

rîwSSS
'AW

uvi
I UNIVERSITAS
I FRIBURGENSIS

BENEFRI 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 Tôth, Anick Baumann,
Olivier Dousse, An-Phong Nguyen et Gaétan Carrel

Fribourg, le 25 février 2004

Table des matières

Préface

Chapitre 1 Historique de la péréquation à Fribourg, de 1876 à 2003	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

Première partie LES FLUX FINANCIERS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES 19

Chapitre 2 Méthode d'analyse et inventaire des flux	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
Chapitre 3 L'analyse institutionnelle des flux selon la classification fonctionnelle	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
Chapitre 4 Les résultats de l'analyse	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
Deuxième partie	LE CALCUL DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE ET LA CLASSIFICATION DES COMMUNES	93
Chapitre 5	La démarche péréquative	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
Chapitre 6	Comparaison des scénarios péréquatifs par simulation	119
6.1	Méthode	119
6.2	Scénarios	120
6.2.1	Scénario 0: distribution basée sur H;	121
6.2.2	Scénario Ej: 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
Troisième partie	ETUDE DE LA PEREQUATION VERTICALE	133
Chapitre 7	Les transferts financiers péréquatifs de fonctionnement	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

Chapitre 8 Estimation par simulation des effets péréquatifs	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
Chapitre 9 Résultats des estimations péréquatives	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
Quatrième partie ÉTUDE DE LA PÉREQUATION HORIZONTALE	185
Chapitre 10 Les étapes de l'analyse	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 p	195
10.3 Fiches techniques des associations de communes avec péréquation	195
Chapitre 11 Les modes de péréquation dans les associations de communes	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

Chapitre 12	Évaluation des systèmes de péréquation horizontale	209
12.1	La méthode	209
12.2	Les systèmes	211
• 12.2.1	Le système 0	211
12.2.2	Le système Ej	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 F importance de l'effet péréquatif	218
12.3.2	Évaluation dans l'hypothèse d'un yote 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
Chapitre 13	Quelques pistes de solutions, en guise de conclusion	227

Liste des tableaux

Liste des schémas, graphiques et annexes

Références