

**Rapport explicatif
accompagnant le projet
d'ordonnance sur la péréquation
financière intercommunale pour l'année 2012 (OPFI 2012)**

1 GENERALITES

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI ; RSF 142.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a fait l'objet d'une ordonnance pour la première année d'application (RSF 142.11). Cette ordonnance, adoptée par le Conseil d'Etat le 4 octobre 2010, revêtait un caractère particulier dans la mesure où elle avait pour but non seulement de fournir les indices du nouveau système pour la première année d'application, mais aussi, d'une part, d'adapter les textes légaux du niveau réglementaire à la LPFI, et, d'autre part, de fournir les paramètres recalculés selon la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes pour la période transitoire 2011-2012.

L'ordonnance pour l'année 2012 indique les montants et indices relatifs à la péréquation directe pour l'année 2012. En revanche, elle ne contient plus les articles relatifs à l'adaptation des autres ordonnances et sera dès lors plus courte. En revanche, les éléments liés à la période transitoire des accords de collaboration intercommunale (2011/2012) sont repris ; ainsi l'annexe 2 contenant les indicateurs relatifs à l'ancienne loi est maintenue.

2 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Titre de l'ordonnance

Le titre de l'ordonnance du 4 octobre 2010 sur la péréquation financière intercommunale renonçait à indiquer l'année d'application, car un certain nombre de dispositions – toute la partie relative aux ordonnances modifiées – avait en fait une durée de validité indéterminée. Pour 2012, il convient toutefois de spécifier l'année d'application dans le titre, car tous les éléments contenus dans cette ordonnance ne s'appliquent qu'à l'année 2012.

Article 1 – indices du potentiel fiscal

L'indice du potentiel fiscal (IPF) 2012 de chaque commune est calculé sur la base des trois années fiscales les plus récentes, en termes de disponibilité de la statistique fiscale, qui est éditée au 30 août de chaque année. Ainsi, par analogie à ce qui a été annoncé dans le message no 141 du 7 juillet 2009 accompagnant le projet de LPFI (ci-après : message LPFI), les années de référence servant au calcul de la péréquation 2012 sont les années fiscales 2007, 2008 et 2009 (p. 12 du message LPFI, commentaire ad article 5). Pour 2009, la statistique fiscale est disponible au début septembre 2011.

A noter que pour les deux premières années de référence utilisées, soit 2007 et 2008 en vue de la péréquation 2012, les rendements pris en compte ne sont pas ceux des statistiques « historiques » telles que publiées dans les années 2009 et 2010, mais les données mises à jour, comme le message du Conseil d'Etat à la LPFI l'a signalé (p. 12 du message LPFI, commentaire ad article 5).

Les données fiscales non publiées, telles que les valeurs fiscales des immeubles, sont fournies au Service des communes (SCom) par le Service des contributions (SCC). Etant donné que la contribution immobilière est perçue sur la valeur fiscale au 31 décembre de l'année précédente, il s'agit là

des valeurs fiscales 2006, 2007 et 2008, déterminantes pour la contribution immobilière des années 2007, 2008 et 2009.

L'ensemble des données utilisées pour le calcul de la péréquation fera l'objet d'une publication sur le site internet du SCom, sous la rubrique « péréquation ».

Article 2 – montant de la péréquation des ressources

Aux termes de l'article 6 LPFI, le volume de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes. La référence la plus récente est le potentiel fiscal 2009, qui est connu dès le 30 août 2011. En raison de la taxation annuelle postnumerando, il s'agit donc des revenus et des bénéfices acquis durant l'année 2009 qui servent de base au potentiel fiscal 2009, retenu pour la péréquation 2012.

Le potentiel fiscal 2009 est de 1 005 471 442 francs. L'application de 2,5 % donne le montant de 25 136 786 francs, chiffre arrondi au franc. C'est dès lors ce montant-là qui est inscrit à l'article 2 du projet au titre de la somme à financer par les communes contributrices et à répartir sur les communes bénéficiaires en tant que péréquation des ressources.

Article 3 – montants de la péréquation des ressources à payer ou à recevoir par les communes

Les participations des communes contributrices sont calculées en répartissant le volume de la péréquation des ressources sur les communes ayant un IPF supérieur à 100,00 points. La répartition s'opère au prorata du chiffre de leur population dite légale, pondéré par leur IPF. La statistique de la population dite légale la plus récente est celle du 31 décembre 2010, dont les données ont été calculées pour la première fois sur la base du recensement 2010 et selon la définition adaptée de la population dite légale (ordonnance du 16 août 2011 sur la population dite légale, ROF 2011_066) ; les effectifs au 31 décembre 2010 de chaque commune font l'objet d'une ordonnance séparée du 16 août 2011 (ROF 2011_067). Les montants à payer par chaque commune contributrice figurent dans l'annexe 1 de l'OPFI, dans la colonne « Ressources », en chiffres négatifs (-).

De la même manière, les montants à recevoir par les communes bénéficiaires sont calculés en répartissant le volume de la péréquation des ressources sur les communes ayant un IPF inférieur à 100,00 points. La répartition s'opère au prorata du chiffre de leur population dite légale au 31 décembre 2010, pondéré par leur IPF. Les montants à recevoir par chaque commune bénéficiaire figurent dans l'annexe 1 de l'OPFI, dans la colonne « Ressources », en chiffres positifs (+).

L'alinéa 2 a été prévu au regard de l'article 3 de l'ordonnance sur la population dite légale citée ci-dessus. Il constitue un cas d'application de l'alinéa 3 dudit article, réservant la législation spéciale dérogatoire.

Article 4 – indices synthétiques des besoins

1. – les critères

L'indice synthétique des besoins (ISB) est établi sur la base de cinq critères fixés à l'article 11 LPFI. Le chiffre de la population dite légale utilisé est, pour les cinq critères, celui au 31 décembre des années de référence. Les autres données utilisées pour la péréquation des besoins de l'année 2012 par rapport à chacun de ces critères sont les suivantes :

- a) Densité de la population : la surface de la commune est la surface dite du polygone sans les lacs, telle qu'elle sera publiée dans l'Annuaire statistique du canton de Fribourg (Stat-FR) dès l'édition 2012. A noter que la version actuelle Stat-FR 2011 publie la surface par points

telle qu'elle ressort de la statistique de l'utilisation du sol et dont seuls les lacs de Neuchâtel, de Morat et de la Gruyère sont déduits.

La publication 2012 fournira notamment la surface dite du polygone, sans les lacs dès 1 ha, soit, en plus des trois grands lacs mentionnés ci-dessus, les lacs de Schiffenen, de Montsalvens, le Lac Noir, de Pérolles, de Lessoc, de Seedorf et de Lussy en seront exclus.

- b) Taux d'emploi : actuellement l'Etat de Fribourg ne dispose pas encore de statistique annuelle des emplois. Dès lors, ce sont les emplois à plein temps selon la statistique du recensement fédéral des entreprises le plus récent qui sont pris en compte (art. 23 LPFI). La référence est dès lors le nombre d'emplois à plein temps selon le Recensement fédéral des entreprises 2008. Selon la définition de cette statistique, les emplois à plein temps sont les emplois d'un taux d'occupation entre 90 et 100 % (cf. p. 14 du message LPFI) de la durée hebdomadaire habituelle de travail de l'établissement. Les données par commune du recensement 2008 sont publiées dans Stat-FR 2011 aux pages 120 à 123.
- c) Croissance démographique : elle est exprimée par le rapport entre le taux de croissance de la commune et du canton, calculée sur la période de 10 ans et prise en compte pour moitié (cf. art. 11 let. c LPFI et message LPFI p. 14). Pour la péréquation 2012, l'évolution sérielle sur 10 ans concerne les années 1998-2008, 1999-2009 et 2000-2010. Les calculs sont adaptés chaque année.
- d) Personnes âgées de 80 ans et plus : depuis 2010, l'Office fédéral de la statistique (OFS) est en mesure de publier annuellement les chiffres de la population, par commune et par âge (en conséquence par tranche d'âges de population), grâce au registre harmonisé des personnes (HarmPers) dont sont dotées les communes. Conformément à l'article 17 al. 1 LPFI, c'est la notion de la population dite légale qui est prise en compte pour tous les critères, donc également celui des personnes âgées de 80 ans et plus. La notion de domicile légal signifie concrètement que c'est la commune où les papiers sont déposés qui est considérée comme étant la commune de domicile. A noter que les critères de dépôt des papiers sont ceux de la législation spéciale, soit la législation sur le contrôle des habitants.

Les données 2008 et 2009 n'étant pas connues, conformément à l'article 23 al. 2 LPFI, pour la péréquation 2012, les données statistiques prises en compte pour les trois années de référence (2008, 2009 et 2010) seront celles de 2010 uniquement. Pour la péréquation 2013, les données prises en compte seront celles de 2010 et de 2011 ; dès la péréquation 2014, les données statistiques correspondront effectivement aux trois années de référence 2010, 2011 et 2012.

- e) Enfants en âge de scolarité obligatoire : Comme cela a été expliqué dans le message LPFI (p. 15), l'on prend en compte les enfants ayant leur domicile légal dans la commune et qui sont âgés de 4 à 14 ans révolus au 31 décembre 2010. A noter que l'état d'avancement d'une commune dans l'introduction de la 2^{ème} année d'école enfantine n'a pas d'incidence sur le nombre d'enfants pris en compte, ce dernier étant un effectif d'enfants et non pas d'enfants scolarisés (cf. message LPFI, p. 15).

Au même titre que pour les personnes âgées de 80 ans et plus, l'annualisation des données statistiques par tranche d'âges intervient dès l'année 2010 ; pour la péréquation 2012, ce sont donc les statistiques des enfants de 4 à 14 ans recensés en 2010 qui seront prises en compte pour les trois années de référence.

S'agissant des classes d'âges prises en compte, on relève ceci : aux termes de l'article 4 al. 2 de la loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle

d'orientation (loi scolaire ; LS ; RSF 411.0.1), la scolarité obligatoire dure onze ans et commence à l'âge de 4 ans révolus (art. 4 al. 2 et art. 5 al. 1 LS). Pour les besoins de la péréquation des besoins, on a cependant expliqué dans le message LPFI (p. 15) que la date de référence n'est pas le 31 juillet, mais le 31 décembre de l'année, étant donné que ce ne sont pas les élèves, mais les enfants qui sont pris en compte. Dès lors, ce sont les enfants de 4 à 14 ans révolus qui sont pris en compte comme le démontre le tableau ci-dessous :

4 ans révolus – 1 ^{ère} année	8 ans révolus – 5 ^{ème} année	12 ans révolus – 9 ^{ème} année
5 ans révolus – 2 ^{ème} année	9 ans révolus – 6 ^{ème} année	13 ans révolus – 10 ^{ème} année
6 ans révolus – 3 ^{ème} année	10 ans révolus – 7 ^{ème} année	14 ans révolus – 11 ^{ème} année
7 ans révolus – 4 ^{ème} année	11 ans révolus – 8 ^{ème} année	

2. – la pondération des critères

Conformément à l'article 13 LPFI, le poids attribué à chacun des cinq critères dépend des dépenses nettes totales de l'ensemble des communes selon les comptes communaux dans les domaines mentionnés à l'article 13 LPFI. Là également, on se réfère aux trois exercices les plus récents afin d'avoir une pondération lissée sur trois ans. Les derniers comptes qui sont disponibles depuis l'été 2011 sont les comptes 2010. Dès lors, la pondération s'opère selon la moyenne des dépenses nettes totales des comptes communaux des années 2008, 2009 et 2010, ce qui aboutit aux résultats indiqués ci-après.

<i>Critères</i>	<i>Domaines</i>	<i>Dépenses nettes 2008+2009+2010</i>	<i>Taux de pondération</i>
Densité de la population	1 Ordre public	369'701'914	19,75 %
	6 Transports et communications		
	58 Aide sociale		
Taux d'emploi	1 Ordre public	257'800'099	13,78 %
	6 Transports et communications		
Croissance démographique	1 Ordre public	257'800'099	13,78 %
	6 Transports et communications		
Personnes âgées de 80 ans et plus	41/57 Établissements médico-sociaux pour personnes âgées	192'904'721	10,31 %
	44 Soins ambulatoires		
Enfants en âge de scolarité obligatoire	20 Ecole enfantine	793'062'311	42,38 %
	21 Cycle scolaire obligatoire (écoles primaire et secondaire), y.c. les transports scolaires (217)		
	22 Écoles spécialisées		
Total		1'871'269'144	100,00 %

Les indices partiels relatifs aux cinq critères sont calculés pour chaque commune. Les données seront publiées sur le site internet du SCom. Afin d'obtenir l'ISB de chaque commune, les indices partiels sont pondérés selon la pondération découlant du tableau ci-dessus.

Article 5 – montant de la péréquation des besoins

L'article 14 LPFI stipule que le volume de la péréquation des besoins correspond à 50 % du volume de la péréquation des ressources. C'est donc la moitié du montant inscrit à l'article 2 du présent projet qui fait foi, soit 12 568 393 francs, résultat arrondi au franc, l'arrondi ayant pour but d'obtenir un chiffre entier.

Article 6 – montants versés aux communes au titre de la péréquation des besoins

Conformément à l'article 16 LPFI, toutes les communes du canton sont bénéficiaires de la péréquation des besoins. Toutefois, la répartition entre elles n'est pas proportionnelle, mais progressive. L'ISB de chaque commune est élevé à la puissance 4 (art. 16 al. 1 let. a et b LPFI). Les ISB ainsi transformés sont mis en rapport avec la population dite légale de chaque commune (art. 16 al. 1 let. c LPFI). Cette transformation a pour conséquence que les communes sont réparties sur une échelle fortement progressive. Les communes dont l'ISB est élevé reçoivent un montant par habitant plus important.

En ce qui concerne l'alinéa 2, les commentaires de l'article 3 al. 2 ci-dessus sont pareillement valables.

Article 7 – échéance des paiements et des versements

Comme pour la première année d'application, le projet prévoit d'encaisser et de verser les montants en une fois au milieu de l'exercice. Par conséquent, c'est la date valeur du 30 juin 2012 qui est proposée.

Article 8 – indices de capacité financière et classification 2011-2012 (période transitoire)

Cet article est repris tel quel de l'ordonnance valable pour 2011, car il concerne la deuxième année de la période transitoire 2011/2012. Les deux fusions de communes qui doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2012 (Estavayer-le-Lac et Font ainsi que Ursy et Vuarmarens) sont toutefois prises en compte dans l'annexe 2 de l'OPFI 2012.

Pour rappel, afin de fournir aux communes et associations de communes des paramètres mis à jour, les indices de capacité financière (ICF) et la classification étaient recalculés en 2010 pour une dernière période transitoire bisannuelle. En vertu de l'article 22 LPFI, les communes disposent d'un délai de deux ans échéant le 31 décembre 2012 pour modifier les clés de répartition utilisant un critère prévu dans la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes.

Article 9 – entrée en vigueur

Le présent article limite la durée de validité de l'OPFI 2012 à une année, car selon l'article 18 al. 2 LPFI, les paramètres de la péréquation des ressources et des besoins doivent être calculés chaque année. La durée de validité de l'article 8 expirera également à la fin de l'année 2012, c'est pourquoi on peut prévoir une durée de validité unique pour l'ensemble de l'ordonnance 2012 et non pas un fractionnement comme c'était nécessaire pour l'ordonnance précédente.