

**Rapport explicatif  
accompagnant le projet de loi  
modifiant la loi sur la  
péréquation financière intercommunale**

**TABLE DES MATIERES**

<b>1    Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2    Instruments parlementaires et autres interventions</b>	<b>2</b>
2.1 <i>Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11)</i>	2
2.2 <i>Motion Alfons Piller / Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11)</i>	3
2.3 <i>Autres interventions et requêtes</i>	3
<b>3    rapport du groupe de travail</b>	<b>4</b>
3.1 <i>Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale</i>	4
3.2 <i>Résultats du Rapport d'évaluation</i>	4
3.2.1    Première partie : La péréquation des ressources	5
3.2.2    Deuxième partie : La péréquation des besoins	5
3.2.3    Troisième partie : Nouveaux indicateurs	6
3.2.4    Quatrième partie : Synthèse et propositions	7
<b>4    Commentaire des modifications légales</b>	<b>7</b>
<b>5    Conséquences du projet</b>	<b>10</b>
5.1 <i>Conséquences pour l'Etat</i>	10
5.1.1    Conséquences financières	10
5.1.2    Autres conséquences	11
5.2 <i>Conséquences financières pour les communes</i>	11
<b>6    Conformité du projet au droit supérieur</b>	<b>11</b>
<b>7    Répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>11</b>
<b>8    Appréciation sous l'angle du développement durable</b>	<b>11</b>

**1    INTRODUCTION**

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI, RSF 142.1) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; avec les calculs de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2017, le système connaît sa septième année d'application.

La péréquation financière assure la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts :

- > La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument détermine les ressources prises en compte afin de mesurer les différences entre les communes. L'instrument des ressources mesure pour chaque commune un indice du potentiel fiscal (IPF) calculé sur la base des huit types d'impôts réguliers qui procurent l'essentiel des ressources communales.
- > La péréquation des besoins est l'instrument visant le volet des dépenses. Pour mesurer les différences des besoins entre les communes, dix tâches ont été retenues exprimées à l'aide de cinq critères. L'instrument des besoins est défini par l'indice synthétique des besoins (ISB), addition des cinq critères partiels.

Le principe d'une évaluation périodique figure de manière générale dans les lois récentes de péréquation financière. Cet instrument permet de mesurer les effets d'une loi, ou à tout le moins de les estimer et de proposer des ajustements nécessaires. Ainsi l'article 20 LPFI prévoit l'évaluation périodique du système de péréquation. Tous les quatre ans, une telle évaluation doit être effectuée, la première devant intervenir après trois ans d'application au plus tard. Le processus d'évaluation doit notamment examiner les objectifs et la performance de chaque instrument, la pertinence des critères et leur pondération.

Les travaux relatifs à cette évaluation ont abouti à un rapport dont les résultats et les conclusions font l'objet des propositions de modification de la LPFI et du présent rapport.

## **2 INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES ET AUTRES INTERVENTIONS**

La mise en œuvre de la péréquation financière a suscité un certain nombre d'interventions, tant au niveau du Grand Conseil qu'individuellement de la part de communes. Précédemment, lors des travaux de la réforme du système péréquatif, plusieurs demandes ont été émises afin d'y intégrer certains éléments spécifiques. On rappelle ci-dessous les interventions et requêtes, ainsi que les suites qui leur ont été données.

### **2.1 Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11)**

Hormis les différences entre les effets financiers nets annoncés et ceux constatés en raison du changement de système (de la classification à la péréquation), le député s'inquiétait du fait que les communes dont la capacité financière est la plus faible sont pénalisées avec la péréquation et demande quelles mesures seront prises pour remédier à ces distorsions.

Il a été rappelé que la réforme du système de solidarité avait notamment pour but une redistribution plus favorable aux communes centres – en partie au détriment des communes dites rurales – par le biais de la péréquation des besoins. En général, il était constaté que les communes centres contribuaient fortement financièrement au système de classification. La péréquation des besoins doit corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (enfants en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées).

La loi étant susceptible d'être adaptée à la suite de la première évaluation, les critères du système seront alors réexaminés afin d'en corriger les éventuelles distorsions.

## **2.2 Motion Alfons Piller / Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11)**

Afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques des communes de montagne, les motionnaires invitaient le Conseil d'Etat à modifier la loi sur la péréquation en intégrant deux critères supplémentaires, prenant en considération la longueur des routes (critère infrastructurel) et l'altitude (critère géo-topographique). En outre, ils demandaient d'anticiper la première évaluation du système de péréquation sans attendre le délai de trois ans fixé par la loi, arguant que la portée du nouveau système de péréquation est trop importante dans ses effets financiers.

La prise en compte du critère de longueur des routes communales a été préconisée, tant au sein du Comité de pilotage du projet de réforme que lors des délibérations du Grand Conseil. Il était cependant relevé la difficulté de son utilisation en raison de l'inexistence, en l'état, de statistiques fiables en la matière. En fonction de l'avancement des travaux quant à l'établissement d'un inventaire routier susceptible de répondre aux conditions de neutralité, d'objectivité et de fiabilité des statistiques disponibles, la prise en compte de ce nouveau critère devrait être examinée lors de la première évaluation de la péréquation.

Se basant sur les réserves émises par les experts concepteurs de la réforme de la péréquation intercantonale, la prise en compte du critère de l'altitude posait la question de sa pertinence et notamment quelles charges supplémentaires pour les communes pouvaient être imputées à ce critère.

Le Conseil d'Etat relevait enfin que l'évaluation d'un système de péréquation nécessite un minimum de recul pour en analyser la pertinence de ses critères et ses effets financiers. Anticiper cette évaluation après une seule année d'application ne permettrait aucunement cette analyse objective.

## **2.3 Autres interventions et requêtes**

À l'instar de la question et de la motion mentionnées ci-dessus, des communes sont intervenues auprès du Conseil d'Etat notamment pour l'introduction d'un critère géo-topographique et la meilleure prise en compte des communes périphériques par rapport aux communes centres. Ces questions ayant été traitées dans les deux instruments parlementaires, on rappellera par contre ici deux requêtes qui ont fait par ailleurs l'objet d'une analyse approfondie de cette première évaluation.

### *Critère de l'aide sociale*

Le Comité de pilotage accompagnant les travaux de réforme de la péréquation, le Conseil d'Etat et les parlementaires ont émis le vœu de disposer d'un véritable critère relatif au risque social. Ne disposant pas alors de données statistiques spécifiques publiées, il a été admis que le critère « de remplacement » de la densité de la population permettait, bien qu'approximativement, de mesurer ce besoin. En fonction d'éventuelles nouvelles statistiques disponibles lors de la première évaluation du système, ce critère pourrait être réanalysé.

### *Critère des transports scolaires*

La mise en œuvre de la nouvelle loi scolaire implique que les dépenses relatives aux transports des élèves seront transférées en totalité à la charge des communes. La question d'intégrer ce besoin comme nouveau critère dans la péréquation financière a été soulevée par l'Association des communes fribourgeoises, relayées ensuite dans les débats parlementaires. Ce critère a fait l'objet d'une analyse spécifique de la première évaluation et du présent rapport.

Pour répondre à ces différentes interventions, le groupe de travail institué a rédigé un rapport d'évaluation.

### **3 RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL**

#### **3.1 Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale**

Les travaux préparatoires menant à l'évaluation du système péréquatif ont débuté dès l'automne 2013, menés par le Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté. Par arrêté n° 2014-371 du 29 avril 2014, le Conseil d'Etat a institué le « Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale » (GT Evaluation péréquation). Ce dernier a siégé de mai 2014 à mai 2015 durant dix séances et était composé de la manière suivante :

Présidence	Marie Garnier, Conseillère d'Etat Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts
Association des communes fribourgeoises	Nadia Savary, Présidente, Syndique de Cugy Yves Menoud, Syndic de Bulle Christian Brechbühl, Syndic de Morat Didier Steiner, Syndic de Treyvaux Jacques Pollet, Chef du Service des finances de la Ville de Fribourg
Conférence des préfets	Willy Schorderet, Préfet de la Glâne
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	Samuel Russier, Secrétaire général
Administration des finances	Steve Perritaz, Conseiller économique
Service de la statistique	Pierre Caille, Chef de service
Service des communes	Gérald Mutrux, Chef de service Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe Gilles Ballaman, Conseiller économique

Les résultats de cette évaluation et l'analyse des nouveaux critères ont fait l'objet du rapport « Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg »<sup>1</sup> (ci-après « Rapport d'évaluation »), édité en juillet 2015. Le volume de ce document n'a pas permis sa traduction complète, c'est pourquoi un résumé a été rédigé (« Résumé exécutif ») qui a fait l'objet d'une traduction (« Kurzfassung »). Ces documents sont publiés sur le site internet du Service des communes : [www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom), sous la rubrique *Péréquation financière → Rapports d'expert*

#### **3.2 Résultats du Rapport d'évaluation**

La péréquation financière a pour objectif d'assurer la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts que sont la péréquation des ressources, par l'établissement d'un indice du potentiel fiscal (IPF), et la péréquation des besoins, mesurée par l'indice synthétique des besoins (ISB). La performance du système a été analysée sous l'angle des deux instruments, l'instrument des besoins de manière plus détaillée. Ainsi le Rapport est structuré en quatre parties :

---

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, Etat de Fribourg, 27 juillet 2015

- > analyse de la performance de l'instrument des ressources
- > analyse de la performance de l'instrument des besoins
- > analyse de l'intégration de nouveaux indicateurs des besoins
- > en synthèse, les propositions de changement

### **3.2.1 Première partie : La péréquation des ressources**

L'analyse de performance de l'instrument des ressources s'est focalisée sur les éléments suivants :

- > les impôts pris en compte (p. 40)
- > leur pondération pour le calcul de l'IPF (p. 41)
- > le montant mis à disposition, financé par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes au potentiel fiscal plus faible (p. 41)
- > la formule de répartition proportionnelle du montant disponible, tant entre communes contributrices qu'entre communes bénéficiaires (p. 42)

L'analyse de ces quatre variables permet de conclure que le système de calcul de la péréquation des ressources donne des résultats conformes à l'attente et aux objectifs fixés par la LPFI ; il n'y a dès lors pas de motif objectif nouveau justifiant un changement (pp. 47-48).

### **3.2.2 Deuxième partie : La péréquation des besoins**

L'instrument des besoins a également été analysé sous les quatre variables le composant :

#### *Critères de causalité (p. 68)*

Basé sur dix tâches groupées en cinq catégories, le calcul de la péréquation des besoins utilise cinq critères de causalité :

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique
- > nombre de personnes âgées de 80 ans et plus
- > nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire

Seule la densité de la population, servant à mesurer les besoins de l'aide sociale, a été mise en question. Un indicateur susceptible de le remplacer a été testé mais n'apporte pas d'amélioration substantielle au résultat. De plus, pour des raisons de cohérence, il y aurait lieu de modifier la répartition actuelle entre communes intra-districts des dépenses de l'aide sociale en une répartition intercommunale sur l'ensemble du canton.

À relever que, pour le critère du taux d'emploi, la notion de nombre d'emplois à plein temps ne fera plus l'objet de statistiques fédérales, mais sera remplacé par la notion du nombre d'équivalents plein temps.

#### *Pondération des critères (p. 68)*

La pondération pratiquée s'écarte de la méthode stricte fondée sur les montants des dépenses communales des tâches de référence, prenant en compte le montant total de la dépense de la tâche de référence même si celle-ci est utilisée dans plusieurs critères. En conséquence, les besoins techniques (routes et transports publics) sont artificiellement surévalués au détriment des besoins dits sociaux (personnes âgées et enfants).

### *Montant et financement de l'instrument des besoins (p. 75)*

Le lien et la proportion institutionnels entre le montant de l'instrument des besoins (50 %) et celui des ressources entraînent un effet modérateur. Pour exemple, l'augmentation du volume financier de l'instrument des besoins financé exclusivement par l'État entraînerait parallèlement l'augmentation de l'instrument des ressources dans une double mesure : cela supposerait que les communes contributrices des ressources auraient à supporter ce montant supplémentaire.

### *Formule de répartition (p. 76)*

L'utilisation d'une formule progressive de répartition du montant des besoins (ISB élevé à la puissance 4) correspond à l'intensité de solidarité voulue dans l'évaluation des besoins des communes ; à relever que d'autres valeurs – supérieures et inférieures – ont été testées.

Le système de péréquation des besoins donne des résultats conformes aux attentes de la législation, tant du point de vue du montant, de son financement et de la formule de répartition. Il y aurait lieu cependant de tenir compte des situations évolutives et techniques et de revoir la pondération des critères (p. 80).

### **3.2.3 Troisième partie : Nouveaux indicateurs**

Durant les premières années de mise en œuvre de la péréquation, diverses demandes ont été formulées pour une meilleure prise en compte des besoins dans trois domaines :

#### *Transports scolaires (p. 98)*

La reprise des transports scolaires (nouvelle loi scolaire) suppose une charge supplémentaire pour les communes. Cependant cette tâche, bien que non traitée par un critère spécifique, est déjà comprise dans la péréquation des besoins : elle représente moins de 3 % des dépenses scolaires prises en compte dans le système. Ce besoin ne peut pas actuellement être déterminé par une statistique fiable telle qu'exigée pour la stabilité du système de péréquation (statistique publiée, disponible et non manipulable) ; de plus, elle ne sera entièrement à charge des communes qu'à partir d'août 2018. Ce critère pourra éventuellement faire l'objet d'une analyse lors de la prochaine évaluation de la péréquation.

#### *Dépenses sociales*

Deux tâches ont été analysées :

- > Du fait de l'évolution des législations et des tâches communales, il y a lieu d'intégrer le nouveau besoin en structures d'accueil de la petite enfance avec comme critère de causalité le nombre d'enfants de 0 à 4 ans (p. 112).
- > Bien qu'elles en assument à raison de 55 % la charge d'exploitation, les communes ne disposent d'aucune compétence décisionnelle en matière d'institutions spécialisées pour personnes handicapées et inadaptées. Cette tâche est externalisée auprès des institutions spécialisées, les autorisations et la surveillance sont dévolues au canton ; la participation des communes est répartie entre elles proportionnellement à la population, donc sans lien de causalité. Pour ces raisons, l'intégration de ce besoin dans la péréquation ne se justifie pas (p. 115).

#### *Routes communales (p. 116)*

La demande concernant cet indicateur est de séparer les frais d'entretien des routes communales de l'ensemble des dépenses communales pour les transports publics, les premiers étant sous-évalués actuellement. À l'instar des transports scolaires, l'analyse s'est heurtée à l'impossibilité à court terme de disposer d'une statistique fiable du réseau routier communal pour l'établissement de ce critère distinct. Il y aurait lieu de mettre en regard le coût de développement d'une application in-

formatique nécessaire à ressortir cette statistique et les effets financiers obtenus à l'établissement de ce nouveau critère. Sans nouveaux éléments statistiques, il est proposé de maintenir le statu quo.

### **3.2.4 Quatrième partie : Synthèse et propositions**

En conclusion aux travaux d'évaluation de la péréquation, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts soumettait le Rapport du Groupe de travail au Conseil d'Etat en émettant des propositions suivantes (pp. 130-136) :

- > L'instrument des ressources répond aux attentes de la loi sur la péréquation. Dans ce sens, il n'y a pas de motif objectif justifiant un changement.
- > L'instrument des besoins donne des résultats conformes à l'objectif fixé dans la loi. Cependant, il y a lieu de revenir à une pondération stricte des critères par rapport aux dépenses de référence, telle qu'adoptée par le CoPil Péréquation 2007 lors des travaux menant à la réforme du système de péréquation.
- > En raison des nouvelles statistiques annuelles disponibles, l'indicateur du nombre d'emplois à plein temps doit être remplacé par celui du nombre d'équivalents plein temps dans le critère du taux d'emploi.
- > La péréquation des besoins intègre le nouveau critère du nombre d'enfants de 0 à 4 ans, justifié par les dépenses communales spécifiques pour les structures d'accueil de la petite enfance.

Pour répondre à ces propositions, la LPFI devra être modifiée en conséquence.

## **4 COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS LEGALES**

### ***Art. I Modification***

Le projet de loi modifie tant les dispositions de la LPFI que les formules annexées :

#### ***Art. 11 let. b***

La notion du « nombre d'emplois à plein temps » ressortait des statistiques du Recensement fédéral des entreprises, publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Elle correspondait aux emplois avec un taux d'occupation entre 90 et 100 % de la durée hebdomadaire habituelle de travail d'une entreprise. Ces données statistiques étaient publiées périodiquement (environ tous les cinq ans), pour la dernière fois en 2008.

L'« Annuaire statistique du canton de Fribourg 2015 » a publié pour la première fois la nouvelle statistique 2012 du « nombre d'équivalents plein temps » tirée de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'OFS, remplaçant le Recensement des entreprises. Ainsi, toute personne qui exerce une activité indépendante ou salariée dont le revenu est obligatoirement soumis à cotisation AVS (salaire de 2'300 fr. au minimum par an) constitue un emploi. Le nombre d'équivalents plein temps est déterminé par l'addition des emplois, à plein temps et à temps partiels.

L'avantage de cette nouvelle statistique réside dans le fait qu'elle est publiée annuellement comme les autres données prises en compte dans l'établissement des indices des ressources et des besoins. Cependant, par rapport aux données de l'ISB, la publication de la statistique STATENT est décalée d'une année. Pour la conformité des références annuelles, l'article 23 al. 2 est modifié en conséquence (voir commentaire y relatif).

### ***Art. 11 let. f (nouvelle)***

Comme proposé par le GT Evaluation péréquation, l'évolution des législations et des politiques sociales implique une nouvelle tâche communale relative aux structures d'accueil de la petite enfance. Ainsi ce besoin, avec comme critère de causalité le « nombre d'enfants de 0 à 4 ans » pour les dépenses de référence le chapitre comptable 540 *Structures d'accueil de la petite enfance*, est intégré dans le calcul de l'ISB.

L'intégration de ce sixième indice partiel modifiera la pondération des cinq autres existant actuellement. A relever que la pondération des critères fait également l'objet d'une modification de la LPFI (art. 13 al. 2<sup>bis</sup> [nouveau]).

### ***Art. 13 al. 2 let. e***

Cette précision est nécessaire afin d'harmoniser la notion « nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire » que l'on retrouve également dans l'article 11 let. e et de la différencier des enfants de moins de 4 ans (cf. commentaire ci-dessous).

### ***Art. 13 al. 2 let. f (nouvelle)***

Le nouvel indice partiel de la « petite enfance » doit être expliqué par les dépenses de référence, en l'occurrence celles relatives aux structures d'accueil de la petite enfance, ce qui permettra notamment de recalculer la pondération des six indices partiels composant l'ISB.

### ***Art. 13 al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)***

Dans sa version actuelle, la LPFI ne précise pas spécifiquement la manière de calculer la pondération des indices partiels pour lesquels les dépenses de référence sont prises en compte dans plusieurs indices.

La proposition du Comité de pilotage ressortant dans le Rapport d'expert 2007<sup>2</sup> prévoyait de répartir de manière égale le montant des dépenses prises en compte dans plusieurs indices. Ainsi par exemple les dépenses relatives à l'ordre public étaient prises pour un tiers dans chaque indice concerné, soit « densité de la population », « taux d'emploi » et « croissance démographique ». Le Grand Conseil n'a pas suivi cette proposition, prenant alors pour chaque indice concerné la totalité du montant de la dépense de référence.

Cette pondération a pour conséquence de surévaluer les besoins techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins sociaux (personnes âgées et enfants). Le GT Evaluation péréquation propose de revenir à la méthode stricte de pondération telle que prévue par le Rapport d'expert 2007 ; le nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> en précise alors la méthode de calcul.

---

<sup>2</sup> Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Université de Fribourg, 12 mars 2007, pp. 202 à 204

*Le rapport est également publié sur le site du Service des communes :*

[www.fr.ch](http://www.fr.ch) sous la rubrique Péréquation financière → Rapports d'expert

### ***Art. 21 et 22 (abrogés)***

Il y a lieu d'abroger ces dispositions transitoires qui se référaient à la difficulté, pour des raisons de délai, d'abandonner immédiatement dès l'entrée en vigueur de la LPFI des indices et classes calculés dans l'ancien système péréquatif.

### ***Art. 23 al. 1 (abrogé) et 2***

Durant les travaux d'élaboration de la LPFI et de sa mise en œuvre, il n'était pas certain que toutes les statistiques utilisées dans l'instrument des besoins étaient disponibles et mises à jour annuellement. Toutes ces données étant actuellement annualisées (cf. également commentaire art. 11 let. b), l'alinéa 1 de cette disposition peut être abrogé.

Par contre, il s'avère que la statistique des équivalents plein temps utilisée pour l'indice partiel du « taux d'emploi » est publiée avec un décalage d'un an par rapport aux autres données. Afin de respecter la concordance des années de référence, la modification de l'alinéa 2 en précise les modalités d'utilisation de ces statistiques.

Pour exemple, pour le calcul de la péréquation 2017, les références statistiques de l'instrument des besoins seront les années 2015 (la plus récente), 2014 et 2013. Par contre, les statistiques des équivalents plein temps les plus récentes seront celles de 2014. C'est pourquoi les statistiques utilisées pour cet indice seront celles de 2014 (deux fois) et 2013 (une fois).

### ***Annexe***

Les formules de calcul des indices partiels des besoins doivent être adaptées ou complétées en fonction des modifications légales apportées. Il est à relever que certaines explications des formules étaient imprécises, raison pour laquelle il a été décidé de profiter de cette révision pour y apporter les modifications nécessaires.

#### ***4.2 Indice partiel du taux d'emploi $E_{ik}$***

En référence à l'article 11 let. b, il y a lieu d'adapter la nouvelle notion « équivalents plein temps » dans l'explication de la formule.

#### ***4.4 Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus $H80_{ik}$***

L'explication de la formule omettait de préciser la période  $k$  à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d'âges spécifiques n'étaient alors pas disponibles.

#### ***4.5 Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire $SCOB_i$***

La référence à la commune  $i$  était imprécise ( $I$  majuscule mentionné).

## ***H14<sub>ik</sub>***

L’explication de la formule omettait de préciser la période  $k$  à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d’âges spécifiques n’étaient alors pas disponibles. Concernant le texte, il y a lieu d’harmoniser la notion « enfants en âge de scolarité obligatoire » avec le titre de référence.

### ***4.6 Indice partiel de la petite enfance***

Il s’agit d’ajouter et d’expliquer la formule pour ce nouvel indice partiel, dont l’abréviation est PENF.

### ***5. Indice synthétique des besoins***

L’indice synthétique des besoins sera composé de six indices partiels. En ce qui concerne la pondération  $W$ , il y a lieu de se référer au nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> de l’article 13 pour la méthode de calcul.

### ***Art. 2 Referendum***

Les modifications prévues n’entraîneront aucune dépense nouvelle et ne seront pas soumises au référendum financier. Par contre, comme toutes les lois, elles peuvent faire l’objet d’une demande de référendum législatif.

### ***Art. 3 Entrée en vigueur***

La formulation de cet article correspond à la teneur usuelle.

## **5 CONSEQUENCES DU PROJET**

### **5.1 Conséquences pour l’Etat**

#### **5.1.1 Conséquences financières**

Les modifications légales prévues n’auront pas d’impact sur le montant et le financement de l’instrument des besoins, assumé exclusivement par l’Etat. Par contre, il y aura nécessité de modifier l’application informatique qui calcule les indices IPF et ISB et les montants à payer / à recevoir au titre de la péréquation des ressources et des besoins.

Il est à relever que l’intégration en 2010 du module « péréquation » dans l’application informatique relative aux finances communales existante au sein du Service des communes (application CAFCom) était évaluée à 80 000 francs environ. Dans un premier temps, il s’agira de mettre à jour cette application en tenant compte des modifications de la LPFI dont le coût peut être estimé à 50 000 francs.

Il s’agira à plus long terme d’examiner l’étude d’un nouveau logiciel informatique qui devrait intégrer la péréquation et les finances communales, pour ces dernières en raison de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable harmonisé pour les communes fribourgeoises (MCH2, prévue en 2020). En l’état et en raison de l’avancement des travaux MCH2, aucune étude n’a encore été lancée ; pour information, les travaux de mise en service de l’application CAFCom avait coûté environ 500 000 francs. On peut alors raisonnablement considérer les montants, alors dépensés pour CAFCom et ses extensions, comme réalisables pour un nouveau logiciel.

### **5.1.2 Autres conséquences**

Il ne devrait pas y avoir d'autres conséquences particulières pour l'Etat, ni en charge de travail supplémentaire ni sur le personnel.

### **5.2 Conséquences financières pour les communes**

Les modifications opérées dans l'instrument des besoins, à savoir :

- > nouvelle statistique des équivalents plein temps
- > nouvel indice partiel de la petite enfance et
- > nouvelle pondération des indices partiels

auront un impact financier sur les communes dans le sens où les montants en leur faveur seront répartis de manière différente. Ces effets sont relativement faibles ; ils sont principalement la conséquence du changement de pondération et pourraient favoriser les communes avec une forte population âgée et/ou très jeune.

## **6 CONFORMITE DU PROJET AU DROIT SUPERIEUR**

La matière traitée par la LPFI relevant du domaine autonome des cantons, le projet de modifications est conforme au droit supérieur. En outre, les modifications respectent les dispositions du droit constitutionnel cantonal, à savoir notamment l'article 133 Cst. relatif aux mesures atténuant les disparités entre les communes.

## **7 REPARTITION DES TACHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES**

L'avant-projet ne modifie d'aucune manière la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes dans le domaine de la péréquation financière intercommunale.

## **8 APPRECIATION SOUS L'ANGLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut même supposer qu'à court terme la transmission des résultats de la péréquation du Service des communes aux communes transitera totalement par courrier électronique (suppression du support papier), ce qui est par ailleurs déjà le cas pour 90 % des communes qui disposent de la plateforme commune PlatCom mise en place par le Service de l'informatique et des télécommunications à destination des communes.