

# La péréquation financière intercommunale pour l'année 2013

—  
info'SCom 7/2012



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des communes SCom**  
**Amt für Gemeinden GemA**



—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**



# La péréquation financière intercommunale pour l'année 2013

|   |          |
|---|----------|
| <b>Introduction .....</b>   | <b>3</b> |
| <b>1. Péréquation des ressources .....</b>  | <b>3</b> |
| 1.1. Données statistiques .....   | 3        |
| 1.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'IPF .....                                | 3        |
| 1.3. Répartition du montant de la péréquation des ressources .....                            | 4        |
| <b>2. Péréquation des besoins.....</b>  | <b>4</b> |
| 2.1. Critères des besoins et données statistiques .....                                       | 5        |
| 2.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'ISB .....                                | 6        |
| 2.3. Répartition du montant des besoins .....   | 7        |
| <b>3. Collaboration intercommunale et péréquation.....</b>                                    | <b>7</b> |
| <b>4. Dépenses hospitalières pour les communes de la Sarine .....</b>                         | <b>7</b> |
| <b>5. Résultats et publication.....</b>   | <b>8</b> |
| <b>6. Évolution future de la loi .....</b>  | <b>9</b> |
| <b>7. Documentation .....</b>   | <b>9</b> |
| <b>Annexes</b>  |          |
| > Exemple de calcul de péréquation 2013   |          |
| > Ordonnance du 2 octobre 2012 sur la péréquation financière intercommunale pour l'année 2013 |          |

Fribourg, octobre 2012



## 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 la **péréquation financière intercommunale 2013**, le nouveau système de solidarité financière entre les communes entre dans sa troisième année d'application.

La péréquation financière assure cette solidarité financière entre les communes grâce aux deux instruments distincts que sont la **péréquation des ressources** et la **péréquation des besoins**.

Cette publication a pour but de rappeler de manière succincte les bases légales, les modifications éventuelles, les modalités de calcul des indices et des montants ainsi que les résultats pour l'année 2013. Pour illustrer ces résultats, un exemple de calcul est annexé à cet **info'SCom**. L'ordonnance d'exécution de cette loi (OPFI) (RSF 142.11) également annexée en règle les détails; elle est mise à jour et publiée chaque année.

### 1. Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument définit les ressources fiscales potentielles prises en compte afin de mesurer les différences entre les communes.

#### 1.1. Données statistiques

Le calcul se base sur huit types d'impôts réguliers des communes qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources:

- > impôt sur le revenu des personnes physiques
- > impôt sur la fortune des personnes physiques
- > impôt sur le bénéfice des personnes morales
- > impôt sur le capital des personnes morales
- > impôt à la source
- > impôt sur les prestations en capital
- > contribution immobilière
- > impôt sur les véhicules à moteur

Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux (art. 4 LPFI), ceux-ci résultant du choix de la commune. De plus, les rendements, calculés en franc par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles, en l'occurrence, pour la péréquation des ressources 2013, les **années fiscales 2008, 2009 et 2010**.

#### 1.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'IPF

Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). L'IPF de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00 points sont considérées de capacité financière plus ou moins forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus ou moins faible (communes bénéficiaires).

La pondération des indices partiels est déterminée en fonction du volume de l'impôt correspondant par rapport à la totalité et sur la base moyenne des données statistiques des trois dernières années fiscales de référence:

| <i>Impôts</i>                                       | <i>Rendement<br/>2008+2009+2010</i> | <i>Taux de<br/>pondération</i> |
|---|-------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Impôt sur le revenu des personnes physiques</b>  | 1'928'107'287                       | <b>64,38 %</b>                 |
| <b>Impôt sur la fortune des personnes physiques</b> | 211'941'777                         | <b>7,08 %</b>                  |
| <b>Impôt sur le bénéfice des personnes morales</b>  | 305'234'584                         | <b>10,19 %</b>                 |
| <b>Impôt sur le capital des personnes morales</b>   | 66'402'481                          | <b>2,22 %</b>                  |
| <b>Impôt à la source</b>                            | 59'390'425                          | <b>1,98 %</b>                  |
| <b>Impôt sur les prestations en capital</b>         | 48'033'733                          | <b>1,60 %</b>                  |
| <b>Contribution immobilière</b>                     | 304'862'128                         | <b>10,18 %</b>                 |
| <b>Impôt sur les véhicules à moteur</b>             | 71'342'733                          | <b>2,38 %</b>                  |
| <b><i>Total</i></b>                                 | <b>2'995'315'148</b>                | <b>100,00 %</b>                |

La péréquation des ressources est un instrument horizontal, c'est-à-dire qu'un montant est prélevé auprès des communes contributrices et reversé aux communes bénéficiaires. Le système mis en place ne nécessite aucun fonds, car les montants, débités ou crédités, sont transférés à la même date valeur du 30 juin, les sommes totales annuelles des prélèvements et celles des versements étant identiques.

Le montant global de la péréquation des ressources découle d'un choix du législateur: le montant initial devait correspondre au volume calculé dans le système de péréquation indirecte prévalant précédemment. L'analyse des volumes des années antérieures démontrait qu'ils représentaient environ 2,5% du montant global des ressources potentielles prises en compte. C'est donc ce pourcentage qui a été fixé dans la loi (art. 6 LPFI); cela permet dès lors d'adapter annuellement le montant au titre de la péréquation des ressources parallèlement à l'évolution des rendements fiscaux. Ainsi pour l'année 2013, il a été calculé à 25,23 millions de francs (art. 2 OPFI).

### **1.3. Répartition du montant de la péréquation des ressources**

Le critère de répartition entre les communes contributrices (art. 7 LPFI) et entre les communes bénéficiaires (art. 8 LPFI) est proportionnel: chaque commune paie ou reçoit le montant résultant du chiffre de sa population dite légale la plus récente connue, soit 2011 (art. 3 al. 2 et art. 6 al. 2 OPFI) pondéré par son IPF.

## **2. Péréquation des besoins**

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise le volet des dépenses communales. Pour mesurer les différences entre les communes, on ne définit toutefois pas directement des dépenses à prendre en compte, mais des besoins, partant du principe que ces besoins génèrent des dépenses. Comme pour la péréquation des ressources, il s'agit de fixer le volume financier affecté à cet instrument, le financement de celui-ci, les communes bénéficiaires et le montant attribué à chacune d'elles.

## 2.1. Critères des besoins et données statistiques

Les besoins sont mesurés par cinq critères dont les statistiques sont disponibles pour toutes les communes et qui présentent un certain rapport avec les dépenses communales (art. 11 LPFI):

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique sur 10 ans
- > nombre de personnes âgées de 80 ans et plus
- > nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire

Au même titre que la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues, en l'occurrence pour 2013 les **données statistiques 2009, 2010 et 2011**.

Pour les critères dont on ne dispose pas de données statistiques sérielles pour les trois années de référence, les données d'une seule année ou de deux années consécutives sont prises en compte (art. 23 al. 2 LPFI). Ces données sont cependant mises en relation avec la population légale correspondant aux trois années de référence.

### Densité de la population

La surface de la commune est la surface dite du polygone sans les lacs, telle qu'elle est publiée dans l'Annuaire statistique du canton de Fribourg dès l'édition 2012. La surface dite du polygone exclut tous les lacs dès 1 ha, soit, en plus des trois grands lacs de Neuchâtel, Morat et Gruyère, les lacs de Schiffenen, Montsalvens, Lac Noir, Pérolles, Lessoc, Seedorf et Lussy.

### Taux d'emploi

Actuellement l'État de Fribourg ne dispose pas de statistiques annuelles 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 al. 1 LPFI). La statistique utilisée pour les trois années de 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% de la durée hebdomadaire habituelle de travail de l'établissement.

### Croissance démographique

Elle est exprimée par le rapport entre le taux de croissance de la commune et celui du canton, calculée sur la période de 10 ans et prise en compte pour moitié. Pour la péréquation 2013, l'évolution sérielle sur 10 ans concerne les années 1999-2009, 2000-2010 et 2001-2011.

### 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. À noter que les critères de dépôt des papiers sont ceux de la législation spéciale, soit la législation sur le contrôle des habitants.

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

### Enfants en âge de scolarité obligatoire

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 2011. À noter que l'état d'avancement d'une commune dans l'introduction de la deuxième 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.

Au même titre que pour les personnes âgées de 80 ans et plus, l'annualisation des données statistiques par tranche d'âges est intervenue dès l'année 2010; pour la péréquation 2013, ce sont donc les statistiques des enfants de 4 à 14 ans recensés en 2010 (deux fois) et 2011 (une fois) qui seront prises en compte pour les trois années de référence.

## 2.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'ISB

Les données de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer cinq indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00 points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne, inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

Le poids de chaque critère des besoins est déterminé en fonction des dépenses communales représentatives du besoin considéré (art. 13 LPFI). Les dépenses prises en compte pour le calcul des pondérations sont les charges nettes de l'ensemble des communes sur les trois derniers exercices comptables correspondant aux années de référence; ainsi les charges d'une commune n'influencent aucunement le calcul de son propre ISB:

| <i>Critères</i>                                    | <i>Domaines</i>   | <i>Dépenses nettes<br/>2009+2010+2011</i> | <i>Taux de<br/>pondération</i> |
|--|---|---|--------------------------------|
| <b>Densité de la population</b>                    | 1    Ordre public   | 381'477'688                               | <b>19,31 %</b>                 |
|  | 6    Transports et communications   |   |                                |
|  | 58   Aide sociale   |   |                                |
| <b>Taux d'emploi</b>                               | 1    Ordre public   | 264'049'576                               | <b>13,36 %</b>                 |
|  | 6    Transports et communications   |   |                                |
| <b>Croissance<br/>démographique</b>                | 1    Ordre public   | 264'049'576                               | <b>13,36 %</b>                 |
|  | 6    Transports et communications   |   |                                |
| <b>Personnes âgées de<br/>80 ans et plus</b>       | 41/57   Établissements médico-sociaux<br>pour personnes âgées   | 207'705'519                               | <b>10,51 %</b>                 |
|  | 44    Soins ambulatoires  |   |                                |
| <b>Enfants en âge de<br/>scolarité obligatoire</b> | 20    Ecole enfantine   | 858'817'268                               | <b>43,46 %</b>                 |
|  | 21    Cycle scolaire obligatoire (écoles<br>primaire et secondaire),<br>y.c. transports scolaires (217) |   |                                |
|  | 22    Écoles spécialisées   |   |                                |
| <b>Total</b>                                       |   | <b>1'976'099'628</b>                      | <b>100,00 %</b>                |



### **2.3. Répartition du montant des besoins**

Chaque commune est bénéficiaire dans la péréquation des besoins; la répartition entre les communes est calculée en fonction de la population dite légale la plus récente connue, soit 2011 (art. 6 al. 2 OPFI), pondérée par l'ISB, ce dernier étant élevé à la puissance 4 (art. 16 LPFI). Cette formule a pour effet d'accroître plus fortement les montants par habitant des communes dont l'ISB, supérieur à 100,00 points, s'éloigne de cette moyenne.

Le volume annuel de la péréquation des besoins est fixé à 50% de celui de la péréquation des ressources, soit 12,62 millions de francs pour 2013 (art. 14 LPFI). Ce montant est financé exclusivement par l'État: la péréquation des besoins est donc strictement verticale (art. 15 LPFI).

## **3. Collaboration intercommunale et péréquation**

De nombreux accords de collaboration intercommunale (associations de communes, ententes intercommunales) faisaient référence soit à l'indice de capacité financière, soit à la classification pour la répartition des charges entre les communes. L'État ayant supprimé le critère de la capacité financière dans les flux financiers entre les communes et lui-même, le Grand Conseil a toutefois disposé que les communes devaient rester libres pour les flux intercommunaux. Elles pourront donc continuer à prendre en compte un critère de péréquation financière dans les répartitions de charges relevant de la collaboration intercommunale.

Cependant, le délai transitoire prenant fin au 31 décembre 2012 (art. 22 al. 1 LPFI), les anciens critères des statuts et conventions basés sur la classification doivent être abandonnés, le cas échéant remplacés par un critère de la péréquation.

Actuellement, les statuts de certaines associations sont encore en voie d'adoption. Les nouveaux statuts devront être en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Étant donné que l'usage des anciens critères est prohibé au-delà de la période transitoire 2011-2012, l'annexe de l'ordonnance ne contient plus les paramètres de l'ancien système.

Dans ce sens, l'article 9 OPFI 2013 modifie l'article 75 du règlement du 21 février 2006 sur le tourisme (RT) (RSF 951.11) en supprimant la référence à l'indice de capacité financière. On peut en effet supposer que toutes les associations régionales concernées ont adapté, dans les délais prévus (1<sup>er</sup> janvier 2013 au plus tard), leurs statuts en conformité aux exigences relatives à l'utilisation d'éventuels critères péréquatifs.

## **4. Dépenses hospitalières pour les communes de la Sarine**

Contrairement aux échéances annoncées pour la fin des travaux relatifs aux investissements de l'Hôpital cantonal à charge des communes du district de la Sarine, le solde des dépenses hospitalières ne pourra pas être réparti définitivement en 2012. Comme mentionné ci-dessus, la classification n'est pas calculée au-delà de 2012. C'est pourquoi, sur proposition de la Direction de la santé et des affaires sociales et afin de se conformer à l'article 22 al. 2 LPFI et, par renvoi, à l'article 46 al. 3 de la loi du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) (RSF 822.0.1) qui précise les modalités de répartition des dépenses en fonction de la classification des communes, l'article 8 OPFI 2013 proroge la classification 2011-2012 (uniquement en ce qui concerne cette répartition financière). Cette disposition permet ainsi de respecter les exigences légales sans modifier ni la LPFI ni la LHFR.

## 5. Résultats et publication

La péréquation financière intercommunale est établie annuellement. Les résultats sont communiqués sous forme d'ordonnance publiée au plus tard début octobre, mentionnant par commune les indices IPF et les montants à recevoir ou à payer au titre de la péréquation des ressources, ainsi que les indices ISB et les montants à recevoir au titre de la péréquation des besoins. **Pour illustrer le détail des calculs, un exemple est annexé à cet info'SCom.**

Les tableaux ci-dessous résument les valeurs limites des résultats obtenus:

| <b>Péréquation des ressources 2013</b>             |                                   |                                 |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|
| <b>Somme totale transférée: 25,23 millions fr.</b> |                                   |                                 |
| Catégorie de communes                              | Communes contributrices           | Communes bénéficiaires          |
| Nombre de communes au 01.01.2013: 164 <sup>1</sup> | 34 communes, soit 137'548 hab.    | 130 communes, soit 149'120 hab. |
| IPF minimum  | 101,10 (Domdidier)                | 54,90 (Jaun)                    |
| IPF maximum  | 404,28 (Grengr)                   | 98,53 (Fräschels)               |
| Montants par habitant:                             |                                   |                                 |
| - minimum  | 9 fr./hab. (Domdidier)            | 12 fr./hab. (Fräschels)         |
| - maximum  | 2'509 fr./hab. (Grengr)           | 377 fr./hab. (Jaun)             |
| Montants absolus:                                  |                                   |                                 |
| - minimum  | 11'888 fr. (Sévaz)                | 5'255 fr. (Châtillon)           |
| - maximum  | 6'188'888 fr. (Villars-sur-Glâne) | 684'794 fr. (Wünnewil-Flamatt)  |

| <b>Péréquation des besoins 2013</b>   |                                 |
|---|---------------------------------|
| <b>Somme totale (50 % de la péréquation des ressources): 12,62 millions fr.</b> |                                 |
| ISB minimum   | 67,68 (Crésuz)                  |
| ISB maximum   | 122,21 (Sévaz)                  |
| Montants par habitant:  |                                 |
| - minimum   | 8 fr./hab. (Crésuz)             |
| - maximum   | 89 fr./hab. (Sévaz)             |
| Montants absolus :  |                                 |
| - minimum   | 2'140 fr. (Villarsel-sur-Marly) |
| - maximum   | 1'864'783 fr. (Fribourg)        |

Dans l'instrument de la péréquation des ressources, il est constaté que les communes de Charmey, Domdidier et Rossens, bénéficiaires en 2012, deviennent contributrices en 2013. Inversement, la commune de Delley-Portalban, alors contributrice, devient bénéficiaire en 2013.

<sup>1</sup> Les communes de Büchslén et Murten (nouvelle commune: Murten) ont approuvé leur fusion avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## **6. Évolution future de la loi**

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 déjà après trois ans d'application au plus tard. Le processus d'évaluation devra notamment examiner la pertinence des critères.

Les premiers travaux ont débuté, analysant notamment le nouveau critère de longueur du réseau des routes communales. En outre, il a été demandé à plusieurs reprises d'examiner la possibilité d'introduire un indice "social". Les résultats de cette évaluation et l'analyse des nouveaux critères devraient être publiés fin 2013.

## **7. Documentation**

Le site internet du Service des communes contient une série de documents permettant d'obtenir davantage d'informations sur les différents aspects de la péréquation financière intercommunale. Les documents sont téléchargeables à l'adresse [www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom) sous la rubrique *Péréquation financière*.