

La péréquation financière intercommunale pour l'année 2018

—
info'SCom 16 / 2017



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 2018

Introduction	3
1. Péréquation des ressources	3
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
2. Péréquation des besoins.....	5
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
3. Résultats et publication.....	8
4. Évolution future de la loi	9
5. Documentation	9
 Annexe	
Ordonnance du 9 octobre 2017 sur la péréquation financière intercommunale pour l'année 2018 (OPFI 2018)	

Fribourg, octobre 2017

Introduction

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (RSF 142.1) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 ; avec la **péréquation financière intercommunale 2018**, le système de solidarité financière entre les communes connaît sa huitième année d'application.

La péréquation financière assure la 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 les bases légales, les modalités de calcul des indices et des montants ainsi que les résultats pour l'année 2018. L'ordonnance d'exécution de la loi (OPFI) (RSF 142.11) 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
- > part de l'impôt à la source
- > impôt sur les prestations en capital
- > contribution immobilière
- > part de l'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 2018, les **années fiscales 2013, 2014 et 2015**.

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 2013+2014+2015</i>	<i>Taux de pondération</i>
Impôt sur le revenu des personnes physiques	2 186 340 671	63,42 %
Impôt sur la fortune des personnes physiques	246 728 372	7,15 %
Impôt sur le bénéfice des personnes morales	400 200 774	11,60 %
Impôt sur le capital des personnes morales	74 352 955	2,16 %
Part de l'impôt à la source	75 440 161	2,19 %
Impôt sur les prestations en capital	53 472 147	1,55 %
Contribution immobilière	343 755 674	9,97 %
Part de l'impôt sur les véhicules à moteur	67 196 181	1,96 %
Total	3 447 486 935	100,00 %

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 de la dernière année (2015) prise 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 2018, le potentiel fiscal 2015 des huit impôts représentatifs étant de 1 184 454 458 francs, le montant de l'instrument des ressources est de 29 611 361 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 2016 (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 2018 les **données statistiques 2014, 2015 et 2016**.

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

Jusqu'en 2011, il n'existait 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* (dernières données publiées). 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.

Cette statistique a été remplacée dès 2012 par la publication annuelle par l'Office fédéral de la statistique du nombre d'équivalents plein temps. Ces nouvelles données seront intégrées lorsque la réforme de la LPFI, suite à la première évaluation du système péréquatif (voir section 3), sera adoptée.

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 2018, l'évolution sérielle sur 10 ans concerne les années 2004-2014, 2005-2015 et 2006-2016.

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.

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 2016. À noter que le nombre d'enfants pris en compte est l'effectif d'enfants de cette tranche d'âge et non pas l'effectif des enfants scolarisés.

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 2014+2015+2016</i>	<i>Taux de pondération</i>
Densité de la population	1 Ordre public	443 816 510	19,57 %
	6 Transports et communications		
	58 Aide sociale		
Taux d'emploi	1 Ordre public	287 606 722	12,69 %
	6 Transports et communications		
Croissance démographique	1 Ordre public	287 606 722	12,69 %
	6 Transports et communications		
Personnes âgées de 80 ans et plus	41/57 Établissements médico-sociaux pour personnes âgées	288 051 352	12,70 %
	44 Soins ambulatoires		
Enfants en âge de scolarité obligatoire	20 École enfantine	960 288 182	42,35 %
	21 Cycle scolaire obligatoire (écoles primaire et secondaire), y.c. transports scolaires (217)		
	22 Écoles spécialisées		
Total		2 267 369 488	100,00 %

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 2016 (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 14 805 681 francs pour 2018 (art. 14 LPFI). Ce montant est financé exclusivement par l'État : la péréquation des besoins est donc strictement verticale (art. 15 LPFI).

3. 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.

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

Péréquation des ressources 2018		
Somme totale transférée : 29,61 millions francs		
Catégorie de communes	Communes contributrices	Communes bénéficiaires
Nombre de communes au 01.01.2018 : 136	27 communes, soit 128 893 hab.	109 communes, soit 183 021 hab.
IPF minimum	101,68 (Ried bei Kerzers)	59,00 (Cheiry)
IPF maximum	393,02 (Greneg)	99,53 (Fräschels)
Montants par habitant : - minimum - maximum	16 fr./hab. (Ried bei Kerzers) 2 791 fr./hab. (Greneg)	4,40 fr./hab. (Fräschels) 384 fr./hab. (Cheiry)
Montants absolus : - minimum - maximum	18 546 fr. (Ried bei Kerzers) 10 326 037 fr. (Villars-sur-Glâne)	1 319 fr. (Châtel-sur-Montsalvens) 1 178 173 fr. (Courtepin)

Dans l'instrument des ressources, il est constaté que la commune de Ried bei Kerzers, bénéficiaire en 2017, devient contributrice en 2018. Inversement, les communes de Châtel-sur-Montsalvens, Cheyres-Châbles, Fräschels et Tifers, alors contributrices, deviennent bénéficiaires en 2018.

Péréquation des besoins 2018	
Somme totale (50 % de la péréquation des ressources) : 14,81 millions francs	
ISB minimum	70,24 (Villarsel-sur-Marly)
ISB maximum	123,40 (Prévondavaux)
Montants par habitant : - minimum - maximum	10 fr./hab. (Villarsel-sur-Marly) 100 fr./hab. (Prévondavaux)
Montants absolus : - minimum - maximum	828 fr. (Villarsel-sur-Marly) 2 288 991 fr. (Fribourg)

Dans l'instrument des besoins, comme l'année précédente, Villarsel-sur-Marly détient l'ISB le plus faible et l'ISB le plus élevé est obtenu par Prévondavaux.

4. 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 doit notamment examiner la performance des instruments et la pertinence des critères.

Les travaux de la première évaluation ont été menés par le Professeur émérite Bernard Dafflon, accompagné du Groupe de travail institué. 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*¹.

Le volume de ce document n'a pas permis sa traduction complète, c'est pourquoi un résumé a été rédigé (*Résumé exécutif*) et a fait l'objet d'une traduction (*Kurzfassung*). Les constats et résultats du rapport peuvent être résumés ainsi :

- > L'instrument des ressources donne des résultats conformes aux objectifs fixés par la LPFI ; il n'y a pas de motif justifiant un changement.
- > Dans sa globalité (montant, financement, répartition), l'instrument des besoins répond aux attentes de la législation. Il y aura cependant lieu de restituer la méthode de pondération des indices partiels tels que proposée en 2007 par le Comité de pilotage qui accompagnait les travaux de la réforme du système de solidarité financière.
- > Trois nouveaux indicateurs des besoins ont été analysés : transports scolaires, routes communales et dépenses sociales. Pour les deux premiers, les données statistiques n'étant actuellement pas fiables ou inexistantes, ils feront éventuellement l'objet d'un nouvel examen lors de la prochaine évaluation. En matière de dépense sociale, il y aura lieu de créer un indicateur relatif au nouveau besoin en structures d'accueil de la petite enfance, dont le critère de causalité sera le « nombre d'enfants de 0 à 4 ans ».

Pour répondre à ces évolutions, la LPFI sera modifiée en conséquence.

5. Documentation

Le site internet du Service des communes contient les documents permettant d'obtenir davantage d'informations sur les différents aspects de la péréquation financière intercommunale. Ces documents sont téléchargeables à l'adresse www.fr.ch/scom sous la rubrique *Péréquation financière*.

¹ Bernard Dafflon, *Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, Rapport du Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, Fribourg, 27 juillet 2015

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—