  qui sert de référence.

### **8.2.1 Le système 0**

Le système  $S_0$  n'utilise pas de formule péréquative mais procède à une redistribution du montant hypothétique de 1 million de francs sur la base du chiffre de la population légale de chaque commune ( $H_i$ ), proportionnellement à la population cantonale totale.  $S_0$  est défini comme le système de référence, en ce sens qu'il sert de base de comparaison aux cinq autres systèmes de répartition. Pour  $S_0$ , la valeur du transfert par habitant est la même pour toutes les communes. On ne tient compte ni de l'indice de capacité financière ( $E_i$ ) ni de la classe de la commune.

Notons que le système  $S_0$  ne correspond pas à une distribution "causale" au sens strict car il ne remonte pas à l'origine de la répartition. Cela implique déjà un effet redistributif. Par exemple, dans le calcul de la prise en charge des dépenses de l'école primaire et enfantine, un système de répartition respectant le critère de causalité devrait prendre en compte soit le nombre d'enfants en âge de scolarité, soit le nombre de classes, pour répartir les frais de traitement du personnel

enseignant. Un système  $S_0$ , basé sur le chiffre de la population, favorise les communes ayant un rapport “enfants en âge de scolarité / population totale” élevé en leur demandant moins (Dafflon, 1982: 95). Si un système de répartition basé sur le chiffre de la population sert ici comme étalon de référence, la raison est que dans la plupart des cas, on ne dispose pas des informations statistiques par communes. Notons que cette absence de données n’est pas obligatoirement due à des lacunes dans l’outil statistique, mais simplement au fait que la commune est en “économie ouverte” avec des bases de référence très mobiles, donc insaisissables statistiquement.

Le montant versé par la commune  $i$  est proportionnel à la taille de sa population légale (CD-R, tableau 8-1, colonne 3). En conséquence, la formule de répartition de  $S_0$  est la suivante:

$$(0) \quad CONTR_i = M \times \left[ \frac{H_i}{\sum_{i=1}^{206} H_i} \right]$$

où  $CONTR_i$  est la contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$  est le montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$  est la population légale de la commune  $i$ .

Le résultat figure dans le CD-R, tableau 8-2, colonne 13.

Exemple: commune d’Arconciel;  
 Référence: CD-R, tableaux 8-1 et 8-2;  
 Colonne 3 population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants;  
 population légale du canton au 31.12.2000: 235'757 habitants;  
 Colonne 8 critère de répartition  $H_i$ ,  $654 / 235'757 = 0.002774$ .  
 Colonne 13 montant calculé du transfert selon  $S_0$  :  
 $CONTR_i = 1'000'000 \times 0.002774 = 2'774$  francs.

La commune d’Arconciel participe à hauteur de 2'774 francs selon la formule de répartition  $S_0$ .

### 8.2.2 Le système A

Le système A se réfère à l’équation (A) du chapitre 7 (sous-section 7.4.1). La part péréquative qui est distribuée correspond à la moitié de  $M$ . La péréquation utilise le système à 6 classes appelé P6.

Les résultats figurent dans le CD-R, tableau 8-2, colonnes 14 et 15. La différence entre les montants des colonnes 14 et 13, donne l’effet péréquatif pour la commune “ $i$ ”. Si le montant est positif, la commune contribue plus qu’elle n’aurait contribué sans faire intervenir une valeur de pondération utilisant l’échelle inversée de la classe (P6): elle supporte le prix de la péréquation. Par contre, si la différence est négative, la commune contribue moins qu’elle n’aurait

contribué sans faire intervenir une valeur de pondération (P6): elle bénéficie de la péréquation.

Exemple:	commune d'Arconciel;
Référence:	CD-R, tableaux 8-1 et 8-2;
Colonne 3	population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants; population légale du canton au 31.12.00: 235'757 habitants;
Colonne 7	inverse de la classe 2 dans le système P6: 5;
Colonne 8	critère de répartition $H_i$ , $654 / 235'757 = 0.002774$ ;
Colonne 9	pondération $P6 = 5 \times 654$ habitants = 3'270 habitants; somme des pondérations P6 pour les 206 communes = 781'091
Colonne 14	montant du transfert calculé selon $S_A$ : $CONTR_i = 1'000'000 \times \left[ 0.5 \times 0.002774 + 0.5 \times \frac{3'270}{781'091} \right] = 3'480 \text{ francs};$
Colonne 15	différence ( $S_A - S_0$ ) : $3'480 (S_A) - 2'774 (S_0) = 706$ francs.

Dans le système  $S_A$ , la commune d'Arconciel participerait à hauteur de 3'480 francs alors qu'elle n'aurait payé que 2'774 francs dans le système de référence  $S_0$ . La différence positive de 706 francs en fait donc une commune contributrice pour la péréquation.

Pour l'ensemble des communes contributrices, comme Arconciel, la somme des différences positives est de 94'486 francs. Sur un million de francs, cela représente un "coefficient" péréquatif de 9,45 %. Il y a 33 communes payantes et 173 communes bénéficiaires.

### 8.2.3 Le système B

Le système B fonctionne de manière similaire à  $S_A$ . Il fait également intervenir en pondération, la notion de classification inversée P6 dans la formule de répartition. Cependant, deux variations interviennent. D'une part, la part péréquative passe de 0.5 à 0.7, ce qu'indique la deuxième partie de l'équation B-1 entre les crochets dans le chapitre 7 (sous-section 7.4.2). Le facteur CORR existant dans l'équation modifie le processus de simulation.

Pour obtenir un résultat numérique à partir des équations (B-1), (B-2) et (B-3), on devrait dans le cas du système B procéder à un calcul itératif séparé pour l'école primaire et l'école enfantine et ce avec plusieurs "passages" pour l'ensemble des communes. Le nombre de passage n'est pas connu a priori, mais le résultat n'est définitif que lorsque conditions expliquées dans la sous-section 7.4.2 pour CORR sont satisfaites (équations (B-2) et (B-3)). Pour éviter des calculs fastidieux, on reprend ici uniquement les résultats finals pour 2002. De plus, comme les différences sont minimales entre les deux catégories de coûts (école enfantine et primaire), et qu'il s'agit d'une estimation, on a additionné les deux totaux. Pour adapter les résultats afin qu'ils entrent dans la simulation et pour permettre la comparaison du système B avec les autres, on s'est ensuite contenté de calculer la part proportionnelle de chaque commune par rapport au montant total reçu par le canton pour l'appliquer à un million de francs. Les résultats obtenus figurent dans le CD-R, tableau 8-2, colonnes 16 et 17.

Exemple:	commune d'Arconciel;
Référence	CD-R, tableaux 8-1 et 8-2;
Colonne 3	population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants;
Colonne 7	inverse de la classe 2 dans le système P6: 5;
Colonne 8	critère de répartition $H_i$ , $654 / 235'757 = 0.002774$ ;
Colonne 9	pondération $P_6 = 5 \times 654$ habitants = 3'270 habitants; somme des pondérations $P_6$ pour les 206 communes = 781'091
Colonne 16	montant du transfert calculé pour $S_B$ de la commune $i$ = montant calculé par le canton pour 2002, ramené à la proportion correspondant au total de 1 million; soit $(48'860 + 322'455) / 97'348'078 \times 1'000'000 = 3'814$ francs où 322'455 = contribution de la commune d'Arconciel pour l'école primaire; 48'860 = contribution de la commune d'Arconciel pour l'école enfantine; 97'348'078 = contribution de toutes les communes pour l'école primaire et l'école enfantine
Colonne 17	différence $(S_B - S_0)$ : colonnes [17] - [13] = 3'814 ( $S_B$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 1'040 francs

Arconciel participe à hauteur de 3'814 francs selon la formule de répartition  $S_B$ . Elle n'aurait dû payer que 2'774 francs selon le système  $S_0$  qui sert de référence. Les 1'040 francs de différence sont la contribution de la commune d'Arconciel à la péréquation.

Pour l'ensemble du système B (+CORR), 33 communes participent à la péréquation en contribuant pour un montant total de 110'356 francs, soit 11,04 % du montant simulé.

#### 8.2.4 Le système C

Le système C utilise un classement à échelle continue donnée par la valeur des indices de capacité financière des communes ( $E_i$ ). Le fait d'utiliser directement l'indice de capacité financière aboutit à une corrélation positive entre la capacité financière de la commune et sa contribution à la péréquation. En d'autres termes, plus la capacité financière d'une commune est élevée, plus le montant de sa contribution sera proportionnellement important. La formule de répartition C correspond à l'équation C dans le chapitre 7 (sous-section 7.4.3).

Ce système a les mêmes avantages que le scénario  $S_{Ei}$  développé au chapitre 6 (sous-section 6.2.2). En éliminant les sauts de classe, il permet d'éviter aux communes des changements importants de leur position financière lors d'une modification de la classification. Dans ce système, on remarquera aussi que la totalité du million de franc servant à la simulation est soumis à la formule péréquative.

Les résultats de la simulation de ce système figurent dans le CD-R, tableau 8-3, colonnes 18 et 19.

Exemple:	commune Arconciel;
Référence:	CD-R, tableaux 8-1 et 8-3;
Colonne 3	population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants;
Colonne 5	indice de capacité financière de la commune: 120.91;
Colonne 11	pondération $E_i = 654$ habitants $\times$ 120.91 / 100 = 791 habitants; somme pondérations $E_i$ , pour les 206 communes = 247'591;



Colonne 18 montant du transfert calculé selon  $S_C$  :

$$CONTR_1 = 1'000'000 \times \left[ \frac{791}{247'591} \right] = 3'194 \text{ francs};$$

Colonne 19 différence ( $S_C - S_0$ ) = 3'194 ( $S_C$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 420 francs.

Arconciel participe à hauteur de 3'194 francs selon la formule de répartition  $S_C$ . Elle aurait dû payer que 2'774 francs selon le système  $S_0$  qui sert de référence. La commune d'Arconciel contribue à la péréquation à hauteur de 420 francs.

Pour l'ensemble du système C, 26 communes participent à la péréquation en contribuant à hauteur totale de 103'628 francs, soit 10.36 % du million de francs simulé.

### 8.2.5. Le système D

Ce système est celui de la formule de répartition D du chapitre 7 (sous-section 7.4.4) ; il n'est pas très différent du précédent. Il s'en distingue simplement parce qu'il fait intervenir pour moitié la composante  $H_i$ , qui n'est pas péréquative, semblable d'ailleurs à celle du système A. Calculée en fonction du nombre d'habitants, cette composante pèse pour un demi dans la formule de répartition servant à calculer la part qui devra être versée par la commune.

Les résultats de la simulation de ce système figurent dans le tableau 8-3, colonnes 20 et 21.

Exemple: commune Arconciel;

Référence: tableaux 8-1 et 8-3;

Colonne 3 population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants;  
population légale du canton au 31.12.00: 235'757 habitants;

Colonne 8 critère de répartition  $H_i$ ,  $654 / 235'757 = 0.002774$ ;

Colonne 5 indice de capacité financière: 120.91;

Colonne 11 pondération  $E_i = 654 \times 120.91 / 100 = 790.72$  habitants;  
somme pondérations  $E_i$ , pour les 206 communes = 247'591;

Colonne 20 montant du transfert calculé pour  $S_D$  :

$$CONTR_1 = 1'000'000 \times \left[ 0.5 \times 0.002774 + 0.5 \times \frac{791}{247'591} \right] = 2'984 \text{ francs};$$

Colonne 21 différence ( $S_D - S_0$ ) : 2'984 ( $S_D$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 210 francs.

La commune d'Arconciel participe à hauteur de 2'984 francs selon la formule de répartition  $S_D$ . Elle aurait dû payer que 2'774 francs selon le système  $S_0$  qui sert de référence. La commune d'Arconciel contribue à la péréquation à hauteur de 210 francs. On remarque que le résultat obtenu ne vaut que la moitié du résultat du système précédent.

Pour l'ensemble du système D, 26 communes participent à la péréquation en contribuant à hauteur totale de 51'814 francs, soit 5.18 % du million de francs simulé.

### 8.2.6 Le système E2

Le système  $S_{E2}$  se différencie des autres systèmes en faisant intervenir la population des districts dans la formule de répartition à la place de la population cantonale totale. L'introduction de cette nouvelle composante a une conséquence sur la portée de la péréquation puisqu'elle va réajuster la part péréquative de 50 % du montant total simulé en la proportionnant par district, selon leur population. Cela signifie que dans les districts moins peuplés, la part à "péréquer" sera moindre. En outre, la distribution territoriale va modifier les positions relatives des communes, les valeurs  $E_i$  de communes étant redistribuées par district autour de 100 points et relativement différemment de ce qui vaut pour le canton. La formule de répartition E2 est celle du chapitre 7, sous-section 7.4.5.

Les résultats de la simulation de ce système figurent dans le CD-R, tableau 8-3, colonnes 22 et 23.

Exemple:	commune d'Arconciel
Référence:	CD-R, tableaux 8-1 et 8-3;
Colonne 3	population légale de la commune au 31.12.2000: 654 habitants; population légale du district de la Sarine au 31.12.2000: 80'341 habitants; population légale du canton au 31.12.00: 235'757 habitants;
Colonne 5	indice de capacité financière: 120.91;
Colonne 11	pondération $E_i = 654 \times 120.91 / 100 = 790.72$ habitants; somme des pondérations $E_i$ pour les communes du district de la Sarine ( $j = 1$ ): 101'348.72 habitants;
Colonne 12	critère de répartition pour le district $j$ : $H_{ij} = 80'341 / 235'7570 = 0.3408$ ;
Colonne 22	montant du transfert calculé pour $S_{E2}$ : $\text{CONTR}_1 = \left\{ 1'000'000 \times \left[ 0.5 \times \frac{654}{80'341} + 0.5 \times \frac{791}{101'348} \right] \right\} \times 0.3408 = 2'717 \text{ francs};$
Colonne 23	différence ( $S_{E2} - S_0$ ) : $2'717 (S_{E2}) - 2'774 (S_0) = -57$ francs.

La commune d'Arconciel participe à hauteur de 2'717 francs selon la formule de répartition  $S_{E2}$ . Dans ce système, elle bénéficie de la péréquation pour 57 francs. Ce résultat inverse celui du système D où Arconciel paie 2'984 francs, ce qui en fait une commune contributrice pour 210 francs. Pourtant les deux systèmes sont proches, à cela près que  $E_2$  utilise une répartition en fonction de la population du district et non plus de la population cantonale. La "distribution" territoriale par district du calcul biaise donc le résultat en faisant économiser à Arconciel 267 francs.

Pour l'ensemble des communes, considérées par district pour les sept districts, 37 communes contribuent à la péréquation pour un montant total de 38'939 francs, ou 3.89 % du million de francs simulé. Ce système est le plus mauvais du point de vue des effets péréquatifs des cinq systèmes étudiés.

### 8.3 Récapitulation des résultats

Cette section récapitule et développe les résultats de la simulation qui ont été donnés à la fin des sous-sections 8.2.2 à 8.2.6. Trois points sont évoqués, repris de la simulation réalisée dans le chapitre 6: (1) l'étendue de la péréquation, (2) le volume péréquatif transféré ou "effet péréquatif" et (3) la position individuelle des

communes vis-à-vis des cinq systèmes. Le classement – provisoire – des systèmes étudiés, ne doit cependant pas faire oublier que si l'on peut calculer à travers les effets péréquatifs l'importance d'un changement dans la position budgétaire d'une commune, sa taille, et donc le nombre de ses habitants n'ont pas encore été pris en considération. Le point 3 introduit le sujet, en tenant compte de la proportion concernée de la population cantonale totale qui accorderait sa préférence et donc son vote à l'un ou l'autre des systèmes, mais les résultats “par habitant” ne sont exposés qu'à la fin de cette section, par le calcul des incidences péréquatives.

**Tableau 8-4 Résultat de la politique péréquative simulée**

critères ↓ d'évaluation	scénario →	S <sub>A</sub>	S <sub>B</sub>	S <sub>C</sub>	S <sub>D</sub>	S <sub>E2</sub>
<b>(1) étendue de la péréquation</b>	Nombre de communes bénéficiaires	173	173	180	180	169
	Nombre de communes contributrices	33	33	26	26	37
	Total	206	206	206	206	206
<b>(2) Effets péréquatifs =</b> 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
<b>(3) Gains ou pertes relatives des communes, prises individuellement</b>	Communes en faveur de S <sub>i</sub> i = A, B, C, D, E2	26	113	34	12	21
	Population concernée	24'035	61'787	35'524	46'206	68'205
	En proportion de la population du canton	10.19 %	26.21 %	15.07 %	19.60 %	28.93 %

Sources: CD-R, tableaux 8-2 et 8-3, colonnes 15, 17, 19, 21 et 23.

### 8.3.1 L'étendue de la péréquation

Par “étendue de la péréquation”, on fait état du nombre de communes bénéficiaires et du nombre de communes contributrices de la péréquation. La procédure est la même que dans le chapitre 6. Toutefois, comme on se trouve ici dans le cas de contributions des communes et non de subventions – ce qui était le cas de la simulation du chapitre 6 – une commune est considérée comme bénéficiaire de la péréquation si l'effet péréquatif calculé est négatif dans [ $S_i - S_0 < 0$ ]. Pour un système donné ( $S_i$ ), la contribution versée par la commune est moindre que celle versée pour système  $S_0$ : elle paie effectivement moins que ce qu'elle aurait dû sans la péréquation. À l'inverse, une commune est contributrice si l'effet péréquatif est positif [ $S_i - S_0 > 0$ ]. Les résultats sont récapitulés dans le tableau 8-5 sur CD-R, par système pour les 206 communes.

Les formules de répartition des systèmes  $S_A$  et  $S_B$  sont basées sur une pondération utilisant une échelle inversée par rapport à la répartition en six classes

utilisée par le canton de Fribourg (P6). Pour ces deux systèmes, 173 communes sur 206 sont bénéficiaires de la péréquation: elles enregistrent une amélioration de leur position financière par rapport à la formule de répartition de référence  $S_0$ . Les 33 autres communes sont contributrices à la péréquation. En appliquant les formules de répartition des systèmes  $S_C$  et  $S_D$ , basées sur l'indice de la capacité financière ( $E_i$ ), 26 communes devraient contribuer au profit de 180 communes qui ont une capacité financière faible. Finalement, si on utilise la formule de répartition du système  $S_{E2}$ , basée sur l'indice de la capacité financière ( $E_i$ ) et sur une répartition territoriale par district, le nombre de communes bénéficiaires baisse de 11 unités: 169 communes bénéficient de la péréquation et on compte 37 communes contributrices.

On peut bien sûr se demander quel résultat peut être considéré comme le meilleur en termes d'étendue de la péréquation. Pour ce faire, rappelons que lorsqu'il a introduit le système actuel de calcul de la capacité financière des communes, le Conseil d'État du canton de Fribourg s'est inspiré de trois principes (1989b: 1333): efficacité, justice et clarté (section 5.1). Le premier principe vise une aide mieux différenciée sur la base d'un meilleur étalement des communes sur toute l'échelle de la classification. Dans le tableau 8-4, ce serait donc le système  $S_{E2}$  devant  $S_A$  et  $S_B$  puisque selon cet étalon, il faudrait considérer une répartition "équilibrée" entre le nombre de communes bénéficiaires et contributrices et non pas pointer vers le plus grand nombre de communes bénéficiaires. Pour mieux comprendre cet argument, on peut raisonner à contrario: imaginons un choix basé uniquement sur le plus grand nombre de communes bénéficiaires – le meilleur système étant celui qui en compte le plus. En poussant le raisonnement à l'extrême, une solution où l'on dénombrait une seule commune contributrice et 205 communes bénéficiaires serait considérée comme la meilleure. La validité d'un tel classement serait alors immédiatement mise en doute, et le système se révélerait probablement inapplicable.

### 8.3.2 Les effets péréquatifs

Une autre manière de comparer les systèmes est de considérer leurs effets péréquatifs. C'est, sur un million de francs, le montant péréquatif qui résulte de la formule de calcul visant à diminuer les contributions des communes bénéficiaires, et à ajouter une somme supplémentaire aux contributions des communes qui financent la péréquation. L'effet péréquatif par commune et par système est obtenu en soustrayant les résultats calculés respectivement pour chacun des systèmes au système de référence  $S_0$ . Pour trouver l'effet péréquatif "total" du système, on additionne l'ensemble des résultats positifs ou l'ensemble des résultats négatifs obtenus pour les communes, les deux sommes étant égales et devant s'annuler (jeu à somme zéro, dans le jargon économétrique).

Pour le système  $S_A$ , 94'486 francs sont mobilisés dans un but de péréquation. Cela signifie que pour chaque franc transféré, un peu plus de 9 centimes servent à la péréquation. Le système  $S_B$ , lui, mobilise 110'356 francs, soit 11 centimes par franc transféré. Quant au montant réparti entre les communes bénéficiaires pour le système  $S_C$ , il se monte à 103'628 francs ce qui représente 10 centimes par franc

transféré qui sont consacrés à la péréquation. Le volume agrégé des sommes redistribuées pour  $S_D$  est de 51'814 francs, ce qui correspond exactement à la moitié de ce qui a été mobilisé pour le système  $S_C$ : il n'y a plus que 5 centimes au lieu des 10 précédents qui sont pris en compte par la péréquation. Finalement, les effets péréquatifs pour le système  $S_{E2}$  sont de 38'939 francs, ce qui se traduit par une proportion de seulement 3.9 centimes par franc de transfert servant à la péréquation.

En résumé, les résultats obtenus donnent le classement suivant: le système qui mobilise le meilleur volume agrégé des sommes redistribuées est  $S_B$ , avec 11 centimes par franc consacrés à la péréquation. Le système  $S_C$  se situe juste après avec 10 centimes. Viennent ensuite en troisième et quatrième position les systèmes  $S_A$  (9 centimes) et  $S_D$  (5 centimes).  $S_{E2}$  ferme la marche avec 3.9 centimes seulement par franc transféré. Notons toutefois l'importance de la part péréquative dans le résultat. Par exemple,  $S_C$  qui a une part péréquative de 100 % mobilise deux fois plus de montants péréquatifs que  $S_D$ , qui n'a qu'une part péréquative de 50 %.

### 8.3.3 La position des communes prises individuellement

La troisième manière d'interpréter les résultats consisterait à examiner la position des communes prises individuellement. En admettant qu'une commune agisse de manière rationnelle, le système qu'elle choisirait serait celui qui lui apporte le plus grand "bénéfice" ou le plus petit surplus de dépense par rapport au système de référence  $S_0$ . Pour sélectionner un système qui minimise les pertes ou maximise les bénéfices de la commune, on repère l'effet péréquatif positif le plus faible possible pour les communes contributrices et l'effet péréquatif négatif le plus élevé possible pour les communes bénéficiaires. Concrètement, on cherche pour chacune des communes le plus petit montant positif ou le plus grand montant négatif figurant dans les colonnes 15, 17, 19, 21, 23 des tableaux 8-2 et 8-3. Une récapitulation des résultats et le choix des communes figurent dans le tableau 8-5 (sur CD-R). Il suffit ensuite simplement d'additionner le nombre de votes obtenus par chacun des systèmes.

Exemple:	Chésopelloz, commune contributrice
Référence:	CD-R, tableau 8-5
Colonne 15	différence ( $S_A - S_0$ ): 3'480 ( $S_A$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 182
Colonne 17	différence ( $S_B - S_0$ ): 3'814 ( $S_B$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 264
Colonne 19	différence ( $S_C - S_0$ ): 3'194 ( $S_C$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 357
Colonne 21	différence ( $S_D - S_0$ ): 2'984 ( $S_D$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 179
Colonne 23	différence ( $S_{E2} - S_0$ ): 2'717 ( $S_{E2}$ ) - 2'774 ( $S_0$ ) = 111

Dans l'exemple de Chésopelloz, il n'y a que des effets péréquatifs positifs [ $S_i - S_0 < 0$ ]. Dès lors, Chésopelloz chercherait à minimiser sa contribution et ainsi, voterait pour le système  $S_{E2}$  (payer 111 francs de plus seulement).

Exemple:	Autafond, commune bénéficiaire
Référence:	CD-R, tableau 8-5
Colonne 15	différence ( $S_A - S_0$ ): $3'480 (S_A) - 2'774 (S_0) = - 108$ ;
Colonne 17	différence ( $S_B - S_0$ ): $3'814 (S_B) - 2'774 (S_0) = - 148$ ;
Colonne 19	différence ( $S_C - S_0$ ): $3'194 (S_C) - 2'774 (S_0) = - 99$ ;
Colonne 21	différence ( $S_D - S_0$ ): $2'984 (S_D) - 2'774 (S_0) = - 49$ ;
Colonne 23	différence ( $S_{E2} - S_0$ ): $2'717 (S_{E2}) - 2'774 (S_0) = - 67$ .

Dans l'exemple d'Autafond, il n'y a que des effets péréquatifs négatifs [ $S_i - S_0 > 0$ ]. Dès lors, Autafond chercherait à maximiser son bénéfice et ainsi, voterait pour le système  $S_B$  (obtenir une réduction maximale de 148 francs sur sa contribution de référence  $S_0$ ).

Exemple:	Arconciel, résultats en chassé-croisés
Référence:	CD-R, tableau 8-5
Colonne 15	différence ( $S_A - S_0$ ): $3'480 (S_A) - 2'774 (S_0) = 706$
Colonne 17	différence ( $S_B - S_0$ ): $3'814 (S_B) - 2'774 (S_0) = 1040$
Colonne 19	différence ( $S_C - S_0$ ): $3'194 (S_C) - 2'774 (S_0) = 420$
Colonne 21	différence ( $S_D - S_0$ ): $2'984 (S_D) - 2'774 (S_0) = 210$
Colonne 23	différence ( $S_{E2} - S_0$ ): $2'717 (S_{E2}) - 2'774 (S_0) = - 57$

Dans l'exemple d'Arconciel, on distingue deux groupes d'effets péréquatifs: positifs et négatifs. En prenant en compte les systèmes  $S_A$ ,  $S_B$ ,  $S_C$ ,  $S_D$ , dans lesquels les montants des effets péréquatifs sont positifs [ $S_i - S_0 > 0$ ], Arconciel chercherait à minimiser sa contribution. De ce fait, elle voterait pour le système  $S_D$ . Par contre, on remarque que l'effet péréquatif est négatif pour le système  $S_{E2}$ . En d'autres termes, la commune d'Arconciel bénéficierait de la péréquation. En considérant ces deux groupes de montants d'effets péréquatifs (les + et les -), Arconciel voterait sans hésiter pour le système  $S_{E2}$ : elle bénéficierait de la péréquation en payant 57 francs en moins sur sa contribution de référence  $S_0$ .

Toutefois, dans le cas d'un vote populaire, c'est le nombre des votants qui est pertinent et non pas le nombre de communes qui pourraient choisir l'un ou l'autre des systèmes. Il faut donc revoir le classement en prenant en compte, non pas le nombre de communes, mais la population concernée par commune.

En cas de vote direct de la population,  $S_{E2}$  serait le système choisi. En effet, il recueillerait les suffrages de 68'205 habitants sur les 235'757 que compte le canton, soit 28.93 % de la population. Le système  $S_B$  sortirait seulement en deuxième position avec 26.21 % des suffrages. Le système  $S_D$  serait classé en troisième position avec 19.6 % des votes. En quatrième position,  $S_C$  obtiendrait 15.07 % des votes. Finalement, le système  $S_A$  fermerait la marche, avec 10.19 % des suffrages. En fait, cette première place "surprise" du système  $S_{E2}$  s'explique principalement par l'appui de communes très peuplées, comme Fribourg, Villars-sur-Glâne et Marly, qui ont tout avantage à ce que l'effet péréquatif soit le plus faible possible. À elles seules, elles pèsent déjà pour 20 % de la population légale du canton.

On peut conclure cette partie sur les effets péréquatifs en récapitulant les résultats dans le tableau suivant:

**Tableau 8-6 Récapitulation des résultats**

Systèmes	étendue de la péréquation		effets péréquatifs			pourcentage de votants		somme des rangs	
			en francs	en %	rang				
S <sub>A</sub>	173-33	<b>2</b>	94'486	9.4	<b>3</b>	10.19%	<b>5</b>	9	<b>3</b>
S <sub>B</sub>	173-33	<b>2</b>	110'356	11.0	<b>1</b>	26.21%	<b>2</b>	5	<b>1</b>
S <sub>C</sub>	180-26	<b>4</b>	103'628	10.4	<b>2</b>	15.07%	<b>4</b>	11	<b>3</b>
S <sub>D</sub>	180-26	<b>4</b>	51'814	5.2	<b>4</b>	19.6%	<b>3</b>	11	<b>5</b>
S <sub>E2</sub>	169-37	<b>1</b>	38'939	3.9	<b>5</b>	28.93%	<b>1</b>	7	<b>2</b>

En admettant qu'aucun des systèmes d'évaluation ne suffise seul, ce tableau indique globalement pour les trois manières de voir, quel serait le classement final des cinq systèmes soumis à l'analyse. Pour obtenir ce classement, on s'est contenté d'additionner les rangs de chacun des systèmes, la somme des rangs la plus faible déterminant le meilleur classement. On peut évidemment encore pondérer chacune des mesures selon l'importance qu'on veut bien lui accorder. Il nous semble qu'alors, ce sont les effets péréquatifs qui devraient prendre la mesure des deux autres classements.

### 8.3.4 Les incidences péréquatives

Les incidences péréquatives étant une mesure par habitant – donc relative – des effets péréquatifs, on ne considère plus les communes sur un pied d'égalité, mais en fonction de leur population légale ( $H_i$ ). Comme pour l'estimation des effets péréquatifs, l'analyse se base sur la comparaison des cinq systèmes au système de référence  $S_0$ , les valeurs étant toutefois dans ce cas exprimées "par habitant".

Puisque  $S_0$  utilise une distribution linéaire constante du montant simulé de 1 million, sans faire intervenir de péréquation, celui-ci est réparti de la même façon entre les 235'757 habitants du canton. Conséquence: pour le système  $S_0$ , chaque commune contribue pour une somme de 4.24 francs par habitant. En effectuant la différence entre les montants des transferts dans chacune des variantes, calculés par habitant, et  $S_0$  par habitant, on obtient les incidences péréquatives par habitants et par commune. Autrement dit, la contribution nette par habitant et par commune pour la péréquation.

Les résultats des incidences péréquatives figurent dans les tableaux 8-7 et 8-8 sur CD-R. Ces tableaux sont structurés de la manière suivante:

Thèmes	Tableaux	Colonnes
Données	8-1	1 à 3
Système $S_0$	8-7	24
Système $S_A$	8-7	25 à 26
Système $S_B$	8-7	27 à 28
Système $S_C$	8-8	29 à 30
Système $S_D$	8-8	31 à 32
Système $S_{E2}$	8-8	33 à 34

Les résultats confirment ceux que l'on a obtenus pour les effets péréquatifs. Pour chacun des trois points: (1) étendue de la péréquation, (2) incidences péréquatives et (3) position individuelle des votants, le classement des systèmes reste identique à celui qui résulte de l'analyse des effets péréquatifs. Globalement, le système  $S_B$  est le plus intéressant, suivi de  $S_{E2}$ . Arrivent ensuite dans l'ordre  $S_A$ ,  $S_C$  et  $S_D$ .

Le tableau 8-9 ci-dessous récapitule les résultats calculés par habitant pour les systèmes A (6 classes), B (6 classes + CORR), C (échelle continue utilisant les indices de capacité financière  $E_i$ ). Le système D n'est pas repris: les incidences sont exactement la moitié de celles du système C. Le système E2 correspond à une répartition par district: cette question sera reprise dans la péréquation horizontale, dans le chapitre 12.

Dans le système A, les suppléments péréquatifs à payer par les communes des classes 1 à 3 correspondent à des montants par habitant (incidences) allant de 1.72 à 0.44 francs (colonne 3). Les communes bénéficiaires, plus nombreuses, enregistrent des incidences favorables variant entre - 0.20 francs (classe 4) et - 1.08 francs (classe 6) par habitant (colonne 3).

Avec le système B, qui concerne les frais scolaires et comprend un élément de correction, les suppléments péréquatifs à payer sont plus élevés par habitant: les incidences vont de + 0.69 francs en classe 3 à + 2.49 francs pour les communes en classe 1. Les communes des classes 4 à 6 bénéficient d'incidences péréquatives variant respectivement entre - 0.22 et - 2.02 francs par habitant (colonne 5). Le renforcement des incidences péréquatives est dû au fait que la part péréquative passe de 50 % dans le système A à 70 % dans le système B. Toutefois, la correction CORR modifie les incidences pour quatorze communes, mentionnées en note dans le tableau 8-9.

**Tableau 8-9 Récapitulation des incidences péréquatives par habitant**

Classe	Système A		Système B*		$E_i$	Système C			
	francs	incidences	francs	incidences		francs	incidences	francs	incidences
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
1	5.96	+ 1.72	6.74	+ 2.49	236-158	9.53	+ 5.29	6.40	+ 2.16
2	5.32	+ 1.08	5.83	+ 1.59	153-121	6.17	+ 1.93	4.88	+ 0.64
3	4.68	+ 0.44	4.93	+ 0.69	120-100	4.85	+ 0.61	4.04	- 0.12
	4.24	référence							
4	4.04	- 0.20	4.02	- 0.22	99-89	4.03	- 0.21	3.59	- 0.65
5	3.40	- 0.84	3.12	- 1.12	88-79	3.56	- 0.69	3.17	- 1.07
6	2.76	- 1.08	2.22	- 2.02	78-61	3.16	- 1.08	2.48	- 1.76

Source: CD-R, tableaux 8-7 et 8-8

\* en raison de la CORR, les communes suivantes voient leur contribution modifiée:

- (1) Grange-Paccot et Villars-sur-Glâne: 6.65; Pierrafortcha 5.78;
- (2) Fribourg: 4.47; Givisiez: 5.57; Bulle 5.39; Haut-Vully: 5.14;
- (3) Marly: 5.78; Bas-Vully: 4.34;
- (4) Le Mouret: 3.80; Villarsel-sur-Marly: 3.99; Morlon: 3.72;
- (5) Pont-en-Ogoz: 3.83
- (6) Vuisternens-devant-Romont: 2.67



Dans le système C, on dit se référer aux indices  $E_i$ . Le tableau 8-9 mentionne dans la colonne 6, non pas les seuils de classes, mais l'indice maximal et minimal  $E_i$  correspondant aux classes 1 à 6 pour la commune en tête et en fin de chaque classe (CD-R, tableau 5-2, colonne 20, arrondi). Les montants à payer varient de 2.48 francs pour la commune en fin de classe 6 (indice arrondi à 61 points) à 9.53 francs pour la première commune de classe 1 (indice arrondi à 236 points): voir les colonnes 7 et 9. Les incidences péréquatives par habitant vont de  $-1.76$  à  $-0.21$  en classe 4. Dans la classe 3, les communes avec des indices entre 100 et 103 bénéficient encore de la péréquation. Les communes avec des indices de capacité financière à partir de 103 points contribuent de plus en plus, les incidences péréquatives par habitant variant de  $+0.61$  à  $+5.29$  francs.

Ces résultats basés sur les formules de péréquatives effectivement appliquées confirment les résultats théoriques tirés de la simulation (graphique 6-B, sous-section 6.3.2).



## Chapitre 9

### Résultats des estimations péréquatives

Ce chapitre, qui conclut la troisième partie de cette étude, est le dernier qui traite de la péréquation verticale. Il est divisé en trois sections. Partant de la simulation, la section 9.1 calcule pour chaque système étudié, le “montant réel de la péréquation”. Si la simulation permet de savoir qui paie, qui reçoit et dans quelles proportions, le montant redistribué (1 million de francs) reste hypothétique. Pour juger des sommes effectivement mises en jeu, l’analyse nécessite de revenir aux valeurs réelles, ce qui est fait en utilisant les données de l’année 2002. Dans la section 9.2, l’analyse s’oriente vers une mesure de la qualité péréquative des cinq systèmes. On cherche à vérifier l’hypothèse selon laquelle les communes qualifiées de “pauvres” paient moins et à contrario les communes “riches” plus que ce qu’elles auraient payé sans la péréquation. Afin d’y parvenir, la situation financière des communes est confrontée aux effets et aux incidences péréquatives par système et par commune dans une analyse sous forme de régression linéaire. Le RICC sert de variable indépendante dans cette estimation. Une dernière partie (section 9.3) conclut en récapitulant les résultats obtenus dans les chapitres 8 et 9 et en proposant un classement final des cinq systèmes sur la base de trois mesures d’efficacité péréquative.

#### 9.1 Retour aux résultats réels

Après une phase de simulation, proposée dans le chapitre huit, cette section remplace les formules péréquatives dans le contexte 2002 des flux entre le canton et les communes en prenant en compte les sommes réellement transférées dans le cadre des programmes répertoriés. La question est de savoir quels sont, à Fribourg, les montants qui participent effectivement à la péréquation par rapport à l’ensemble des flux de transferts péréquatifs verticaux ? Si les montants consacrés à des transferts péréquatifs peuvent sembler relativement importants, la part liée à la péréquation peut être bien moindre. Pour permettre d’en décider, plusieurs étapes sont nécessaires afin d’aboutir au “montant réel de la péréquation”:

- ✓ Premièrement, puisque chaque système s’applique à plusieurs programmes spécifiques, on additionne les sommes données par programme de manière à obtenir les montants totaux de transferts liés respectivement aux systèmes  $S_A$ ,  $S_B$ ,  $S_C$ ,  $S_D$  ou  $S_{E2}$ . Le **total des transferts** représente le montant brut des mouvements financiers entre l’État et les communes pour un système donné.
- ✓ Deuxièmement, on a vu que dans la formule de répartition de chaque système, une part de la clé de répartition peut être non péréquative. Pour l’éliminer, on multiplie, système après système, le montant total des transferts par leur **part péréquative** respective, celle-ci représentant la proportion des montants transférés pour lesquels intervient le critère péréquatif.

- ✓ Troisièmement, sur cette part péréquative, seule une partie du montant conduit réellement à la péréquation. Pour la déterminer, il s'agit de multiplier le résultat obtenu dans l'étape précédente par les **effets péréquatifs**, ceux-ci étant estimés par la différence entre les systèmes contenant une composante péréquative et le système de référence, non péréquatif.

Finalement, le **montant réel de la péréquation** est l'effet net final correspondant au montant à payer en plus ou à recevoir en moins pour les communes qui supportent la péréquation et au montant à payer en moins ou à recevoir en plus pour les communes qui bénéficient de la péréquation. Les montants réels, pour chacun des programmes, sont tirés de la base de données contenue dans les tableaux 2-1 et 2-2 (CD-R):

$\begin{aligned} & \Sigma \text{ des programmes} \\ & \times \text{ part péréquative} \\ & \times \text{ coefficient péréquatif en \%} \\ & = \text{montant réel de la péréquation ou} \\ & \text{effet péréquatif} \end{aligned}$
--

### 9.1.1 Le système A

Neuf programmes utilisent la formule péréquative A, selon la pondération dite "P6". Le tableau 9-1 récapitule les résultats pour le système de répartition  $S_A$ .

**Tableau 9-1 Résultats pour  $S_A$**

$M \times [0,5 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0,5 \times (H_i \times P6 / \Sigma (H_i \times P6))]$	en francs pour 2002
AVS	9'266'798
AI	15'107'258
Prestations complémentaires AVS	11'277'883
Prestations complémentaires AI	5'249'367
Allocations familiales fédérales agricoles	1'046'106
Allocations familiales personnes modestes sans activité lucrative	490'311
Assurance-maladie	10'652'659
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	22'498'096
<b>Total des transferts avec une composante péréquative (section 7.4.1)</b>	<b>75'588'478</b>
Part péréquative (50 %)	37'794'239
Avances non récupérées sur pensions alimentaires (part péréquative 100 %)	1'143'644
<b>Total des parts péréquatives</b>	<b>38'937'883</b>
Coefficient péréquatif (section 8.2.2)	9,4486 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>3'679'085</b>

Le total des transferts se monte à 76,7 millions de francs. La part péréquative étant de 50 % pour huit des neuf programmes, seule la moitié du total intermédiaire, soit 37,8 millions de francs, est liée à la péréquation. S'y ajoute la totalité des contributions des communes aux avances non récupérées sur les pensions alimentaires. La somme ainsi obtenue, de 38,9 millions de francs doit

encore être multipliée par le coefficient péréquatif tiré de la simulation du système A pour obtenir le montant réel de la péréquation. Le coefficient péréquatif est de 9,4486 % pour  $S_A$ , ce qui donne un montant réel de péréquation de 3,7 millions de francs environ.

### 9.1.2 Le système B

Huit programmes utilisent la formule péréquative B selon la composante "P6" avec CORR. Le total des transferts se monte à 96.8 millions de francs. La part péréquative est ici un peu plus importante que la précédente (70 % contre 50 %). Ainsi, 67.79 millions de francs sont liés à la péréquation. En tenant compte d'un coefficient péréquatif de 11,0356 pour cent, le montant réel de péréquation est de 7.48 millions de francs, soit 7.7 % du montant total des transferts. Le tableau 9-2 récapitule les résultats pour le système de répartition  $S_B$ :

**Tableau 9-2 Résultats pour  $S_B$**

$M \times [0.3 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0.7 \times (H_i \times P6 \times CORR / (\Sigma (H_i \times P6))]$	en francs pour 2002
Traitement du personnel enseignant (enfantine)	10'691'682
Charges du personnel enseignant (enfantine)	1'759'804
Frais transport écoliers et maîtres itinérants (enfantine)	225'742
Frais divers de scolarisation (enfantine)	4'166
Traitement du personnel enseignant (primaire)	69'591'729
Charges du personnel enseignant (primaire)	11'882'860
Frais transport écoliers et maîtres itinérants. (primaire)	2'570'019
Frais divers de scolarisation (primaire)	111'827
Total des transferts avec une composante péréquative(section 7.4.2)	96'760'020
Part péréquative (70 %)	67'786'480
Coefficient péréquatif (section 8.2.3)	11,0356 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>7'480'645</b>

### 9.1.3 Le système C

Quatre programmes font appel à la formule de répartition C utilisant l'indice de la capacité financière  $E_i$ , pour un total des transferts de 6,32 millions de francs. Pour deux programmes, l'entier du montant est lié à la péréquation; pour le trafic régional, et la navigation, seulement 20 pour cent. Pour ce système, le coefficient péréquatif est de 10.36 pour cent, ce qui donne un montant réel de péréquation de 239'948 francs. Le tableau 9-3 récapitule les résultats réels pour le système de répartition  $S_C$ :

**Tableau 9-3 Résultats pour S<sub>C</sub>**

$M \times [H_i \times (E_i / 100) / \Sigma (H_i \times (E_i / 100))]$	En francs pour 2002
Frais de l'aide aux victimes d'infractions	113'534
Fonds d'encouragement aux fusions de communes	1'200'003
Total intermédiaire = part péréquative à 100 % (section 7.4.3)	1'313'537
Trafic régional	4'909'396
Indemnités à la société de navigation	100'288
Total intermédiaire	5'009'684
dont part péréquative de 20 %	1'001'937
Total des parts péréquatives	2'315'474
Effet péréquatif (section 8.2.4)	10,3628 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>239'948</b>

### 9.1.4 Le système D

Un seul programme utilise le système D pour un montant de 11.55 millions de francs. La part péréquative est de 50 %. Ainsi, 5.78 millions de francs sont liés à la péréquation. Pour ce système, avec un effet péréquatif de 5.18 pour cent seulement, le montant réel de la péréquation est de 299'226 francs, soit 2.6 % du montant total. Le tableau 9-4 récapitule les résultats réels pour le système de répartition S<sub>D</sub>:

**Tableau 9-4 Résultats pour S<sub>D</sub>**

$M \times [0,5 \times (H_i / \Sigma H_i) + 0,5 \times (H_i \times E_i / 100) / \Sigma (H_i \times E_i / 100)]$	En francs pour 2002
Soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées (section 7.4.4)	11'550'001
Part péréquative (50 %)	5'775'000
Effet péréquatif (section 8.2.5)	5,1814 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>299'226</b>

### 9.1.5 Le système E1

Ce système est le seul qui concerne exclusivement des subventions cantonales versées aux communes, donc le sens [État → communes]. Il est récapitulé dans le tableau 9-5. Le montant total avec une composante péréquative est de 8,9 millions de francs; la part péréquative étant de 50 pour cent. Avec un coefficient péréquatif identique à ce qui vaut pour le système E2, l'effet péréquatif total n'est que de 173'458 francs.

**Tableau 9-5 Résultats pour S<sub>E1</sub>**

$\{M \times [(0.5 \times H_{ij} / \Sigma H_{ij}) + 0.5 \times (H_{ij} \times (100 / E_i)) / \Sigma (H_{ij} \times (100 / E_i))]\} \times [\Sigma H_{ij} / \Sigma \Sigma H_{ij} H_i]$	En francs pour 2002
Aides sociales aux fribourgeois domiciliés dans le canton	2'647'610
Aides sociales aux Confédérés domiciliés dans le canton	2'280'695
Aides sociales aux étrangers domiciliés dans le canton	3'808'288
Mesures d'insertion sociale	172'627
Total des transferts avec une composante péréquative (section 7.4.5)	8'909'220
Part péréquative 50 %	4'454'610
Coefficient péréquatif (section 8.2.6)	3.8939 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>173'458</b>

### 9.1.6 Le système E2

Deux programmes sont concernés par la formule E2 pour seulement 0.52 millions de francs. La part péréquative est de 50 %. Ainsi, 0.26 millions de francs sont liés à la péréquation. Pour ce système, le montant réel de la péréquation n'est que de 0.01 millions de francs, soit 1.9 % du montant total des transferts. Le tableau 9-6 contient le résultat réel pour le système de répartition S<sub>E2</sub>:

**Tableau 9-6 Résultats pour S<sub>E2</sub>**

$\{M \times [(0.5 \times H_{ij} / \Sigma H_{ij}) + 0.5 \times (H_{ij} \times (E_i / 100)) / \Sigma (H_{ij} \times (E_i / 100))]\} \times [\Sigma H_{ij} / \Sigma \Sigma H_{ij} H_i]$	En francs pour 2002
Part des communes à l'aide sociale matérielle immédiate	518'532
Frais des mesures d'insertion sociale	536
Total des transferts avec une composante péréquative (section 7.4.5)	519'068
Part péréquative 50 %	259'534
Coefficient péréquatif (section 8.2.6)	3.8939 %
<b>Montant réel de la péréquation</b>	<b>10'106</b>

### 9.1.7 Résultats globaux

En passant à travers les 28 programmes (dont cinq seulement dans le sens [État → communes]) et les six systèmes de péréquation, on se rend compte que les montants réels engagés pour la péréquation sont très variables, et plus ou moins importants en regard des somme totales transférées. Sur un peu plus de 200 millions de transferts, les parts péréquatives approchent le 60 %, ou 120 millions de francs. Les effets péréquatifs sont, eux, bien plus modestes: ils représentent environ 10 % des parts péréquatives, mais plus que 6 % environ du montant total des transferts avec une composante péréquative.

**Tableau 9-7 Résultats globaux**

Système	nombre de programmes	transfert total	part péréquative	effets péréquatifs
S <sub>A</sub>	9	76'732'122	38'937'883	3'679'085
S <sub>B</sub>	8	96'837'829	67'786'480	7'480'645
S <sub>C</sub>	4	6'323'221	2'315'474	239'948
S <sub>D</sub>	1	11'550'001	5'775'000	299'226
S <sub>E1</sub>	4	8'909'220	4'454'610	173'458
S <sub>E2</sub>	2	519'068	259'534	10'106
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>200'871'461</b>	<b>119'528'981</b>	<b>11'882'468</b>
Part péréquative en % des transferts		↑	← <b>59,51 %</b>	
Effets péréquatifs en % des parts			↑	← <b>9,94 %</b>
Effets péréquatifs en % des transferts		↑		← <b>5,92 %</b>

Pour l'ensemble de l'analyse, on obtient la séquence suivante:

	[État → communes]	[communes → État]
1 Montant total des flux 2002	65'878'865	243'447'672
2 dont avec péréquation	14'338'895	209'126'675
programmes péréquatifs:		
3 écartés	5'429'675	17'164'494
4 analysés	8'909'220	191'962'181
5 part péréquative	4'454'610	115'074'371
6 effets péréquatifs	173'458	11'709'010
en pour cent:		
2 : 1	22 %	86 %
4 : 2	62 %	92 %
5 : 4	50 %	60 %
6 : 5	4 %	10 %
6 : 4	2 %	6 %
6 : 1	~	5 %

Sources: CD-R, tableau 2-1; tableaux 9-7 et 9-8

### 9.1.8 Importance des transferts écartés avec une composante péréquative

En début de la section 7.2 nous avons mentionné un certain nombre de transferts qui, bien que contenant une composante péréquative, non pas été retenus, le plus souvent parce que ce sont des transferts ad hoc ne touchant pas toutes les communes. Le tableau 9-8 les rappelle ici, simplement par souci de transparence et d'exhaustivité.



**Tableau 9-8 Programmes péréquatifs écartés**

	En francs pour 2002
<u>État → communes:</u>	
Développement du sport	85'776
	+ 199'647
Correction des eaux et endiguements	23'800
Engagement de forestiers diplômés dans les forêts publiques communales	0
Encouragement aux communes fusionnées	5'120'452
<u>Communes → État:</u>	
Participation des communes de la Sarine à l'Hôpital cantonal	17'164'494
Total des transferts écartés	22'594'169

## 9.2 Qualité des systèmes péréquatifs

Comme on vient de le vérifier dans la section précédente, les résultats chiffrés ne sont pas enthousiasmants: un peu moins de six pour cent d'effets péréquatifs, sur un total des contributions de 200 millions de francs est un score modeste. Encore faut-il tester si ce montant est efficacement réparti ! C'est l'objet de cette section. L'analyse porte sur la qualité et l'efficacité des mesures péréquatives contenues dans les cinq systèmes de répartition. On veut savoir si effectivement, pour un système donné ( $S_i$ ) dans le cadre des transferts de fonctionnement, les communes "riches" contribuent plus, et les communes "pauvres" moins. Autrement dit, on cherche à découvrir s'il existe vraiment une relation significative entre la position financière d'une commune et la baisse ou l'augmentation de ses contributions par rapport à une contribution moyenne par habitant (en  $S_0$ ).

Cette section est divisée en trois sous-sections. Après avoir exposé la méthode, la deuxième sous-section donne les résultats en termes absolus et la dernière les donne en termes relatifs.

### 9.2.1 La méthode

La méthode statistique servant à mesurer la qualité des systèmes péréquatifs repose sur une hypothèse à démontrer, une relation fonctionnelle à établir et le choix des variables explicatives. On a repris ici la même démarche, en l'adaptant, que celle qui avait finalement permis d'évaluer la qualité péréquative des transferts financiers entre la Confédération et les cantons pour mesurer la péréquation entre les cantons (Dafflon, 1995: 205, 210-218).

#### *Hypothèse à vérifier*

L'hypothèse à vérifier correspond dans cette étude aux objectifs de la péréquation. Une première difficulté est que le canton de Fribourg n'a jamais formulé explicitement des objectifs dans sa politique péréquative, ni – et pour cause – jamais quantifié soit les montants devant servir à la péréquation, soit les effets péréquatifs. Les trois principes qu'il a énoncé en 1989 (section 5.1)

d'efficacité, de justice et de clarté, sont des principes génériques relatifs au système de calcul et de mise en œuvre de la péréquation, mais pas des objectifs de résultat. Pour le reste, on doit se contenter d'une formule vague, exprimée ainsi: ... "d'une manière générale, les objectifs de la péréquation verticale de fonctionnement sont: (i) pour les subventions: attribuer plus aux communes pauvres et moins aux communes riches; (ii) pour les participations et contributions: demander plus aux communes riches et moins aux communes pauvres".

Ainsi, faute d'indications, le "plus" ou le "moins" à payer par les communes se calculera par rapport à la contribution moyenne par habitant (sous-section 8.3.4 dans le chapitre précédent). On utilise la régression linéaire appliquée aux cinq systèmes. La forme de l'équation de base qui permet de contrôler si les objectifs sont atteints est une droite. Selon l'étude réalisée en 1995 pour mesurer l'efficacité des systèmes de péréquation pour les transferts allant de la Confédération aux cantons, cette forme particulière, testée entre cinq autres (Dafflon, 1995: 205, 219) reflète au mieux l'intensité de liaison entre les deux variables  $x_i$  et  $y_i$ . Appliquée ici telle quelle, elle permet de comparer directement les résultats obtenus. Dans sa forme de base, l'équation se présente comme suit:

$$(1) \quad y_i = a + bx_i$$

- où
- y effets péréquatifs pour le système de répartition S, par commune;
  - x rendement de l'impôt cantonal par commune (RICC);
  - a valeur à l'intersection de la droite résultant de l'équation linéaire et de l'axe des ordonnées, en francs;
  - b pente de la droite, appelée également sensibilité péréquative;
  - i indice pour la commune "i",  $i = 1, \dots, 206$ .

Pour la deuxième partie, dont on a dit qu'elle concerne les résultats de la régression en termes relatifs, il s'agit simplement d'adapter l'équation pour des résultats par habitant (selon la population légale de la commune).

$$(2) \quad \frac{y_i}{H_i} = a + \frac{bx_i}{H_i}$$

### ***La variable explicative [x]***

La variable explicative [x] sert à mesurer la capacité économique ou fiscale des communes. Deux valeurs sont utilisées ici: le rendement de l'impôt cantonal par commune (RICC) en moyenne des années 1998-1999 (en termes absolus) et le rendement moyen de l'impôt cantonal par habitant et par commune (en termes relatifs). L'utilisation de ces valeurs particulières a plusieurs avantages:

- elles sont directement disponibles auprès du service cantonal des contributions de l'État de Fribourg;
- elles sont comparables d'une commune à l'autre, étant calculés selon des normes identiques. Le RICC, et donc par extension le RICC par habitant, sont basés non pas sur le revenu des impôts effectivement encaissés par les communes, mais sur ce qu'elles pourraient encaisser en appliquant un

coefficient d'impôt égal à 100% de l'impôt cantonal. Cela correspond à un "système fiscal représentatif" (Representative Tax System), avec tous les avantages que cela comporte (sous-section 5.2.1). Les années 1998-1999 sont prises en considération, en moyenne, parce qu'à cette période le canton de Fribourg appliquait encore le système bisannuel postnumérando et parce que ce sont ces années qui ont servi de référence pour la péréquation en 2001 et 2002 (section 6.1);

- Ce sont des indicateurs acceptables des disparités économiques des collectivités publiques. Les communes étant considérées comme de petites économies ouvertes et fortement interdépendantes, on ne peut pas utiliser un indicateur de type macro-économique comme le revenu cantonal par habitant désagrégé au niveau communal. Restent donc deux mesures de type RTS: les bases d'impôts ou les rendements d'impôts. On a choisi la seconde par simplification.

### *La variable expliquée [y]*

La variable expliquée est donnée par les effets péréquatifs (montant global en francs par commune) et les incidences péréquatives (montant par habitant par commune en francs). Ce sont donc les relations [RICC – effets péréquatifs] et [RICC par habitant – incidences péréquatives] qui permettent de mesurer l'efficacité des cinq systèmes de répartition, en termes absolus d'abord, puis en termes relatifs.

### **9.2.2 Les résultats en termes absolus: effets péréquatifs**

Les résultats obtenus par régression linéaire en termes absolus permettent de calculer les coefficients de corrélation et de détermination. Le **coefficient de corrélation R** indique l'intensité de la relation entre les  $x_i$  et les  $y_i$ . À cet égard, les objectifs recherchés sont totalement atteints lorsque le coefficient de corrélation est égal à 1. Pour  $R = 1$ , les communes les plus riches contribuent le plus et les communes les plus pauvres le moins. La relation est positive puisque dans l'hypothèse testée, une augmentation du RICC (variable indépendante ou explicative) provoque une augmentation de la contribution à payer par la commune (variable dépendante ou expliquée). Si  $R < 1$ , on se tourne vers le **coefficient de détermination** ( $R^2$ ). Il indique dans quelle mesure la variable indépendante  $x_i$  influence et explique la variable dépendante  $y_i$ . Pour prendre un exemple, si  $R^2 = 0.85$ , cela signifie que les différences de RICC expliquent pour 85 pour cent les effets péréquatifs par commune. L'information appelée  $\alpha$ , indique le **risque d'erreur**: c'est-à-dire avec quel degré de fiabilité l'hypothèse émise est acceptable ou doit être rejetée. Le degré de confiance appliqué ici est de 95 %. Les résultats doivent s'inscrire entre des valeurs limites ne tolérant pas plus que 5 % de marge d'erreur.

Les résultats de la régression sont donnés dans les tableaux 9-10 à 9-14 contenus dans le CD-ROM et récapitulés le tableau 9-9 ci-dessous:

**Tableau 9-9 Résultats de la régression linéaire en termes absolus**

Système	S <sub>A</sub>	S <sub>B</sub>	S <sub>C</sub>	S <sub>D</sub>	S <sub>E2</sub>
	[P6]	[P6, CORR]	[E <sub>i</sub> ]	[E <sub>i</sub> ]	[E <sub>i</sub> district]
CD-R, tableaux	9-10	9-11	9-12	9-13	9-14
<b>R</b>	0,94803496	0,80910584	0,927572420	0,92757242	0,82836932
<b>R<sup>2</sup></b>	0,89877029	0,65465227	0,860390594	0,86039059	0,68619573
<b>a</b>	-935,382966	-694,670487	-1195,13963	-597,569815	-276,669282
<b>b</b>	0,00033737	0,00025055	0,00043106	0,00021553	0,000099789
<b>α</b>	5%	5%	5%	5%	5%

Les résultats de la régression suggèrent plusieurs remarques:

1. Le système S<sub>A</sub> est le “meilleur” avec un coefficient de corrélation R de 0.95. Mais, il est suivi de près par les systèmes S<sub>C</sub> et S<sub>D</sub>, tous les deux avec un R de 0.93. Les systèmes S<sub>A</sub> et S<sub>D</sub> ayant tous deux une part péréquative de 50 %, ils sont directement comparables. Leurs coefficients de corrélation (R) étant pratiquement identiques (0.95 pour S<sub>A</sub> contre 0.93 pour S<sub>D</sub>), on peut se référer à leur coefficients de détermination (R<sup>2</sup>) pour mieux les différencier. Là non plus, le résultat n’est pas déterminant: 0.90 pour S<sub>A</sub> contre 0.86 pour S<sub>D</sub>. La variable exogène RICC explique à 90 % le résultat pour S<sub>A</sub> et à 86 % le résultat pour S<sub>D</sub>.
2. Sauf pour leur part péréquative de 100 % pour S<sub>C</sub> et 50 % pour S<sub>D</sub>, les deux systèmes de répartition S<sub>C</sub> et S<sub>D</sub> sont semblables. Ils obtiennent tous deux un coefficient de corrélation de 0.93 et un coefficient de détermination de 0.86. C’est le classement selon les “effets péréquatifs” qui les distingue avec 10.36 % pour le système S<sub>C</sub>, au lieu de 5.18 % pour le système S<sub>D</sub> dans la simulation (tableau 8-4) ainsi que dans les résultats globaux (tableau 9-7).
3. Dans le système S<sub>B</sub>, qui utilise pourtant la même composante péréquative que S<sub>A</sub> (P6), la correction (CORR) provoque un tassement de qualité de la péréquation: le coefficient de corrélation R qui est de 0.95 pour S<sub>A</sub> passe à 0.81 pour S<sub>B</sub>.

Une analyse plus précise de ce domaine et de la formule de répartition corrigée montre que la correction profite d’abord aux communes les plus peuplées et situées dans les classes 1 et 2 de la classification des communes selon leur capacité financière (tableau 8-9). En retirant la partie de leur contribution considérée comme un “surcoût” et en répartissant ce montant sur les autres communes, moins bien situées dans la classification, les effets péréquatifs vont se tasser pour les communes bénéficiant de cette mesure de correction. Cette manière de faire correspond également à une aide indirecte aux communes urbaines.

4. Le critère de répartition par district entraîne une perte d’efficacité péréquative. Pour s’en convaincre, on peut comparer les systèmes S<sub>D</sub> et S<sub>E</sub> puisque tous deux proposent une part péréquative de 50 % avec la même

utilisation de  $E_i$ , au niveau cantonal dans  $S_D$  et du district dans  $S_{E2}$ . D'un système à l'autre, le coefficient de corrélation baisse de 0.93 à 0.83, ce qui n'est pas négligeable. On peut considérer que cette désagrégation par district d'une politique avant tout cantonale affaiblit la solidarité, ici principalement entre le district de la Sarine (qui subit le système) et les autres districts, qui bénéficient de la désagrégation.

Le Grand Conseil fribourgeois avait décidé d'appliquer pour l'aide sociale un critère de répartition par district parce que les communes rurales ne voulaient pas prendre en charge les coûts sociaux de l'agglomération fribourgeoise. Suite à cette répartition territoriale (par district) de la péréquation, certaines positions communales sortent améliorées et d'autres détériorées. Les communes contributrices paient moins; certaines passent même dans le groupe des communes bénéficiaires, alors que ces dernières reçoivent moins, voire bien moins. On aurait dû ici rester dans le domaine de la répartition des charges, relevant de l'allocation des ressources. Là encore, on est en présence d'un effet pervers provenant de la démarche politique consistant à lier la péréquation et des problèmes de coûts. On peut évidemment épiloguer à l'envie sur le sens de cette démarche. Mais force est de constater qu'elle touche négativement d'abord les communes urbaines, où se concentre l'aide sociale, ce qui est exactement la démarche inverse de la politique voulue avec la correction dans la répartition des frais scolaires. On a ici deux démarches qui ne sont pas cohérentes entre elles.

### 9.2.3 En termes relatifs : les incidences péréquatives

Les résultats en termes relatifs de la régression figurent dans les tableaux 9-16 à 9-20, donnés dans le CD-R. Le tableau 9-15 ci-dessous les récapitule:

**Tableau 9-15 Résultats de la régression linéaire en termes relatifs**

Système	$S_A$	$S_B$	$S_C$	$S_D$	$S_{E2}$
CD-R, tableaux	9-16	9-17	9-18	9-19	9-20
<b>R</b>	0,61907482	0,60146483	0,85245473	0,85245473	0,79136743
<b>R<sup>2</sup></b>	0,38325363	0,36175994	0,72667906	0,72667906	0,62626242
<b>a</b>	-1,29195634	-1,69279494	-1,71888742	-0,85944371	-0,66476801
<b>b</b>	0,00033016	0,00044622	0,00053851	0,00026925	0,00022568
<b><math>\alpha</math></b>	5%	5%	5%	5%	5%

Ces résultats appellent les commentaires suivants:

1. De manière générale, les coefficients de corrélation dans l'équation en termes relatifs sont moins bons que les résultats en valeurs absolues. Avec un coefficient de corrélation de 0.85, les systèmes  $S_C$  et  $S_D$  sont nettement plus performants que  $S_A$ ,  $S_B$  et  $S_{E2}$ .

2. A l'instar de ce qui vaut pour les résultats en termes absolus,  $S_C$  et  $S_D$  obtiennent le même score en termes relatifs, soit un coefficient de corrélation  $R$  de 0.85.
3. En termes relatifs, le tassement de la péréquation dû à la correction (CORR) que l'on a observé dans la sous-section précédente est moins important que l'on aurait pu l'imaginer: les résultats donnent  $R = 0.619$  pour  $S_A$  contre  $R = 0.601$  pour  $S_B$ . La réduction de la différence entre les résultats en termes relatifs indique que ce sont d'abord les communes les plus peuplées qui bénéficient de la correction lors de la répartition des frais scolaires.
4. Les coefficients de corrélation de  $S_D$  et  $S_{E2}$  sont comparables puisque leur part péréquative est identique (50 %). Avec respectivement 0.85 et 0.79, on confirme la perte d'efficacité péréquative induite par une répartition "par district".

### 9.3 Appréciation des systèmes péréquatifs

Le but de cette section est avant tout de récapituler la démarche suivie dans les dernières sections 8.3, 9.1 et 9.2 pour en faire la synthèse dans la sous-section 9.3.1. Dans la sous-section 9.3.2, on cherche à évaluer l'efficacité des cinq systèmes péréquatifs. En tirer un classement n'est pas chose aisée, quoique la difficulté principale se trouve plus dans le choix des critères de mesures que dans la méthode de calcul. Avec les chapitres 8 et 9, on a quatre manières de mesurer les résultats. Les critères choisis sont difficilement juxtaposables puisque l'on passe d'une analyse quantitative à une analyse qualitative, de résultats en termes absolus à des résultats en termes relatifs, d'une simulation à des montants réels. Quels sont les critères les plus pertinents et comment va-t-on les comparer ? C'est ce à quoi cette dernière sous-section cherchera à répondre.

#### 9.3.1 Synthèse

Cette sous-section rassemble les informations de base nécessaires pour qualifier les cinq systèmes présentés ainsi qu'un résumé des résultats obtenus dans les tableaux 8-7 (CD-R), 9-6, 9-19 et 9-15.

##### *Sur la base d'une simulation*

On mesure la péréquation en neutralisant le volume des transferts ( $M$ ) dans l'équation de répartition (section 7.3). On a donc ici l'influence de:

- la part péréquative et de
- l'architecture de la formule de péréquation.

Système	$S_A$	$S_B$	$S_C$	$S_D$	$S_{E2}$
composante péréquative	[P6]	[P6,CORR]	[E <sub>i</sub> ]	[E <sub>i</sub> ]	[E <sub>i</sub> ]
part péréquative	0.5	0.7	1.0	0.5	0.5
effets péréquatifs en %	9,45	11,04	10,36	5,18	3,89

tiré du tableau 8-4

Les systèmes  $S_B$  et  $S_C$  semblent se détacher de manière assez nette des autres systèmes puisque leurs effets péréquatifs sont plus importants avec 11,04, respectivement 10,36 pour cent du montant total simulé (1 million de francs).

### *Sur la base des résultats globaux*

On réintroduit le volume total des transferts avec un retour aux montants réels engagés dans des programmes péréquatifs pour l'année 2002 (section 9.1). La part de péréquation est ensuite calculée par:  $\Sigma$  des programmes  $\times$  part péréquative  $\times$  coefficient péréquatif en pour cent.

Systèmes	$S_A$	$S_B$	$S_C$	$S_D$	$S_{E1}$	$S_{E2}$
Transferts totaux en million de francs	77	97	6	12	9	0.5
Montant réel de péréquation (mio fr.)	3.68	7.48	0.24	0.30	0.17	0.01
En proportion du total des transferts	4,79	7,72	3,82	2,59	1,94	1,95

tiré du tableau 9-7

Ici et par comparaison au résultat précédent, si le système  $S_B$  se place en première position tandis que le système  $S_C$  se situe en troisième place. La cause est à rechercher dans la faible part péréquative (20 %) qui caractérise les contributions des communes au financement du trafic régional, alors même que ce dernier représente 4,9 des 6 millions en jeux. Ce n'est donc pas tant une faiblesse de la formule péréquative que le rapport "part péréquative / transfert total" dans un domaine qui péjore le résultat.

### *Sur la base d'une régression linéaire en valeur absolue*

On passe d'une notion d'efficacité quantitative à une notion d'efficacité qualitative. La question est ici de savoir si le montant réel de péréquation – à défaut d'être important – est efficacement réparti entre les communes: les communes riches paient-elles réellement plus et les communes pauvres réellement moins qu'en l'absence de péréquation? La variable expliquée est l'effet péréquatif et la variable explicative est le RICC de la commune. Le classement des systèmes est réalisé sur la base du calcul des coefficients de corrélation et de détermination, les systèmes les plus performants ayant les coefficients les plus élevés. Nous renvoyons le lecteur à la sous-section 9.2.2 pour le commentaire des résultats.

Systèmes	$S_A$	$S_B$	$S_C$	$S_D$	$S_{E2}$
Coefficient de corrélation (R)	0.948	0.809	0.927	0.927	0.828
Coefficient de détermination ( $R^2$ )	0.898	0.654	0.860	0.860	0.686

tiré du tableau 9-9

### *Sur la base d'une régression linéaire en valeurs relative*

On utilise une démarche similaire à la régression en valeur absolue, mais en exprimant les données et les résultats "par habitant" (sous-section 9.2.3). La

comparaison entre les systèmes se base ici aussi sur les valeurs des coefficients de corrélation et de détermination.

Systemes	S <sub>A</sub>	S <sub>B</sub>	S <sub>C</sub>	S <sub>D</sub>	S <sub>E2</sub>
Coefficient de corrélation (R)	0.619	0.601	0.852	0.852	0.791
Coefficient de détermination (R <sup>2</sup> )	0.388	0.361	0.726	0.726	0.626

tiré du tableau 9-15

### *Appréciation globale*

Il n'est pas aisé de porter un jugement définitif sur les systèmes en présence, en particulier parce que les pondérations que les acteurs politiques pourraient accorder à un critère de jugement plutôt qu'à un autre sont de nature à influencer la réponse. Dans notre appréciation, nous nous contentons de dresser simplement un classement, sans pondération, prenant en compte les divers angles d'analyse. Ce classement est résumé dans le tableau 9-21.

**Tableau 9-21 Appréciation globale des systèmes péréquatif**

système	simulation	Résultat global	Régression linéaire		Somme de rangs	Rang final
			absolue	relative		
A	3	2	1	4	10	2
B	1	1	5	5	12	4
C	2	3	2	1	8	1
D	4	4	2	1	11	3
E1	5	6	4	3	18	6
E2	5	5	4	3	17	5

### **9.3.2 Tentative de classement selon l'efficacité péréquative**

Plusieurs lectures sont possibles pour classer les cinq systèmes (ici les systèmes E1 et E2 aboutissent aux mêmes résultats: on parle alors simplement du système E). Ce sont par exemple "l'étendue de la péréquation", "le coefficient péréquatif", "l'effet péréquatif", "l'incidence péréquative", "le montants réels de péréquation", etc. Utiliser tous les critères dans le but de faire un classement global n'est pas judicieux: multiplier les critères n'amène pas forcément à un résultat plus juste ou mieux lisible. C'est pourquoi on a choisi de se limiter à trois mesures d'efficacité qui sont à notre sens pertinentes pour mesurer la qualité des systèmes péréquatifs.

#### *Le coefficient péréquatif*

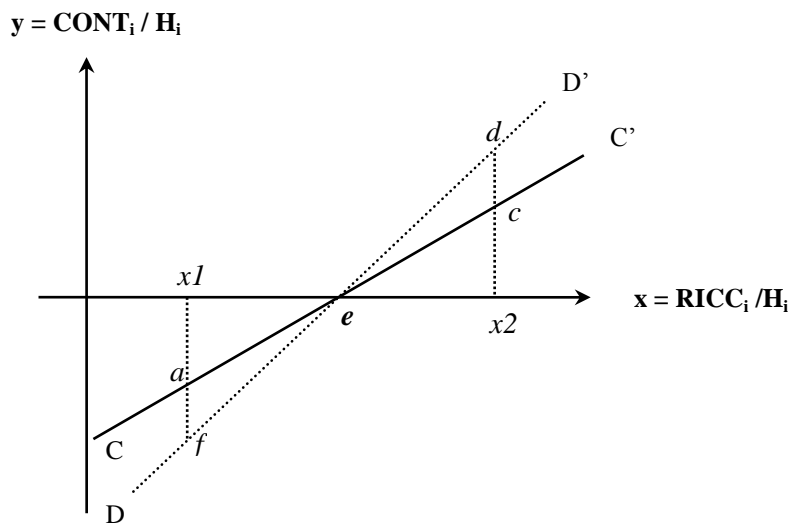
Il indique en pour cent quelle part du montant total d'un programme aboutit effectivement à de la péréquation. Ou, si l'on préfère: combien de centimes sont "péréquatifs" par franc transféré. L'effet péréquatif correspond à ce même résultat, mais en francs. Pour une simulation de 1 million de francs, si le coefficient péréquatif est de 9,4486 % (système A), cela revient à dire que 94'486 francs sont péréquatifs (l'effet) ou, autrement, que 9,44 centimes par franc transféré sont péréquatifs.



### Le degré de sensibilité péréquative

Le degré de sensibilité péréquative correspond à la pente  $CC'$  ou  $DD'$  dans le graphique 9-A et à la valeur de "b" de la droite de régression  $y = a + bx$ . On peut imaginer deux formes de régression dont les coefficients de corrélation seraient proches, mais qui auraient un degré de sensibilité péréquative différent. Cela signifierait que les "nuages" de points autour de la fonction estimée seraient très ressemblants, mais que les fonctions auraient des pentes qui varient. Dans ce cas, la droite dont la pente est la plus forte est réputée être la plus péréquative et représente le meilleur système. Le graphique 9-A illustre le cas d'une contribution des communes à une dépense cantonale, le tout exprimé en valeur moyenne.

Graphique 9-A Degré de sensibilité péréquative



Soit sur l'ordonnée, les contributions des communes "i" à une dépense cantonale, calculées par habitant. L'abscisse permet de classer les communes selon leur RICC de gauche à droite, allant de la commune avec le RICC le plus bas à celle qui a le RICC le plus élevé. L'intersection  $e$  correspond à la contribution moyenne d'une commune dont le RICC se situe exactement à la moyenne (indiquée à 100 points, par exemple). On propose deux formules péréquatives,  $CC'$  et  $DD'$ . La pente de  $DD'$  est plus élevée (coefficient  $b$  plus fort). Comparons deux communes, l'une avec un RICC moyen élevé, placée en  $x_2$ , et l'autre avec un RICC inférieur à la moyenne, placée en  $x_1$ . Le montant  $x_2d$  payé par la commune  $x_2$  dans l'équation  $DD'$  est plus élevé de  $cd$  que le montant  $x_2c$  abandonné par la même commune dans l'équation  $CC'$ . En terme de qualité péréquative,  $DD'$  est donc meilleure que  $CC'$ . En résumé, on dira que plus le degré de sensibilité péréquative est élevé, meilleure est la péréquation: la droite a une plus forte pente. Pour la commune  $x_1$ , on a la situation inverse: il vaut mieux une formule aboutissant à  $DD'$  qu'à  $CC'$ , car sa contribution est diminuée de  $x_1f$  plutôt que  $x_1a$ , une différence en sa faveur de  $af$ .

### **Le coefficient de corrélation (R)**

Il mesure la relation existant entre le RICC et la contribution péréquative d'une commune. Plus une commune a un rendement fiscal élevé, plus elle contribue et inversement. La relation parallèle parfaite vaut un coefficient égal à un. Autrement dit, plus R est élevé, meilleure est la relation de cause à effet.

### **Appréciation globale**

À partir de chacun de ces critères, on obtient un classement. Le tableau 9-22 ci-dessous récapitule les résultats et donne le classement général sur la base de l'ordre croissant de la somme des rangs obtenus.

**Tableau 9-22** Qualité des systèmes de péréquation

Systèmes		part péréquative	effet péréquatifs en %		degré de sensibilité péréquative (termes absolus)		(R) corrélation avec RICC		somme des rangs	
A	P6	0.5	9.45 %	3	0.00033737	2	0.9480	1	6	2
B	P6, CORR	0.7	11.04 %	1	0.00025055	3	0.8091	5	9	3
C	E <sub>i</sub>	1.0	10.36 %	2	0.00043106	1	0.9276	2	5	1
D	E <sub>i</sub>	0.5	5.18 %	4	0.00021553	4	0.9276	2	10	4
E	E <sub>i</sub>	0.5, district	3.89 %	5	0.00009979	5	0.8284	4	14	5

Source: tableaux 8-4 et 9-9

Sur la base du tableau 9-22, on peut tirer les conclusions suivantes:

- ✓ Du point de vue de l'efficacité, le meilleur système est sans conteste S<sub>C</sub>, basé sur l'indice de la capacité financière. Il obtient une fois le premier rang et arrive deux fois deuxième; une première fois pour les effets péréquatifs, avec un écart de 0.68 % par rapport au score du premier rang; et la seconde pour le coefficient de corrélation (R) où il obtient un résultat de 0.9276 contre 0.9480 pour S<sub>A</sub>. Néanmoins, il faut souligner la faible importance des montants mis en jeu. Quatre programmes seulement utilisent la formule de répartition de S<sub>C</sub>, ce qui ne représente en tout et pour tout que 6.3 millions de francs de transfert. On ne couvre pas ici les mêmes enjeux que pour les systèmes A ou B (76.7 et respectivement 96.8 millions de transfert).
- ✓ Le système le plus mauvais est le système S<sub>E2</sub>. Malgré l'utilisation de l'indice de la capacité financière, il est largement pénalisé par une répartition par district. Ce fait avait déjà été mentionné aux sections 9.2.2 et 9.2.3, lors de la présentation des résultats des régressions linéaires en termes absolus et en termes relatifs: le mélange de deux objectifs différents, allocation des ressources et péréquation dissout partiellement l'effet péréquatif.
- ✓ Entre les deux extrêmes, les résultats sont difficilement interprétables. S<sub>C</sub> et S<sub>A</sub> se détachent et S<sub>E2</sub> est bon dernier, mais on ne peut pas être catégorique sur les positions de S<sub>B</sub> et S<sub>D</sub>.

- ✓ Si par exemple on s'était contenté de la mesure de la sensibilité péréquative, qui est le seul vrai critère mesurant l'efficacité des mesures étudiées, le classement aurait été semblable à celui que l'on a obtenu.



## Quatrième partie

### ÉTUDE DE LA PEREQUATION HORIZONTALE

La commune aujourd'hui est confrontée à des réalités politiques, économiques et sociales dont les enjeux dépassent parfois ses frontières territoriales. Pour le canton de Fribourg, le problème est accentué par l'existence d'un nombre élevé de communes dont la plupart peuvent être qualifiées de "petites" quant au chiffre de leur population. Au 31 décembre 2000, près de 80% d'entre elles comptaient moins de 1'000 habitants. Ces communes sont dans l'incapacité d'offrir à leurs résidents certains BCL ou dans l'impossibilité de les produire en atteignant des seuils de production permettant un coût fiscal "raisonnable". La collaboration intercommunale ou régionale (par district), substituée à une cantonalisation de la tâche est alors une solution leur permettant de conserver une certaine marge d'autonomie tout en offrant une meilleure adaptation aux spécificités culturelles, historiques ou sociologiques propres à chaque région.

Un bilan de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg ne se conçoit pas sans aborder la question de la péréquation horizontale: une solidarité que les communes mettraient elles-mêmes directement en place en vertu de leur souveraineté. Une telle étude fait défaut aujourd'hui – même si elle figurait au nombre des conditions préalables d'une péréquation verticale (voir chapitre 1 in fine). Mais il y a plus qu'une simple curiosité scientifique à découvrir ce qui se fait: si le bilan de la péréquation verticale exposé dans les chapitres précédents devait initier une réforme du calcul de la capacité financière, de la classification ou des modalités d'application, celle-ci devrait alors veiller à ne pas perturber complètement ce qui se passe et ce qui se pratique au niveau local. La dimension horizontale, même si elle n'appartient pas au canton, doit être intégrée dans la réflexion.

Dans le cadre de cette étude, ce qui nous intéresse ne sont pas tant les raisons qui poussent les communes à s'entendre pour l'organisation et la gestion d'un BCL, que la façon dont elles ont introduit des éléments de péréquation dans le financement de ces BCL. Quelle est actuellement la situation à travers les multiples associations intercommunales existantes ? Quelles sont les formules de répartition utilisées ? Malgré ces interrogations, posées depuis une bonne décennie, force est de constater qu'il n'existe aucune étude à ce sujet qui ferait un état des lieux, décrivant les systèmes de péréquation mis en place pour en évaluer la portée et l'efficacité. On a dû ainsi construire une base de données pour la travailler ensuite, en trois étapes: (i) inventaire; (ii) formules péréquatives et (iii) effets. Ces trois étapes constituent les chapitres de cette quatrième partie.

Le chapitre 10 dresse la liste l'inventaire des associations actives dans le canton en 2003. À l'instar de ce qui est fait dans les chapitres 3 et 7, des fiches techniques établies par association précisent leur but et la clé de répartition des frais entre les

communes (CD-R, annexe 10-A). On en tire ensuite les informations indispensables à l'analyse en sélectionnant les associations pour lesquelles la répartition des frais inclut une composante péréquative (CD-R, annexe 10-C).

Le chapitre 11 trie les données issues de l'inventaire. Le classement des associations selon plusieurs caractéristiques permet de mieux comprendre leur démarche péréquative et, par là, les concepts de solidarité auxquels elles se réfèrent. Quelques observations préliminaires dressent un portrait de l'organisation des associations dans le canton.

Le chapitre 12 procède en deux phases. La première contient l'estimation des effets péréquatifs par simulation, pour un million de francs. Pour ce faire, elle se base sur les cinq formules de répartition les plus utilisées appliquées dans un bassin de population déterminé (le district du Lac sert de référence). La seconde partie aborde l'analyse qualitative des cinq systèmes.

## Chapitre 10

### Les étapes de l'analyse

La péréquation horizontale pratiquée par les associations de communes n'ayant pas fait l'objet d'une étude systématique jusqu'à ce jour, la première démarche consiste à fixer les étapes d'une telle analyse. C'est ce que propose le chapitre dix, divisé en trois sections. La première rappelle les quatre formes de collaboration pratiquées par les communes fribourgeoises, les bases légales et leurs caractéristiques. Toutes ne permettent pas de pratiquer sans autre la solidarité: si des communes veulent partager une péréquation, une seule forme juridique convient: l'association de communes. Ayant ainsi défini et limité le champ de la recherche, la deuxième section explique la méthode utilisée pour dresser l'inventaire des flux péréquatifs entre les communes. La troisième section renvoie aux fiches techniques des associations de communes appliquant une répartition péréquative des coûts ou des excédents de dépenses de fonctionnement. Ces fiches, assez volumineuses, sont transférées dans le CD-R (Annexe 10-C).

#### 10.1 Les formes de collaboration intercommunale

La législation sur les communes prévoit plusieurs formes de collaboration intercommunale: droit privé, convention, association et, dans une forme plus définitive, fusion. Chacune présente sans doute des avantages et des inconvénients qui déterminent les choix des futures communes membres. Il n'est pas lieu d'en débattre ici: ce qui nous intéresse, ce sont les caractéristiques techniques et légales de chacune d'elles pour savoir si l'une ou l'autre admet ou exclut la péréquation – écartant toute autre considération. Elles sont résumées dans le tableau 10-1.

##### *La collaboration de droit privé*

La collaboration contractuelle se fait sur la base du droit privé. Une commune produit le service, étant seule propriétaire des infrastructures. Elle vend aux communes "clientes" une partie ou le surplus de sa production, généralement sans leur laisser un droit de regard ou de contrôle sur la quantité ou la qualité du service produit. Les communes contractantes peuvent revoir la collaboration suivant leurs besoins selon les clauses du contrat. La commune qui produit prend le risque financier puisqu'elle n'est pas certaine de garder la commune "cliente" à l'échéance du contrat. En général, comme le contrat prévoit un prix pour le BCL, il ne peut y avoir de péréquation. En effet, si la commune "vendeuse" surfait le prix en y introduisant une part péréquative, la commune "acheteuse" a le pouvoir de "s'exclure" de la consommation en résiliant le contrat pour aller voir ailleurs ou moduler sa consommation en fonction de ses besoins, ou encore, produire elle-même.

**Tableau 10-1 Formes de collaboration intercommunale**

forme	type de relation	régime légal
Collaboration de droit privé	contrat d'achat; contrat de partenariat; service industriel; établissement (inter-) communal, fondation, société	soumis aux règles du droit privé
Convention intercommunale	convention; conférence régionale	droit public <i>sans personnalité juridique</i>
Établissement communal de droit public	partenariat, contrat	droit public <i>avec personnalité juridique</i>
Association de communes	association à but unique; association à buts multiples; agglomération	droit public <i>avec personnalité juridique</i>
Fusion de communes	réunion en une seule entité nouvelle, plus grande, de deux ou plusieurs communes politiques voisines	loi sur les communes

Sources: Loi du 25 septembre 1980 sur les communes; règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes

### ***La convention intercommunale***

La convention intercommunale est une entente entre communes qui fait l'objet d'une convention écrite au sens de l'article 108 de la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo). La convention ne donne pas la personnalité juridique indépendante à cette forme de collaboration. Les communes concernées sont sur un pied d'égalité et leurs compétences internes demeurent en principe inchangées. Les risques financiers sont par ailleurs répartis équitablement. Etant donné que tout est accompli en commun, la convention intercommunale a tendance à être lourde et résistante à l'innovation puisqu'elle requiert l'unanimité des communes membres dans toute décision. Cela a deux conséquences adverses à toute forme de péréquation: (i) la participation d'une commune peut être bloquée chaque année par décision budgétaire de l'assemblée communale, ce qui nuit à un engagement à moyen terme faute de garantie financière durable; (ii) une commune peut provoquer un chantage en bloquant une décision par son veto, même si la cause de ce veto est complètement étrangère à l'offre du service public local en question (Dafflon, 1998a: 22). Pour ces raisons, la péréquation n'est pas applicable non plus dans les conventions intercommunales. Du point de vue du droit fribourgeois, les décisions financières se prennent avec les budgets annuels: une commune peut donc, théoriquement renégocier à chaque budget le prix du service et son supplément péréquatif, ce qui mettrait en question la soutenabilité et la régularité qu'exige une politique péréquative engagée à moyen ou à long terme.

### ***L'établissement communal de droit public***

L'établissement communal de droit public permet à une commune d'isoler une fonction particulière pour la rendre autonome du budget principal et du bilan de la commune mère. C'est la forme préférée pour les services industriels communaux, qui se gèrent en appliquant le principe de l'utilisateur-payeur, excluant la péréquation. On trouve également des homes pour personnes âgées sous cette



forme juridique. Mais dans ce cas, la relation est fondée sur une base contractuelle, pour chaque cas individuel, avec la commune de domicile des pensionnaires venant d'autres communes. Cette relation par dossier est basé sur la couverture des coûts et ne permet pas un engagement péréquatif.

### ***L'association de communes***

L'association de communes est une forme de collaboration intercommunale qui se substitue aux communes partenaires pour la production d'un ou de plusieurs services publics connexes. Elle possède selon la loi une personnalité juridique propre. L'association est la seule forme de collaboration qui permette l'introduction de la péréquation puisqu'elle implique un engagement important et durable (art. 109 LCo), conditions nécessaires à la péréquation. Les communes s'engagent dans des conditions que les statuts précisent, y compris en ce qui concerne la sortie d'une commune membre et la dissolution. On peut donc concevoir, dans ce cadre, que des communes se mettent d'accord sur des modes de répartition des charges financières qui comprennent une part de solidarité péréquative.

### ***La fusion***

La fusion de communes est une forme achevée, particulière, de collaboration puisqu'elle réunit en une seule entité nouvelle, plus grande, plusieurs communes politiques voisines. En fusionnant, le besoin de péréquation entre juridiction disparaît, remplacé le cas échéant par des mesures redistributives individuelles internes à la nouvelle commune. Cette thématique échappe à notre champ d'analyse.

Cette courte évocation de la situation en droit fribourgeois de la collaboration intercommunale permet de ne considérer dès lors que les associations de communes. Cela a un avantage déterminant pour analyser la péréquation horizontale. Premièrement, la loi sur les communes exige des associations qu'elles soumettent leurs statuts au Conseil d'État (art. 109 LCo): elles sont ainsi enregistrées au Service des communes du canton et on en connaît la liste. Deuxièmement, les statuts doivent contenir des indications sur les ressources de l'association et la répartition des charges financières entre les communes associées (art. 111 LCo). Ainsi, à défaut d'un inventaire immédiatement disponible, il est possible de créer une base de données pour dresser un inventaire des politiques péréquatives intercommunales.

## **10.2 Méthode d'analyse**

Cette section présente les étapes suivies pour la constitution d'une base de données permettant de récolter et de classer l'information de manière systématique, pour analyser ensuite les systèmes péréquatifs répertoriés. Cinq étapes sont nécessaires:

✓ *Recueillir l'information concernant les associations fribourgeoises*

On a montré (section 10.1) que seule l'association de communes comme type d'organisation, permettait d'introduire une part péréquative dans la répartition entre les communes associées des frais ou de l'excédent de dépense. Mais, les communes qui ont choisi de créer une association ne s'engagent pas toutes dans cette voie particulière: il n'y a aucune obligation légale qui les oblige à faire de la péréquation. Dès lors, il est impossible, *a priori* de savoir si une association propose une répartition des frais péréquative ou non. Cette première étape se contente donc de repérer et collectionner en vrac le détail des informations concernant les associations actives dans le canton de Fribourg sans tenter de séparer celles qui pratiquent la péréquation de celles qui ne le font pas.

✓ *Répertorier l'ensemble des associations de manière systématique*

Par souci de simplicité et de cohérence avec les chapitres 2 et 7, nous avons répertorié les associations en suivant la classification fonctionnelle du plan comptable harmonisé.

✓ *Extraire les informations importantes des statuts des associations*

Les informations tirées des statuts permettent de créer des fiches techniques correspondant à celles du chapitre 7, mais adaptées à la péréquation horizontale. La clé de répartition des frais fixée par les statuts permet de déterminer si l'association applique une politique péréquative.

✓ *Sélectionner les associations pratiquant de la péréquation*

Dans l'affirmative, les caractéristiques propres aux systèmes de péréquation servent à les trier et à les classer

✓ *Identifier les formules péréquatives*

Les formules péréquatives sont identifiées sur la base du modèle proposé par Dafflon et Vaillancourt (2003).

### 10.2.1 Recueillir l'information concernant les associations de communes

Au printemps 2003, huitante sept d'associations de communes étaient répertoriées auprès du Service des communes du canton de Fribourg (CD-R, annexe 10-A). Selon de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes, les statuts doivent obligatoirement contenir les informations suivantes (art. 111):

- a) les communes membres de l'association;
- b) le nom et le but de l'association;
- c) le lieu où l'association a son siège;
- d) la représentation des communes à l'assemblée des délégués;
- e) les règles relatives à la convocation de l'assemblée des délégués;
- f) la composition du comité de direction;
- g) les ressources de l'association;
- h) le mode de répartition des charges financières entre les communes associées;
- h<sup>bis</sup>) le montant à partir duquel les dépenses sont soumises au référendum facultatif;
- i) les conditions de sortie d'une commune, y compris les règles déterminant les droits et les obligations de la commune sortante;
- j) les règles concernant la dissolution de l'association, le sort de ses biens et celui de ses dettes.

Découlant de la loi cantonale sur les communes, un engagement financier à *moyen et à long termes* exige la forme légale d'une association de communes avec statuts. Cette obligation permet la mise en place d'une politique péréquative si elle est prévue dès la constitution de l'association. On peut donc repérer cette information puisqu'une disposition statutaire au moins doit répondre à la lettre h) de la loi. Les statuts doivent être acceptés par toutes les communes intéressées (art. 109<sup>bis a</sup> LCo). Le mode de répartition des charges financières, le cas échéant incluant la péréquation, fait partie des données essentielles des statuts. Or une modification essentielle des statuts doit être approuvée par les trois quarts des communes, dont la population légale doit en outre être supérieure aux trois quarts de la population légale de toutes les communes membres de l'association (art. 113).

### 10.2.2 Répertoire des associations de manière systématique

Les huitante sept associations de communes ont été répertoriées sur la base de la classification fonctionnelle FF, en référence directe à la tâche pour laquelle elles ont été créées (CD-R, annexe 10-A)<sup>15</sup>. Par commodité, on a ajouté un degré de détail supplémentaire à la numérotation officielle (FF.N) pour permettre de repérer chacune d'elles lorsque plusieurs concernent la même tâche. Le tableau 10-2 fait état du nombre d'associations par tâche.

**Tableau 10-2 Nombre d'associations réparties selon la classification fonctionnelle**

Tâches	Numéro de référence selon la classification fonctionnelle	Nombre d'associations
Protection civile	16	1
Ecoles	21	8
Salles de sport	34	6
Hôpitaux de district	40	4
Homes médicalisés	41	6
Homes	57	5
Aides sociales	58	2
Transports	65	1
Approvisionnement en eau	70	17
Epuration des eaux	71	24
Déchets	72	1
Régions	79	7
Buts multiples	99	5
Total	-	87

Sources: Services des communes du canton de Fribourg, CD-R, annexe 10-A.

Au 1.1.2004, il y a en fait 83 associations de communes : 4 associations n'existent plus dans le domaine des salles de sport à la suite de fusions de communes.

<sup>15</sup> L'inventaire complet des huitante sept associations, trop volumineux pour être inséré dans la présente étude, peut être consulté au Service des communes du canton de Fribourg ou au Département d'Économie Politique à l'Université de Fribourg

### 10.2.3 Extraire les informations importantes des statuts des associations

L'information principale dont on a besoin concerne le mode de répartition des charges financières entre les communes. Elle est organisée sous forme de fiches techniques présentées de la manière suivante (encadré 10-A):

**Encadré 10-B**            **Fiche type**

Numéro de l'association FF.N / Nom de l'association							
Cercle concerné	énumération des communes membres						
<b>Fonctionnement:</b>							
Frais à répartir	relevé des statuts						
Clé de répartition	Forme de péréquation si elle existe:						
	Utilisation éventuelle de la classification:						
	Classe	1	2	3	4	5	6
	Pondération						
<b>Investissement:</b>							
Frais à répartir							
Clé de répartition							

#### *Cercle concerné*

La rubrique "cercle concerné" comprend la liste des communes membres. Elle précise ainsi l'espace géographique couvert par l'association. Même si cette information n'intervient pas directement dans l'analyse, elle est précieuse pour comprendre quelles sont ses frontières politiques et si elles dépassent les limites du district, voir les limites cantonales. Le nombre et la situation des communes associées dépendent non seulement de l'importance de la tâche et des économies d'échelle possibles, mais aussi de la situation géographique des communes (frontières politiques, naturelles, bassins versants).

#### *Les frais de fonctionnement*

Les frais de fonctionnement englobent les coûts d'exploitation et les dépenses financières: intérêts et amortissements. Les associations n'ayant pas accès aux impôts, le solde des coûts de fonctionnement non couvert par des recettes directes doit être supporté par des paiements en provenance des communes membres, qui sont des "transferts financiers". Comme ce sont les communes qui prennent en charge les frais restant ou l'excédent de dépense, un mode de répartition doit être prévu. Il est inscrit dans la ligne "clé de répartition" avec, au cas où elle existe, la description de la composante péréquative utilisée.

#### *Les dépenses d'investissement*

Les dépenses d'investissement sont répertoriées séparément, car les clés de répartition peuvent être différentes de celles des coûts d'exploitation. Pour eux aussi, le mode de répartition entre les communes associées doit être précisé dans les statuts.

**Exemple tiré de l'annexe 10-C fiche 21 Écoles:**

<i>21.3 Association du cycle d'orientation de la Glâne</i>							
<b>Cercle concerné</b>	Auboranges, Billens, Blessens, Chapelle, Le Châtelard, Châtonnaye, , Ecublens, Esmonts, Grangettes, Hennens, Lussy, Massonnens, Mézières, Montet, Morlens, Romont, Rue, Siviriez, Torny, Ursy, Villarimboud, Villaz-St-Pierre, Villorsonnens, Vuarmarens, Vuisternens-devant-Romont.						
<b>Fonctionnement</b>							
Frais à répartir	Les frais d'exploitation et de transports, déduction faite de la part de l'État.						
Clé de répartition	<p>Les frais d'exploitation et de transports sont répartis entre l'ensemble des communes, pour 30 % en proportion du chiffre de leur population légale (<math>H_i</math>) et pour 70 % en proportion du chiffre de la population légale pondéré par un coefficient (<math>P_6</math>) qui dépend de la classification inversée de la commune (selon art. 23 des statuts).</p> <p>Toutefois, avant de procéder à cette répartition, un forfait calculé au taux de 3 % du montant total à répartir entre les communes du district est mis à charge de la commune de Romont, compte tenu des avantages liés au siège de l'école. Ce montant est ajouté à la part de la commune de Romont.</p>						
Péréquation	Classe	1	2	3	4	5	6
	Pondération	6	5	4	3	2	1
<b>Investissement</b>							
Clé de répartition	<p>Tiré de l'art. 24 des statuts, les frais d'investissements nets, après déduction de la subvention cantonale, sont répartis pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50 % à la charge de la commune siège ;</li> <li>- 50 % à la charge des communes du district selon la clé de répartition prévue à l'article 23 (sans Romont, la commune siège) .</li> </ul>						

### 10.2.4 Sélectionner les associations pratiquant une forme de péréquation

Parmi les 87 associations recensées, seules vingt-six associations ont adopté un système de répartition des frais utilisant une composante péréquative. Le tableau 10-3 donne la liste précise de ces associations et de leur numéro tiré de la classification fonctionnelle:

**Tableau 10-3 Liste des associations pratiquant une péréquation**

Nom de l'association de communes	No
1) Cycle d'orientation du district de la Veveyse	21.1
2) Cycle d'orientation des communes du district de la Broye et de la commune de Villarepos (CO de la Broye)	21.2
3) Cycle d'orientation de la Glâne	21.3
4) Cycle d'orientation de la région de Morat	21.4
5) Orientierungsschule Region Gurmels	21.5
6) Cycle d'orientation de la Sarine-campagne et du Haut Lac français	21.6
7) Cycle d'orientation de la Gruyère	21.7
8) Gemeindeverband Orientierungsschule des Sensebezirks	21.8
9) <i>pour la construction et l'exploitation d'un centre sportif à Ursy<sup>16</sup></i>	34.3
10) d'Auboranges, Ecublens et Promasens pour une salle polyvalente à Promasens	34.4
11) <i>d'Avry-devant-Pont, Le Bry et Gumefens en vue de la construction et de l'exploitation d'une salle de sport<sup>16</sup></i>	34.6
12) de la Broye pour l'exploitation de l'hôpital de district	40.1
13) de la Gruyère pour l'hôpital de district	40.2
14) de l'hôpital de district Meyriez	40.3
15) de la Sarine pour les services médico-sociaux	41.1
16) pour le home médicalisé du district du Lac	41.2
17) Home médicalise St-François à Courtepin	41.4
18) de la Broye pour l'exploitation du Foyer Salus Infirmorum	41.6
19) Home Vallée de la Jogne	57.2
20) du Moratois pour l'assistance aux personnes âgées	57.5
21) Antenne sociale Glâne-Sud (A.S.G.S)	58.2
22) Association Régionale de la Gruyère	79.3
23) Spital, Pflegeheim und Sozialmedizinische Dienste im Sensebezirk	99.1
24) pour l'hôpital et les services médico-sociaux du district de la Glâne	99.2
25) de la Broye pour l'exploitation des homes médicalisés et l'aide sociale dans le district	99.4
26) du Gibloux pour les services régionaux	99.5

Source: CD-R, annexe 10-C

<sup>16</sup> Ces associations n'existent plus aujourd'hui, les communes ayant fusionné. Voir annexe 10-C.

### 10.2.5 Identifier les formules péréquatives

La cinquième étape consiste à identifier puis à classer les formules de répartition tirées de la clé de répartition des frais contenue dans les statuts des associations susmentionnées. Pour se faire, quatre critères sont particulièrement importants:

- (i) les montants soumis à la péréquation, appelée “part péréquative” dans la troisième partie de cette étude;
- (ii) la composante péréquative utilisée;
- (iii) la formule retenue ainsi que;
- (iv) d'éventuels seuils, minima, maxima visant à borner l'effet péréquatif.

L'architecture des formules de répartition se base sur le même modèle que celui qui a été retenu pour les contributions des communes à certaines dépenses de l'État, puisque de la même manière, les communes “subventionnent” l'excédent de dépense de l'association ou participent aux frais de cette dernière sous forme de contributions. La formule de répartition est construite de la manière suivante: la part versée par la commune “i” (1) est la variable expliquée, alors que la partie explicative à droite de l'égalité est constituée d'un montant global à répartir (2), à priori selon trois coefficients (3) et trois types de clés de répartition: causale (4), péréquative (5) ou autre (6). L'équation suivante schématise les composantes des formules de répartition:

$$CONTR_i = M \times [(coeff.1 \times causalité) \times (coeff.2 \times péréquation) \times (coeff.3 \times autre)]$$

(1)            (2)            (3)            (4)            (5)            (6)

La contribution d'une commune dépend du montant des frais ou du découvert à redistribuer au niveau de l'association. Par ailleurs, trois critères, “causal”, “péréquatif” et celui désigné par “autre”, définissent les différentes parts de chaque composante dans la redistribution. Le critère causal est ici traduit par le nombre d'habitants. La composante péréquative fait référence à un multiplicande (le plus souvent le chiffre de la population légale de la commune) pondéré par un critère péréquatif (tiré soit directement des indices de capacité financières, soit via la classification des communes). La composante autre peut correspondre à des facteurs divers (par exemple: la distance). La somme des coefficients (3) doit être égale à 1. On reproduit ici le même modèle d'analyse que celui qui vaut pour la péréquation verticale (section 7.3).

### 10.3 Fiches techniques des associations de communes avec péréquation

Vingt-six fiches techniques sont répertoriées dans l'annexe 10-C du CD-ROM accompagnant cette étude. Elles correspondent aux associations dont la liste est donnée dans le tableau 10-3 ci-dessus.





## Chapitre 11

### Les modes de péréquation dans les associations de communes

Les modes de répartition des charges financières entre les communes associées, tels que leurs statuts les décrivent selon les exigences de la loi sur les communes, sont nombreux et variés. En outre, comme cela ressort des fiches techniques, chaque association pratiquant “une” péréquation utilise une formule qui lui est propre. Avant d'entamer l'estimation de leurs effets péréquatifs, il faut donc répertorier et classer les systèmes péréquatifs utilisés. Le chapitre 11 organise la démarche en deux temps. La première section propose un tri sur la base des quatre caractéristiques propres aux systèmes de péréquation: la part péréquative, la formule péréquative, les pondérations et les seuils et limites ajoutés dans la formule de répartition. Ces caractéristiques, outre le fait qu'elles sont un premier instrument d'évaluation, facilitent la compréhension et l'organisation des systèmes répertoriés. La deuxième section s'appuie sur ces résultats pour donner les premières réponses à la question du cadre et de l'organisation de la péréquation dans les associations intercommunales.

#### 11.1 Les modes péréquatifs

Les fondements théoriques de l'analyse des modes péréquatifs reprennent le modèle proposé par Dafflon et Vaillancourt (2003). Le premier tri des systèmes de répartition des coûts ou des découverts inscrits dans les comptes de fonctionnement des associations de communes se fait sur la base de quatre critères: (i) la part péréquative permettant de déterminer quel pourcentage des montants à répartir est soumis à la péréquation; (ii) la formule péréquative, révélant les choix statutaires des communes dans la manière d'appliquer “leur” solidarité intercommunale; (iii) les systèmes de pondération dans la formule de répartition; et (iv) les limites, seuils et plafonds ou restrictions que les communes ont choisi d'ajouter le cas échéant.

##### 11.1.1 Les parts péréquatives

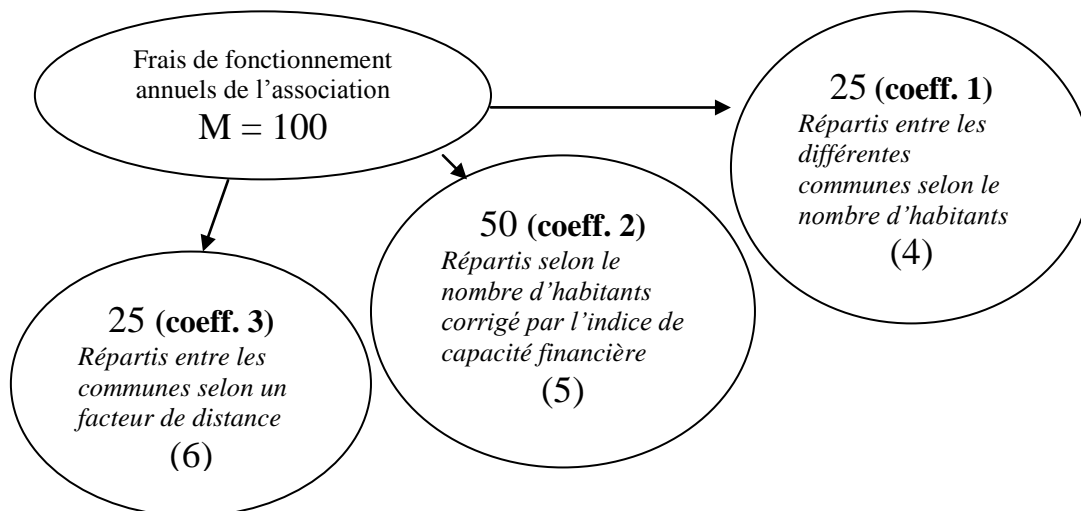
Dans l'architecture de la formule de répartition (section 10.2.5), nous avons définis la “part péréquative” comme la part du montant à répartir  $M(2)$  attribuée à la péréquation par le biais de la composante [coefficient 2 (3)  $\times$  péréquation (5)]. Comme pour les transferts financiers entre le canton et les communes, la péréquation ici ne concerne pas non plus toujours l'ensemble des frais de fonctionnement ou du découvert à répartir. Par exemple, l'Association de communes du Cycle d'orientation de la région de Morat (code 21.4) calcule le montant de la contribution d'une commune membre comme suit:

- a) pour 25 % proportionnellement au chiffre de la population légale;

- b) pour 50 % proportionnellement au chiffre de la population légale multiplié par l'indice de la capacité financière;
- c) pour 25 % proportionnellement au chiffre de la population légale multiplié par l'inverse du facteur de distance.

Le schéma 11-A illustre cet exemple sur la base d'un montant des frais de fonctionnement de 100 francs:

**Figure 11-A Répartition des frais pour le cycle d'orientation de la région de Morat**



### **Frais à répartir (M)**

En ce qui concerne la répartition des coûts, soit la valeur M dans la figure 11-A et dans la formule de répartition, plusieurs combinaisons sont possibles – mais surtout, ces combinaisons n'ont pas de relation systématique avec les formules péréquatives utilisées:

- 1) L'excédent des coûts d'exploitation et la répartition des frais financiers utilisent deux clés distinctes: 41.1 pour les frais d'exploitation du home ou pour les frais du service d'ambulance et les frais financiers du home ;
- 2) la répartition fait une distinction entre excédent des coûts d'exploitation et investissement, avec deux clés: 21.1; 21.7; 79.3 (commune siège: 20 % I); 99.1;
- 3) les frais financiers (intérêts et amortissement) et les excédents des coûts d'exploitation sont répartis de la même manière: 21.6; 34.6; 40.2; 41.2; 57.2; 57.5;
- 4) il n'y a que des coûts d'exploitation à répartir: 41.1 (frais d'organisation de l'aide familiale et des soins à domicile); 58.2;
- 5) La commune siège prend en charge une part de l'investissement. Pour le solde, la clé de répartition est la même que pour les coûts d'exploitation: 21.3 (50 % ); 21.5 (20 % ); 21.8 (50 % ); 34.3 (coût d'acquisition du terrain)

Le tableau 11-1 dresse cet inventaire de manière synthétique.

**Tableau 11-1 Frais à répartir (M)**

	Excédent des coûts d'exploitation	Frais financiers	Investissements	Association
<b>1</b>	×	×		41.1 home, ambulance; 99.5
<b>2</b>	×		×	21.1; 21.7; 79.3 (20 %); 99.1
<b>3</b>	×	×		21.6; 34.6; 40.2; 41.2; 57.2; 57.5
<b>4</b>	×			41.1 aide familiale, soins à domicile; 58.2
<b>5</b>	×		= ×	commune siège: 21.3 (50 % ); 21.5 (20 % ); 21.8 (50 % ); 34.3 (coût d'acquisition du terrain)

Source: CD-R, annexe 10-C

1. Frais d'exploitation et frais financiers (intérêts + amortissements) = 2 clés;
2. frais d'exploitation et investissements = 2 clés, séparés;
3. frais d'exploitation et frais financiers = même clé ou ensembles;
4. frais d'exploitation uniquement à répartir;
5. frais d'exploitation et investissements = même clé, mais pour I après une part (..) prise en charge par la commune siège le cas échéant;

### *Coefficients de pondération*

Le tableau 11-2 dresse l'inventaire des associations selon les coefficients de pondération, donnant par là même la part péréquative de chaque système de répartition (coefficient 2).

**Tableau 11-2 Répartition par coefficient**

Répartition			nombre d'associations concernées	Associations
coefficient 1 habitants	coefficient 2 péréquation	coefficient 3 autres		
-	100 %	-	6	21.1; 21.7; 34.6; 40.3; 79.3; 99.2
30 %	70 %	-	2	21.3; 21.8
25 %	50 %	25 %	1	21.4
50 %	50 %	-	13	21.5; 34.3; 34.4; 40.2; 41.1 ambulance, frais financiers du home ; 41.2; 41.4; 57.2; 57.5; 58.2; 99.1; 99.4 aide sociale; 99.5
50 %	25 %	25 %	1	21.6
20 %	20 %	60 %	1	41.1 home
80 %	20 %	-	1	21.2
18 %	80 %	2 %	3	40.1; 41.6; 99.4 home
<b>Total</b>			<b>28</b>	

Source : CD-R, annexe 10-C

Sur les 26 associations, l'Association des communes de la Sarine pour les services médico-sociaux (41.1) et l'Association des communes de la Broye pour l'exploitation des homes médicalisés et l'aide sociale dans le district (99.4) appliquent une répartition des montants soumis à une péréquation différente à l'intérieur même de l'association. Chacune des deux se retrouve donc deux fois dans le décompte et augmente ainsi le total à 28.

Peu d'associations choisissent une part péréquative égale à 100 %. La majorité d'entre elles (13 sur 26) ont opté pour une répartition moitié-moitié entre la part soumise à la péréquation et l'autre, dépendant du chiffre de la population légale. On constate que la répartition des frais se fait de manière aussi complexe que pour la péréquation verticale analysée dans la troisième partie. On est, par exemple, en présence de six associations ayant décidé d'ajouter un troisième coefficient dans la formule de répartition (noté sous "autre" dans la sous-section 10.2.4).

- ✓ Six associations répartissent tous les frais (ou l'entier du découvert) proportionnellement au chiffre de la population légale, multiplié par un critère qui est soit l'indice de capacité financière, soit une pondération tirée du système de classification des communes.
- ✓ Seize associations partagent la répartition des frais entre les coefficients (1) et (2), c'est-à-dire le chiffre de la population légale et la composante péréquative. Mais les proportions entre l'une et l'autre varient: pour treize association, la proportion est moitié-moitié; pour deux, elles sont de 30 % et 70 %; pour une de 80 % et 20 %. Partant de la même idée, on a là une application très contrastée des deux critères, le poids variant entre 30, 50 et 80 % pour la composante dite de "causalité".
- ✓ Six modes de répartition enfin recourent aux trois coefficients dans des proportions variées. Le troisième coefficient est une composante de distance (21.4 CO de la région de Morat), du nombre d'élèves (21.6 CO Sarine-campagne et Lac français), du nombre de jours de pension (41.1 a Home médicalisé de la Sarine) et le fait d'être dans la position de commune-siège (Estavayer-le-Lac, dans 40.1 Hôpital de la Broye, 41.6 Foyer Salus Infirmorum, et 99.4 a Home médicalisé de la Broye).

### 11.1.2 Les formules péréquatives utilisées

Il convient d'examiner plus en détail la composante péréquative qui accompagne le coefficient 2 dans l'architecture de la formule de péréquation, car elle n'est pas monolithique. Dans les fiches techniques, on peut repérer trois types de composantes péréquatives:

- 1) l'indice de la capacité financière utilisé directement ( $E_i$ ): 14 fois;
- 2) un système de pondération utilisant la classification des communes: 13 fois;
- 3) le rendement de l'impôt cantonal dans chaque commune "i" (RICC): 1 fois.

Douze associations utilisent exclusivement une formule péréquative basée sur la classification des communes; douze utilisent directement l'indice de capacité financière, dont une (41.1 Services médicaux-sociaux du district de la Sarine) pour deux clés de répartition. Une association est partagée entre les deux systèmes (99.4 Home médicalisé et aide sociale dans le district de la Broye). Une association enfin, utilise le RICC (34.3 Centre sportif d'Ursy).

Le Tableau 11-3 indique le type de formule péréquative utilisée selon l'association.

**Tableau 11-3 Formule péréquative par association**

Nom de l'association	No	formule
CO du district de la Veveyse	21.1	Classification
CO du district de la Broye et de la commune de Villarepos	21.2	Classification
CO du district de la Glâne	21.3	Classification
Cycle d'orientation de la région de Morat	21.4	Indice Ei
Orientierungsschule Region Gurmels	21.5	Indice Ei
CO de Sarine-campagne et du Haut Lac français	21.6	Classification
CO de la Gruyère	21.7	Classification
Gemeindeverband Orientierungsschule des Sensebezirks	21.8	Classification
<i>Construction et l'exploitation d'un centre sportif à Ursy*</i>	34.3	RICC
Association des communes de Auboranges, Ecublens et Promasens pour une salle polyvalente à Promasens	34.4	Indice Ei
<i>Association des communes d'Avry-devant-Pont, LeBry et Gumezens en vue de la construction et de l'exploitation d'une salle de sport*</i>	34.6	Classification
Association des communes de la Broye pour l'exploitation de l'hôpital de district	40.1	Classification
Association des communes de la Gruyère pour l'hôpital de district	40.2	Indice Ei
Association des communes de l'hôpital de district Meyriez	40.3	Classification
Association des communes de la Sarine pour les services médico-sociaux	41.1	Indice Ei (2x)
Home médicalisé du district du Lac	41.2	Indice Ei
Home médicalise St-François à Courtepin	41.4	Classification
Exploitation du Foyer Salus Infirorum de la Broye	41.6	Classification
Association de communes « Home Vallée de la Jogne »	57.2	Indice Ei
Association des communes du Moratois pour l'assistance aux personnes âgées	57.5	Indice Ei
Antenne sociale Glâne-Sud (A.S.G.S)	58.2	Indice Ei
Association Régionale la Gruyère	79.3	Indice Ei
Gemeindeverband Spital, Pflegeheim und Sozialmedizinische Dienste im Sensebezirk	99.1	Classification
Hôpital et les services médico-sociaux du district de la Glâne	99.2	Indice Ei
Association des communes de la Broye pour l'exploitation des homes médicalisés et l'aide sociale dans le district	99.4	Classification + Indice Ei
Association des communes du Gibloux pour les services régionaux	99.5	Indice Ei
<i>Formule péréquative</i>		$14 \times E_i$ $13 \times \text{classification}$ $1 \times \text{RICC}$

Source: CD-R, annexe 10-C ; \* communes fusionnées, l'association n'existe plus.

### 11.1.3 Les systèmes de pondération dans la péréquation

#### *Utilisation directe de l'indice de la capacité financière $E_i$*

Treize associations utilisent 14 fois directement les indices de capacité financière des communes pour pondérer le chiffre de leur population légale. On est dans un système analogue au scénario  $S_{E_i}$  du chapitre 6. On mentionnera toutefois que deux associations, toutes deux situées en Gruyère, ont adopté une base de calcul selon une échelle d'indices relatifs calculés par rapport à la moyenne du district, et non à la moyenne cantonale. On retrouve ici une caractéristique déjà discutée pour la péréquation verticale (chapitre 7) pour le système E de répartition (sous-section 7.4.5). Le tableau 11-4 récapitule les données de ce premier système.

**Tableau 11-4 Récapitulation des formules rencontrées pour l'indice  $E_i$**

Sous-formule		Détail	Association	Total
a)	Indice $E_i$ (type 1)	Nb d'habitants x indice $E_i$ (référence: moyenne cantonale = 100)	21.4; 21.5; 34.4; 41.1 (2x); 41.2; 57.2; 57.5; 58.2; 99.2; 99.4; 99.5	12
b)	Indice $E_i$ (type 2)	Nb d'habitants x indice $E_i$ (référence: moyenne du district de la Gruyère = 100)	40.2; 79.3	2

#### *Utilisation du RICC*

Une seule association utilise le rendement fiscal de l'impôt dans sa péréquation.

**Tableau 11-5 Récapitulation concernant le RICC**

Sous-formule		Détail	Association	Total
c)	RICC	Revenu + fortune personnes physiques + capital + bénéfice personnes morales (à regarder dans la statistique cantonale)	34.3 (n'existe plus : fusion)	1

#### *Utilisation de la classification des communes*

Dans la solution recourant à la classification, neuf associations sur treize utilisent le système de pondération appelé P6 dans la péréquation verticale, présenté dans le chapitre 7 (section 7.4). Cela correspond également à la pratique cantonale la plus courante.

#### **Système de pondération P6**

Classe	1	2	3	4	5	6
Pondération	6	5	4	3	2	1

Mais, comme nous l'avons vu dans l'examen des problèmes liés à la classification des communes (section 5.4.2), ce système n'est pas exclusif et a inspiré d'autres échelles de pondération. C'est le cas notamment de l'Association

du cycle d'orientation de la Sarine-campagne et du Haut Lac français (21.6) qui utilise la pondération suivante, nommée ensuite P9 :

#### Système de pondération P9

Classe	1	2	3	4	5	6
Pondération	9	8	7	6	5	4

Les poids relatifs du système de classification proprement dit (de 4 à 9) impliquent que le multiplicande (par exemple, le nombre d'habitants d'une commune) donné pour une commune de classe 1 vaut 2.25 fois celui qui est appliqué à une commune située en classe 6. Ce résultat diffère considérablement du système du précédent, pour lequel le rapport va de 1 à 6. En fait, une échelle de pondération de 7 à 2, puis de 8 à 3, respectivement de 9 à 4, et ainsi de suite, diminue les effets péréquatif, mais évite l'ampleur dans la variation des budgets communaux lors d'un changement de classe. D'autres systèmes, basés sur le même principe, ont également été répertoriés. Ils sont présentés dans le tableau 11-6.

**Tableau 11-6 Pondérations tirées du système de classification**

		poids						association	
Classification →		1	2	3	4	5	6		
d)	P6	6	5	4	3	2	1	21.2 ; 21.3 ; 21.8 ; 40.1 ; 41.4 ; 41.6 ; 99.1 ; 99.4	8
e)	P9	9	8	7	6	5	4	21.6	1
f)	P10	10	9	8	7	6	5	34.6 ( <i>fusion</i> )	1
g1)	ad hoc P(g1) <i>système de réduction en centime</i>	-	-	5	10	15	20	21.1	1
g2)	ad hoc P(g2) <i>système de rabais en %</i>	130	115	100	85	70	55	21.7	1
g3)	ad hoc P(g3) en points	40	33.5	27	20.5	14	7.5	40.3	1

Treize associations utilisent un système de pondération basé sur la classification des communes. Cinq d'entre elles utilisent un système différent de P6 – qui correspond à une classification inversée. Si les systèmes P9 et P10 sont directement compréhensibles à la lecture du tableau, les trois systèmes ad hoc méritent un mot d'explication.

- La variante (g1) applique un système de rabais du coût moyen par habitant (mentionné à 1,60 francs dans les statuts). Il attribue aux communes de classe 3 un rabais de 5 centimes, à la classe 4 un rabais de 10 centimes, à la classe 5

un rabais de 15 centimes et à la classe 6 un rabais de 20 centimes. Les classes 1 et 2 ne bénéficient d'aucune réduction.

- La variante (g2) se base sur un système de pondérations multipliant le coût par habitant selon des pourcentages variant avec la classe de la commune. Dans ce cas, une commune de classe 1 paie  $130/55 = 2,36$  fois plus qu'une commune de classe six.
- La variante (g3) calcule la contribution des communes sur la base d'un système de points.

On peut évidemment penser que ces systèmes ne sont que variations sur un même thème. Si cela est en partie exact quant à la forme, les choix ne sont pas innocents et impliquent des sauts différents des contributions communales lorsqu'une commune change de classe. Un ratio assez proche entre les classes 1 et 6 peut cacher une progression différente dans le passage à la classe supérieure, comme le démontre l'exercice du tableau 11-7.

**Tableau 11-7 Variation en % du passage dans une classe supérieure**

Classe →	1	2	3	4	5	6
Variation en % avec P6	20	25	33	50	100	←
Variation en % avec P9	12	14	16	20	25	←
Variation en % avec P10	11	12	14	17	20	←
Variation en % avec P(g2)	15	15	15	15	15	←
Variation en % avec P(g3)	19	24	31	46	86	←

Source : tiré du tableau 11-6

#### 11.1.4 Les seuils et les plafonds

Certaines associations choisissent de construire des systèmes péréquatifs différents en définissant d'autres seuils de calcul. Par exemple, la base de calcul, définie le plus souvent par rapport à la moyenne cantonale, peut être adaptée au niveau du district. On peut rapprocher cette manière de faire du système E2 présenté dans le chapitre 7 (sous-section 7.4.5). L'analyse devant aussi être attentive à ces données légales spécifiques, on donne ici le détail des associations, utilisant d'autres bases de calcul ou ayant d'autres minima et maxima de classe. Il en existe quatre, dont les ajustements à la péréquation sont expliqués dans le tableau 11-8.



**Tableau 11-8 Associations utilisant des ajustements**

association	seuils, minima, maxima
21.1 CO de la Veveysse	Le rabais péréquatif n'est accordé que pour les classes de 3 à 6.
21.7 CO de la Gruyère	L'indice Ei se réfère à la moyenne du district (= 100) et non à celle du canton.
40.2 Hôpital du district de la Gruyère	
79.3 Association Régionale la Gruyère	

## 11.2 Premières notes sur la péréquation horizontale

S'appuyant sur l'analyse des modes péréquatifs, cette deuxième section suggère les premières réponses à la question du cadre et de l'organisation de la péréquation dans les associations intercommunales. Quels sont les domaines d'activité concernés, quelles sont les limites géographiques des associations pratiquant la péréquation, et quelles sont les raisons qui ont poussé les communes à faire de la péréquation ? Ces "premières notes" donnent une vision un peu plus globale de la situation actuelle.

### 11.2.1 Quelles tâches s'accompagnent de péréquation ?

S'il existe 87 associations actives dans le canton de Fribourg en 2002-2003, toutes ne font pas de la péréquation. En partant de l'inventaire des associations (CD-R, annexe 10-A) et des fiches techniques (CD-R, annexe 10-C), on peut recenser les associations qui ont introduit une composante péréquative dans la répartition des frais de fonctionnement ou de l'excédent de leurs dépenses. Elles sont classées dans le tableau 11-9 selon la classification fonctionnelle.

Les associations sans péréquation sont principalement celles qui traitent des tâches d'ordre logistique et technique ("public utilities") comme le transport, l'approvisionnement en eau, l'épuration des eaux, l'élimination des déchets, etc. Pour ce genre de tâches, il est possible d'établir une relation objective entre la prestation fournie et son coût. En appliquant un tarif basé sur le principe d'équivalence (utilisateur-payeur ou pollueur-payeur) ou sur un calcul technique des coûts (par exemple: en équivalents-habitant pour la tâche "épuration des eaux"), on ne laisse pas de champs libre à des considérations de solidarité justifiant d'introduire une péréquation.

**Tableau 11-9 Les associations avec et sans péréquation**

Fonction	nombre d'associations		Total
	sans péréquation	avec péréquation	
16 Protection civile	1	0	1
21 Ecoles	0	8	8
34 Salles de sport	3	3	6
40 Hôpitaux de district	1	3	4
41 Homes médicalisés	2	4	6
57 Homes	3	2	5
58 Aides sociales	1	1	2
65 Transports	1	0	1
70 Approvisionnement en eau	17	0	17
71 Epuration des eaux	24	0	24
72 Déchets	1	0	1
79 Régions	6	1	7
99 Associations à buts multiples	1	4	5
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>26</b>	<b>87</b>

A contrario, les associations qui s'occupent principalement de tâches sociales comme l'école, les hôpitaux de district, les homes ou les homes médicalisés et l'aide sociale pratiquent plus volontiers la péréquation. Les thèmes évoqués prêtent en effet plus à une discussion sur des questions d'équité et de solidarité que les tâches techniques.

### 11.2.2 Distribution géopolitique des associations de communes

L'appartenance géopolitique indique comment les communes associées s'inscrivent dans le territoire: leur espace politique est-il circonscrit à quelques communes à l'intérieur d'un district ("intra-district" dans le tableau 11-10) ou correspond-il exactement aux limites du district ? Les communes de l'association appartiennent-elles à un ou plusieurs districts, voire même débordent l'espace cantonal ? Afin de le démontrer, le tableau 11-10 classe les associations selon l'appartenance géopolitique des communes membres.

Septante et une associations [53 + 18] sur 87 ont été formées entre des communes d'un même district et/ou par l'ensemble des communes d'un district. Ce score représente plus du huitième pour cent (82 %) des associations. La frontière du district n'étant qu'une limite administrative, on ne peut pas expliquer économiquement cette situation. C'est plutôt du côté historique ou sociologique que se trouve la réponse à l'arrêt des associations aux frontières des districts. D'abord parce que les districts fribourgeois ont un parcours historique propre – ce qui a marqué leur identité. Ensuite parce que la figure du préfet de district, symbole de son unité, a probablement contribué à conserver ce découpage territorial, son rôle étant d'initier des collaborations régionales à l'intérieur même du district, et plus rarement de le déborder. Plus récemment, parce que la création de région LIM a aussi figé un découpage nouveau, certes plus large que la commune, mais presque toujours à la dimension du district.

**Tableau 11-10 Répartition des associations selon leur appartenance géopolitique**

tâche	étendue de l'association				total	avec péréquation
	intra-district	exactement le district	deux districts ou plus	inter-cantonal		
16	16.1	-	-	-	1	0
21	21.1*, 21.4*, 21.5*, 21.6*	21.3*, 21.7*, 21.8*	21.2*	-	8	8
34	34.1, 34.2, 34.3*, 34.4*, 34.5, 34.6*	-	-	-	6	3
40	-	40.1*, 40.2*, 40.3*, 40.4	-	-	4	3
41	41.4*, 41.5	41.1*, 41.2*, 41.3, 41.6*	-	-	6	4
57	57.1, 57.2*, 57.3, 57.4, 57.5*	-	-	-	5	2
58	58.1, 58.2*	-	-	-	2	1
65	-	-	65.1	-	1	0
70	70.1, 70.2, 70.6, 70.7, 70.8, 70.9, 70.10, 70.11, 70.13, 70.14, 70.15, 70.16	-	70.12	70.3, 70.4, 70.5, 70.17	17	0
71	71.1, 71.2, 71.3, 71.4, 71.5, 71.6, 71.7, 71.8, 71.9, 71.13, 71.14, 71.15, 71.19, 71.20, 71.23, 71.24	71.12	71.16, 71.17, 71.21, 71.22	71.10, 71.11, 71.18	24	0
72	-	72.1	-	-	1	0
79	79.2, 79.5, 79.7	79.4, 79.6	79.1, 79.3*	-	7	1
99	99.3, 99.5*	99.1*, 99.2*, 99.4*	-	-	5	4
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>87</b>	<b>26</b>
<b>Total avec péréquation</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>26</b>

astérisque (\*) = association faisant une péréquation

Les associations de communes existent pour produire des BCL: elles n'ont pas l'obligation de faire de la péréquation. C'est une option volontaire. Au-delà du constat que nous venons de faire à propos des tâches qui s'accompagnent plus facilement de la péréquation, on n'a pas d'explication sur les motifs de cette solidarité régionale. On peut également s'interroger sur la répartition géographique de la solidarité. Vingt-quatre des vingt-six associations sont actives dans les limites strictes des districts. La solidarité est plus rare entre district, inconnue entre communes de cantons différents. La solidarité intra-district (ou intra-région) est-elle un moyen de mieux faire face à la concurrence entre district en "serrant les coudes" dans une même trajectoire de développement économique ?



## Chapitre 12

### Évaluation des systèmes de péréquation horizontale

L'objectif de ce douzième chapitre est d'évaluer les systèmes de péréquation horizontale contenus dans les statuts des associations de communes présentées précédemment. Il est divisé en quatre sections. La première expose la méthode. Comme on a affaire à des associations très diverses en termes de communes associées, de population desservie pour chaque BCL offert et produit en association, ou encore du montant à répartir, il est impossible de comparer directement entre elles les formules de répartition des frais ou du découvert des comptes de fonctionnement. On doit procéder par simulation. Les systèmes péréquatifs sont testés dans la deuxième section, pour un montant de 1 million de francs. La troisième section présente les résultats, tandis que la quatrième propose une clé de lecture pour apprécier la qualité des systèmes testés.

#### 12.1 La méthode

Comme pour la péréquation verticale, une comparaison directe des systèmes de péréquation horizontale n'est pas possible. Les systèmes de répartition servant au financement de BCL divers, sont appliqués à des associations de tailles différentes en nombre de communes et concernent des bassins de population qui ne sont pas égaux. Qui plus est, l'importance des montants engagés est différente selon la tâche à laquelle se consacre l'association.

La comparaison directe n'étant pas appropriée, on retombe sur la nécessité d'un détour par la simulation. Si l'on peut sans autre répéter l'opération qui valait pour la péréquation verticale, en répartissant un million de francs, la question est beaucoup plus délicate en ce qui concerne l'espace de référence. Pour la péréquation verticale, on a travaillé en grandeur réelle, avec les 206 communes auxquelles s'adressait le calcul de la capacité financière pour 2000 et 2001. Pour la péréquation horizontale, on ne peut pas le faire, les associations étant de dimension intra-district ou égales au district pour la presque totalité. La simulation doit alors être précédée d'une phase préliminaire, pour fixer:

- le choix des formules à analyser par la simulation;
- le périmètre géographique sur lequel va s'effectuer la simulation.

#### *Les systèmes retenus*

Cinq formules péréquatives présentées dans les tableaux 11-3 et 11-6, ont été retenues. Le choix s'est porté sur les plus utilisées et les moins complexes à manipuler. Ce sont:

- le système utilisant directement les indices de capacité financière  $E_i$ ;
- le système de classification P6;
- le système de classification P9;

- le système de classification P10;
- et le système ad hoc g2 par pourcentage.

### ***Le périmètre géographique***

Le cercle de communes prises en compte pour la simulation a été choisi en fonction de deux critères essentiels: la répartition de la population entre les communes “associées” et la répartition des communes dans la classification. Concrètement, le choix du district du Lac s’est rapidement imposé pour deux raisons:

- le district possède le plus d’associations pratiquant de la péréquation<sup>17</sup>;
- la variation des paramètres de simulation, en chiffre de population, nombre de communes et distribution des communes dans la classification permet un effet “miroir” reflétant assez bien la situation cantonale.

Compte tenu de ces choix, la simulation se déroule en cinq temps:

1. Estimation de  $S_0$   
Estimation du système de référence, basée sur une redistribution hypothétique du montant de 1 million de francs en fonction du rapport de la population légale de chaque commune à la population totale du district.
2. Estimation des systèmes  $E_i$ , P6, P9, P10 et g2  
De la même manière que pour  $S_0$ , et selon leur clé de répartition respective, un montant de 1 million est réparti entre les communes du district testé.
3. Estimation des effets péréquatifs par commune  
Comparaison des systèmes  $E_i$ , P6, P9, P10 et g2 avec le système de référence  $S_0$ . Les différences entre les résultats obtenus, respectivement, pour les cinq systèmes et le système  $S_0$  donnent pour chacune des communes du district les effets péréquatifs recherchés.
4. Estimation des effets péréquatifs par système  
En valeur absolue: il s’agit d’additionner pour chaque système les montants positifs ou les montants négatifs obtenus sous chiffre 3 pour les 29 communes du district. La somme des valeurs positives doit correspondre à la somme des valeurs négatives puisque l’on présuppose une redistribution “à guichet fermé”. Le montant payé “en plus” par les communes contributrices sera le même que celui qui est payé “en moins” par les communes bénéficiaires.

Les tableaux 12-1 à 12-6 donnés dans le CD-ROM, contiennent dans l’ordre les informations de base pour les 29 communes du district ainsi que les résultats

---

<sup>17</sup> Le district du Lac comporte le plus d’associations faisant de la péréquation (6 associations), viennent ensuite le district de la Broye (5 associations) à égalité avec le district de la Gruyère, le district de la Glâne (4 associations), le district de la Sarine (3 associations), celui de la Singine (2 associations) et enfin le district de la Veveyse (1 association).

de la simulation pour chacun des cinq systèmes. Ils sont structurés de la manière suivante:

Thèmes	clé de péréquation	Tableaux	Colonnes
Données de base		12-1	1 à 6
Système S <sub>0</sub>	population	12-1	7
Système E <sub>i</sub>	E <sub>i</sub>	12-2	8 à 11
Système P <sub>6</sub>	P <sub>6</sub>	12-3	12 à 16
Système P <sub>9</sub>	P <sub>9</sub>	12-4	17 à 21
Système P <sub>10</sub>	P <sub>10</sub>	12-5	22 à 26
Système g <sub>2</sub>	système de rabais en %	12-6	27 à 35

### ***Données de base***

Les données concernant les communes du district du Lac, figurent dans le CD-R, tableau 12-1, colonnes 1 à 6. Elles proviennent des tableaux 5-1 et 5-2 (CD-R).

#### Tableau 12-1:

Colonne 1	numéro fédéral d'identification de la commune;
Colonne 2	nom de la commune;
Colonne 3	H <sub>i</sub> = population légale au 31.12.2000;
Colonne 4	E <sub>i</sub> = indice de capacité financière;
Colonne 5	RICC = rendement fiscal de l'impôt cantonal dans la commune;
Colonne 6	classification de la commune, de 1 à 6 selon le système appliqué par le canton.

## **12.2 Les systèmes**

Les cinq systèmes retenus font l'objet des tableaux 12-2 à 12-6. Ces tableaux donnent les résultats de la simulation, soit pour chacun des systèmes: le montant du transfert par commune ainsi que l'effet péréquatif. L'effet péréquatif est le montant supplémentaire reçu (à payer en moins) pour une commune bénéficiaire ou à payer en plus par une commune contributrice, par comparaison au système S<sub>0</sub> qui sert de référence.

### **12.2.1 Le système 0**

Dans une association qui ne pratique pas de péréquation, la participation de chaque commune membre est calculée en fonction du chiffre de la population légale (H<sub>i</sub>). Comme cela a déjà été mentionné dans le chapitre 8 (section 8.2.1), on ne peut pas considérer le nombre d'habitants de la commune comme un pur critère de causalité puisqu'il ne remonte pas à l'origine de la répartition. Le choix de ce critère, repose avant tout sur sa disponibilité et la nécessité d'avoir un *étalon de mesure*.

La contribution d'une commune "i" aux frais d'une association ne pratiquant pas de péréquation ( $S_0$ ) est donnée par la formule suivante:

$$(1) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{H_i}{\sum_i H_i} \right)$$

où  $\text{CONTR}_i$  la contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$  montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$  la population légale de la commune  $i$ .

Le résultat figure dans le CD-R, tableau 12-1, colonne 7:

Exemple: commune d'Agriswil;  
 Référence: CD-R, tableaux 12-1;  
 Colonne 3 population légale au 31.12.2000 : 137 habitants;  
 population légale du district au 31.12.2000: 28'050  
 Colonne 7 contribution de la commune selon  $S_0$ :

$$\text{CONTR}_1 = 1'000'000 \times \left[ \frac{137}{28'050} \right] = 4'884 \text{ francs.}$$

La commune d'Agriswil participe à hauteur de 4'884 francs selon la formule de répartition  $S_0$ .

### 12.2.2 Le système $E_i$

Le système  $E_i$  utilise un classement à échelle continue donnée par la valeur des indices de capacité financière des communes ( $E_i$ ). Il existe donc une corrélation positive entre la capacité financière de la commune et sa contribution à la péréquation. La formule de répartition se décline comme suit:

$$(2) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{H_i \times E_i}{\sum_i H_i \times E_i} \right)$$

où  $\text{CONTR}_i$  la contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$  le montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$  la population légale de la commune  $i$ ;  
 $E_i$  l'indice global de la capacité financière de la commune  $i$ .

Les résultats se trouvent dans le CD-R, tableau 12-2, colonnes 8 à 11:

Exemple: commune d'Agriswil;  
 Référence: CD-R, tableau 12-2;  
 Colonne 3 population légale au 31.12.2000: 137 habitants;  
 Colonne 4 indice de capacité financière attribué par le canton: 78.32;  
 Colonne 8 pondération  $E_i = 137 \times 78.32 = 10'729.30 \approx 10'730$ ;  
 Somme des pondérations  $E_i$  pour le district du Lac: 2'834'069;



- Colonne 9      pourcentage de la commune par rapport à l'ensemble du district =  $(10'730 / 2'834'069) \approx 0.386 \%$ ;
- Colonne 10     montant du transfert calculé selon  $S_{Ei}$ :
- $$\text{CONTR}_i = \left( \frac{10'730}{2'834'069} \right) \times 1'000'000 = 3'786 \text{ francs};$$
- Colonne 11     différence  $(S_0 - S_{Ei}) = 4'884 (S_0) - 3'786 (S_{Ei}) = 1'098 \text{ francs}$ .

Dans le système  $E_i$ , la commune d'Agriswil ne participe qu'à hauteur de 3'786 francs alors qu'elle aurait dû payer 4'884 francs avec le système  $S_0$ . Cette différence ou effet péréquatif de 1'098 francs en fait une commune bénéficiaire de la péréquation.

Pour l'ensemble du système  $E_i$ , 8 communes sur 29 contribuent à la péréquation pour un montant total de 65'936 francs, soit 6.6 % du million simulé.

### 12.2.3 Le système P6

Le système P6 utilise une pondération développée à partir de l'inverse de la classe attribuée à la commune. La formule péréquative de ce système est:

$$(3) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{H_i \times P6_i}{\sum_i (H_i \times P6_i)} \right)$$

- où  $\text{CONTR}_i$     la contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$             le montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$             la population légale de la commune  $i$ ;  
 $P6$             pondération dans l'échelle inversée de la classe de la commune  $i$ ;

Les résultats se trouvent dans le CD-R, tableau 12-3, colonnes 12 à 16:

- Exemple:      commune d'Agriswil;  
Référence:      CD-R, tableau 12-3;  
Colonne 3      population légale au 31.12.2000: 137 habitants;  
Colonne 6      classe de la commune: 6;  
Colonne 12     pondération P6 pour une commune de classe 6 = 1;  
Colonne 13     pondération des habitants par P6 =  $137 \times 1 = 137$ ;  
                     somme du nombre d'habitants du district après pondération: 89'203;  
Colonne 14     pourcentage de la commune par rapport à l'ensemble du district =  $(137 / 89'203) \approx 0.153$ ;  
Colonne 15     montant du transfert pour  $S_{P6}$ :
- $$\text{CONTR}_i = \left( \frac{137}{89'203} \right) \times 1'000'000 = 1'536 \text{ francs};$$
- Colonne 16     différence  $(S_0 - S_{P6}) = 4'884 (S_0) - 1'536 (S_{P6}) = 3'348 \text{ francs}$ .

Avec le système P6, la commune d'Agriswil ne participe qu'à hauteur de 3'348 francs alors qu'elle aurait dû payer 4'884 francs avec  $S_0$ . Cette différence positive de 3'348 francs en fait une commune qui bénéficie de la péréquation.

Il y a vingt et une communes contributrices sur vingt-neuf pour le système  $S_{P6}$ . L'effet péréquatif total est de 128'111 francs, ce qui représente environ 12.8 % du million à répartir.

#### 12.2.4 Le système P9

Le système P9 adopte une pondération différente de la précédente. L'échelle "inverse" retenue n'est plus l'exacte contrepartie du système à six classes, mais se base sur un intervalle allant de 9 à 4. Un tel système est censé atténuer les différences entre les classes et faciliter les sauts de classes. La formule péréquative du système  $S_{P9}$  est:

$$(4) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{H_i \times P9_i}{\sum_i (H_i \times P9_i)} \right)$$

où  $\text{CONTR}_i$  contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$  montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$  population légale de la commune  $i$ ;  
 $P9$  valeur de pondération attribuant à une commune de classe 1, une pondération de 9; à une commune de classe 2, une pondération de 8; ainsi de suite jusqu'à une commune de classe 6, une pondération de 4;

Le résultat se trouve dans le CD-R, tableau 12-4, colonnes 17-21:

<u>Exemple:</u>	commune d'Agriswil;
Référence:	CD-R, tableau 12-4;
Colonne 3	population légale au 31.12.2000: 137 habitants;
Colonne 6	classe de la commune: 6;
Colonne 17	pondération P9 pour une commune classée 6 = 4;
Colonne 18	pondération des habitants par P9 = $137 \times 4 = 548$ ; somme du nombre d'habitants du district après pondération: 173'353;
Colonne 19	pourcentage de la commune par rapport à l'ensemble du district = $(548 / 173'353) \approx 0.316$ ;
Colonne 20	montant du transfert pour $S_{P9}$ : $\text{CONTR}_i = \left( \frac{137}{173'353} \right) \times 1'000'000 = 3'161$ francs;
Colonne 21	différence ( $S_0 - S_{P9}$ ) = $4'884 (S_0) - 3'161 (S_{P9}) = 1'723$ francs.

Dans le système P9, la commune d'Agriswil ne participe qu'à hauteur de 3'161 francs alors qu'elle aurait dû payer 4'884 francs dans le système sans péréquation  $S_0$ . Cette différence positive de 1'723 francs en fait une commune qui bénéficie de la péréquation .

Pour l'ensemble du système P9, 8 communes sur 29 contribuent à la péréquation pour un montant total de 65'923 francs, soit environ 6.6 % du million simulé.

### 12.2.5 Le système P10

Le système P10 est construit de façon identique à P9, mais se base sur un intervalle allant de 10 à 5. La formule péréquative du système est:

$$(5) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{H_i \times P10_i}{\sum_i (H_i \times P10_i)} \right)$$

où  $\text{CONTR}_i$  contribution versée par la commune  $i$ ;  
 $M$  montant hypothétique à répartir;  
 $H_i$  population légale de la commune  $i$ ;  
 $P10$  valeur de pondération attribuant à une commune de classe 1, une pondération de 10; à une commune de classe 2, une pondération de 9; ainsi de suite jusqu'à une commune de classe 6, une pondération de 5;

Le résultat se trouve dans le CD-R, tableau 12-5, colonnes 22 à 25:

<u>Exemple:</u>	commune d'Agriswil;
Référence:	CD-R, tableau 12-5;
Colonne 3	population légale au 31.12.2000 : 137 habitants;
Colonne 6	classe de la commune: 6;
Colonne 22	pondération P10 pour une commune de classe 6: 5;
Colonne 23	pondération des habitants par P10 = $137 \times 5 = 685$ ; Somme du nombre d'habitant du district après pondération: 201'403;
Colonne 24	pourcentage de la commune par rapport à l'ensemble du district = $(685/201'403) \approx 0.340$ ;
Colonne 25	montant du transfert pour $S_{P10}$ : $\text{CONTR}_i = \left( \frac{685}{201'403} \right) \times 1'000'000 = 3'401 \text{ francs};$
Colonne 26	différence $(S_0 - S_{P10}) = 4'884 (S_0) - 3'401 (S_{P10}) = 1'483 \text{ francs}$ .

Dans le système P10, la commune d'Agriswil participe à hauteur de 3'401 francs alors qu'elle aurait dû payer 4'884 francs dans le système sans péréquation  $S_0$ . Cette différence positive de 1'483 francs en fait une commune bénéficiaire de la péréquation (effet péréquatif +).

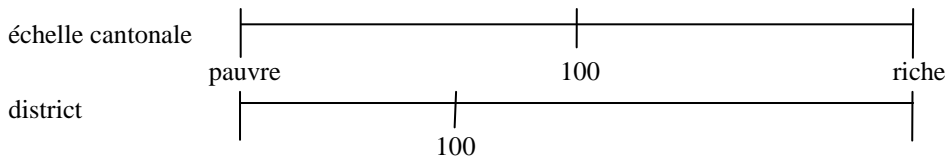
Pour l'ensemble du système P10, 8 communes sur 29 contribuent à la péréquation pour un montant total de 56'742 francs, soit environ 5.7 % du million simulé.

### 12.2.6 Le système g2

Le système g2 employé par l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du cycle d'orientation (21.7) contient deux particularités:

1) La répartition des frais se fait par rapport à la moyenne du district, Cela

modifie la portée de la péréquation. En effet, la valeur de référence indiquée à 100 points qu'est généralement la moyenne cantonale, n'est pas forcément la même que celle du district. La distribution des capacités financières des communes d'un district est la plupart du temps différente de celle du canton: on conserve donc un système de mesure identique, mais dont la valeur de référence de 100 points aurait été déplacée.



Dans le schéma par exemple, les communes du district ont, en moyenne, une capacité financière plus faible que la moyenne cantonale.

- 2) Il est composé de deux sous-systèmes:
- un système basé sur le chiffre de la population légale de la commune, qui a un impact redistributif; et
  - un système péréquatif multipliant les coûts par un pourcentage défini pour la classe dans laquelle se situe la commune par rapport à la moyenne du district (pondération ad hoc).

Le système g2 se démarquant assez largement des autres, il semble nécessaire de l'introduire de manière détaillée et complète puisqu'il n'existe pas de répartition comparable dans le chapitre 7. Etant composé de deux sous-systèmes, on séparera cette description en deux parties: (i) le calcul de la contribution selon le système redistributif; (2) le calcul de la contribution selon le système péréquatif, greffé sur le système redistributif. Ainsi, puisqu'on peut comparer les résultats obtenus dans chaque sous-système, la différence entre les montants issus du système redistributif et ceux issus du système "redistributif et péréquatif" donne la mesure de l'effet péréquatif net.

Le point de départ de la répartition des coûts entre les communes est le coût par habitant que les statuts de l'association définissent ainsi: "... *coût par habitant: 15 francs pour le premier cent + 2 francs par centaine et fraction de centaine supplémentaire*". La formule du système S<sub>g2</sub> sans péréquation est donc:

$$(6) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{C_{Hi} \times H_i}{\sum_i (C_{Hi} \times H_i)} \right)$$

- où
- CONTR<sub>i</sub> contribution versée par la commune *i*;
  - M montant hypothétique à répartir;
  - H<sub>i</sub> population légale de la commune *i*;
  - C<sub>Hi</sub> coût par habitant, variable selon H<sub>i</sub>.

Le résultat se trouve dans le CD-R, tableau 12-6, colonnes 26 à 29:

<u>Exemple:</u>	commune d'Agriswil;
Référence:	CD-R, tableau 12-6;
Colonne 3	population légale au 31.12.2000: 137 habitants; population légale du district au 31.12.2000: 28'050 habitants;
Colonne 6	classe de la commune: 6;
Colonne 27	pondération ad hoc pour g2;
Colonne 28	calcul du coût par habitant pour Agriswil (137 habitants): $15 + 2 = 17$ francs;
Colonne 29	coût absolu pour la commune: $137 \times 17 = 2'329$ francs; somme du coût absolu pour le district: 1'731'386 francs;
Colonne 30	montant du transfert pour $S_{g2}$ , sans péréquation: $\text{CONTR}_i = \left( \frac{2'329}{1'731'386} \right) \times 1'000'000 = 1'345 \text{ francs};$

Dans une deuxième étape, on ajoute dans la formule de répartition des frais, une seconde pondération en pour cent. Ainsi la formule péréquative du système g2 devient:

$$(7) \quad \text{CONTR}_i = M \times \left( \frac{C_{Hi} \times H_i \times P(g2)_i}{\sum_i (C_{Hi} \times H_i \times P(g2)_i)} \right)$$

où	$\text{CONTR}_i$	contribution versée par la commune $i$ ;
	M	montant hypothétique à répartir;
	$H_i$	population légale de la commune $i$ ;
	$C_{Hi}$	coût par habitant.
	$P(g2)$	système de pondération multipliant le coût par habitant calculé pour la commune $i$ par 130 % si la commune est en classe 1, 115 % si elle est en classe 2; et ainsi de suite jusqu'à la classe 6 dont la pondération est de 55 %. Chaque saut de classe diminue la pondération de 15 %.

Le résultat se trouve dans le CD-R, tableau 12-6, colonnes 30 à 35:

<u>Exemple:</u>	commune d'Agriswil;
Référence:	CD-R, tableau 12-6;
Colonne 3	population légale au 31.12.2000: 137 habitants;
Colonne 6	classe de la commune: 6;
Colonne 31	pondération $P(g2)$ pour la commune d'Agriswil (classe 6): 55 %;
Colonne 32	pondération du coût par habitant ( $C_{Hi} \times H_i$ ) par $P(g2) = 1345 \times 0.55 = 1281$ francs; Somme du nombre d'habitants après pondération : 1'564'849 ;
Colonne 33	Pourcentage de la commune par rapport à l'ensemble du district = $(1281 / 1'564'849) \approx 0.082$ ;
Colonne 34	montant du transfert pour $S_{g2}$ , avec péréquation: $\text{CONTR}_i = \left( \frac{1'281}{1'564'849} \right) \times 1'000'000 = 819 \text{ francs};$
Colonne 35	différence ( $S_{g2 \text{ sans péréquation}} - S_{g2}$ ) = $1'345 (S_{g2 \text{ sans péréquation}}) - 819 (S_{g2}) = 527$ francs environ (arrondi).

Dans le système g2, la commune d'Agriswil participe à hauteur de 819 francs alors qu'elle aurait dû payer 1'345 francs dans le système redistributif g2 (sans péréquation). Cette différence positive de 527 francs environ en fait une commune bénéficiaire de la péréquation. En d'autres termes, la commune d'Agriswil aurait payé 4'884 francs dans une répartition directe, fondée sur le nombre d'habitants ( $S_0$ ). Avec la première répartition qui tient compte d'un coût pondéré par habitant, mais sans péréquation, la commune aurait dû payer 1'345 francs, d'où un gain de 3'539 francs dû au premier système. Avec la deuxième partie de la formule, péréquative celle-ci, la contribution diminue encore à 819 francs. D'où un effet péréquatif favorable de 527 francs.

Pour l'ensemble du système, 8 communes sur 29 contribuent à la péréquation pour un montant total de 61'699 francs, soit environ 6.2 % du million simulé.

Les communes qui ont une densité faible ainsi qu'un indice de capacité financière peu élevé sont doublement favorisées par ce système de répartition. Favorisée par un nombre d'habitant peu élevé puisque le coût par habitant calculé diminue avec le chiffre de la population et favorisées encore par un indice de capacité financière peu élevé puisque la pondération, ou ici le pourcentage, qui multiplie le coût par habitant baisse avec la classe de la commune. Avec pareil système, les petites communes mises sous perfusion budgétaire, n'ont aucune incitation à fusionner.

### 12.3 Résultats

Cette section récapitule et développe les résultats de la simulation donnés à la fin des sous-sections précédentes 12.2.1 à 12.2.6. Deux points, repris des simulations réalisées dans les chapitres 6 et 8, sont développés: (1) le volume péréquatif transféré ou "effet péréquatif" et (2) la position individuelle des communes face à chacun des cinq systèmes. L'étendue de la péréquation n'est pas abordée puisque le nombre des communes bénéficiaires (huit) et le nombre des communes contributrices (vingt et une) sont identiques dans chacun des cinq systèmes étudiés. Il n'y a donc pas de possibilité d'établir un classement des systèmes sur cette base.

#### 12.3.1 Classement selon l'importance de l'effet péréquatif

L'effet péréquatif par commune et par système est obtenu en soustrayant les résultats calculés respectivement pour chacun des systèmes au système de référence  $S_0$ . Lorsqu'il est positif, cela signifie que la commune est bénéficiaire de la péréquation : elle paie moins. Inversement, si l'effet péréquatif est négatif, la commune est contributrice à la péréquation : elle paie plus. L'effet péréquatif total, par système est obtenu en additionnant tous les montants positifs ou tous les montants négatifs calculés pour les communes.

Pour le système Ei, 65'936 francs sont mobilisés dans un but de péréquation. Cela signifie que pour chaque franc transféré, un peu plus de 6 centimes servent à la péréquation. Le système P9 est en ce sens tout à fait comparable au système Ei puisque pour ce système, seuls 13 francs de moins, soit 65'923 francs, sont

mobilisés pour la péréquation. Le volume agrégé des sommes redistribuées pour le système g2 est également assez proche de ceux des deux premiers. Il atteint 61'699 francs, soit 6.2 centimes par franc, pris en compte par la péréquation. Quant au montant réparti entre les communes bénéficiaires pour le système P6, il se monte à 128'111 francs ce qui représente un peu plus de 12 centimes par franc transféré qui sont consacrés à la péréquation. Finalement, les effets péréquatifs pour le système P10 sont de 56'742 francs, ce qui se traduit par une proportion de 5 centimes seulement par franc de transfert servant à la péréquation.

En résumé, les résultats obtenus donnent le classement suivant:

**Tableau 12-7 Classement des systèmes selon l'importance de l'effet péréquatif**

classement	système	référence initiale de calcul	montant de l'effet péréquatif (en francs)	en pour cent de M
1	P6	classification / canton	128'111	12,8 %
2	Ei	indice / canton	65'936	6,6 %
3	P9	classification / canton	65'923	6,6 %
4	g2	classification / district	61'699	6,2 %
5	P10	classification / canton	56'742	5,7 %

En comparant les systèmes péréquatifs utilisant la classification des communes, on constate que l'augmentation des valeurs de pondération inversées par rapport à la classe d'une commune, d'un système de 6 à 1 dans P6 à un système de 10 à 5 dans le système P10, a comme conséquence de réduire l'effet péréquatif global, de 128'111 francs à 56'742 francs. Si maintenant on compare le système Ei au système P6, on peut voir qu'il faudrait pratiquement doubler le montant à répartir (M) pour obtenir des effets péréquatifs équivalents. Mais, une autre manière de faire, serait de renforcer le degré de sensibilité péréquative dans la formule de répartition, pour obtenir un résultat identique pour 1 millions à répartir.

### 12.3.2 Évaluation dans l'hypothèse d'un vote direct

Selon la loi sur les communes, les statuts d'une association doivent être initialement approuvés par toutes les communes futures associées ; par la suite, le nombre de délégués est fixé proportionnellement à la population de chaque communes, toutefois sans qu'une d'elles ait seule la majorité. On est donc dans un système qui privilégie les voix des communes plutôt que le nombre de votants dans les communes et par commune. Cette situation institutionnelle sert ici de base pour évaluer les chances de succès d'un système péréquatif plutôt qu'un autre par vote direct. La démarche consiste à rechercher pour chaque commune le système préféré en comparant chacun des systèmes péréquatifs au système de référence sans péréquation ( $S_0$ ).

L'hypothèse de base est qu'une commune bénéficiaire votera pour le système qui lui demande la contribution nette la plus faible. Dans les tableaux 12-2 à 12-6,

cela correspond au montant le plus élevé de l'effet péréquatif (colonnes 11, 16, 21, 26 et 35), selon la logique suivante :

pour Agriswil :           4'884 francs   montant qui devrait être payé avec le modèle  $S_0$   
                              3'786 francs   montant à payer avec le modèle  $E_i$   
                              1'098 francs   différence = montant à payer en moins.

La communes va refaire ce calcul pour chaque système et choisir celui qui lui apporte la différence la plus grande, celle qui maximise le montant économisé et correspond à la contribution nette la plus faible. C'est le système ainsi trouvé qu'elle choisira (P6 en l'espèce).

Une commune contributrice choisira le système pour lequel elle paie le surplus le plus faible. Les huit communes contributrices sont marquées en grisé dans le tableau 12-8. La logique est la suivante :

pour Courlevon :           9'198 francs   montant qui devrait être payé avec le modèle  $S_0$   
                              10'169 francs   montant à payer avec le modèle  $E_i$   
                              - 972 francs   différence = montant à payer en plus.

La commune va reproduire ce calcul pour trouver la différence la plus petite qui correspond au supplément péréquatif le plus faible.

Les résultats se trouvent dans le tableau 12-8. Les colonnes 2 à 6 contiennent le montant des effets péréquatifs de chaque système, pour une simulation portant sur 1 million de francs. La colonne 7 sélectionne le système préféré par la commune de référence en colonne 1. Lors d'un vote direct, le système choisi sera celui qui obtient la majorité des votes des communes. Le système P6 obtient la préférence de 13 communes; les système  $E_i$  et g2 celle de 8 communes chacun. Pour toutes les communes bénéficiaires de la péréquation, il est évident que le système P6, avec effet péréquatif pratiquement double comparé aux autres systèmes (tableau 12-8), est plébiscité; mais 7 communes lui préfèrent le système  $E_i$  et 1 commune seulement le système g2. Parmi les 8 communes supportant la charge de la péréquation, sept choisissent le système g2, qui est relativement bon marché (tableau 12-7 également), et une seule le système  $E_i$ . Aucune commune ne choisirait les systèmes P9 ou P10 qui édulcorent les effets péréquatifs.



Tableau 12-8 Préférences lors d'un vote direct

commune	formule péréquative					système préféré
	Ei	P6	P9	P10	g2	
1	2	3	4	5	6	7
Agriswil	1'098	3'348	1'723	1'483	527	P6
Barberêche	1'462	1'086	559	481	463	Ei
Büchslen	496	325	167	144	94	Ei
Cordast	2'630	1'573	810	697	777	Ei
Courgevaux	1'406	1'852	953	820	1'041	P6
Courlevon	-972	-2'371	-1'220	-1'050	-301	g2
Courtaman	1'779	2'088	1'074	925	1'245	P6
Courtepin	3'206	3'183	1'638	1'410	2'439	Ei
Cressier	-4'430	-6'847	-3'523	-3'033	-1'328	g2
Frächels	2'654	6'456	3'322	2'859	1'462	P6
Galmiz	2'390	1'119	576	496	476	Ei
Gempenach	600	565	291	250	183	Ei
Greng	-7'944	-5'437	-2'798	-2'408	-740	g2
Gurmels	15'030	34'120	17'557	15'112	21'834	P6
Jeuss	1'613	4'657	2'396	2'063	963	P6
Kerzers	7'174	7'694	3'959	3'408	11'923	g2
Kleinbösingén	1'477	1'052	541	466	448	Ei
Lurtingen	1'398	2'395	1'232	1'061	401	P6
Meyriez	-5'251	-11'343	-5'837	-5'024	-2'187	g2
Misery-Courtion	9'916	30'208	15'544	13'379	10'899	P6
Muntelier	-13'399	-14'954	-7'695	-6'623	-3'344	g2
Morat	-18'516	-51'506	-26'504	-22'812	-43'747	Ei
Ried	3'802	9'380	4'827	4'154	2'678	P6
Salvenach	2'334	5'583	2'873	2'473	1'264	P6
Ulmiz	2'348	4'406	2'267	1'951	911	P6
Villarepos	2'603	6'377	3'281	2'824	1'444	P6
Bas-Vully	-6'630	-13'823	-7'113	-6'122	-4'160	g2
Haut-Vully	-8'794	-21'829	-11'233	-9'668	-5'892	g2
Wallenried	520	644	331	285	230	P6
total	65'936	128'111	65'923	56'742	61'699	
Sources : CD-R, tableaux 12-2 à 12-6, colonnes 11, 16, 21, 26 et 35.						8 8 13

En bref, une situation polarisée: quel que soit le système, les communes bénéficiaires choisissent celui qui leur apporte le plus en terme de montant (pas forcément en terme de qualité péréquative); les communes "payantes" choisissent le système le moins onéreux sans égard à la formule. Ces résultats justifient a posteriori une démarche par simulation dans laquelle le montant à répartir est le même et dans laquelle la formule péréquative englobe tout le montant, pour mettre à plat les données de la comparaison, faute de quoi les choix sont biaisés et connus d'avance (voir à ce sujet le chapitre 6, section 6.3).

**Tableau 12-10** Systèmes préférés

	Ei	P6	P9	P10	g2
Nombre de communes choisissant le système	8	13	0	0	8
payantes	1	0	0	0	7
bénéficiaires	7	13	0	0	1

## 12.4 Qualité des systèmes péréquatifs

Si l'importance des effets péréquatifs, considérés globalement pour chaque système (tableau 12-7) et les choix individuels des communes en fonction des effets péréquatifs désagrégés par commune (tableau 12-8) donnent une première évaluation des systèmes simulés, on n'a pas vraiment par ce biais des informations sur la qualité péréquative des formules de répartition. Cette dernière section s'arrête sur cette question.

### 12.4.1 La méthode

La méthode servant à mesurer la qualité des systèmes péréquatifs est inspirée de la même démarche que celle ayant été utilisée dans le chapitre 9 pour la péréquation verticale. Elle repose sur une hypothèse à démontrer, une relation fonctionnelle à établir et le choix des variables explicatives.

#### ***Hypothèse à vérifier***

L'hypothèse à vérifier est adaptée de la régression réalisée dans le chapitre 9. L'appliquer à la péréquation intercommunale ne nécessite pas de la modifier. Rappelons ici son contenu: *"... d'une manière générale, les objectifs de la péréquation horizontale de fonctionnement sont: pour la répartition des frais de fonctionnement ou la répartition de l'excédent de dépenses entre les communes, demander plus aux communes riches et moins aux communes pauvres."*

On utilise la régression linéaire pour les cinq systèmes. La forme de l'équation de base qui permet de contrôler si les objectifs sont atteints est ici aussi une droite (sous-section 9.2.1). Appliquée ici telle quelle, elle permet de comparer directement les résultats obtenus. Dans sa forme de base, l'équation se présente comme suit:

$$(8) \quad y_i = a + bx_i$$

- où
- y effets péréquatifs pour le système de répartition S, par commune;
  - x rendement de l'impôt cantonal par commune (RICC);
  - a valeur à l'intersection de la droite résultant de l'équation linéaire et de l'axe des ordonnées, en francs;
  - b pente de la droite, appelée également sensibilité péréquative;
  - i indice pour la commune "i",  $i = 1, \dots, 29$ .

Pour la deuxième partie, dont on a dit qu'elle concerne les résultats de la régression en termes relatifs, il s'agit simplement d'adapter l'équation pour des résultats par habitant (selon la population légale de la commune).

$$(9) \quad \frac{y_i}{H_i} = a + \frac{bx_i}{H_i}$$

### ***La variable explicative [x]***

La variable explicative [x] sert à mesurer la capacité économique ou fiscale des communes. Deux valeurs sont utilisées ici: le rendement de l'impôt cantonal par commune (RICC) en moyenne des années 1998-1999 (en termes absolus) et le rendement moyen de l'impôt cantonal par habitant et par commune (en termes relatifs). On a déjà expliqué dans le chapitre 9 (sous-section 9.2.1) les raisons qui ont amené au choix de ces variables en particulier.

### ***La variable expliquée [y]***

La variable expliquée correspond aux effets péréquatifs (montant total par commune à payer en plus ou en moins) et les incidences péréquatives (même montant calculé par habitant). Ce sont donc à nouveau les relations [RICC – effets péréquatifs] et [RICC par habitant – incidences péréquatives] qui permettent de mesurer l'efficacité des cinq systèmes de répartition.

## **12.4.2 Les résultats en termes absolus**

La régression linéaire permet de calculer les coefficients de corrélation (R) et de détermination ( $R^2$ ). Les objectifs visés sont atteints lorsque  $R = 1$ . Ce coefficient de corrélation indique la relation positive entre les  $x_i$  et les  $y_i$ . Si  $R = 1$ , les communes les plus riches contribuent le plus et les communes les plus pauvres le moins. Si  $R \neq 1$ , le calcul du coefficient de détermination  $R^2$  indique dans quelle mesure la variable indépendante  $x_i$  influence et explique la variable dépendante  $y_i$ . Le niveau de signification, appelé  $\alpha$ , indique le risque d'erreur (ici à 5 %, ce qui signifie un résultat fiable à 95 % s'il se situe entre les valeurs limite du t-test - Howell, 1998: 263 - 306). Les résultats de la régression en termes absolus figurent dans les tableaux 12-10 à 12-14 du CD-R qui sont des "rapports de régression". Ils sont récapitulés dans le tableau 12-15.

**Tableau 12-15 Résultats de la régression linéaire en termes absolus**

seuil de confiance = 95 %					
	Ei	P6	P9	P10	g2
tableau	12-10	12-11	12-12	12-13	12-14
R	0.43	0.54	0.54	0.54	0.57
R <sup>2</sup>	0.18	0.29	0.29	0.29	0.33
a	2237	6403	3295	2836	4494
b	-0.00094	-0.0027	-0.00138	-0.00119	-0.00189
$\alpha$	5%	5%	5%	5%	5%

Sources: tableaux 12-10 à 12-14.

Les cinq systèmes obtiennent un coefficient de corrélation entre 0.43 et 0.57. D'une manière générale, pour aucun d'entre eux, la corrélation est vraiment bonne. Le coefficient de détermination R<sup>2</sup> qui caractérise la part de y<sub>i</sub> expliquée par x<sub>i</sub>, est faible. Le système g2 obtient le R le plus haut, avec 0.57 et une valeur explicative à 33 pour cent. Le coefficient b, ou de gré de sensibilité péréquative, permet de départager les système P6, P9 et P10 qui ont un même coefficient de corrélation. Le système P6 se distingue ici, avec une sensibilité péréquative relativement marquée par rapport aux autres systèmes.

### 12.4.3 La régression linéaire en chiffres relatifs

Les résultats en termes relatifs de la régression figurent dans les tableaux 12-16 à 12-20 du CD-R. Le tableau 12-21 ci-dessous les récapitule.

**Tableau 12-21 Résultats de la régression linéaire en chiffres relatifs**

seuil de confiance = 95 %					
	Ei	P6	P9	P10	g2
tableau	12-16	12-17	12-18	12-19	12-20
R	0.91	0.61	0.61	0.61	0.40
R <sup>2</sup>	0.83	0.37	0.37	0.37	0.16
a	8.25	8.92	4.59	3.95	2.08
b	-0.0030	-0.0025	-0.0013	-0.0011	-0.0004
$\alpha$	5%	5%	5%	5%	5%

Sources: tableaux 12-16 à 12-20

Le résultat diffère quelque peu de la régression linéaire en chiffres absolus. Ici, le système basé sur la capacité financière de la commune, Ei se détache avec un coefficient de corrélation de 0.91. On n'atteint pas les valeurs obtenues dans la régression du chapitre 9, mais les résultats sont globalement meilleurs que dans la régression tirée des montants en valeur absolue. Pour les systèmes P6, P9 et P10, l'amélioration est minime.

De manière globale, ces résultats laissent une impression mitigée des effets de la péréquation horizontale dans un espace réduit comme celui de la collaboration intercommunale. Encore faut-il préciser ici que l'espace de référence est un district, celui du Lac, considéré comme représentatif des situations que l'on trouve à travers le canton pour des associations de communes plus ou moins large. Si on

descend dans une dimension intra-district, l'évaluation et les résultats ci-dessus perdent encore en importance et en impact.

On n'a malheureusement pas pu évaluer les effets péréquatifs des systèmes intercommunaux de péréquation horizontale sur la base des résultats réels. En effet, pour ce faire, il faudrait connaître les montants annuels des excédents de dépenses des associations concernées (M dans le tableau 11-1). Or, ces informations statistiques n'existent tout simplement pas. Il faudrait construire une base de données – ce qui n'entre pas dans le champ de cette étude faute de temps et de ressources humaines et financières. Mais cette démarche devant faire partie des “tâches futures” si l'on veut apprécier à sa juste mesure la péréquation horizontale. Notre prévision, sur la base des connaissances pratiques que nous avons actuellement des comptes des associations de communes est que la démarche de péréquation a plutôt une valeur symbolique, marquant une volonté de solidarité micro-régionale ou de district – mais que son impact financier réel reste modeste en regard des dépenses communales et intercommunales totales. Les positions individuelles des communes par contre, peuvent découler d'enjeux plus conséquents si la répartition des effets péréquatifs – peu importants globalement – se concentre de manière exagérée sur une ou deux – un petit nombre – de communes contributrices.



## Chapitre 13

### Quelques pistes de solutions, en guise de conclusion

Arrivé au terme de cette étude dressant le bilan de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, suggérer quelques pistes de réflexion servira de conclusion. Expliquons au préalable le sens de notre démarche. Il ne s'agit pas, à ce stade, de fournir des solutions toutes faites, mais plutôt de proposer des réponses possibles, des directions de recherche à parcourir. L'analyse que nous avons menée dans ces quelques deux cent pages l'a été de manière strictement factuelle: il fallait en effet donner connaissance des faits et mesurer la péréquation. On se fait beaucoup d'illusions et on exprime passablement de fausses idées sur l'étendue, l'importance et la portée de la péréquation entre le canton et les communes ou entre les communes elles-mêmes. Il fallait donc mettre les choses à plat afin de comprendre ce qui se passe exactement avant d'entamer une seconde étape qui, elle, doit susciter l'échange d'idées et déboucher sur une nouvelle péréquation. Échange d'idées parce que la solidarité entre les collectivités locales n'est pas un thème à expérimenter en laboratoire et à décider une fois pour toute. Dire quelle commune est "riche" - et de quelle "richesse" - et laquelle est "pauvre" est un acte éminemment citoyen et politique. Il doit donc être débattu. Les finances publiques arrivent en seconde étape pour peaufiner des solutions applicables qui reflètent les choix politiques.

#### 1. L'importance de la péréquation actuelle n'est-elle pas exagérée ?

La réponse à cette interrogation est probablement affirmative. Quelques résultats quantitatifs sont rappelés dans l'encadré ci-dessous. Sur la période examinée, allant de 1988 à 2002, 73 transferts financiers entre le canton et les communes ont été identifiés, dont 32 dans le sens [État → communes] et 41 dans le sens inverse [communes → État]. En 2002, il en restait 63 (respectivement 25 subventions cantonales et 38 contributions communales), mais seulement 34 transferts avaient une composante péréquative.

2002	État → communes		communes → État	
Total des transferts	25	65'878'865	38	243'447'672
dont avec péréquation	9	14'338'895	25	209'126'735
Programmes péréquatifs :				
étudiés	4	8'909'220	24	191'962'181
écartés	5	5'429'675	1	17'164'494
Effets péréquatifs		173'458		11'709'010

Sources : tableaux 8-7 et 9-8

Les effets péréquatifs n'atteignent guère plus de 5 % du total des montants transférés. Mais si l'on prend en considération les comptes communaux, en 2001 par exemple, le total des transferts [communes → État] représentait une proportion de 23 pour cent (226 millions de contributions des communes à des dépenses cantonales pour 977 millions de dépenses). Comme les effets péréquatifs

représentent 5 % du total des montants transférés, cela veut dire en tout 5 % de 23 %, soit 1,15 % des dépenses de fonctionnement. On est loin des proportions pharaoniques que l'on perçoit dans certaines discussions ou dans certains discours.

Il est vrai toutefois que cette perception générale doit être nuancée parce que les effets péréquatifs jouent spécialement dans deux domaines, celui de l'enseignement et celui des affaires sociales (tableau 4-6) pour des parts importantes des dépenses communales (tableau 4-7) :

- ✓ Pour l'enseignement, les contributions des communes aux dépenses cantonales représentaient en 2001, 53 % des dépenses communales pour ce chapitre. Comme la part péréquative atteint 70 % et le coefficient péréquatif 11 pour cent de cette part (tableau 9-2), le résultat transposé sur la dépense totale aboutit à un effet de  $0,11 \times 0,70 \times 0,53 = 4 \%$  environ – ce qui est plus que le 1,15 % mentionné avant, même si cela reste modeste.
- ✓ Pour les affaires sociales, les transferts entre les communes et le canton représentent plus de 59 % des dépenses communales pour cette fonction (tableau 4-7). La part péréquative varie entre 50 % du transfert, dans la majorité des cas, et 100 % pour les avances non récupérées sur les pensions alimentaires et l'aide aux victimes d'infraction (tableaux 9-1, 9-3, 9-4 et 9-6). Comme le coefficient péréquatif varie entre 9,4 % (tableau 9-1) et 10,3 % (tableau 9-3), en admettant un 10 % pour simplifier, l'effet péréquatif est au mieux de  $0,10 \times 0,50 \times 0,59 =$  environ 3 % des dépenses communales de fonctionnement pour ce chapitre – ce qui est toujours un résultat modeste.

La mesure quantitative étant établie, on peut se poser un certain nombre de questions sur l'architecture des formules péréquatives, qui sont autant de pistes de réflexion.

## ***2. Faut-il lier la péréquation des ressources à des dépenses ?***

La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg est de fait une péréquation des ressources. Même si les supports de péréquation sont des dépenses liées à des tâches spécifiques, les formules de péréquation ne font pas référence à des “dépenses moyennes”, à des “normes” de prestation ou à des “coûts”. Une telle référence n'apparaît qu'une seule fois: le facteur CORR dans la formule des contributions des communes aux dépenses cantonales pour l'école primaire; mais il s'agit ici d'un plafond et non d'un critère de répartition.

Une première question est donc de se demander s'il est judicieux d'utiliser des dépenses comme “support” de péréquation (le montant M à répartir dans l'architecture des formules de répartition – sous-section 7-3)? Quelques observations peuvent être formulées à ce sujet.

- ✓ Comme on le voit dans l'encadré récapitulatif ci-dessus, le “support” est utilisé de manière asymétrique: pour 38 transferts [communes → État], on trouve 25



contributions avec un élément péréquatif, mais seulement pour 9 subventions cantonales sur 25 dans le sens [État → communes]. Et sur ces 9, il a fallu en écarter 4 en raison de leur caractère "ad hoc" ne touchant que quelques communes (voir sous-section 9.1 in fine) – ce qui accentue l'asymétrie de traitement.

- ✓ Autre exemple d'asymétrie: la loi cantonale sur les hôpitaux fixe simplement la part de l'excédent des dépenses que doivent prendre en charge les communes pour les hôpitaux de district, via l'association de communes; mais pour les communes du district de la Sarine, elle fixe aussi la clé de répartition comprenant une formule péréquative.
- ✓ En basant la péréquation des ressources sur un support "dépenses", la politique péréquative perd une partie de sa prévisibilité et de sa visibilité: elle fluctue d'une année à l'autre selon les variations des dépenses, l'apparition ou la disparition d'un transfert. Trois exemples situent le problème.
  - Prévisibilité: elle touche aux variations annuelles des dépenses, qui entraînent la péréquation par effet de domino. Ainsi, les contributions des communes aux établissements pour personnes âgées ont passé de 9.3 millions de francs en 1997 à 4,4 millions en 1998 et à 7.8 millions en 1999, puis à 11.5 millions en 2002. En cinq ans, ce poste enregistre ainsi des variations de -52 pour cent entre 97 et 98, de +77 % entre 98 et 99, ou même de +161 % entre 1998 et 2002 (tableau 2-1, rubrique 5). On a ici des variations extrêmes qui rendent la péréquation difficilement gérable.
  - Un second exemple affecte la prévisibilité de la péréquation: celui du régime transitoire mis en place de 2003 à 2006 pour la prise en charge des excédents des dépenses des hôpitaux de district (Annexe 3-A, fiche 40). On a ainsi une modification, certes modeste, de la péréquation sur trois ans: est-ce voulu et mesuré dans le contexte global de la politique péréquative ou plus simplement une mesure "ad hoc", quasi accidentelle dans la perspective globale ?
  - Visibilité: les contributions des communes aux dépenses cantonales consacrées au trafic régional sont apparues la première fois en 2002 avec une composante péréquative (Annexe 3-A, fiche 65). Nous n'avons pas trouvé trace d'une étude publiée estimant la variation à la marge que cette nouvelle mesure péréquative apportait à la politique péréquative intercommunale dans son ensemble. Il n'y a donc pas de point de repère, au-delà de savoir que cette mesure apporte "plus de péréquation".

### **3. *Lier la péréquation à des dépenses: un handicap pour une nouvelle répartition des tâches ?***

Le fait d'instrumentaliser la péréquation par le support "dépenses" pose la question de sa relation avec les programmes de nouvelle répartition des compétences entre le canton et les communes. Une première complication

survient lorsque l'efficacité d'une politique publique voudrait qu'on ne l'attribue plus qu'à un seul niveau de gouvernement, canton ou communes – ce qui devrait aussi entraîner la disparition des transferts financiers existant avant la réforme. Face à une telle solution, qui devient nécessaire du point de vue de l'allocation des ressources et de la responsabilité budgétaire, deux scénarios sont possibles.

- ✓ On admet la nouvelle répartition de la tâche; le transfert financier disparaît et avec lui la péréquation. Dans ce cas, la politique péréquative est subordonnée à la répartition des tâches – elle devient un “accident” au sens statistique. Avec la réforme, on prend acte de sa disparition.
- ✓ Ou bien la dimension péréquative est jugée indispensable, et dans ce cas elle bloque la réforme des tâches qui la ferait disparaître. Elle devient un corps étranger, introduisant une conséquence perverse dans la réflexion allocative guidant la nouvelle répartition des tâches.

Deux exemples servent à illustrer ces scénarios.

(i) Que se passerait-il si le canton décidait de centraliser non plus seulement la planification, mais encore la gestion des hôpitaux de district ? Disparaîtrait un volume important de transferts, à dimension péréquative par les clés de répartition des associations pour les hôpitaux de district et par la loi pour les communes du district de la Sarine. Faut-il accepter cette conséquence comme un fait incontournable, avec une diminution de la péréquation, ou bien faut-il chercher des compensations – et lesquelles ?

(ii) Quelles seront les conséquences internes au canton si la réforme fédérale concernant la péréquation et la nouvelle répartition des tâches est menée à terme ? Le projet prévoit la reprise totale par la Confédération de certaines dépenses sociales, telle la part du financement public de l'AVS et de l'AI, ou le report complet d'autres tâches sur les cantons. Or, à l'interne, plusieurs rubriques de transferts financiers entre le canton et les communes, avec des composantes péréquatives, seront touchées. Si les parts des cantons à l'AVS, par exemple, ne devaient plus être demandées, la contributions des communes à cette part cantonale tomberait et, avec elle, une composante de la péréquation. Quid ?

On constate à l'aide de ces exemples, qu'un support “dépenses” pour la péréquation des ressources crée d'indiscutables difficultés dès lors que les rapports entre niveaux de gouvernement et les attributions de compétence s'inscrivent dans un environnement politique en mutation. Les conditions cadres du secteur public, y compris le secteur public fribourgeois, sont désormais bien moins stables dans le temps qu'elles l'étaient au milieu des années septante, au moment où le système actuel a été introduit (et qui a perduré jusqu'à ce jour avec quelques retouches – voir sous-sections 1.2 et 5.2). On doit s'y accommoder. Une des manières de contourner le problème ne serait-elle pas de passer à une péréquation directe des ressources par la création d'un fonds de péréquation ?

#### **4. Comment mesurer la capacité financière des communes ?**

L'indicateur actuel de capacité financière des communes se fonde sur une formule combinant le RICC et des indicateurs de besoins (sous-section 5-1). Comme on l'a dit, l'éventail des données statistiques permettant d'évaluer la capacité financière relative des communes est restreint parce que les communes sont de "petites économies ouvertes". Impossible donc de prendre des mesures telles que le PIB ou l'équivalent du revenu cantonal par habitant, désagrégé au niveau communal: les débordements sont trop nombreux. On en est donc réduit à prendre des mesures fiscales, telles les bases d'impôts ou les rendements d'impôts (ce qu'on appelle une mesure de type RTS pour "Representative Tax System". Cette approche s'est d'ailleurs généralisée dans maintes politiques péréquatives tant dans les cantons en Suisse qu'au niveau local dans plusieurs pays européens et au Canada, parce qu'elle est de mieux en mieux comprise et techniquement maîtrisée.

Faut-il limiter le critère fiscal au seul impôt direct, ou d'autres formes d'impôts pourraient-elles servir ? Si la mesure de la capacité fiscale devait contenir plusieurs formes d'impôts, il faudrait veiller à deux aspects au moins. Le premier est de les combiner dans un indice global en veillant à donner à chacun une importance qui correspond à leur poids dans la recette totale des impôts pris en compte. Le second concerne la distinction nécessaire entre impôts dont le rendement est relativement régulier, "structurel", et impôts irréguliers ou fortement influencés par la conjoncture. De ce point de vue, par exemple, prendre en compte la mesure de l'impôt sur les véhicules dans les communes satisfait au critère de stabilité de la recette fiscale, tandis que les impôts sur les mutations immobilières ou sur le bénéficiaire en capital sont des mesures impropres, parce que les rentrées fiscales sont trop variables d'une année à l'autre. Cette instabilité de certaines recettes dans la masse des recettes fiscales est d'autant plus critique que les communes sont petites – donc avec des rendements modestes pour les impôts réguliers.

#### **5. Faut-il rattacher à la mesure fiscale des indicateurs de besoins ?**

Du point de vue théorique, la réponse est plutôt négative: on mélange en effet deux objectifs qui ne sont pas les mêmes. L'annexe 13-A au présent chapitre (dans le CD-R) explique les différences entre ces deux formes de péréquation et leurs enjeux. La règle à respecter dans les politiques publiques, économiques et sociales, est: "un objectif, un instrument". La tendance actuelle est d'ailleurs de séparer clairement péréquation des ressources et péréquation des besoins – à l'instar de ce que propose le futur nouveau régime péréquatif fédéral. Encore faut-il souhaiter ajouter à la péréquation des ressources une péréquation des besoins !

Ce deuxième volet, qui n'existe pas aujourd'hui dans le canton de Fribourg, est par ailleurs sujet à de virulentes controverses tant en ce qui concerne l'opportunité de l'introduire qu'en ce qui concerne sa "mesure". Une première école estime qu'il serait mieux de renforcer la péréquation des ressources – en fait, donner plus de moyens financiers aux communes "pauvres" – plutôt que de mettre en place

une péréquation des besoins. La péréquation des ressources est celle qui respecte le mieux l'autonomie communale parce qu'elle n'influence pas les choix dépensiers (ou les économies) des communes. Une péréquation des besoins risque d'inciter les résidants à exiger de la commune qu'elle fournisse des prestations comprises dans la "norme" cantonale des besoins mais pas indispensables localement.

L'autre difficulté, bien plus grande celle-là, à laquelle se sont confrontés tous les systèmes péréquatifs est celle de la définition des "besoins" – à distinguer des dépenses (qui sont des "besoins" satisfaits) et des coûts de production des services collectifs locaux. Les pierres d'achoppement sont (i) de préciser quelles sont les fonctions pour lesquelles des "besoins" seraient définis pour toutes les communes, afin de respecter l'universalité de la politique péréquative, et (ii) quelle est la hauteur de la "norme" servant de référence pour chaque besoin – la stratégie d'une commune étant de faire passer ses préférences pour des normes afin de les faire valoir dans la péréquation. Un autre aspect, souvent confondu avec la péréquation des besoins, est celui des coûts de centralité, qui opposent communes urbaines et communes rurales, commune centre et communes périphériques. Les coûts de centralité sont souvent – mais pas exclusivement – des coûts liés aux activités économiques, aux mouvements pendulaires, aux effets d'encombrement et de débordement des BCL entre les communes d'une agglomération, et ne concernent pas l'ensemble des communes d'un canton. Il faut alors résoudre ces problèmes dans l'espace urbain, ce qui appelle d'autres instrument qu'une péréquation des besoins à l'échelle cantonale.

#### **6. Une classification des communes: est-ce bien utile ?**

L'introduction d'un système de classification des communes à partir des indices de capacité financière est, nous l'avons vu dans le chapitre 5, une spécialité fribourgeoise qui pose bien des problèmes. On n'en mentionnera que deux.

(i) Le premier est la nécessité d'ajuster le calcul des seuils en recourant à des probabilités pour donner a priori à chaque classe (six ou douze dans la simulation que nous avons faite – section 6.2) une ouverture égale afin de répartir les communes sur chaque marche de cet escalier. Mais, malgré cette correction ex ante, on doit constater que le résultat ex post n'est pas à la hauteur des attentes: il y a bien plus de communes en classes 4, 5 et 6 qu'en classe 1, 2 et 3. On ajoutera encore que lorsque les associations de communes utilisent une pondération à 9 ou 10 classes (sous-section 11.1.3), aucune correction n'est faite pour corriger les probabilités d'accès à chaque classe, ce qui ne manque pas de fausser partiellement les résultats.

(ii) Le second problème, déjà mentionné (sous-sections 5.4.2 et 6.3.2), est "l'effet de seuil" que subirait une commune qui passerait d'une classe à l'autre lorsque les capacités financières sont recalculées, chaque deux ans actuellement. Cet effet de seuil est particulièrement problématique dans le sens allant de la classe 6 à la classe 1 parce que cela renchérit par à-coup les contributions des

communes aux dépenses cantonales. En outre, l'écart dépend entièrement des valeurs de pondération données dans l'échelle, par exemple de 6 à 1 pour les classes 1 à 6. Or, l'étude montre que ces pondérations ont varié pour des raisons ad hoc, décidées dans un compromis facilitant une solution du moment, sans égard à l'objectif visé général et à long terme voulu dans la péréquation par le calcul de la capacité financière des communes.

Critiquée, la classification n'a toujours pas disparu du paysage péréquatif fribourgeois. Les blocages sont probablement dus au fait que le passage à une échelle continue basée sur les indices de capacité financière adoucirait les effets péréquatifs, comme le montre le graphique 6-B (page 130).

### 7. *Quelle(s) formule(s) ?*

Mais on peut remédier à cette conséquence en abandonnant la formule actuellement utilisée (sous-sections 6.2.2, 7.4.3 à 7.4.5) pour passer à une forme exponentielle de type  $2,71828^{E_i \times \text{valeur}}$  où  $E_i$  est l'indice de capacité financière de la commune  $i$ . Le facteur "valeur" dans l'exposant doit être négatif pour des parts à des recettes, ou inversement positif pour des versements au fonds de péréquation (d'autres combinaisons sont possibles, comme par exemple une alimentation du fonds égale en franc par habitant, et des versements péréquatifs). Or on sait que dans une fonction exponentielle, l'augmentation de la valeur de l'exposant augmente l'inclinaison de la fonction, donc la sensibilité péréquative (l'équivalent de la pente ou valeur "b" dans la fonction linéaire donnée dans la section 9.2) (Downling, 1992:162). On aurait alors une situation claire dans laquelle, une fois débattue la question relative à la mesure de la capacité financière, le politique aurait à négocier la valeur de l'exposant, ce qui correspond au degré de solidarité souhaité entre communes "riches" et communes "pauvres". Une telle fonction a aussi l'avantage de ne pas permettre par la suite des manipulations ad hoc des formules péréquatives selon des compromis négociés à court terme. Une modification du degré de solidarité est toujours possible, mais doit s'inscrire en tant que telle dans un débat sur la politique péréquative, et non pas se faire de manière isolée pour telle mesure ou pour telle année.

Ces suggestions et pistes de réflexion sont complétées par une annexe 13-A à ce chapitre, donnée dans le CD-R. Cette annexe propose une série de questions, par thème, sur la péréquation des ressources et des besoins, en faisant ressortir les contenus et les enjeux de la solidarité intercommunale en recettes et en dépenses.

