

**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**

Service des communes

**Groupe de travail
chargé d'accompagner les travaux de la
première évaluation de la LPFI**



Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg

**Bernard Dafflon
Professeur émérite**

**Groupe de travail
chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI**

**Rapport
à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts**

Fribourg, le 27 juillet 2015

Table des matières		page
	Le cadre général de la péréquation	10
	Première partie La péréquation des ressources	13
1.1	Objectifs selon la loi	13
1.2	Méthode	14
1.3	Application et explication pas à pas : une commune bénéficiaire, une commune contributrice	20
1.4	Résultats pour l'ensemble des communes	23
1.4.1	<i>Communes bénéficiaires</i>	24
1.4.2	<i>Communes contributrices</i>	31
1.4.3	<i>Soutenabilité de la méthode appliquée</i>	36
1.5	Pertinences des critères retenus et pondération	39
1.5.1	<i>Faut-il ajouter un autre impôt ou une autre ressource financière ?</i>	40
1.5.2	<i>La pondération</i>	41
1.5.3	<i>L'augmentation des ressources</i>	41
1.5.4	<i>Modifier la puissance des formules : scénarios possibles</i>	42
1.6	Péréquation des ressources, méthode et performance : résumé	47
	Deuxième partie La péréquation des besoins	49
2.1	Objectifs selon la loi	49
2.2	Méthode	51
2.3	Application et explication pas à pas	56
2.4	Résultats pour l'ensemble des communes	58
2.5	Pertinences des critères retenus et pondération	68
2.5.1	<i>La pondération des critères de calcul de l'ISB</i>	68
2.5.2	<i>Le financement de la péréquation des besoins</i>	75
2.5.3	<i>Modifier la puissance de la formule</i>	76
2.6	Péréquation des besoins, méthode et performance : résumé	80

	Troisième partie	Nouvelles demandes	81
3.1		Historique	81
	3.1.1	<i>Les transports scolaires</i>	82
	3.1.2	<i>Les dépenses d'aide sociale</i>	86
	3.1.3	<i>Les routes communales</i>	87
	3.1.4	<i>L'état des lieux</i>	90
3.2		Caractéristiques des indicateurs et formules	95
3.3		Analyses sectorielles et scénarios	95
	3.3.1	<i>Les transports scolaires</i>	98
	3.3.2	<i>Les affaires sociales</i>	101
		58 <i>Aides sociales individuelles</i>	103
		54 <i>Structures d'accueil préscolaire et extrascolaire</i>	112
		55 <i>Invalidité</i>	115
	3.3.3	<i>Les routes communales</i>	116
	Quatrième partie	Synthèse de l'évaluation et propositions de changement	129
		<i>Péréquation des ressources</i>	130
		<i>Péréquations des besoins</i>	131
		<i>Nouvelles demandes</i>	134
	Tableaux		
	Graphiques		
	Matrices Excel		
	Acronymes		

Tableaux

- 1-1 Les impôts pris en compte pour calculer le PF
 - 1-2 Commune bénéficiaire : Bussy
 - 1-3 Commune contributrice : Ferpicloz
 - 1-4 Importance de la péréquation rapportée aux années fiscales 2011 et 2012
 - 1-5 Les 131 communes bénéficiaires, moyenne 2011-2012
 - 1-6 Les 32 communes contributrices, moyenne 2011-2012
 - 1-7 Communes contributrices, en francs par habitant, 2015, Scénarios possibles en variant la valeur de la puissance dans la formule
-
- 2-1 Les tâches concernées par la péréquation des besoins
 - 2-2 Importance de la péréquation des besoins
 - 2-3 Distribution des communes selon la performance, moyenne 2011-2013
 - 2-4 Comparaison des modes de pondération
 - 2-5 Calcul des pondérations ISB, comptes communaux de fonctionnement, montants nets 2011-2013, mode actuel
 - 2-6 Calcul des pondérations ISB, comptes communaux de fonctionnement, montants nets 2011-2013, mode Copil Rapport 2007
 - 2-7 Comparaison des modes de péréquation, 2015 : différence de points ISB entre la loi (GC) et le mode Copil 2007
 - 2-8 Scénarios avec changement de la valeur de la puissance
-
- 3-1 Chronologie des interventions répertoriées concernant la nouvelle péréquation
 - 3-2 Importance financière des nouvelles demandes
 - 3-3 Compétences communales du domaine 5 Affaires sociales
-
- 4-1 Péréquation des ressources
 - 4-2 Péréquation des besoins
 - 4-3 Nouvelles demandes

Graphiques

- 1-1 Péréquation des ressources
 - 1-2 Démarche méthodologique : tableaux Excel de référence
 - 1-3 Décalages temporels dans le calcul des IPF
 - 1-4 Nombre de communes bénéficiaires, en francs par habitant
 - 1-5 Nombre de communes bénéficiaires, en points de PF
 - 1-6 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 131 communes bénéficiaires, en francs par habitant
 - 1-7 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 131 communes bénéficiaires, en points de PF
 - 1-8 Nombre de communes contributrices, en francs par habitant
 - 1-9 Nombre de communes contributrices, en points de PF
 - 1-10 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 31 communes contributrices, en francs par habitant
 - 1-11 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 31 communes contributrices, en points de PF
 - 1-12 Distribution des communes avant et après péréquation en % de la moyenne du PF de l'ensemble des communes, 2011-2012
 - 1-13 Distribution des communes, avant et après péréquation, 2011-2012
 - 1-14 Communes contributrices, contributions en francs par habitant, 2015, scénarios possibles
 - 1-15 Communes bénéficiaires, montants reçus en francs par habitant, 2015, scénarios possibles
-
- 2-1 Démarche méthodologique : tableaux Excel de référence
 - 2-2 Nombre de communes, distribution en francs par habitant
 - 2-3 Nombre de communes, distribution en % de la dépense initiale
 - 2-4 Nombre de communes, distribution en points de potentiel fiscal
 - 2-5 Incidences péréquatives en francs par habitant, 2011-2013
 - 2-6 Incidences péréquatives en % de la dépense initiale, 2011-2013
 - 2-7 Incidence péréquative en points de potentiel fiscal, 2011-2012
 - 2-8 Calcul des ISB 2015 selon la méthode actuelle et ce que ces ISB seraient avec la méthode Copil Rapport 2007
 - 2-9 Variation de la puissance dans la formule de répartition, 2015, en francs par habitant (pondération : selon la loi)
 - 2-10 Variation de la puissance dans la formule de répartition, 2015, en francs par habitant (pondération : Copil 2007)
-

- 3-1 Poids relatifs des nouvelles demandes dans les dépenses communales
 - 3-2 Comparaison \ln DPOP et \ln ASOC, 2013 (logarithme naturel : densité de la population, aide sociale 58)
 - 3-3 Comparaison \ln DPOP et \ln ASOC, 2013 (base : DPOP)
 - 3-4 Comparaison \ln DPOP et \ln ASOC, 2013 (base : ASOC)
 - 3-5 Comparaison SAPE et SCOB (Structures d'accueil de la petite enfance ; scolarité obligatoire), 2013
 - 3-6 Construction d'un indicateur des besoins pour les routes communales RCOM
 - 3-7 Comparaison indicateur TURBAIN et RCOM (ISB 2015 et valeurs RCOM 2010)
-

Matrices Excel

Toutes les matrices Excel sont publiées et téléchargeables sur le site internet du Service des communes : www.fr.ch/scom sous *Péréquation financière* → *Rapports d'expert*.

Evaluation de la péréquation des ressources 2011-2013

[RESS_matrice finale avec graphiques.xlsx]

- 1 PF 2011 Recettes fiscales des 8 impôts de référence
- 2 PF 2012 Recettes fiscales des 8 impôts de référence
- 3 PF 2013 Recettes fiscales des 8 impôts de référence
- 4 IPF 2011 Montants versés et contributions
- 5 IPF 2012 Montants versés et contributions
- 6 IPF 2013 Montants versés et contributions
- 7 Estimation de la performance péréquative 2011
- 8 Estimation de la performance péréquative 2012
- 9 Estimation de la performance péréquative 2013
- 10 Explication des corrections prenant en compte les fusions de communes
- 11 Evaluation de la performance (2011 et 2012) en francs par habitant
- 12 Evaluation de la performance (2011 et 2012) en points de potentiel fiscal
- 13 Evaluation de la performance 2011-2012 moyenne du PF

Péréquation des ressources, IPF 2015, scénarios, matrice finale

[IPF 2015_scénarios_matrice finale.xlsx]

- 1 à 15 Reprise de la matrice de la péréquation des ressources 2015 SCom
- 16 Scénario 1 Communes contributrices, contributions en francs par habitant, 2015
- 17 Variation de la valeur de la puissance
- 17 Graphique du scénario 1
- 18 Scénario 2 Communes bénéficiaires, contributions en francs par habitant, 2015
- 18 Variation de la valeur de la puissance
- 19 Graphique du scénario 2

Evaluation de la péréquation des besoins 2011-2013

[BESOINS_matrices finales avec graphiques.xlsx]

- 1 Tâches de référence
- 2 Comptes communaux pour les tâches de référence, 2011
- 3 Comptes communaux pour les tâches de référence, 2012
- 4 Comptes communaux pour les tâches de référence, 2013
- 5 Calcul des pondérations 2011, 2012, 2013 selon décision du GC
- 6 Calcul des pondérations 2011, 2012, 2013 selon version originale Copil
- 7 Performance de la péréquation des besoins, 2011-2013, corr fusions
- 8 Incidences péréquatives
- 9 Graphique : incidences péréquatives par habitant
- 10 Graphique : incidences péréquatives en % de la dépense initiale
- 11 Graphique : incidence péréquation en points de PF

Péréquation des besoins 2011 - 2013, scénarios « pondération » et puissances »

[ISB 2015_scénarios_matrice finale.xlsx]

- 1 Données statistiques ISB 2011
 - 2 Données statistiques ISB 2012
 - 3 Données statistiques ISB 2013
 - 4 Pondération des indices 2015
 - 5 Indices de la densité de la population en log naturel DPOP
 - 6 Indices du taux d'activité en log naturel TE
 - 7 Indices de la croissance de la population CRPOP
 - 8 Indices de la population âgée de 80 ans et plus PA80
 - 9 Indices de la population en scolarité obligatoire SCOB
 - 10 Récapitulation des indices sériels et calcul de l'ISB 2015
 - 11 Péréquation besoins - Répartition du montant 2015, puissance 4
 - 12 Péréquation besoins - Montant total et par habitant, 2015
-
- 13 Récapitulation des indices sériels et calcul de l'ISB 2015 méthode COPIL - comparaison
 - 14 Comparaison des ISB 2015 méthode GC et Copil, différences
-
- 15 Répartition du montant 2015 GC, puissances 2, 4 et 8
 - 16 Répartition du montant 2015 Copil, puissances 2, 4 et 8

ASOC Aide sociale, SAPE Structures d'accueil de la petite enfance : nouvelles demandes

- B1 tâches de référence, repris de la matrice des besoins
- 1 ASOC données de base
 - 2 ASOC comparaison In POP sert de base
 - 3 ASOC comparaison In ASOC sert de base
 - 4 SAPE données de base
 - 5 SAPE comparaison avec SCOB

RCOM Routes communales

- 1 Longueur des routes en km selon le SITel (Service de l'informatique et des télécommunications)
- 2 Longueur de routes selon le SPC (Service des ponts et chaussées)
- 3 Comparaison longueur de routes SITel - SPC
- 4 Surface des zones à bâtir
- 5 Calcul d'un indice des besoins RCOM
- 6 Dépenses communales nettes pour les routes
- 7 Comparaison TRURBAIN (2015) et RCOM (2010)

Acronymes

ASOC	aide sociale
$\overline{\text{BMR}}$	besoin moyen de référence
$\overline{\text{D}}$	dépense moyenne
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DPOP	critère de densité de la population
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DTN	dépense totale normée
E	la puissance : le paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif
IncPer	incidence péréquative
IPF	indice de potentiel fiscal
ISB	indice synthétique des besoins
K	facteur de correction (entre la DTN et le montant à disposition)
M	la somme à répartir au titre de la péréquation
m	le nombre de communes concernées (dans la formule actuelle : toutes)
PB	montant de péréquation des besoins
MCH1	modèle comptable harmonisé 1 - 1981
MCH2	modèle comptable harmonisé 2 - 2008
PF	potentiel fiscal
POP	population
S	dépense totale possible après péréquation des besoins
SAPE	structures d'accueil de la petite enfance
SCOB	critère de scolarité obligatoire
TRSCOL	transports scolaires

Le cadre général de la péréquation

La péréquation financière intercommunale a été introduite au 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur de la loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (RSF 142.1). Elle comprend deux volets :

- La péréquation des ressources est fondée sur un indice du potentiel fiscal (IPF) des communes, calculé sur la base de 8 impôts communaux. Le volume péréquatif est égal à 2,5 % de la somme totale de ces 8 impôts calculés avec un potentiel de référence normé (p.ex. 100 % pour les impôts directs, 3 ‰ pour la contribution immobilière).
- La péréquation des besoins se sert d'un indicateur synthétique des besoins (ISB), basé sur 10 tâches (selon la classification fonctionnelle des comptes communaux, tirée du plan comptable émis par le Service des communes sur la base du MCH1), utilisant 5 critères. Le volume financier redistribué à toutes les communes est égal à 50 % du volume financier de la péréquation des ressources.

Selon l'article 20 LPFI, le système de péréquation est soumis à une évaluation de la performance, la première devant avoir lieu au plus tard après 3 ans d'application. Font l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

Art. 20 Évaluation périodique

Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

Le chapitre 2.3 du Message n° 141 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale fournit des informations supplémentaires sur le contenu et la portée de l'évaluation périodique attendue. Les termes sont les suivants :

« Sans doute, pour les IPF, ce sont les positions fiscales communales relatives qui varieront plutôt que l'élargissement du calcul de l'indice à d'autres impôts ; on voit mal dans un avenir proche une redistribution des formes d'impôts entre canton et communes. Par contre, les critères de besoins pourraient être ajustés selon l'importance des tâches dévolues aux communes ou remplacés, en partie, par de nouveaux indicateurs, notamment dans le domaine social, au gré de la disponibilité des statistiques y relatives.

Ce bilan doit établir les effets péréquatifs (montants en francs) et les incidences péréquatives (montants en termes relatifs par habitant ou en points d'impôts) des deux systèmes de péréquation. L'évaluation doit également porter sur la pertinence des critères retenus pour établir les IPF et ISB. Pour ce dernier, il examinera en particulier la pertinence des indices du risque social lié à l'urbanisation. Le bilan périodique doit être publié : la transparence est indispensable pour comprendre la péréquation et permettre le débat sur la solidarité intercommunale. »

Dans son commentaire à l'article 11, le Conseil d'Etat émet également les observations suivantes à propos de 2 indicateurs :

« Il pourrait enfin paraître souhaitable d'élargir l'éventail des critères déterminants en y ajoutant un critère ayant trait à l'aide sociale. Mais l'exploitation des données statistiques mises à disposition dans le cadre de la statistique suisse de l'aide sociale doit encore faire l'objet d'une analyse approfondie pour vérifier la pertinence de ces chiffres dans le cadre du calcul de péréquation. Il est possible dès lors qu'un nouveau critère social soit pris en compte ultérieurement au terme de la première évaluation de la loi prévue à l'article 20 du projet. Pour l'instant, la densité de la population sert de substitut à l'évaluation des besoins dans ce domaine, partant de l'idée que la concentration des problèmes sociaux est plus forte en zone urbaine que dans les zones rurales ou moins densément peuplées. »

L'analyse de performance qui est détaillée dans le présent Rapport suit exactement la démarche annoncée alors, abordant en premier lieu le bilan de la péréquation des ressources, puis celui de la péréquation des besoins dans la configuration prescrite par la loi. Les nouvelles questions sont traitées ensuite, cela afin de ne pas confondre l'examen de ce qui est avec l'étude de ce qui pourrait être et mélanger alors les enjeux.

En date du 31 janvier 2014, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a fixé l'organisation du projet d'examen, la mission et le mandat d'expertise. Le mandat d'expert a été confié au Professeur émérite Bernard Dafflon, auteur du présent Rapport. L'organisation de projet institue un Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, composé comme suit :

Présidence	Madame la Conseillère d'Etat Marie Garnier, 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, Stadtpräsident, Murten Didier Steiner, syndic de Treyvaux Jacques Pollet, chef du Service des finances de la Ville de Fribourg (jusqu'au 31.12.2014, mandat conservé jusqu'à la fin des travaux)
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

Le Groupe de travail a tenu 5 séances en demi-journées en 2014 (1^{er} mai, 12 juin, 11 septembre, 6 novembre et 4 décembre) et 5 séances en 2015 (15 janvier, 12 février, 26 mars, 30 avril et 28 mai). Il a approuvé ce Rapport dans sa séance finale du 28 mai 2015.

Ce Rapport est organisé de la manière suivante. Il est divisé en quatre parties.

La première évalue les résultats de la péréquation des ressources, tout d'abord telle qu'elle a été strictement appliquée en 2011 et 2012, pour ensuite revenir sur les variables de gestion possibles. La performance n'est ici mesurée que sur 2 années et non pas 3 parce qu'au moment de l'analyse les données fiscales définitives des principaux impôts ne sont connues qu'avec deux ans de décalage (la statistique des impôts cantonaux 2012 a été publiée en automne 2014). La deuxième partie analyse les résultats de la péréquation des besoins, dans son application stricte, puis en examinant les variables possibles. Dans les deux cas, il s'agit de mesurer la performance de la politique péréquative en fonction des objectifs fixés dans la loi et compte tenu du volume financier à disposition. Ces éléments sont rappelés en début de chaque section dans un encadré.

Durant les trois premières années d'application, la péréquation des ressources n'a pas suscité de remarques particulières. Il n'en va pas de même de la péréquation des besoins pour laquelle plusieurs demandes ont été formulées. En conséquence, la troisième partie du rapport se penche sur les propositions de tâches «nouvelles» qui seraient à prendre en compte ainsi que sur des critères de remplacement ou complémentaires. Comme on le verra, les tâches proposées ne sont pas nouvelles : la péréquation des besoins dans sa forme actuelle les englobe déjà.

La quatrième partie conclut et propose quelques améliorations du système, dues aux nouvelles situations en matière de tâches communales.

Première partie

La péréquation des ressources

Cette première partie du Rapport est consacrée à l'examen de la péréquation des ressources. Elle est articulée en 5 sections. La première rappelle les objectifs de la loi, qui ne sont pas quantifiés, mais visent à réduire le mieux possible les disparités de ressources entre les communes compte tenu du montant à disposition pour financer la péréquation. La deuxième section décrit les approches temporelles possibles de l'analyse et la méthode utilisée pour évaluer la performance péréquative. La troisième section détaille pas à pas l'application de la méthode décrite pour une commune bénéficiaire de la péréquation, la commune de Bussy, et une commune contributrice, celle de Ferpicloz. Le but est de permettre à toutes les autorités communales de suivre pas à pas dans les feuilles des matrices Excel, ce calcul pour leur commune. La quatrième section présente les résultats d'ensemble pour les communes bénéficiaires et pour les communes contributrices, en évaluant la performance péréquative en francs par habitant et en points de potentiel fiscal – ce qui permet de comparer et de classer les communes en fonction des avantages retirés ou de l'effort fait. La cinquième question répond à une exigence de l'examen périodique de la péréquation : examiner les critères retenus et la ou les pondérations.

1.1 Objectifs selon la loi

Loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

Chapitre 2 Péréquation des ressources

- Art. 3* *Objectif*
La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.
- Art. 6* *Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources*
¹La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.
²Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

Ni la loi, ni le Message du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat, ni les discussions en Grand Conseil n'avaient fixé un objectif quantifiable à atteindre. L'analyse de la performance péréquative consiste, dans ce cas, à mesurer l'écart entre les situations communales avant et après péréquation, en d'autres termes, à mesurer le rendement fiscal par habitant par commune sur la base des 8 impôts sélectionnés, avant et après application de la formule péréquative. La différence donne l'incidence. La méthode avait d'ailleurs déjà été décrite dans le Rapport présenté lors de la préparation de la loi.¹

La compensation prévue dans le dispositif légal se fonde sur le potentiel fiscal des communes. La performance doit ainsi être mesurée en comparant le potentiel fiscal d'une commune avant péréquation à ce qu'elle reçoit ou contribue dans le système, pour dégager le potentiel fiscal net après péréquation. La comparaison « avant/après » donne la mesure de la péréquation. Rappelons ici que le potentiel fiscal d'une commune correspond à ses bases d'impôt multipliées par les coefficients et les taux de référence et non pas par ceux effectivement appliqués dans la commune ; il est exprimé en francs par habitant.

Il faut également relativiser la performance mesurée en ce sens que le montant total à disposition correspond à 2,5 % de potentiel fiscal additionné de toutes les communes. On ne peut donc pas attendre des corrections péréquatives qu'elles permettent une performance au-delà de ce qui est à disposition.

1.2 Méthode

Deux méthodes d'évaluation peuvent être envisagées : (1) une comparaison fondée uniquement sur les années de référence de la péréquation ; (2) une comparaison mettant en lien le rendement fiscal de l'année d'encaissement de l'impôt et la correction par la péréquation (en + ou en -) de cet impôt sur la même année – même si les années de référence de l'IPF sont antérieures.

Méthode des années de référence

La première méthode consiste à opposer les 2 mesures AVANT et APRÈS péréquation sur les années servant de calcul, donc simplement à comparer le potentiel

¹ B. Dafflon et P. Mischler, 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, chapitre 5. Accessible sous : www.fr.ch/scom > péréquation

fiscal des 8 impôts sur 3 ans selon le principe d'origine (avant) et avec la péréquation (après), par habitant. Cette méthode n'est pas vraiment très utile puisqu'elle comparerait les rendements fiscaux théoriques des années de référence avec la péréquation obtenue ou payée sur la base d'années fiscales décalées. Ainsi, la performance péréquative 2011 serait mesurée en comparant le rendement fiscal potentiel des années 2006, 2007 et 2008 (années servant pour le calcul de 2011) avant et après péréquation, et ainsi de suite pour 2012 et 2013.

Cette méthode n'apporte pas d'éléments nouveaux et n'a guère d'intérêt ici. L'information sur l'écart péréquatif « avant/après » peut être obtenue directement en tirant partie du calcul annuel du potentiel fiscal. En effet, les tables de calcul de la péréquation 2011 (bases : 2006, 2007 et 2008), 2012 (bases : 2007, 2008 et 2009) et 2013 (bases : 2008, 2009 et 2010) donnent déjà ces indications. Elle est simple, mais souffre du décalage, de 5 à 3 ans, entre les années fiscales servant de référence et l'année fiscale de versement ou de contribution.

Méthode de l'année fiscale

La seconde méthode consiste à comparer les rendements fiscaux potentiels (aux taux de référence) de l'année fiscale effective avec ce que les communes ont obtenu en plus ou en moins en raison de la péréquation. Le calcul est fait en prenant en compte le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal afin de permettre la comparaison entre communes. Autrement dit, on compare les rendements fiscaux effectifs à la norme pour 2011 (avant), avec ces rendements corrigés en plus ou en moins par la péréquation 2011 (sur la base des IPF qui se réfèrent aux années fiscales 2006 à 2008). C'est la logique de politique économique voulue par la loi : la commune budgétise en 2011 les impôts 2011 ; la péréquation corrige en 2011 cet encaissement sur la base des IPF – sauf à savoir que ces IPF sont fondés sur des données fiscales décalées de 2 ans pour des raisons de disponibilités statistiques.

Cette seconde méthode est celle utilisée ici. L'analyse de performance de la péréquation des ressources se fait pour chaque année 2011 et 2012² selon la démarche suivante :

² L'analyse de performance pour 2013 portant sur la période de 3 années voulue par la loi ne pourra être réalisée qu'à l'automne 2015, dès que la statistique cantonale 2013 du rendement de l'impôt par commune sera connue et publiée. Le présent Rapport sera alors complété.

- (a) Établir les montants du potentiel fiscal [PF] par commune et par habitant, pour chacun des 8 impôts, calculés aux valeurs suivantes de référence des coefficients d'impôt.

Tableau 1-1 Les impôts pris en compte pour calculer le PF

Impôts pris pour le calcul de l'IPF	Coefficient de référence
Revenu des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
Fortune des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
Part de l'impôt à la source	40,1 % de l'impôt cantonal de base
Bénéfice des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
Capital des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
Prestations en capital	100 % de l'impôt cantonal de base
Contribution immobilière	3 ‰ de la valeur fiscale des immeubles
Part de l'impôt sur les véhicules	30 % de l'impôt cantonal (jusqu'en 2013) ³

Pour chaque année, ces données sont rassemblées par le Service des communes pour les besoins de la péréquation. Ainsi pour la péréquation des ressources 2015, les bases de données correspondent aux années fiscales 2010, 2011 et 2012. On utilise les données 2011 pour calculer le potentiel fiscal 2011 des communes.

- (b) Prendre en compte les montants reçus ou payés au titre de la péréquation des ressources, par année, par commune et par habitant, à savoir :
- ✓ Ordonnance du 4 octobre 2010 sur la péréquation financière intercommunale (OPFI) [pour l'année 2011]
 - ✓ Ordonnance du 3 octobre 2011 sur la péréquation financière intercommunale pour l'année 2012 (OPFI 2012)
 - ✓ Ordonnance du 2 octobre 2012 sur la péréquation financière intercommunale pour l'année 2013 (OPFI 2013)
- (c) Calculer pour chaque commune les montants du potentiel fiscal par habitant après péréquation, c'est-à-dire les montants obtenus en (a) additionnés des montants en (b) reçus pour les communes bénéficiaires ou soustraits des montants payés pour les communes contributrices.

³ La part communale de l'impôt sur les véhicules est abaissée à 20 % dès 2014.

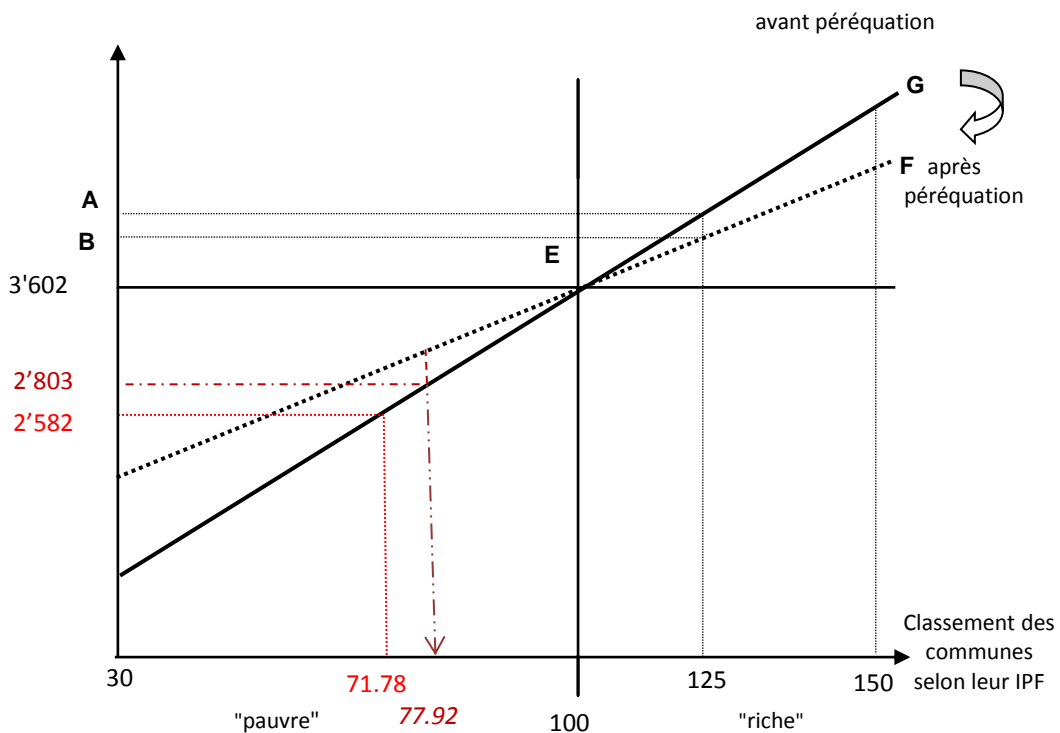
(d) La comparaison avant (a) et après péréquation (b) se fait

- ✓ en francs par habitant et
- ✓ en points d'impôt, compte tenu du potentiel fiscal par point d'impôt dans la commune

La démarche est résumée dans le graphique⁴ 1-1.

Graphique 1-1 Péréquation des ressources

Potentiel fiscal
par habitant en fr. 2011



Dans ce graphique (*note : pas à l'échelle*), la position de départ de la commune observée dans ce calcul de la péréquation des ressources pour 2011 correspond à un IPF de 71,78 points (RESS_matrice finale avec graphique ; Feuilles R4 et R7). Le potentiel fiscal 2011 de la commune, calculé par habitant était de 2'582 francs. En 2011, la commune observée a reçu 82'689 francs au titre de la péréquation, soit 221 francs par habitant selon sa population légale de cette même année. Ainsi, après péréquation, la

⁴ Voir également le Rapport 2007, B. Dafflon et P. Mischler, « Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg », p. 32
Site internet du Service des communes : www.fr.ch/scom > Péréquation financière

commune avait un PF par habitant de 2'803 francs. Cela correspond à un gain de potentiel fiscal égal à 6,14 points, calculé sur le PF 2011 de l'ensemble des communes (100 points = 3'602 francs).⁵

Ce calcul doit être réalisé pour toutes les communes pour les 3 années d'application de la péréquation, 2011, 2012 et 2013. Les données servant aux calculs de la performance péréquative par commune sont contenues dans la matrice Excel « *Évaluation de la péréquation des ressources 2011-2013* », réparties en 13 feuilles mentionnées ci-dessous :

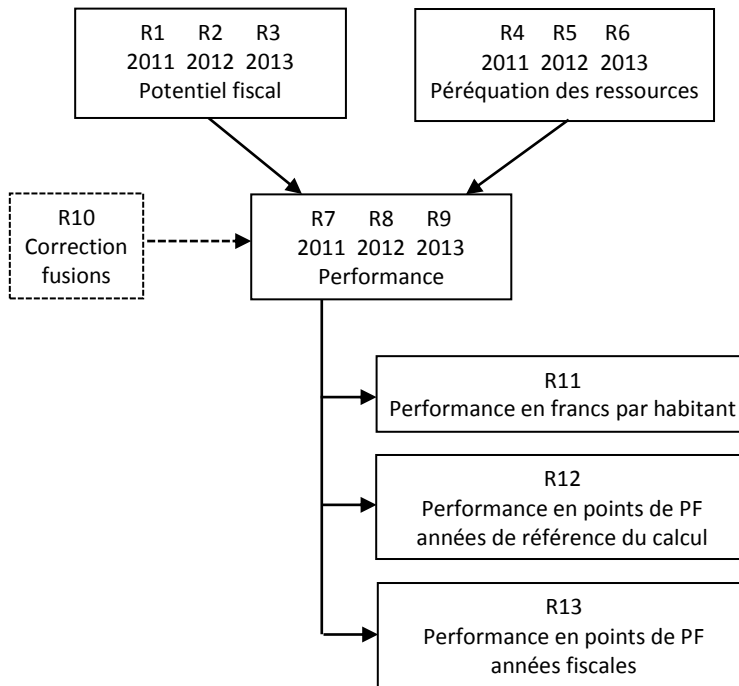
Tableaux d'évaluation de la péréquation des ressources 2011-2013		
1	PF 2011	Recettes fiscales des 8 impôts de référence
2	PF 2012	Recettes fiscales des 8 impôts de référence
3	PF 2013	Recettes fiscales des 8 impôts de référence
<i>Les feuilles de la matrice Excel sont numérotées en R1, R2, R3 etc., R pour Ressources. Les données des tableaux 1 et 2 sont tirées du calcul de la péréquation des ressources pour 2015 ; Service des communes. Le tableau 3 sera complété dès que la statistique fiscale 2013 sera disponible, en automne 2015 pour servir au calcul de la péréquation des ressources 2016.</i>		
4	IPF 2011	Montants versés et contributions
5	IPF 2012	Montants versés et contributions
6	IPF 2013	Montants versés et contributions
<i>Les tableaux 4, 5 et 6 sont ceux qui ont servi pour le calcul de la péréquation des ressources pour les années de référence : OPFI 2011, OPFI 2012 et OPFI 2013.</i>		
7		Estimation de la performance péréquative 2011
8		Estimation de la performance péréquative 2012
9		Estimation de la performance péréquative 2013
10		Correction IPF suite aux fusions de communes
<i>Dès 2011, pour obtenir des résultats comparables, il faut tenir compte de l'entrée en vigueur des fusions de communes, parce que les données antérieures concernaient encore les communes séparément. Ainsi :</i> - pour 2011 : <i>Ursy (fusion de Ursy et Vuarmarens en 2012) ; Estavayer-le-Lac (fusion de Estavayer-le-Lac et Font en 2012) ; Murten (fusion de Büchslen et Murten en 2013) ; Val-de-Charmey (fusion de Cerniat et Charmey en 2014) ;</i> - pour 2012, <i>les fusions de Murten et Val-de-Charmey ont nécessité des ajustements.</i> <i>La correction a été faite en pondérant les IPF de chaque commune concernée dans une fusion avec le poids respectif du potentiel fiscal des 8 impôts de référence. Pour le détail technique, voir également T7 Performance 2011, col. L ligne 16.</i>		
11		Evaluation de la performance (2011 et 2012) en francs par habitant
12		Evaluation de la performance (2011 et 2012) en points de potentiel fiscal
13		Evaluation de la performance (2011-2012) en termes de PF 2011-2012 en moyenne

Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, 17.12.2014

La démarche pour 2011, répétée pour les années 2012 et 2013, est la suivante :

⁵ Dans le cadre de ce graphique, par simplification on a calculé la valeur en points sur la base du rendement théorique moyen par habitant pour l'ensemble des communes. Toutefois, dans l'analyse de la performance, le calcul se fait par rapport au potentiel fiscal de chaque commune et non pas par rapport à la moyenne puisque ce qui intéresse chaque commune est ce qu'elle reçoit ou contribue en fonction de son propre potentiel.

Graphique 1-2 Démarche méthodologique : tableaux Excel de référence



L'analyse de performance de la péréquation des ressources rencontre toutefois une difficulté essentielle liée à la disponibilité des données statistiques, publiées avec un retard de 2 ans. En effet, en automne 2014 au moment de l'analyse, nous ne disposons pour les 8 impôts de référence que des données fiables et vérifiées des rendements d'impôts des années fiscales 2011 et 2012. Il n'est donc pas possible de mesurer la performance pour les 3 premières années, comme le demande la loi, sauf à attendre l'automne 2015. Cette difficulté est illustrée par le tableau suivant :

Graphique 1-3 Décalages temporels dans le calcul des IPF

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Année comptable
					IPF					Années de référence pour le calcul de l'IPF
						IPF				
							IPF			
								IPF		
							2011	2012	2013	Année fiscale Statistique disponible

Si l'on veut une évaluation complète et statistiquement robuste, il faut attendre l'automne 2015. La méthode et la démarche proposées sont de procéder à

l'établissement du bilan de péréquation des ressources pour 2011 et 2012, mais en préparant les matrices d'analyse de manière telle qu'à l'automne 2015, l'étude puisse être complétée sans retard.

1.3 Application et explication pas à pas : une commune bénéficiaire, une commune contributrice

L'analyse de performance pouvant paraître complexe pour le lecteur ou les autorités communales moins au fait des détails techniques de la péréquation, l'expert et le Groupe de travail ont souhaité expliquer de manière détaillée le pas à pas du calcul en prenant comme référence une commune bénéficiaire, la première commune mentionnée dans la matrice Excel, la commune de Bussy, et une commune contributrice, celle de Ferpicloz.

Tableau 1-2 Commune bénéficiaire : Bussy

étape	détail du calcul	feuille de référence dans la matrice Excel RESS
1	Pour l'année 2011, les rentrées fiscales possibles (le potentiel fiscal) de la commune de Bussy, calculées sur la base des coefficients pour les 8 impôts de référence étaient de 965'666 francs pour une population légale de 374 habitants, soit 2'581,99 francs par habitant.	R1 PF2011 ligne 8 ^[1] col. N total col. C habitants col. O par habitant
2	Dans la péréquation 2011, avec un IPF de 71,78 points, la commune a reçu un montant de 82'689 francs au titre de la péréquation.	R4 IPF Répart2011 colonnes D et I
	Sa population légale étant de 374 habitants en 2011, cela correspond à un montant reçu de 221,09 francs par habitant.	R1 PF2011 col. C ^[2] R7 Performance 2011 col. F
3	La somme potentielle des impôts après péréquation était dès lors de : 965'666 francs + 82'689 francs = 1'048'355 francs.	R7 Performance 2011 col. C, E, G
4	<i>Comparaison par rapport à l'ensemble des communes :</i> Pour l'année 2011, les rentrées fiscales possibles pour l'ensemble des communes étaient de 1'025'423'360 francs.	R7 Performance 2011 col. C ligne 6
	La population légale 2011 du canton était de 284'668 habitants.	R1 PF2011 col. C ligne 6
	Pour l'ensemble des communes, l'IPF à 100,00 points correspondait alors à : 1'025'423'360 francs / 284'668 habitants = 3'602,17 francs par habitant.	R7 Performance 2011 col. D ligne 6
	La commune de Bussy a reçu 221,09 francs par habitant, ce qui correspond à : $221,09/3'602,17*100 = 6,14$ points IPF en comparaison à la moyenne de l'ensemble des communes.	col. I ligne 8

5	Tandis que l'estimation de la performance par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes (3'602 francs par habitant = 100,00 points) donne l'image de l'effort relatif d'une commune bénéficiaire par rapport à la situation moyenne de l'ensemble des communes, ce n'est évidemment pas ce qui l'intéresse en premier, mais bien ce que cela représente en proportion de son propre potentiel fiscal calculé par habitant. Il faut donc ramener les 221,09 francs reçus par habitant au rendement potentiel par habitant de la commune et non pas de la moyenne de l'ensemble des communes.													
	La commune de Bussy a reçu l'équivalent de 221,09 francs par habitant.	R7 Performance 2011 col. F												
	Elle ne peut compter que sur un potentiel fiscal de 2'581,99 francs par habitant, ce qui est moins que la moyenne cantonale. Le bénéfice relatif sera donc plus avantageux par rapport à sa propre situation comparée à celle de la moyenne des communes.	R1 PF2011 col. O												
	La péréquation reçue correspond dès lors à $221,09/2'581,99 = 0,08562$ ou 8,56 points de SON potentiel fiscal. C'est évidemment ce deuxième calcul qui intéresse la commune.	R7 Performance 2011 col. K												
6	<p>On a donc le résultat péréquatif suivant :</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;"><u>en francs par habitant</u></th> <th style="text-align: center;"><u>en points de PF</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>avant</td> <td style="text-align: center;">2'582 francs</td> <td style="text-align: center;">71,78 points</td> </tr> <tr> <td>péréquation</td> <td style="text-align: center;">221 francs</td> <td style="text-align: center;">8,56 points</td> </tr> <tr> <td>après</td> <td style="text-align: center;">2'803 francs</td> <td style="text-align: center;">80,34 points</td> </tr> </tbody> </table> <p>L'indice de potentiel fiscal IPF avant péréquation utilisé ici est 71,78 points. C'est celui qui a effectivement servi dans la distribution de la péréquation des ressources de l'année 2011 (années de référence 2006, 2007 et 2008). L'analyse doit effectivement se placer dans le contexte de l'année 2011. Or, à ce moment, on ne connaît pas l'IPF 2011 qui résulte du calcul des 8 impôts de référence 2011, connus en 2013.</p> <p>En d'autres termes, en 2011, on a un versement péréquatif 2011, basé sur un IPF 2011 (calculé sur des données fiscales ayant 2 années de retard). Le potentiel fiscal de l'année fiscale 2011 ne sera connu qu'en automne 2013 et servira la première fois au calcul de la péréquation 2014.</p>		<u>en francs par habitant</u>	<u>en points de PF</u>	avant	2'582 francs	71,78 points	péréquation	221 francs	8,56 points	après	2'803 francs	80,34 points	R7 Performance 2011 col. D, F, H (francs) col. L, M (points)
	<u>en francs par habitant</u>	<u>en points de PF</u>												
avant	2'582 francs	71,78 points												
péréquation	221 francs	8,56 points												
après	2'803 francs	80,34 points												
<p>Notes techniques :</p> <p>[1] Dans toutes les feuilles 1 à 9 de la matrice Excel d'analyse de performance, la commune de Bussy se trouve toujours positionnée dans la ligne 8 des matrices.</p> <p>[2] Le chiffre de la population légale est celui de 2011, soit 374 habitants, puisque c'est bien ce nombre d'habitants qui correspond à l'année de versement du montant de péréquation, et non pas le chiffre de 348 habitants utilisé dans le calcul de la péréquation 2011 (R4 IPF Répart 2011 col. C) qui correspondait à la population 2009. Avec 348 habitants, le montant à recevoir par habitant était estimé à 237,61 francs (R4 IPF Répart 2011 col. J); mais avec 374 habitants en 2011, le montant effectivement reçu par habitant était de $82'689 \text{ francs} / 374 = 221.09 \text{ francs}$ (R7 Performance 2011 col. F).</p>														

Tableau 1-3 Commune contributrice : Ferpicloz

étape	détail du calcul	feuille de référence dans la matrice Excel RESS
1	Pour l'année 2011, les rentrées fiscales possibles (le potentiel fiscal) de la commune de Ferpicloz, calculées sur la base des coefficients pour les 8 impôts de référence étaient de 2'581'623,10 francs pour une population légale de 264 habitants, soit 9'778,88 francs par habitant.	R1 PF2011 ligne 95 ^[1] col. N total col. C habitants col. O par habitant
2	Dans la péréquation 2011, avec un IPF de 452,04 points, la commune a contribué pour un montant de 710'066 francs au titre de la péréquation.	R4 IPF Répart2011 ligne 98 colonnes D et F
	Sa population légale étant effectivement de 264 habitants en 2011, cela correspond à un montant versé de 2'689,65 francs par habitant.	R1 PF2011 col. C ^[2] R7 Performance 2011 col. F ligne 95
3	La somme potentielle des impôts après péréquation était dès lors de : 2'581'623 francs – 710'066 francs = 1'871'557 francs.	R7 Performance 2011 col. C, E, G
4	<i>Comparaison par rapport à l'ensemble des communes :</i> Pour l'ensemble des communes, l'IPF à 100,00 points correspondait alors à : 1'025'423'360 francs / 284'668 habitants = 3'602,17 francs par habitant.	R1 PF2011 col. C ligne 6
	La commune de Ferpicloz a contribué pour 2'689,65 francs par habitant, ce qui correspond à : $2'689,65 / 3'602,17 * 100 = 74,67$ points IPF en comparaison à la moyenne de l'ensemble des communes. ^[3]	R7 Performance 2011 col. D ligne 6 col. J ligne 95
5	Tandis que l'estimation de la performance par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes (3'602 francs par habitant = 100,00 points) donne l'image de l'effort relatif d'une commune bénéficiaire par rapport à la situation moyenne de l'ensemble des communes, ce n'est évidemment pas ce qui l'intéresse en premier, mais bien ce que cela représente en proportion de son propre potentiel fiscal calculé par habitant. Il faut donc ramener les 2'689,65 francs payés par habitant au rendement potentiel par habitant de la commune et non pas de la moyenne de l'ensemble des communes.	
	La commune de Ferpicloz a contribué à l'équivalent de 2'689,65 francs par habitant.	R7 Performance 2011 col. F
	Elle peut compter sur un potentiel fiscal de 9'778,88 francs par habitant, ce qui est $2,71 \times$ la moyenne valant pour l'ensemble des communes. La contribution relative sera donc moins lourde par rapport à sa propre situation comparée à celle de la moyenne des communes.	R1 PF2011 col. O
	La péréquation versée correspond dès lors à $2'689,65 / 9'778,88 = 0,2750$ ou 27,50 points de SON potentiel fiscal. C'est évidemment ce deuxième calcul qui intéresse la commune.	R7 Performance 2011 col. K

6	On a donc le résultat péréquatif suivant :		R7 Performance 2011 col. D, F, H (francs) col. L, M (points)	
		<u>en francs par habitant</u>		<u>en points de PF</u>
	avant	9'778 francs		452,04 points ^[4]
	péréquation	-2'689 francs		27,50 points
	après	7'089 francs	424,54 points	
<p>[1] [2] et [4] comme dans le tableau précédent.</p> <p>[3] On note que le PF 2011 par habitant de la commune de Ferpicloz était de 9'778,88 francs pour une moyenne de 3'602,17 francs pour l'ensemble des communes, ce qui correspond à un multiple de 2,71 (R1 PF 2011, col. O lignes 6 et 95). La charge pour la commune en termes de SON potentiel fiscal – et non pas en regard du potentiel de l'ensemble des communes - est donc de $74,67/2,71 = 27,5$ points (arrondis) ce qui correspond au résultat de l'étape 5 du calcul.</p>				

1.4 Résultats pour l'ensemble des communes

Les 2 exemples de calcul donnés dans la section 1.3 permettant de suivre de manière détaillée la démarche sont ici généralisés à l'ensemble des communes. Les calculs découlent des Tableaux Excel R7, R8 et R9 qui mesurent la performance de la péréquation des ressources pour les années 2011 et 2012. Afin de permettre la comparaison entre les communes bénéficiaires, ainsi qu'entre les communes contributrices, la performance est restituée en francs par habitant dans le Tableau Excel R11 et en points de potentiel fiscal dans le Tableau Excel R12. Les résultats sont résumés dans cette quatrième section.

Compte tenu des fusions entrées en vigueur en 2011 et 2012, le nombre de communes a diminué à 163, étant entendu que l'analyse de performance a intégré les anciennes communes (Vuarmarens, Font, Büchslen, Cerniat et Charmey) dans les nouvelles communes (Ursy, Estavayer-le-Lac, Murten et Val-de-Charmey). Le nombre de communes de référence est dès lors de 163.

Le Tableau 1-4 récapitule les données générales. S'il est vrai que le montant de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % de la somme totale du potentiel fiscal des communes pour les 8 impôts sélectionnés, le résultat réel est quelque peu différent puisque, dans une péréquation horizontale, il faut mettre le financement de la péréquation non pas en relation au potentiel fiscal de l'ensemble des communes, mais à celui des seules communes contributrices. La péréquation horizontale des ressources correspond à un peu plus de 4 % du potentiel fiscal desdites communes. De même, ce montant peut être mis en relation au potentiel fiscal des communes bénéficiaires, ce qui correspond à presque 5,5 %. Enfin, par rapport au volume total de financement, la proportion est un peu plus faible en raison du décalage temporel. Les

années de référence pour lesquels le rendement est calculé, et donc sur lequel se fonde la proportion de 2,5 %, sont 2006, 2007 et 2008, respectivement 2007, 2008 et 2009 pour les péréquations de 2011 et de 2012, tandis que la performance est mesurée pour les années fiscales 2011 et 2012. Avec une croissance de l'économie cantonale, et donc une augmentation des bases des impôts et donc du potentiel fiscal, le montant correspondant au ratio 2,5 % du rendement fiscal des années de référence (2006-2008 et 2007-2009, décalé dans le temps, devrait légèrement baisser si on le rapporte au rendement des impôts de l'année fiscale (2011, respectivement 2012). C'est ce que confirme le Tableau 1-4.

Tableau 1-4 Importance de la péréquation rapportée aux années fiscales 2011 et 2012

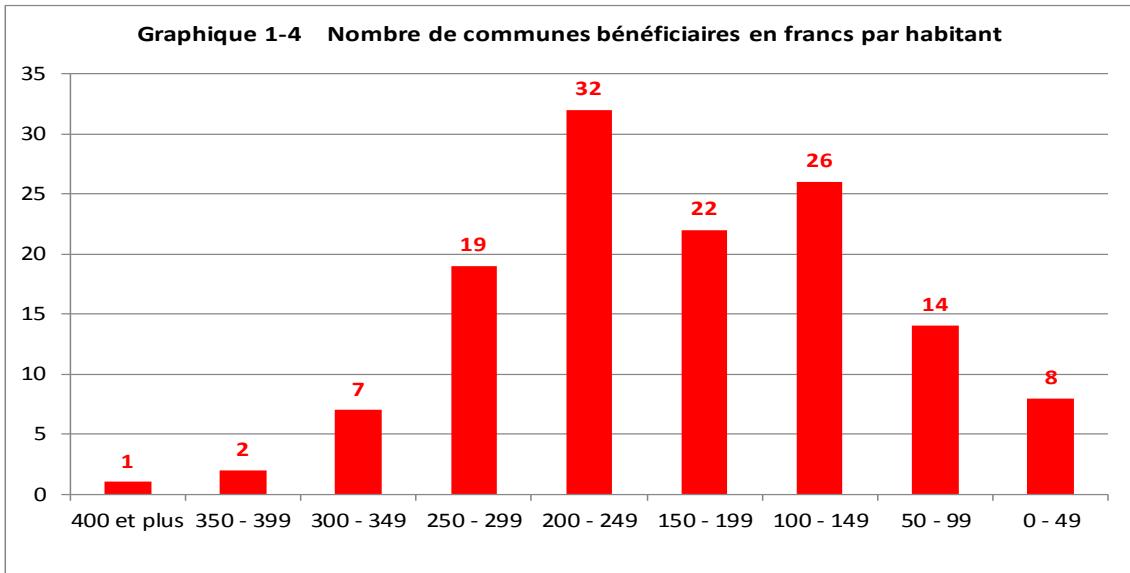
		2011	2012
A	montant de péréquation	24'483'781	25'136'786
B	PF des communes contributrices	583'825'405	594'739'425
C	PF des communes bénéficiaires	441'597'955	460'529'033
D	Total du PF = B+C	1'025'423'360	1'055'268'458
	ratio A/B	4,19 %	4,23 %
	ratio A/C	5,54 %	5,46 %
	ratio A/D	2,39 %	2,38 %

1.4.1 Communes bénéficiaires

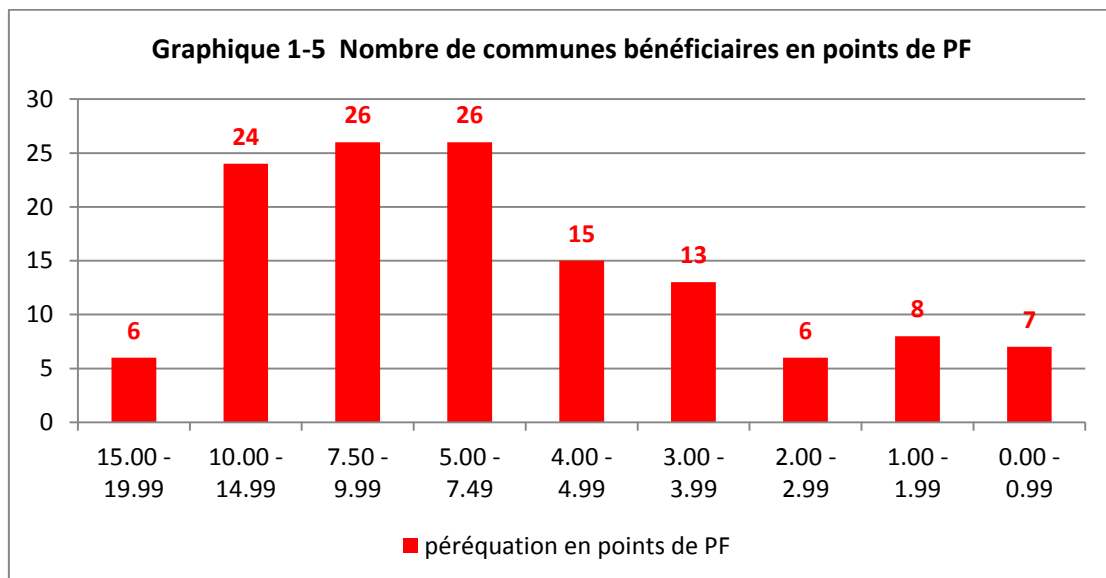
131 communes ont, en 2011 et 2012, bénéficié de la péréquation pour des montants allant de 401 francs (Zumholz) à 2 francs par habitant (Domdidier). La distribution du nombre de communes bénéficiaires par quantile des montants de péréquation reçus, par habitant, est donnée dans le Graphique 1-4. Si l'on établit la comparaison sur la base des points de potentiel fiscal que représentent les montants péréquatifs transférés aux communes bénéficiaires, on obtient la distribution donnée dans le Graphique 1-5.

Du point de vue méthodologique, la distribution des communes bénéficiaires devrait approcher une courbe de Gauss normale, centrée. En effet, une distribution trop proche du PF moyen par habitant, ou du PF donné à 100,00 points signifie que la péréquation distribue des ressources à des communes proches de la moyenne alors qu'elles n'en ont pas nécessairement besoin, ou en tout cas que l'utilité d'une telle ressource est toute relative. Inversement, une forte distribution à l'autre extrême de l'échelle toucherait des communes présentant de très fortes difficultés budgétaires et,

probablement, des finances publiques structurellement précaires. Il n'est pas du tout certain alors que la péréquation soit le moyen le plus efficace pour palier à cette situation.



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-11



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-12

La performance obtenue est intéressante parce qu'elle répond à cette logique redistributive. L'essentiel de la performance est concentrée dans les 4 quantiles allant entre 100 et 250 francs par habitants. Il n'y a que dix communes lourdement aidées, entre 300 et plus de 400 francs par habitant – ce qui est plutôt rassurant du point de

vue de la capacité des finances communales à faire face à leurs besoins. Il n'y a pas non plus trop de communes recevant une aide « bagatelle », peu importante, de 50 francs et moins par habitant – ce qui limite l'effet d'arrosoir et donc des montants peu utiles à l'objectif péréquatif. La deuxième analyse, dans le Graphique 1-5, confirme les conclusions que l'on atteint par l'observation des montants péréquatifs reçus par habitant, dans le Graphique 1-4. Il n'y a que 6 communes lourdement bénéficiaires – ce qui dénote une situation précaire de leurs finances publiques. À l'autre extrême, il n'y a que 21 communes recevant une aide péréquative minimale – ce qui minimise des déperditions et l'effet d'arrosoir de la péréquation des ressources.

Si l'on compare dans le détail le positionnement des communes bénéficiaires de la péréquation des ressources, on constate que les groupes de communes entre les deux systèmes sont très proches les uns des autres. Le Tableau 1-5 met en comparaison nominale ces deux manières d'analyser la performance péréquative : par habitant et par point de potentiel fiscal. Les communes marquées en caractères gras et italiques sont celles pour lesquelles il y a un décalage entre les groupes comparés en francs et en points de PF.

Finalement, les Graphiques 1-6 et 1-7 donnent une présentation visuelle des résultats, positionnant à gauche les communes très fortement bénéficiaires et de gauche à droite les communes qui enregistrent une diminution des avantages péréquatifs, tant en francs par habitant qu'en points de potentiel fiscal.

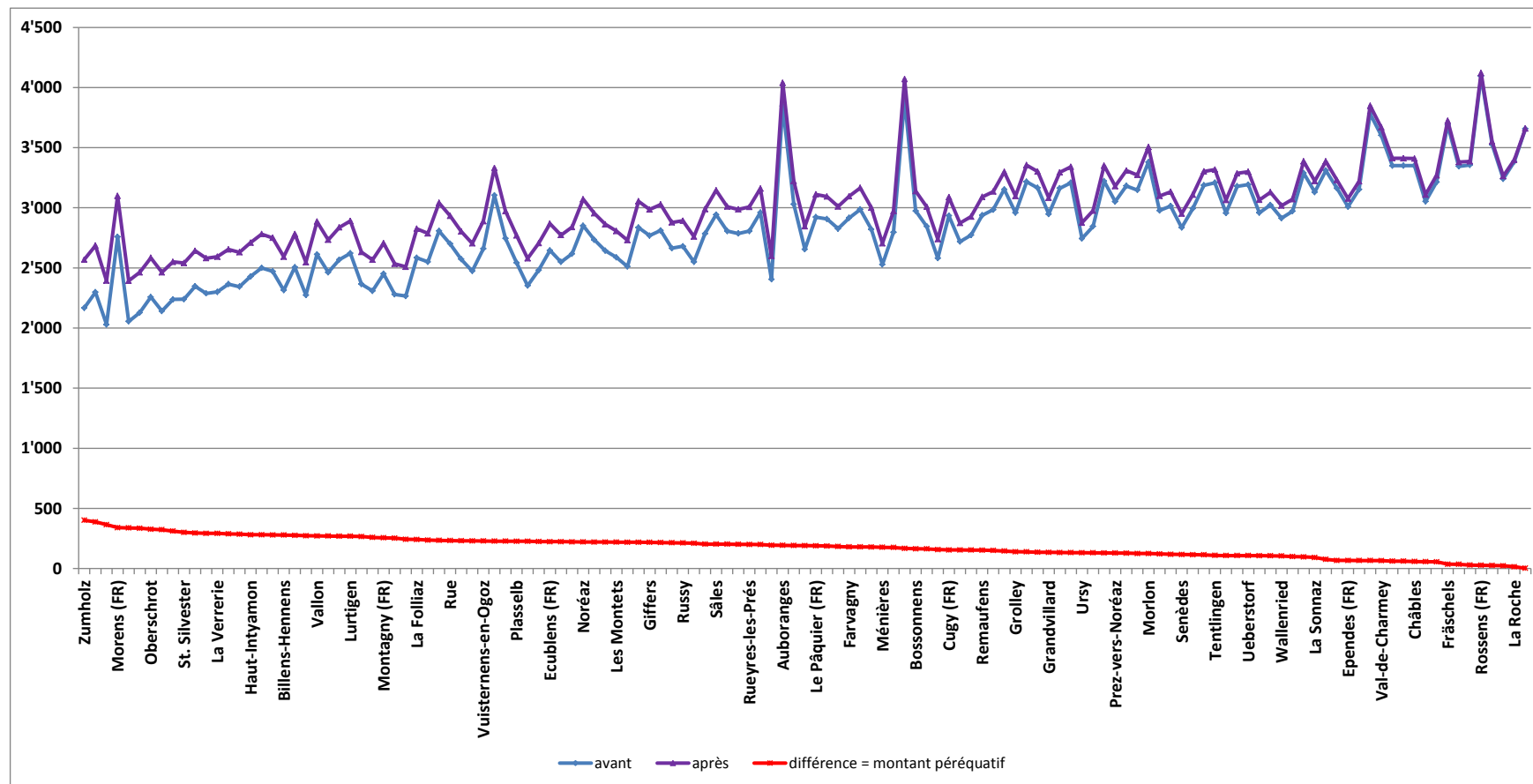
Tableau 1-5 Les 131 communes bénéficiaires, moyenne 2011-2012

en francs par habitant	N	communes par montant décroissant	en points de PF	N	communes par point de PF décroissant
400 >	1	Zumholz	15.00 – 19.99	6	Zumholz, Cheiry, Jaun, Le Châtelard , Le Flon , Massonnens
350 ≥ 399	2	Jaun, Cheiry			
300 ≥ 349	7	Morens, Le Châtelard , Le Flon , Oberschrot, Massonnens , Mézières, St. Silvester	10.00 – 14.99	24	Oberschrot, Mézières, St. Silvester, Surpierre, La Verrerie, Villorsonnens, Morens, Vernay, Autafond, Billens-Hennens, Murist, Haut-Intyamon, Prévondavaux, Brünisried, Fétigny, Dompierre, Treyvaux, Villeneuve, Vuisternens-devant-Romont, Nuvilly , Heitenried, Montagny, Vallon, Lurtigen
250 ≥ 299	19	Villorsonnens, Surpierre, La Verrerie, Autafond, Vernay, Haut-Intyamon, Treyvaux, Brünisried, Billens-Hennens, Villeneuve, Murist, Vallon, Vuisternens-devant-Romont, Heitenried, Lurtigen, Fétigny, Dompierre, Montagny, Prévondavaux			
200 ≥ 249	32	Nuvilly , La Folliaz, Misery-Courtion, Grangettes, Rue, Corserey, Chénens, Vuisternens-en-Ogoz, Montet , St. Ursen, Plasselb, Châtonnaye, Ponthaux, Ecublens, Bas-Intyamon, Bussy, Noréaz, Torny, Corpataux-Magnedens, Les Montets, Autigny, Hauteville, Giffers, Gempenach, Le Glèbe, Russy, Saint-Martin, St. Antoni , Sâles , Alterswil , Vaulruz , Rueyres-les-Prés	7.50 – 9.99	26	Châtonnaye, La Folliaz, Chénens, Misery-Courtion, Ponthaux, Corserey, Plasselb, Bas-Intyamon, Autigny, Rue, Vuisternens-en-Ogoz, Bussy, Les Montets, Ecublens, Grangettes, Corpataux-Magnedens, St. Ursen, Saint-Martin, Villarsel-sur-Marly , Torny, Le Glèbe, Russy, Giffers, Noréaz, Hauteville, Gempenach
150 ≥ 199	22	Ulmiz, Villarsel-sur-Marly , Auboranges, Jeuss, Botterens, Le Pâquier, Plaffeien, Vuadens, Farvagny, Gurmels, Rechthalten, Ménières, Semsales, Sorens , Bossonnens, Le Mouret, Lully, Cugy, Courtepin, Broc, Remaufens, Cottens	5.00 – 7.49	26	Montet , St. Antoni , Alterswil , Vaulruz , Botterens, Rueyres-les-Prés , Ménières, Sâles , Ulmiz, Vuadens, Le Pâquier, Plaffeien, Jeuss, Rechthalten, Semsales, Farvagny, Lully, Gurmels, Le Mouret, Courtepin, Broc, Bossonnens, Cugy, Remaufens, Cottens, Auboranges

100 ≥ 149	26	Saint-Aubin, Grolley, Pont-en-Ogoz, Barberêche, Grandvillard, Hauterive, Wünnewil-Flamatt, Ursy, Vuissens, Salvenach, Prez-vers-Noréaz, Marsens, Léchelles, Morlon, Belfaux, La Brillaz, Senèdes, Galmiz, Gruyères, Tentlingen, Villarepos, Echarlens, Ueberstorf, Corbières, Romont, Wallenried	4.00 – 4.99	15	Ursy, Grolley, Saint-Aubin, Vuissens, Grandvillard, Sorens , Pont-en-Ogoz, Barberêche, Prez-vers-Noréaz, Hauterive, Wünnewil-Flamatt, Senèdes, Belfaux, Marsens, Salvenach
			3.00 – 3.99	13	Léchelles, La Brillaz, Galmiz, Morlon, Villarepos, Corbières, Gruyères, Wallenried, Romont, Tentlingen, Echarlens, Ueberstorf, Pont-la-Ville
50 ≥ 99	14	Pont-la-Ville , Arconciel, La Sonnaz, Bösingén, Courlevon, Ependes, Villaz-Saint-Pierre, Châtel-sur-Montsalvens, Val-de-Charmey, Riaz, Kerzers, Châbles, Gletterens, Granges	2.00 – 2.99	6	Arconciel, La Sonnaz, Bösingén, Ependes, Villaz-Saint-Pierre, Courlevon
			1.00 – 1.99	8	Gletterens, Riaz, Kerzers, Val-de-Charmey, Granges, Châbles, Châtel-sur-Montsalvens, Attalens
0 ≥ 49	8	Fräschels, Attalens , Neyruz, Rossens, Châtillon, Chapelle, La Roche, Domdidier	0.00 – 0.99	7	Fräschels, Neyruz, Chapelle, Châtillon, Rossens, La Roche, Domdidier

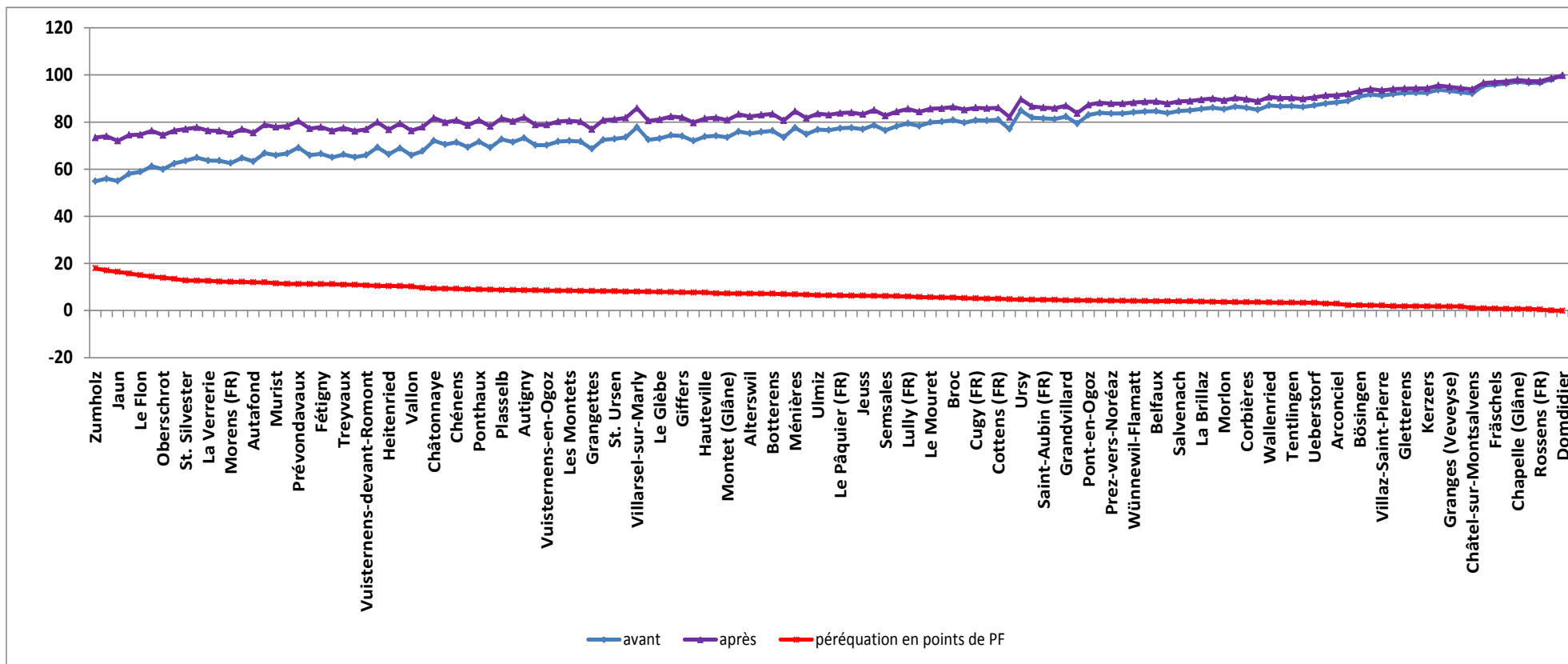
Sources : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuilles R-11 et R-12

Graphique 1-6 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 131 communes bénéficiaires
PF avant péréquation, montants reçus, PF après péréquation, en francs par habitant



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-11

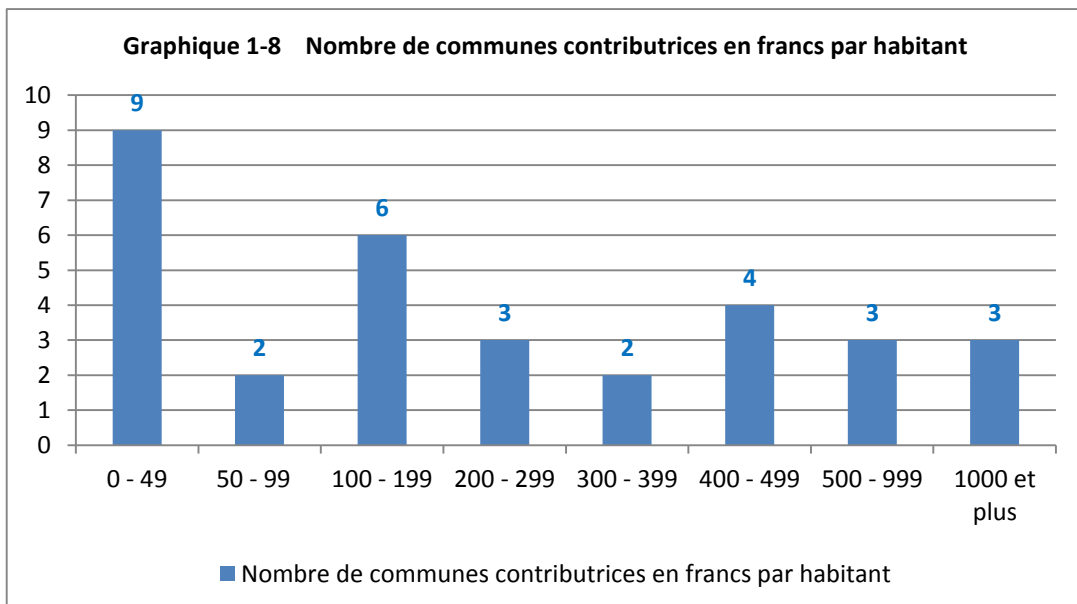
Graphique 1-7 Péréquation des ressources moyenne 2011-2012, 131 communes bénéficiaires
Points de PF avant et après péréquation, péréquation reçue en points de PF



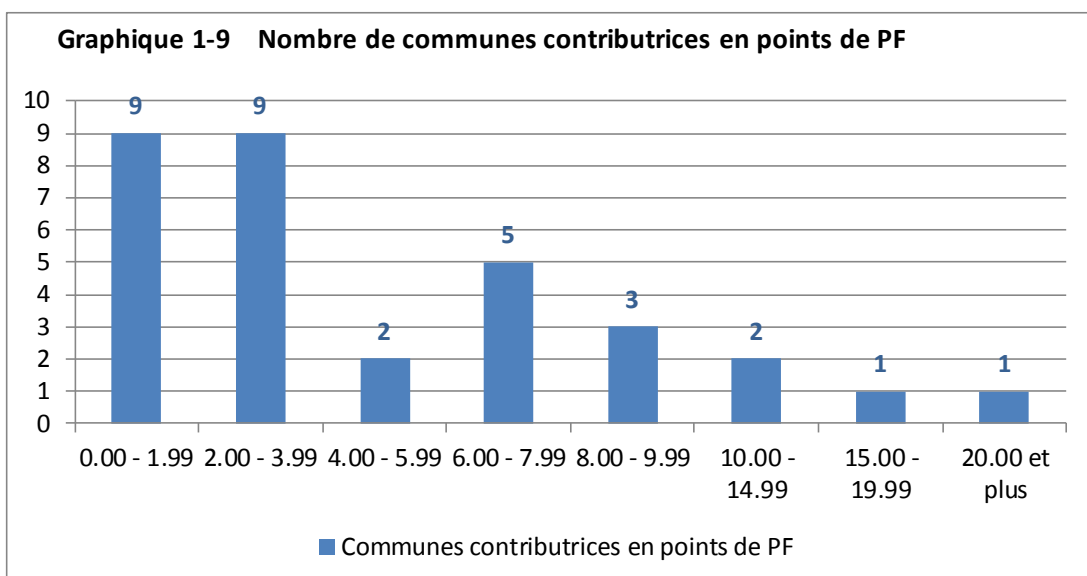
Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-12

1.4.2 Communes contributrices

La même analyse que ci-dessus est répétée pour les 32 communes contributrices. Toutefois, la mesure de la performance devrait répondre à une autre logique que celle de la distribution normale de Gauss. En effet, on souhaite une distribution dissymétrique vers la gauche. Cela signifie qu'on préfère être face à un plus grand nombre de communes payant des montants pas trop élevés par habitant, ou par point de potentiel fiscal, plutôt que de charger lourdement quelques communes.



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-11



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-12

À l'instar de ce qui vaut pour les communes bénéficiaires, le résultat obtenu sur la base de la mesure de performance moyenne 2011-2012 pour les communes contributrices correspond à l'hypothèse émise. On note dans le Graphique 1-8 que 17 des 32 communes contributrices appartiennent aux 3 premiers quantiles, moins lourdement touchés. La courbe de distribution est dissymétrique sur la gauche. Le résultat est aussi meilleur en termes de points de potentiel fiscal (Graphique 1-9), puisque 20 des 32 communes se trouvent dans les 3 premières barres, à gauche.

Le Tableau 1-6 distribue les communes contributrices dans des quantiles permettant de comparer leurs contributions en francs par habitant et celles exprimées en points de potentiel fiscal. On constate aisément que les deux classements sont très proches, confirmant la cohérence des deux méthodes d'évaluation de la performance.

Tant les Graphiques 1-10 et 1-11 pour les communes contributrices que les Graphiques 1-6 et 1-7 pour les communes bénéficiaires, donnent une présentation visuelle des résultats, positionnant à gauche les communes faiblement contributrices et de gauche à droite des contributions péréquatives allant en augmentant, tant en francs par habitant qu'en points de potentiel fiscal.

Finalement, on constate que la performance 2011-2012 de la péréquation des ressources correspond aux attentes du modèle développé en 2007, qui sous-tend la loi actuelle.⁶ Il n'y a pas de surprise dans ces résultats.

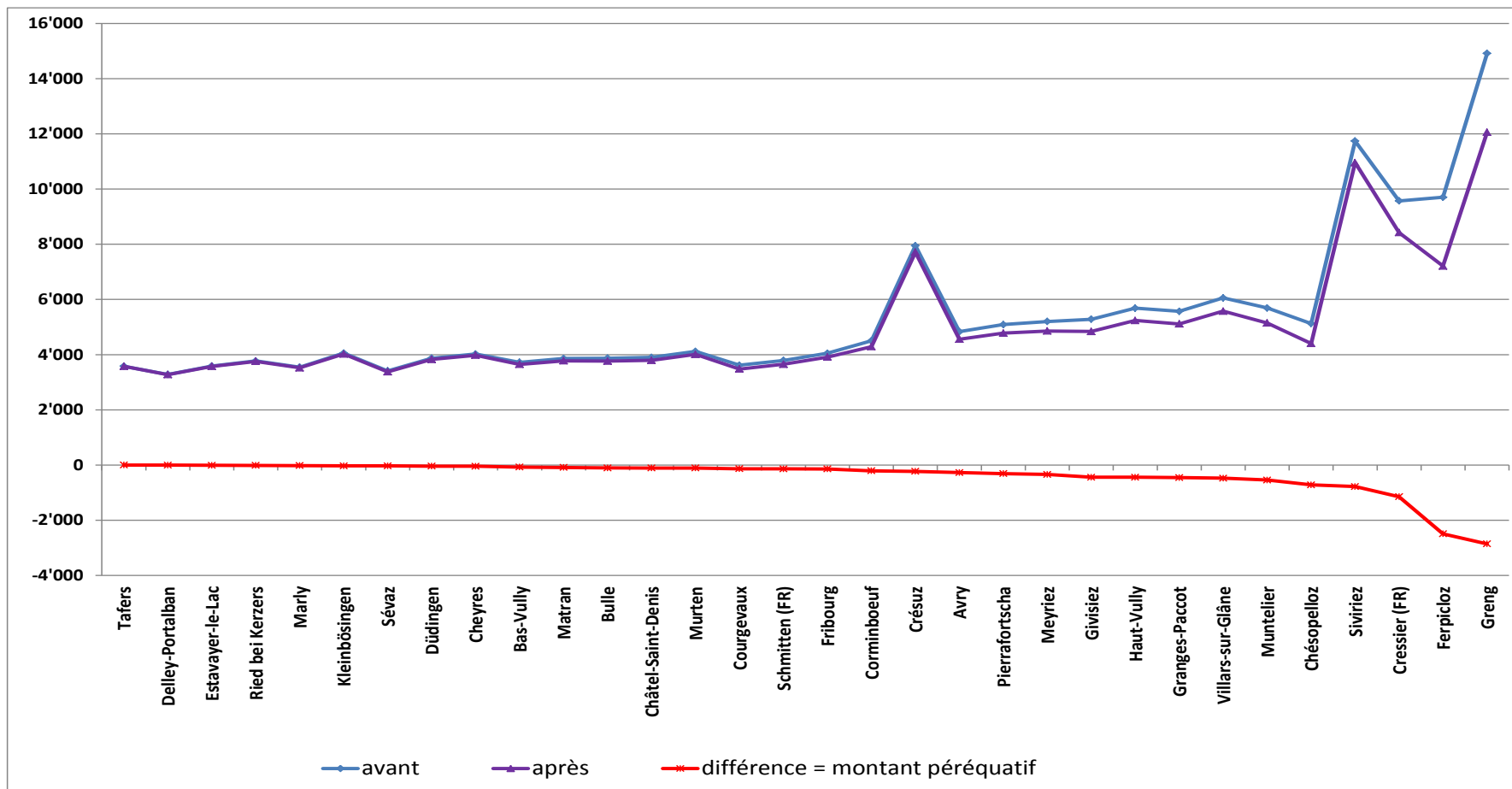
⁶ Dafflon et Mischler, Rapport, 2007, pp 124-130

Tableau 1-6 Les 32 communes contributrices, moyenne 2011-2012

en francs par habitant	N	communes par montant croissant	en points de PF	N	communes par point de PF croissant
0 – 49	9	Tafers, Delley-Portalban, Estavayer-le-Lac, Ried bei Kerzers, Marly, Kleinbödingen, Sévaz, Düdingen, Cheyres	0.00 – 1.99	9	Tafers, Delley-Portalban, Estavayer-le-Lac, Ried bei Kerzers, Marly, Kleinbödingen, Sévaz, Düdingen, Cheyres
50 – 99	2	Bas-Vully, Matran	2.00 – 3.99	9	Bas-Vully, Matran, Murten, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Crésuz , Fribourg, Schmitten, Courgevoux
100 – 199	6	Bulle, Châtel-Saint-Denis, Murten, Courgevoux, Schmitten, Fribourg			
200 – 299	3	Corminboeuf, Crésuz , Avry	4.00 – 5.99	2	Corminboeuf, Avry
300 – 399	2	Pierrafortscha, Meyriez	6.00 – 7.99	5	Pierrafortscha, Meyriez, Siviriez , Haut-Vully , Villars-sur-Glâne
400 – 499	4	Givisiez, Haut-Vully , Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne	8.00 – 9.99	3	Granges-Paccot, Givisiez, Muntelier
500 - 999	3	Muntelier, Chésopelloz , Siviriez			
1000 et +	3	Cressier, Ferpicloz, Greng	10.00 – 14.99	2	Cressier, Chésopelloz
			15.00 – 19.99	1	Greng
			20.00 et +	1	Ferpicloz

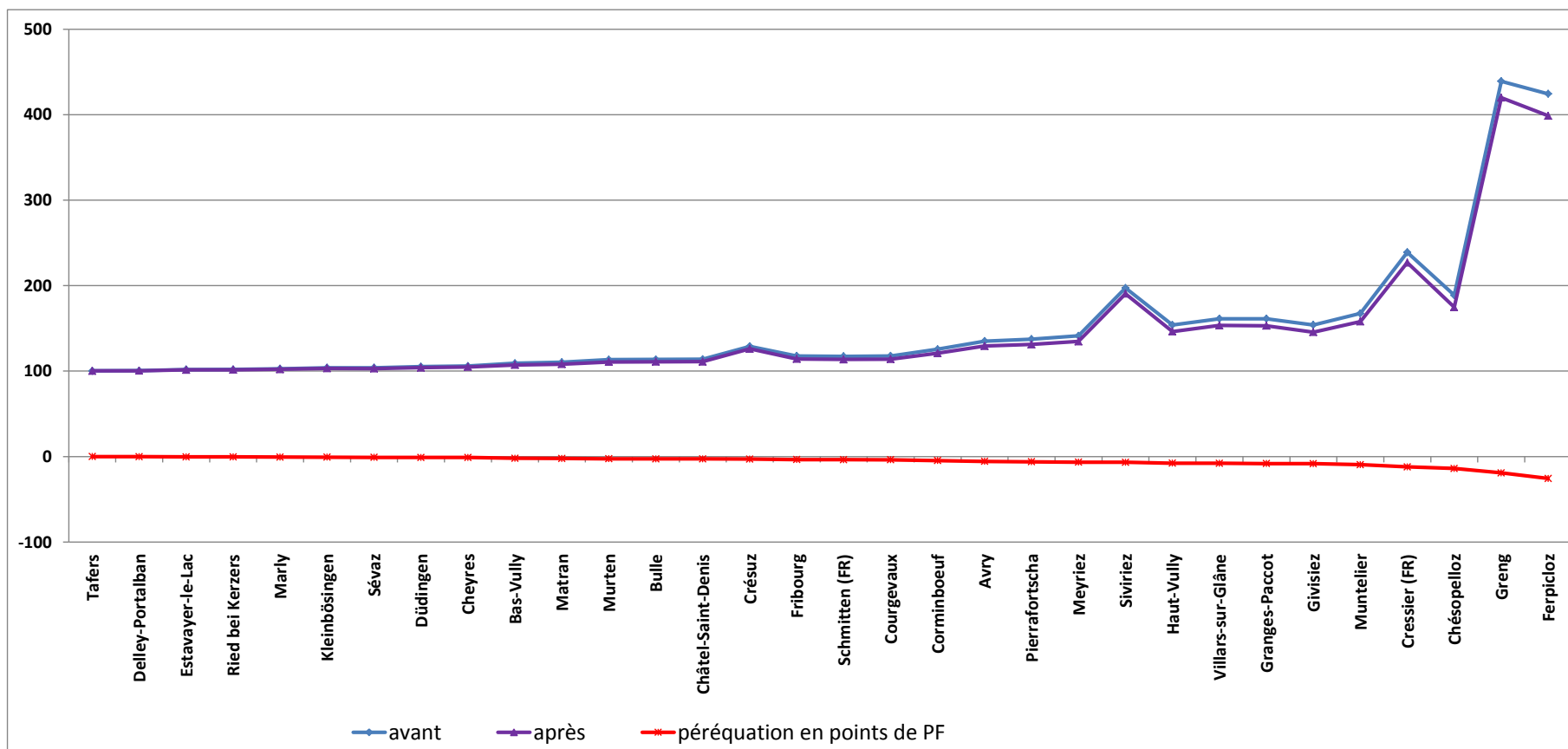
Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuilles R-11 et R-12

Graphique 1-10 Péréquation des ressources, moyenne 2011-2012, 32 communes contributrices
PF avant péréquation, contributions en francs par habitant, PF après péréquation



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-11

Graphique 1-11 Péréquation des ressources moyenne 2011-2012, 32 communes contributrices
PF avant péréquation, PF après péréquation, contributions en points de PF



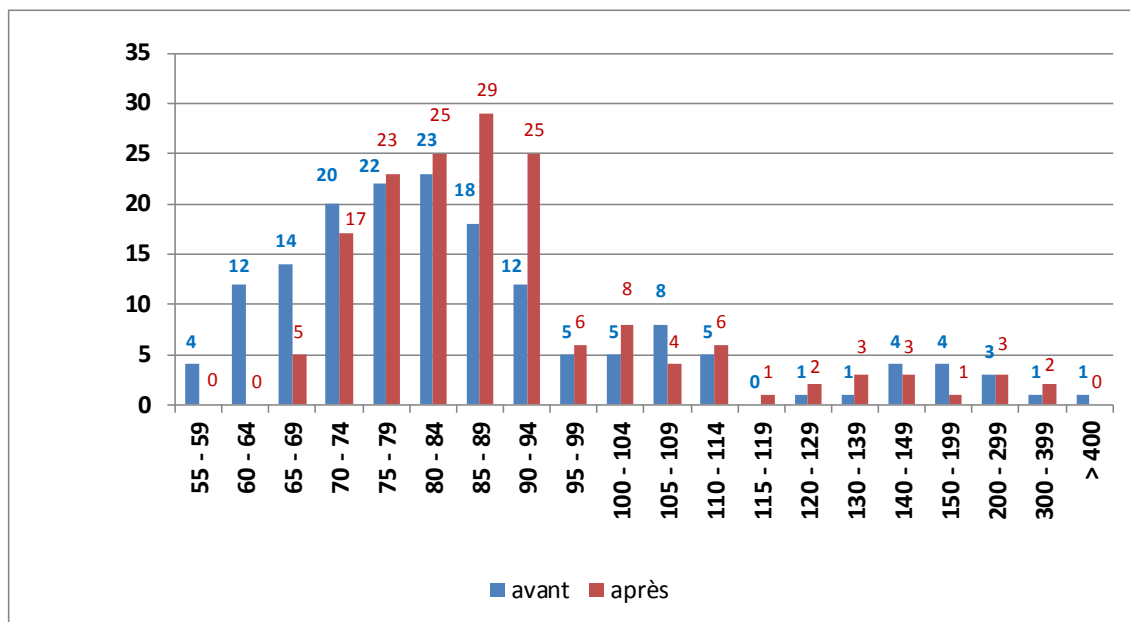
Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-12

1.4.3 Soutenabilité de la méthode appliquée

Comme on l'a vu plus haut, la péréquation des ressources distribuée sur une année « t » se fonde sur des années de référence antérieures « t-3, t-4 et t-5 » : pour la péréquation 2015, par exemple, ce sont les années de référence 2010, 11 et 12 qui servent. Dans la mesure de performance calculée dans les sous-sections précédentes par rapport aux points de potentiel fiscal, on a utilisé le potentiel fiscal des années de référence pour évaluer les points de potentiel fiscal gagnés. La question posée ici est de se demander si la méthode de péréquation des ressources aboutit à des résultats soutenables compte tenu du décalage temporel. Autrement dit, est-ce qu'on peut, avec le recul des années, restituer une comparaison «année de péréquation» pour «année fiscale» ? La péréquation obtenue ou payée en 2011 l'était sur la base des potentiels fiscaux 2006, 2007 et 2008 ; celle de 2012 en prenant les années fiscales 2007, 2008 et 2009. Or la situation fiscale d'une commune peut évoluer durant ce laps de temps. On connaît aujourd'hui son vrai potentiel fiscal 2011 puisque les données statistiques sont disponibles ; de même pour 2012. Quels sont alors les résultats si l'on met la péréquation 2011 payée ou reçue au regard du potentiel fiscal 2011 des communes ?

Le Graphique 1-12 montre un premier résultat en classant les communes par rapport au rendement fiscal par habitant avant et après péréquation. On rappelle que le rendement moyen des 8 impôts pour l'ensemble des communes était de 3'612 francs par habitant en moyenne 2011-2012. Ce rendement correspond à 100 % dans le graphique, sur la ligne horizontale. Le nombre de communes par quantile est donné en vertical. La péréquation des ressources a pour effet de pousser vers le haut les communes ayant un rendement fiscal inférieur à cette moyenne et provoque une amélioration significative de la situation fiscale des communes situées dans ces quantiles.

Graphique 1-12 Distribution des communes avant et après péréquation en % de la moyenne du PF de l'ensemble des communes, 2011-2012



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-13

L'effet de déplacement touche évidemment dans le sens inverse les communes contributrices, avec un tassement vers le bas, sur les quantiles situés entre 100 et 114 % de la moyenne de l'ensemble des communes. L'effet est sensible pour les communes à fort potentiel fiscal. Ainsi, pour les 6 communes avec le plus fort potentiel fiscal, leurs contributions réduit le % de leur potentiel fiscal avant et après péréquation des ressources de la manière suivante :

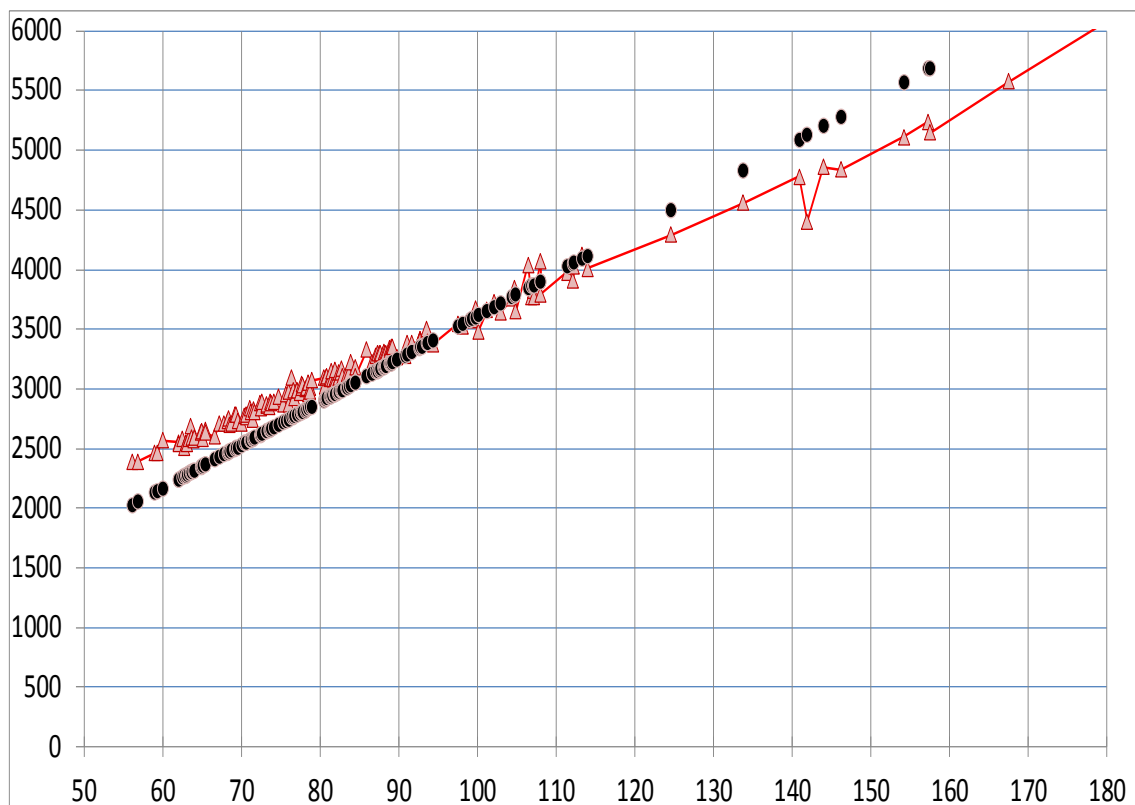
communes	en % de la moyenne (100 = 3'612 francs)		
	avant	Après	% en moins
Villars-sur-Glâne	168	154	14
Crésuz	220	214	6
Cressier (FR)	265	233	32
Ferpicloz	269	200	69
Siviriez	325	303	22
Greng	413	334	79

Source : idem, feuille R-13, colonnes L et M

Il faut tenir compte de cette situation lorsque l'on examine le scénario consistant à augmenter la valeur de la puissance dans la formule péréquative des communes contributrices puisque ce sont ces communes qui seraient touchées en premier par un relèvement de cette valeur (voir sous-section 1.5.4 ci-dessous).

Une autre manière de mesurer la performance péréquative consiste à comparer la position des communes, bénéficiaires ou contributrices, en mettant en rapport le rendement fiscal moyen (le potentiel fiscal par habitant des 8 impôts) avant et après péréquation et leur IPF, toutes deux mesures prises en moyenne arithmétique 2011-2012, par commune. Cette mise en relation correspond à la logique du modèle présenté dans le Graphique 1-1. Cette comparaison est illustrée dans le Graphique 1-13 qui présente en vertical le $PF_{2011-2012}$ par habitant et en horizontal l' $IPF_{2011-2012}$. Les points noirs correspondent aux communes avant péréquation ; les triangles rouges aux communes après péréquation. On observe bien un relèvement du PF par habitant pour les communes en-dessous de 100 points (les triangles se trouvent au-dessus des ronds) et une diminution pour les communes au-dessus de 100 points (les triangles se trouvent en-dessous). Le détail par commune est donné dans la feuille Excel Tableau R-13. Le résultat se situe exactement dans les prévisions formulées par le modèle à la base des articles sur la péréquation des ressources dans LPFI (section 1 précédente).

Graphique 1-13 Distribution des communes, avant et après péréquation, 2011-2012



Source : matrice Excel RESS_matrice finale avec graphique, feuille R-13

Enfin, le décalage temporel entre les années de référence et l'année fiscale entraîne des conséquences pour 5 communes ayant contribué à la péréquation des ressources parce que leur situation antérieure était meilleure, et 6 communes ont bénéficié de la péréquation, mais deviendront contributrices en raison d'un rendement fiscal à la hausse dépassant la moyenne de l'ensemble des communes. Le détail est le suivant :

commune	IPF péréquation 2011/2012 années de référence : 2006 à 2008 2007 à 2009	PF 2011 – 2012 années fiscales	
Sévaz	103.88	94.41	2014
Marly	102.75	98.13	2015
Estavayer-le-Lac	101.74	99.31	2013-2015
Delley-Portalban	100.55	90.84	2013
Tafers	100.28	99.08	2013-2015
Domdidier	99.73	101.24	2013
Rossens	96.67	113.35	2013
Fräschels	95.90	102.10	2015
Châtel-sur-Montsalvens	92.10	104.69	2015
Sorens	79.38	108.03	2014
Auboranges	77.05	106.47	2015

1.5 Pertinences des critères retenus et pondération

La loi sur la péréquation intercommunale ajoute à la mesure de performance l'examen des critères retenus et de la ou des pondérations. C'est l'objet de cette dernière section.

Le système de péréquation des ressources introduit en 2011 est fondé sur le « système représentatif des impôts » ou SRI (dans la littérature académique, l'acronyme est RTS pour « Representative Tax System »), c'est-à-dire un système fondé sur le potentiel fiscal des collectivités publiques étudiées, potentiel basé sur un certain nombre d'impôts à déterminer. C'est également ce système qui a été introduit en 2008 au niveau fédéral dans la péréquation des ressources entre la Confédération et les cantons.

Ce système offre 4 variables de gestion ou, si l'on préfère, 4 leviers de manœuvre qui permettent d'ajuster le volume de solidarité voulue entre communes à fort potentiel fiscal et celles qui ont une fiscalité potentielle moindre :

- [1] Ajouter un autre impôt aux 8 impôts déjà pris en compte.
- [2] Modifier la pondération des impôts dans le calcul des indices de potentiel fiscal IPF.
- [3] Augmenter le montant de la péréquation (actuellement 2,5 % du potentiel des 8 impôts); il faut noter qu'avec [1], il y aurait automatiquement une augmentation du montant à disposition.
- [4] Modifier les puissances des formules de péréquation (puissance actuelle = 1, soit un système proportionnel de répartition). La puissance peut être fixée séparément pour les communes bénéficiaires et les communes contributrices puisque le classement des communes entre bénéficiaires et contributrices pivote autour du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes, fixé à 100,00 points.

L'analyse de ces variables de gestion n'est pas nouvelle puisque toutes font l'objet de propositions détaillées dans le Rapport 2007 qui est à la base du système actuel et de la LPFI.

1.5.1 Faut-il ajouter un autre impôt ou une autre ressource financière ?

Cette question a déjà été débattue dans le Copil (Rapport 2007, pp 46-59). Le Rapport établit la liste détaillée des ressources possibles, 21 en tout, leurs bases légales, les avantages et les inconvénients de les retenir ou non dans le calcul du SRI. Les 8 impôts retenus sont ceux qui ont un rendement structurel. Les impôts écartés se caractérisent par des variations importantes d'une année à l'autre. Un examen plus précis des comptes 2011, 2012 et 2013 des communes confirment ce diagnostic.

Lors de l'examen de cette question, le Groupe de travail s'est demandé⁷ s'il ne fallait pas réexaminer la situation des communes qui bénéficient d'autres sources de revenus, non énumérées dans la liste figurant au Rapport 2007, en particulier des ressources non fiscales, pouvant provenir du patrimoine financier : rendements d'immeubles, ports de batellerie, droit d'eau, etc. Cette piste a été rapidement abandonnée. En effet, les 21 sources de revenus mentionnées dans le Rapport 2007 sont exhaustives et englobent toutes les sources possibles provenant soit du droit régalién des communes (les impôts), des services offerts (les redevances,

⁷ Séance du 6 novembre 2014

émoluments, contributions causales), soit du patrimoine administratif. Ces sources ne peuvent pas être étendues. Si la péréquation devait inclure des ressources provenant du patrimoine financier, la démarche inciterait sans doute les communes à privatiser ces dernières, c'est-à-dire à les gérer sous une autre forme juridique, indépendante, échappant ainsi à la comptabilité communale – et par là-même à la péréquation. Or la péréquation doit rester neutre de ce point de vue. Elle n'a pas pour vocation de modifier des choix de gestion.

1.5.2 La pondération

L'article 5 let. f de la loi prescrit que pour calculer l'IPF, les indices du potentiel fiscal partiels sont pondérés en fonction du poids relatif de chaque type de ressources par rapport à l'ensemble des ressources dans la période de référence. Cette démarche est logique et cohérente puisqu'elle attribue à chaque impôt la place relative qu'il occupe dans le total pris en compte.

Pour la Commission, cette manière de faire n'a fait l'objet d'aucune remarque ; il n'y a aucun motif pertinent pour la modifier.⁸

1.5.3 L'augmentation des ressources

Le financement de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes fondé sur les 8 impôts (art. 6 de la loi). Une variation à la hausse (mais l'argument vaudrait à l'inverse pour une baisse) de ce pourcentage entraînerait deux conséquences. Premièrement, elle implique ipso facto une augmentation de la contribution du canton à la péréquation des besoins puisque les deux financements sont liés par la clause du 50 % (art. 14 LPFI). Deuxièmement, la péréquation des ressources étant une péréquation horizontale, cette hausse des ressources ne toucherait que les communes contributrices, déjà sollicitées.

Le Groupe de travail considère⁸ que dans la situation budgétaire actuelle du canton, il serait irréaliste de penser qu'une augmentation du montant attribué à la

⁸ Séance du 6 novembre 2014

péréquation des besoins soit acceptée pour la prochaine période péréquative de quatre ans. En outre, une augmentation chargerait les communes contributrices au-delà de ce qu'elles considèrent comme supportable.

De plus, le Groupe de travail considère que la difficulté de prévoir les conséquences de la troisième réforme, au niveau fédéral, de l'imposition des entreprises (RIE III), rend aléatoire toute prévision.⁹

1.5.4 Modifier la puissance des formules : scénarios possibles

L'annexe I de la loi, chiffres 2 (communes contributrices, art. 7 LPFI) et 3 (communes bénéficiaires, art. 8 LPFI) fixe les paramètres déterminant l'intensité de l'effet péréquatif pour $\kappa = 1$ (puissance de la formule) afin d'obtenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes. L'analyse de performance qui précède se fonde sur ces deux valeurs, de 1 chacune. Reste qu'il est possible d'envisager un ou des scénarios qui modifieraient les valeurs des puissances. Cet aspect avait déjà été abordé dans le Rapport de 2007 (pp 114 - 119) en testant les valeurs 1.0 et 1.5 dans la formule péréquative. Le législateur avait arrêté les deux valeurs à 1.0. En augmentant la puissance, on fait peser l'ajustement sur l'extrémité de la distribution des montants reçus ou payés entre les communes de ces deux groupes. Il n'y a pas d'effet péréquatif supplémentaire entre communes ayant un PF > 100 et celle ayant un PF < 100. En d'autres termes, augmenter la puissance de la formule péréquative pour les communes contributrices aboutit à augmenter la contribution de celles qui ont un PF le plus élevé pour soulager un peu celles qui, toujours contributrices, ont un PF moins élevé et contribueraient alors moins. Et de même, mais à l'inverse, pour les communes bénéficiaires : celles avec un PF plus faible bénéficieraient plus, au détriment de celles qui ont un PF moins faible, quoique toujours < 100 points.

⁹ La procédure de consultation a été ouverte en septembre 2014 ; le délai court jusqu'à fin janvier 2015. Le projet fédéral préconise l'abrogation de certaines réglementations actuelles qui ne satisferont plus aux normes internationales. L'enjeu porte notamment sur le statut fiscal cantonal des sociétés de holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes. Les mesures fiscales sont mises en œuvre principalement par les cantons et leurs communes, à qui elles occasionnent des baisses de recettes plus importantes qu'à la Confédération. Cette dernière bénéficie quant à elle du renforcement de la compétitivité fiscale en encaissant l'impôt fédéral direct. Afin d'établir un équilibre entre les charges de la Confédération et celles des cantons, la Confédération entend introduire des mesures de compensation verticale à hauteur d'un milliard de francs. Pour atteindre cet objectif, la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct sera rehaussée.

Le Graphique 1-14 illustre des scénarios possibles pour les communes bénéficiaires ; le Graphique 1-15 pour les communes contributrices. Plutôt que de travailler sur les résultats péréquatifs des années 2011 à 2013, nous avons appliqué des puissances différentes pour le calcul de la péréquation des ressources 2015. En d'autres termes, quels changements se feraient sentir si on portait la puissance de 1.0 à 1.2, 1.5 et 2.0 dans la formule ? Pour les communes contributrices, le Tableau 1-6 donne le détail des contributions par habitant si la puissance était augmentée.

Dans le cas des communes contributrices, on constate que l'augmentation de la puissance provoque un report des charges sur les communes avec un potentiel fiscal élevé. Dans le Tableau 1-7, le report se fait sur 9 communes (indiquées en rouge) si la puissance passait de 1.0 à 1.2, sur 7 communes en passant de 1.0 à 1.5 et sur 5 communes en passant de 1.0 à 2.0. Les augmentations en francs par habitant sont plutôt considérables : Greng, par exemple, paierait 46 % de plus avec une puissance = 1.2, 139 % en plus avec 1.5 et 355 % avec une puissance de 2.0.

Pour les communes bénéficiaires, le point de référence entre communes qui recevraient plus et celles qui bénéficieraient moins se situe autour du montant péréquatif de 200 francs par habitant : avec une puissance de 1.20, 66 communes seraient perdantes (toutes celles qui reçoivent un montant de péréquation de 193 francs par habitant et moins – commune de référence : Noréaz) ; avec une puissance de 1.5, 67 communes sont perdantes (en plus : St. Antoni, qui recevrait 192 francs par habitant au lieu de 195 francs) ; avec une puissance de 2.0, 74 communes seraient perdantes (toutes celles qui recevaient jusqu'à 208 francs par habitants – commune de référence : Semsales). Les communes « gagnantes » seraient celles qui ont le plus faible potentiel fiscal. Pour donner les deux exemples les plus favorables, on aurait les montants péréquatifs suivants, en francs par habitant :

puissance	1.0	1.2	1.5	2.0
Cheiry	367	416	496	645
Le Châtelard	365	414	492	638

Dans sa séance du 4 décembre 2014, le Groupe de travail a constaté que le statu quo, avec une valeur $\kappa = 1$ correspondant à une distribution proportionnelle, lui semblait la plus raisonnable, tant pour les communes contributrices que pour les communes bénéficiaires. En effet, on ne peut pas demander à quelques communes de porter à elles seules un surcoût de paiements contributeurs, ce d'autant que les

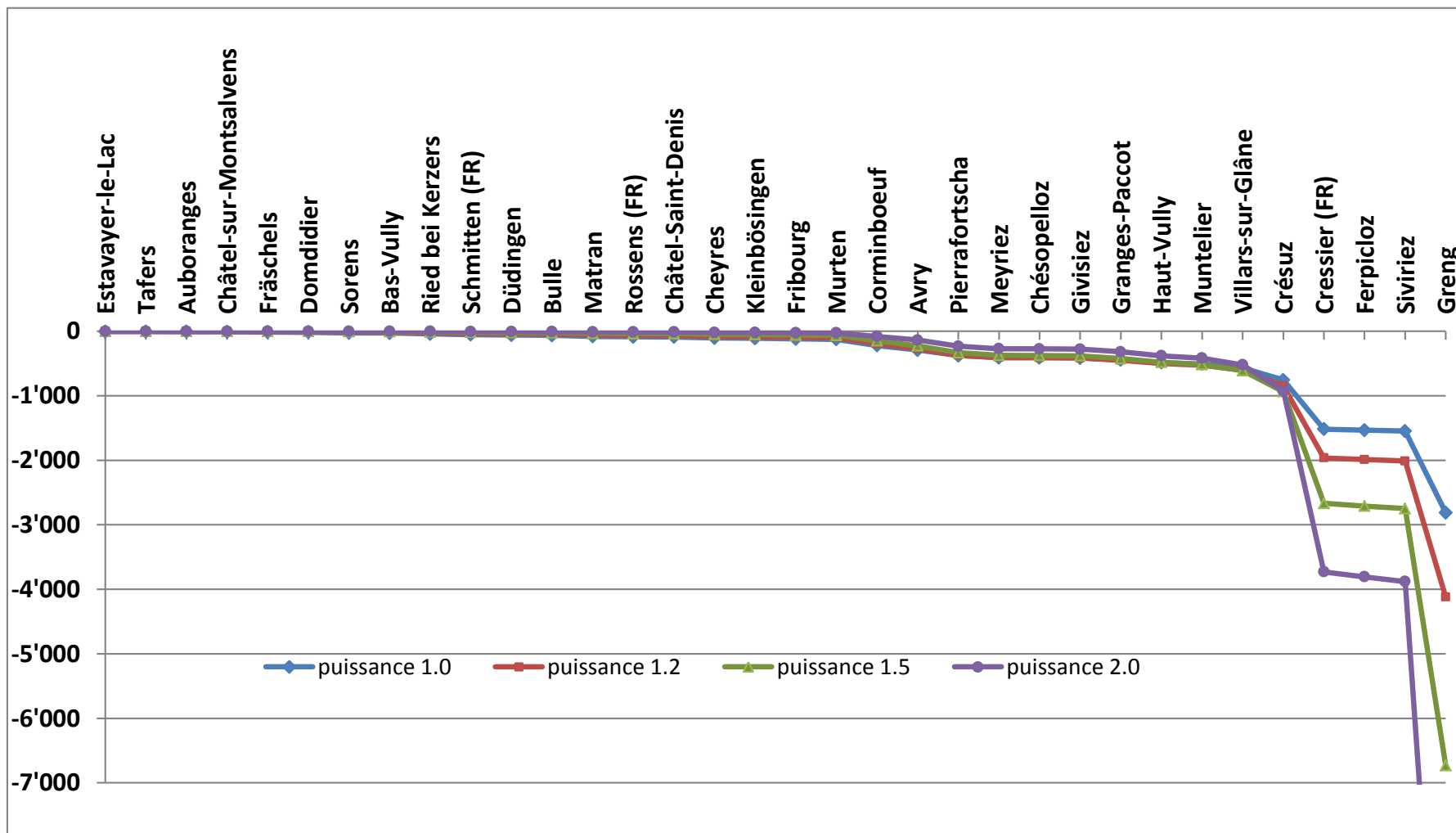
gains (sous forme de diminution de leurs contributions) seraient minimales pour les autres communes contributrices. Cela vaut inversement pour les communes bénéficiaires : il est raisonnable de penser que les communes moyennement bénéficiaires de la péréquation ne vont pas renoncer aux montants reçus pour favoriser d'autres communes.

Tableau 1-7 Communes contributrices, contributions en francs par habitant, 2015
Scénarios possibles en variant la valeur de la puissance de la formule

commune	puissance				minmax		
	1.0	1.2	1.5	2.0	1.2 moins 1.0	1.5 moins 1.0	2.0 moins 1.0
Estavayer-le-Lac	-5	-2	-1	0	3	4	5
Tafers	-5	-2	-1	0	3	5	5
Auboranges	-6	-3	-1	0	4	6	6
Châtel-sur-Montsalvens	-9	-4	-1	0	5	8	9
Fräschels	-14	-7	-2	0	7	12	14
Domdidier	-16	-8	-3	0	8	13	16
Sorens	-26	-15	-6	-1	11	20	25
Bas-Vully	-27	-16	-6	-1	11	21	26
Ried bei Kerzers	-41	-26	-12	-3	15	29	39
Schmiten (FR)	-53	-35	-17	-5	18	36	48
Düdingen	-60	-40	-21	-6	19	39	54
Bulle	-63	-43	-23	-6	20	41	57
Matran	-80	-58	-32	-10	23	48	70
Rossens (FR)	-88	-64	-37	-12	24	51	75
Châtel-Saint-Denis	-89	-65	-38	-13	24	51	76
Cheyres	-105	-80	-48	-18	25	56	87
Kleinbödingen	-109	-84	-52	-19	26	58	90
Fribourg	-120	-93	-59	-23	26	61	96
Murten	-125	-98	-63	-25	27	62	100
Corminboeuf	-222	-195	-149	-80	26	73	142
Avry	-292	-271	-225	-138	20	67	154
Pierrafortscha	-379	-371	-332	-232	7	46	147
Meyriez	-409	-408	-374	-271	2	36	138
Chésopelloz	-411	-409	-376	-273	1	35	138
Givisiez	-415	-414	-381	-278	1	34	136
Granges-Paccot	-444	-450	-423	-320	-5	22	125
Haut-Vully	-485	-499	-481	-380	-15	3	104
Muntelier	-508	-528	-517	-418	-20	-9	90
Villars-sur-Glâne	-567	-603	-609	-521	-36	-42	46
Crésuz	-755	-850	-936	-923	-95	-181	-168
Cressier (FR)	-1'518	-1'964	-2'668	-3'729	-447	-1'150	-2'212
Ferpicloz	-1'533	-1'989	-2'710	-3'807	-455	-1'176	-2'274
Siviriez	-1'548	-2'012	-2'749	-3'881	-464	-1'201	-2'332
Greng	-2'813	-4'118	-6'731	-12'807	-1'306	-3'918	-9'995

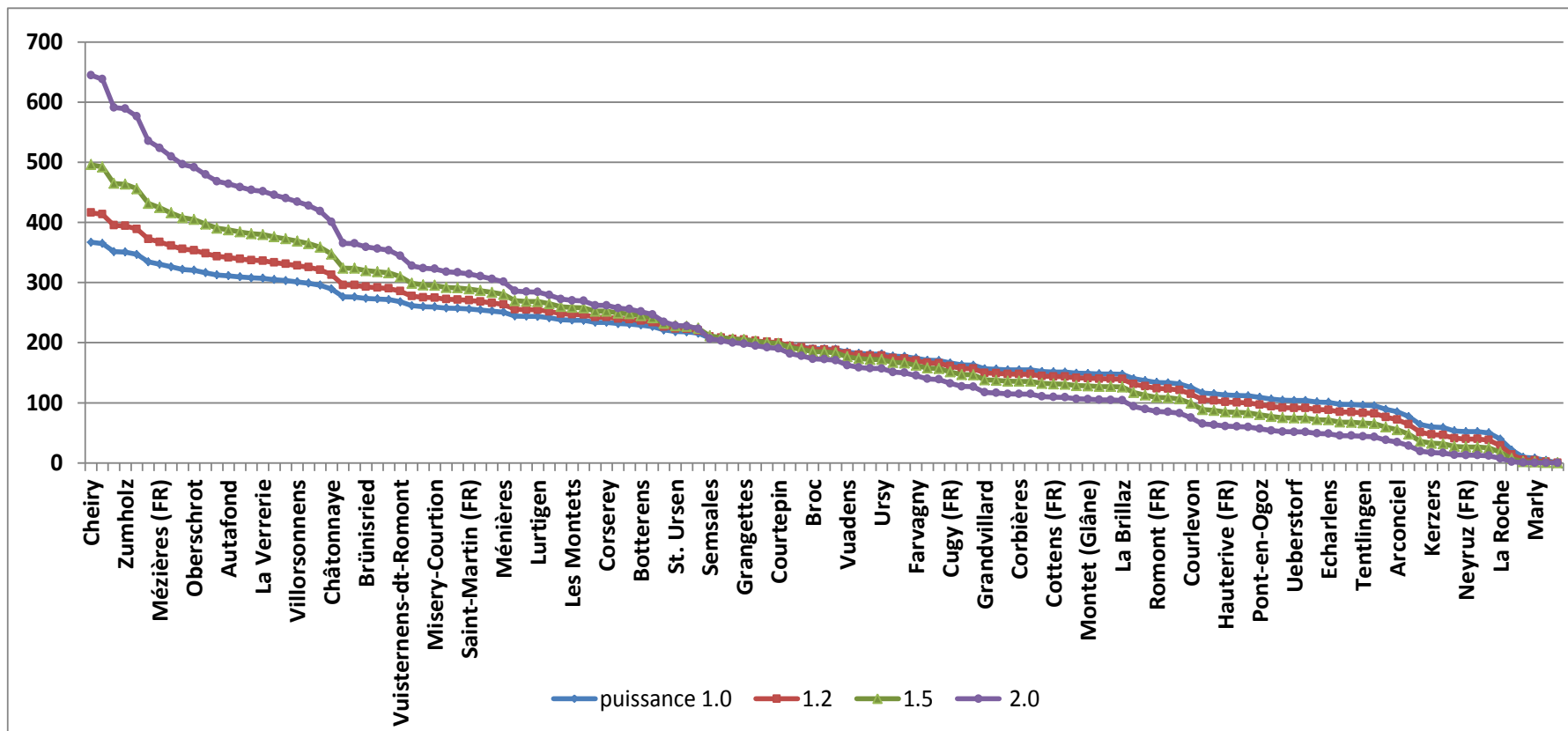
Source : matrice Excel IPF 2015_scénarios_matrice_finale, 04.02.2015, feuille IPF-17

Graphique 1-14 Communes contributrices, contributions en francs par habitant, 2015 Scénarios possibles



Source : matrice Excel IPF 2015_scénarios_matrice_finale, 04.02.2015, feuille IPF-17

Graphique 1-15 Communes bénéficiaires, montants reçus en francs par habitant, 2015 Scénarios possibles



Source : matrice Excel IPF 2015_scénarios_matrice_finale, 04.02.2015, feuille IPF-19

1.6 Péréquation des ressources, méthode et performance : résumé

La méthode

- 1 La péréquation des ressources est horizontale : les communes « riches » contribuent, les communes « pauvres » en bénéficient.
- 2 La richesse et la pauvreté relatives sont mesurées par un indice de potentiel fiscal IPF.
- 3 L'IPF est construit sur la base de 8 impôts de référence, pondérés en fonction de leurs parts dans le rendement théorique total de l'ensemble des communes, avec un décalage temporel minimal de 3 ans (années de référence).
- 4 Le financement de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du rendement fiscal total des 8 impôts.
- 5 Les valeurs des puissances dans les formules de répartition sont actuellement 1.0 (système proportionnel) tant pour les communes contributrices que pour les communes bénéficiaires.

Résultats : communes contributrices

- 6 Les contributions des communes avec un $IPF_j > 100$ points correspondent à 4,2 % de leur PF (années fiscales).
- 7 6 communes contribuent à raison de 500 francs ou plus par habitant ; 6 communes entre 300 et 499 francs ; 9 communes entre 100 et 299 francs ; 11 communes moins de 100 francs par habitant.
- 8 Pour 4 communes, cela correspond à 10 points et plus de leur PF ; pour 10 communes, entre 4 et 9,99 points ; pour 18 communes, moins de 4 points de PF.

Résultats : communes bénéficiaires

- 9 Les montants reçus par les communes bénéficiaires avec un $IPF_j < 100$ points correspondent à 5,5 % de leur potentiel fiscal.
- 10 10 communes reçoivent plus de 300 francs par habitant ; 51 communes entre 200 et 299 francs ; 48 communes entre 100 et 199 francs ; 22 communes moins de 100 francs.
- 11 30 communes bénéficient de la péréquation à hauteur de 10 points et plus de PF ; 52 communes entre 5 et 9,99 points ; 49 communes 5 points et moins de PF.

Analyse des variables de gestion

- 12 Le système de calcul de la péréquation des ressources contient 4 variables de gestion : le nombre d'impôts pris en compte dans le calcul du PF (8 impôts) ; la pondération desdits impôts (selon leur rendement) ; le montant disponible (2,5 % du PF de l'ensemble des communes) ; la valeur de la puissance dans les formules de répartition (actuellement 1.0 = système proportionnel).
- 13 L'analyse de ces 4 variables amène à conclure que le système actuel 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 pas de nouveaux motifs objectifs justifiant un changement.

Dans sa séance du 4 décembre 2014, le Groupe de travail constatant :

- que la mesure de performance de la péréquation des ressources correspond aux objectifs fixés dans la LPFI ;
- que les critères retenus et leur pondération sont pertinents ;
- que les puissances (1.0) retenues tant dans la formule de répartition entre communes bénéficiaires que celle entre communes contributrices, aboutissant à des redistributions proportionnelles, sont les plus adéquates et les mieux équilibrées en termes de solidarité,

recommande de maintenir la péréquation des ressources dans sa forme actuelle, sans modification.

Deuxième partie

La péréquation des besoins

2.1 Objectifs selon la loi

Loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

Chapitre 3 Péréquation des besoins

Art. 9 Objectif

La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

Art. 14 Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50 % du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

À l'instar de ce qui vaut pour la péréquation des ressources, ni le Message, ni la loi, ni les débats en Grand Conseil ne fixent un objectif quantifié pour la péréquation des besoins. Il s'agit d'améliorer la situation de toutes les communes compte tenu des moyens à disposition, qui correspondent à la moitié du montant consacré à la péréquation des ressources. On note également que l'objectif est énoncé en terme de besoins à identifier et non pas sur la base des dépenses effectives des communes.

En outre, l'indice est « synthétique » en ce sens qu'il représente en une seule valeur, présentée sous forme d'indice, l'ensemble des besoins groupés pour plusieurs tâches communales. La logique d'évaluation des besoins est globale et non pas tâche par tâche. Cette même logique doit être respectée dans le bilan et la mesure de performance de la péréquation des besoins. On sait, en effet, qu'il existe plusieurs approches pour mettre en place une péréquation des besoins (Rapport, 2007; pp 144ss.), ce qui pose évidemment la question de la cohérence entre la méthode choisie pour mesurer les incidences péréquatives et l'option de péréquation appliquée.

Actuellement, la péréquation des besoins touche dix tâches, répartie en cinq catégories mesurant les critères de besoins. Les dix tâches sélectionnées correspondent aux tâches pour lesquelles l'ancien système de péréquation prévoyait

de différencier les contributions des communes selon leur capacité financière. La raison première de cette équivalence est que la nouvelle péréquation a pour but de réformer le système, mais dans un premier temps sans y ajouter d'autres tâches. Ces dernières appartiennent à cinq groupes fonctionnels. Le Tableau 2-1 résume les tâches prises en compte groupées dans les cinq catégories de dépenses, tandis que le Tableau 2-2 fixe l'importance toute relative de la péréquation dans les comptes communaux. Le rapport entre le montant total de péréquation et les dépenses totales de référence, de 2,4 % environ est modeste. De même, les montants péréquatifs correspondent à 43 francs par habitant, ce qui représente moins de 1 % des dépenses communales par habitant.

Tableau 2-1 Les tâches concernées par la péréquation des besoins

Classification fonctionnelle MCH1 FR	Tâches	Critères (art. 11 LPFI)
1	Ordre et sécurité publics	<ul style="list-style-type: none"> • DPOP (ln) densité de la population; • CRPOP croissance de la population sur dix ans (½ différence); • TE (ln) taux d'emploi
200 210 217 221	École infantine Cycle scolaire obligatoire Transports scolaires reconnus Logopédie-psychomotricité	SCOB nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire en proportion de la population
41 44 57	Homes médicalisés Soins ambulatoires Résidences pour personnes âgées	PA80 nombre de personnes âgées de 80 ans et plus en proportion de la population
58	Aide sociale	DPOP (ln) densité de la population
6	Transports et communications	<ul style="list-style-type: none"> • DPOP (ln) densité de la population; • CRPOP croissance de la population sur dix ans (½ différence); • TE (ln) taux d'emploi

Tableau 2-2 Importance de la péréquation, en francs et en %

		2011	2012	2013
A	total des dépenses communales	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363
B	total des dépenses de référence	499'264'131	525'058'785	541'906'719
C	montant de péréquation	12'241'891	12'568'393	12'615'792
D	B en % de A	35,9%	36,5%	36,5%
E	C en % de B	2,45%	2,39%	2,33%
F	population légale cantonale	284'668	291'395	297'622
G	dépenses par habitant : A/F	4'890	4'931	4'986
H	péréquation en francs par habitant	43	43	42
I	E en % de D	0,9%	0,9%	0,9%

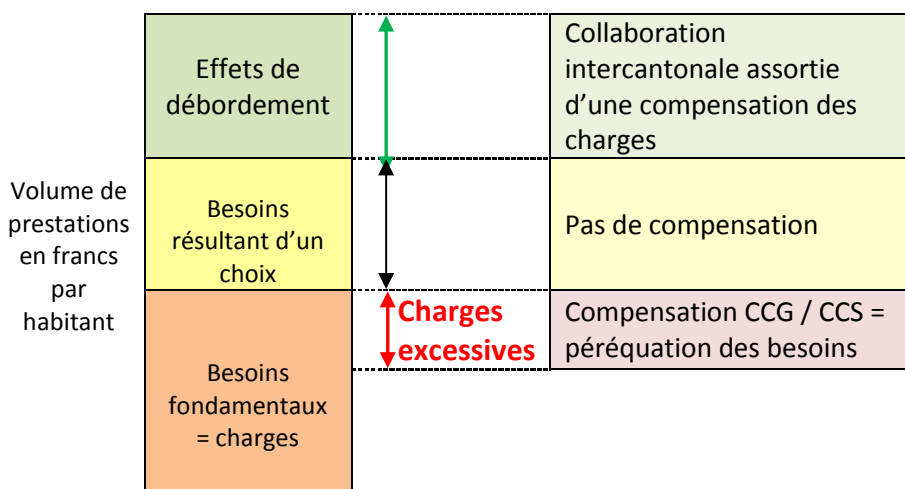
Sources : Service des communes, statistiques des comptes communaux pour les années 2011, 2012 et 2013 ; péréquation des besoins pour ces mêmes années

2.2 Méthode

Pour la péréquation des besoins, le canton de Fribourg a joué un rôle pionnier au niveau communal en Suisse par la méthode choisie. Elle correspond, adaptée à la situation spécifique du canton, à celle qui a été développée au niveau fédéral pour la péréquation des besoins avec les indicateurs socio-démographiques et topographiques. Dans son « *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons 2008-2011* » (du 31 mars 2010), le Conseil fédéral énonce la problématique de la manière suivante (p. 33) :

« Les cantons de montagne et les cantons-centres subissent, lors de la fourniture de biens et services publics, des coûts plus élevés qu'ils ne peuvent influencer. La RPT y remédie grâce à deux mécanismes, la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS). Or il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges excessives. A titre d'exemple, des dépenses plus élevées dans le domaine de la santé peuvent refléter aussi bien des charges excessives que les préférences individuelles des cantons (besoins résultant d'un choix). La figure 3 illustre le concept des charges excessives. Les besoins fondamentaux comprennent les dépenses nécessaires à la fourniture d'un minimum de biens et services publics. Dans le cas des prestations étatiques qui excèdent les besoins fondamentaux, on parle de besoins résultant d'un choix, et la part correspondante des dépenses n'est pas imputée aux charges excessives. Tel est le cas des piscines publiques ou des institutions culturelles. Bien souvent cependant, l'offre étatique d'un canton profite aussi aux habitants d'autres cantons sans que ces personnes ou leur canton de domicile assument intégralement les frais de cette consommation. On parle alors d'externalités territoriales (Spillovers). »

Le graphique suivant (Rapport, p. 33) illustre parfaitement cette approche :



Cette approche correspond à celle développée pour la péréquation des besoins à Fribourg (Rapport 2007, p. 8) et au niveau international en matière de péréquation des besoins.¹⁰ Les différences de charges résultant des choix locaux ne doivent pas être compensées ; les déséquilibres de charges dus à des externalités (par exemple entre commune centre et communes périphériques) doivent être compensés hors péréquation par des transferts financiers de correction ou de compensation. Restent à compenser les seules charges excessives par rapport aux normes fixées pour la production de services et de prestations publiques locales (régionales).

C'est la démarche qui a servi ici pour la péréquation des besoins. Il faut :

- d'abord établir quelles tâches sont concernées ;
- cibler l'origine des disparités (Rapport 2007, pp 7 à 11) ;
- établir les besoins fondamentaux (Rapport 2007, chapitre 8) ;
- finalement adopter les indicateurs correspondants.

Deux remarques liminaires sont nécessaires afin de fixer le cadre méthodologique d'évaluation de la péréquation des besoins.

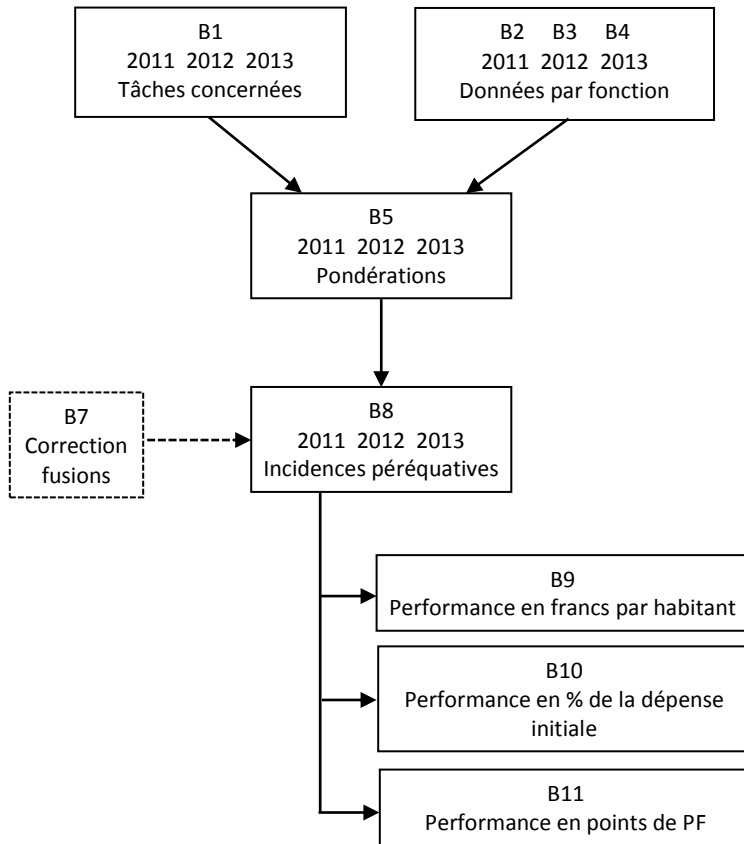
¹⁰ Dafflon et Vaillancourt, 2003, *Problems of Equalization in Federal Systems*, in Blindenbacher R. and Koller A. (eds), *Federalism in a Changing World - Learning from Each Other*, McGill-Queen University Press, Montréal, pages 395-411pp 395-431; Yilmaz, Vaillancourt et Dafflon, 2012, *State and Local Government Finance : Why It Matters*, in Robert D. Ebel and John E. Petersen (eds), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, Oxford, New York, pages 105-136.

- Première remarque : on ne peut pas se baser sur les dépenses par habitant par commune pour la simple raison que ces dépenses comptabilisent les 3 catégories décrites dans le graphique précédent (besoins fondamentaux, choix locaux, effets de débordement), alors qu'il faudrait pouvoir identifier les seuls besoins fondamentaux pour dégager ensuite la part des charges excessives qui sont à l'origine des disparités entre les communes.
- Deuxième remarque : on ne peut pas non plus se baser sur les seules contributions des communes aux dépenses cantonales pour les fonctions de référence. D'une part, dans ces fonctions, les besoins des communes vont au-delà de leurs contributions aux dépenses cantonales ; c'est le cas, par exemple, des dépenses pour la scolarité obligatoire. D'autre part, certaines tâches ne font plus l'objet de transferts financiers entre l'Etat et les communes ; c'est le cas des routes. Enfin, la dynamique de la répartition des tâches entre le canton et les communes pourrait faire disparaître des relations financières verticales existantes ; c'est le cas des transports scolaires, que la révision de la loi met à pleine charge des communes.

Il faut dès lors procéder par approximation tout en veillant à la cohérence entre la démarche péréquative initialement choisie, fixée dans la loi et la méthode d'évaluation périodique exigée. La méthode proposée est décrite ci-dessous. Le Graphique 2-1 en est l'illustration par étape. Ce calcul doit être réalisé pour toutes les communes pour les 3 années d'application de la péréquation, 2011, 2012 et 2013. Les données servant aux calculs de la performance péréquative par commune sont contenues dans la matrice Excel [*BESOINS_matrice finale avec graphiques.xlsx*], réparties en 11 onglets comme suit :

Tableaux d'évaluation de la péréquation des besoins 2011-2013	
B1	Tâches de référence
B2	Comptes communaux pour les tâches de référence, 2011
B3	Comptes communaux pour les tâches de référence, 2012
B4	Comptes communaux pour les tâches de référence, 2013
B5	Calcul des pondérations 2011, 2012, 2013 selon décision du Grand Conseil
B6	Calcul des pondérations 2011, 2012, 2013 selon version originale Copil 2007
B7	Performance de la péréquation des besoins, 2011-2013, corrections fusions
B8	Incidences péréquatives
B9	Graphique : incidences péréquatives par habitant
B10	Graphique : incidences péréquatives en % de la dépense initiale
B11	Graphique : incidence péréquation en points de potentiel fiscal

Graphique 2-1 Démarche méthodologique : tableaux Excel de référence



(a) Pour chaque année de référence, calculer la moyenne des besoins par habitant, pour l'ensemble des communes, en francs. Ce montant correspond à un indicateur synthétique des besoins, appelé ISB = 100,00 points. Notons que la « moyenne des besoins » est estimée à partir des dépenses communales pour les tâches de référence parce que les « besoins » comme tels ne sont pas quantifiables. Ce sont les « dépenses de fonctionnement » de l'ensemble des communes, pour les tâches sélectionnées, qui servent comme approximation, ce qui de fait correspond aux besoins « satisfaits » au travers des dépenses communales et non pas aux besoins « exprimés » qui, eux, peuvent être infinis. Le total est ensuite calculé par habitant. Transformée en ISB, la moyenne de l'ensemble des communes vaut 100,00 points.

Soit la somme des 10 tâches (j) pour toutes les communes (i) divisée par la population légale du canton :

$$\frac{\sum_{i=1}^{163} \sum_{j=1}^{10} D_i^j}{\sum_{i=1}^{163} \text{POP}_i} = \bar{D} = \overline{\text{BMR}} \rightarrow \text{ISB} = 100.00 \text{ points} \quad [1]$$

où \bar{D} est la dépense moyenne, qui sert comme « besoin moyen de référence » ou $\overline{\text{BMR}}$, correspondant à un indice de 100,00 points.

Pour 2011, le total des dépenses communales a été de 1'392'004'230 francs, tandis que les tâches prises en compte pour la péréquation des besoins totalisaient 499'264'131 francs (Tableau B-1), ce qui correspondait à 36 % des dépenses totales. La population cantonale étant de 284'668 résidants, le besoin moyen de référence par habitant ou $\overline{\text{BMR}}$ est de $499'264'131/284'668 = 1'753,85$ fr. Ce montant correspond à l'ISB de 100,00 points.

(b) Le montant des besoins potentiels estimés pour chaque commune est calculé à partir de l'ISB de la commune en prenant le besoin moyen de référence, soit :

$$\frac{\overline{\text{BMR}} \times \text{ISB}_i}{100,00} \times \text{POP}_i \times K = \text{DTN}_i \quad [2]$$

Dans le Tableau B-7, on multiplie la population légale de la commune pour l'année de référence, par exemple 2011, par le besoin moyen $\overline{\text{BMR}}$. Ce résultat est ensuite pondéré par l'ISB_i de la commune pour établir sa dépense totale normée DTN_i. On procède de même pour toutes les communes.

En pondérant ainsi pour toutes les communes, le montant total obtenu est de 509'553'381 francs (Tableau B-7, colonne I, ligne 6). Il est corrigé proportionnellement, ici à la baisse, pour toutes les communes afin de garder, pour le calcul de la performance du système, la somme des dépenses servant de base de calcul (499'264'131 francs ; Tableau B-7, colonne J, ligne 6)¹¹. Pour 2011, le facteur de correction K est 0,97981 (Tableau B-7, colonne J, ligne 171).

(c) La troisième étape du calcul consiste à estimer la dépense possible après péréquation en ajoutant le montant de péréquation reçu PB_i à la dépense totale normée avant péréquation, soit :

$$\text{PB}_i + \text{DTN}_i = S_i \quad [3]$$

¹¹ On rappelle ici que le montant à disposition pour la péréquation des besoins est égal à la moitié du montant de référence pour la péréquation des ressources de la même année, ce qui explique la différence possible avec la somme des dépenses normées des communes et l'ajustement nécessaire.

Dans le Tableau B-7, on additionne pour chaque commune la valeur corrigée obtenue en (b) (Tableau B-7 colonne J pour 2011) et le montant de péréquation effectivement reçu pour l'année de référence (Tableau B-7, colonne O), ce qui donne le montant total après péréquation, pour chaque commune (Tableau B-7, colonne R).

Il faut souligner à ce stade le décalage en années que la mesure de performance prend en compte. Pour 2011, les dépenses communales qui servent à calculer les ISB sont celles des années 2007, 2008 et 2009. Ici, on compare le résultat de ce calcul, donc les montants péréquatifs reçus (mais calculés en décalage temporel) aux dépenses de 2011 selon les comptes communaux réels, c'est-à-dire basés sur les dépenses de l'année de paiement de la péréquation.

(d) La comparaison des besoins par habitant estimés avant et après péréquation donne la mesure de l'incidence péréquative pour la commune « i ».

$$\frac{S_i - DNT_i}{POP_i} = \frac{P_i}{POP_i} = \text{IncPer}_i \quad [4]$$

La référence matricielle est donnée par Tableau B-8 colonne C montant par habitant avant péréquation, colonne D après péréquation, colonne E différence calculée par habitant.

(e) L'incidence péréquative, calculée d'abord en francs par habitant, peut également être mesurée en pourcentage de la dépense par habitant avant péréquation (DNT_i/POP_i ; colonne F) ou en points de potentiel fiscal pour les impôts servant de référence pour la péréquation des ressources (colonnes G et H).

2.3 Application et explication pas à pas

À l'instar de ce qui est fait pour la péréquation des ressources, cette section détaille pas à pas la mesure de l'incidence péréquative pour la péréquation des besoins, en se référant à la commune de Bussy, première de la liste (ligne 8 dans toutes les feuilles B de la matrice Excel sur la Péréquation des besoins). Il n'y a qu'une explication, pour les communes bénéficiaires, puisque toutes les communes reçoivent un montant de péréquation.

Exemple : commune de Bussy		source: BESOINS_ matrice finale avec graphiques
(a)	<p>Les dépenses de l'ensemble des communes pour les 10 tâches de référence, en 2011 étaient de 499'264'131 francs.</p> <p>La population légale totale cantonale était de 284'668 habitants.</p> <p>$\overline{\text{BMR}}$ le besoin moyen de référence valait donc $499'264'131/284'668 = 1'753,85$ francs par habitant.</p>	<p>Tableau B-1, cellule C13</p> <p>Tableau B-7, C6</p> <p>Tableau B-7, F7</p>
(b)	<p>L'ISB de la commune pour 2011 était de 82,62 points, ce qui correspondait à un besoin estimé de $1'753,85 \text{ francs} \times 82,62 \times 374 \text{ habitants} = 541'937$ francs.</p> <p>Toutefois, en procédant de la sorte pour toutes les communes, le total obtenu est de 509'553'381 francs, qui excède la dépense de référence pour 2011. Il faut donc corriger proportionnellement avec le facteur K.</p> <p>Le facteur de correction K est obtenu en calculant la proportion entre dépense totale de référence et besoins totaux estimés, soit $499'264'131/509'553'381 = 0,97981$.</p> <p>Le résultat est la « dépense totale normée » DTN_i de la commune, de 530'993 francs au lieu de 541'937 francs.</p>	<p>Tableau B-7, F8 F7 F8, C8, I8</p> <p>Tableau B-7, I 6</p> <p>Tableau B-1, C13 Tableau B-7, J171</p> <p>Tableau B-7, J171</p> <p>Tableau B-7, J8</p>
(c)	<p>En 2011, le montant de péréquation des besoins reçu par la commune était de 6'475 francs.</p> <p>Le montant de référence disponible après péréquation était ainsi de $530'993 + 6'475 = 537'469$ francs.</p>	<p>Tableau B-7, O8</p> <p>Tableau B-7, J8 + O8 = R8</p>
(d)	<p>Avant péréquation, le besoin estimé était de $530'993 \text{ francs} / 374 \text{ habitants} = 1'420$ francs par habitant</p> <p>Après péréquation, le montant disponible était de $536'469 \text{ francs} / 374 = 1'437$ francs par habitant</p> <p>Le montant péréquatif par habitant est de 17,31 francs.</p>	<p>Tableau B-7, J8 Tableau B-8, C8</p> <p>Tableau B-8, D8 Tableau B-8, E8</p>
(e)	<p>En points ISB représentés par la norme à 100,00 points de l'ensemble des communes, valant 1'753,85 francs par habitant, ce montant vaut $17,31/1'753,85 \times 100 = 0,987$ point ISB.</p> <p>Toutefois, on doit plutôt comparer ce que représente le montant péréquatif reçu par la commune par rapport à ses propres besoins estimés. Le $\overline{\text{BMR}}$ est de 1'753,85 francs par habitant. Mais, l'$\text{ISB}_{\text{Bussy}}$ est de 82,62 points ce qui revient à dire que le $\text{BMR}_{\text{Bussy}}$ est de 82,62 % de la moyenne de l'ensemble des communes, ou $1'753,85 \text{ francs} \times 0,8262 = 1'449,03$ francs. Le montant de péréquation reçu, de 17,31 francs par habitant représente donc $17,31/1449,03 = 0,011946$ ou 1,19 point ISB. En proportion de la dépense normée avant péréquation, cela représente $17,31 \text{ francs} / 1420 \text{ francs} = 1,22 \%$.</p>	<p>Tableau B-7, F7</p> <p>Tableau B-7, F8</p> <p>Tableau B-8, F8</p>

La performance péréquative pour la commune est résumée ainsi :				
	<u>Total</u>	<u>par habitant</u>	<u>en points ISB</u>	<u>en % de la dépense initiale</u>
Avant péréquation	530'993 fr.	1'420 fr.	82,62	
Péréquation	+ 6'475 fr.	17 fr.	1,19	1.22 %
Après péréquation	537'469 fr.	1'437 fr.	83,81	
Dans l'évaluation de la performance, nous n'avons retenu que l'incidence en % de la dépense initiale et non pas celle en points ISB parce que les résultats sont proches dans une fourchette de 3 à 5 centième de pourcent, tandis que la représentation en % de la dépense initiale est mieux compréhensible que des proportions de besoins synthétiques.				Tableau B-8, F8
On peut aussi calculer la valeur du montant péréquatif par habitant en points d'impôt. En 2011, le rendement fiscal des 8 impôts servant de référence dans la péréquation des ressources, par habitant, était de 2'581,99 francs dans la commune de Bussy.				Tableau R-1, O8
Cette valeur, comparée au rendement par habitant pour l'ensemble des communes, de 3'602,17 francs, permet de calculer le potentiel fiscal, soit $2'581,99/3'602,17 = 71,68$ PF 2011. ¹²				Tableau B-8, G8
Cela revient à dire que le montant péréquatif reçu correspond à $17,31/2'581,99 * 100 = 0,67$ points de PF 2011 – soit une valeur de moins du dixième de point d'impôt calculé sur la valeur du rendement fiscal communal normé pour cette commune.				Tableau B-8, H8

2.4 Résultats pour l'ensemble des communes

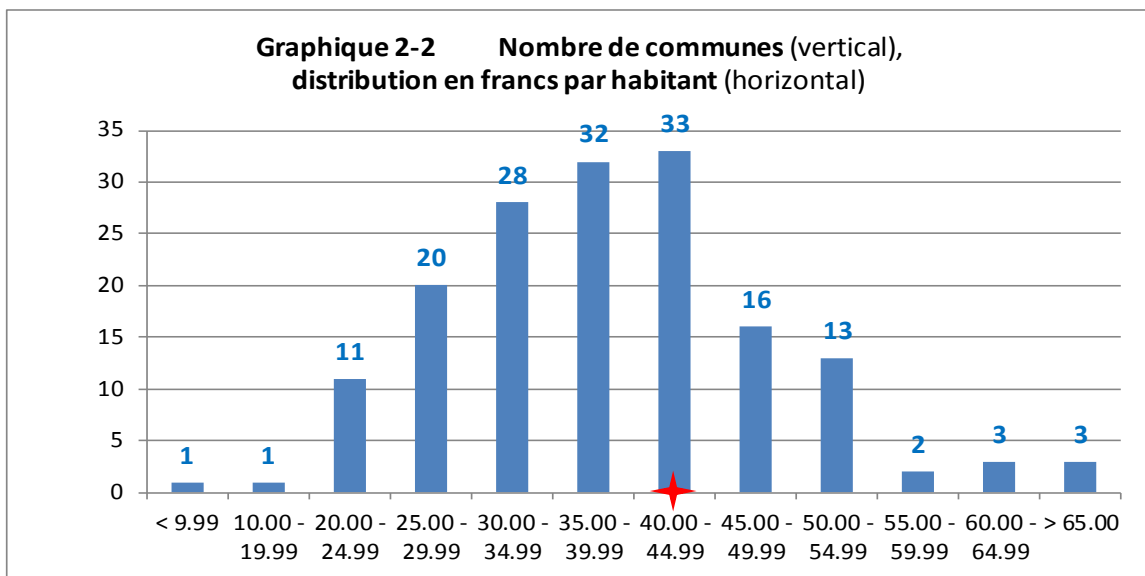
Le montant total des dépenses communales pour les dix fonctions et cinq catégories de référence, pour les 3 années 2011, 2012 et 2013, était de 1'566'229'635 francs. La péréquation des besoins, égale à 50 % des montants affectés à la péréquation des ressources, correspondait à 37'426'076 francs, soit 2,39 % des dépenses communales totales normées.

Dans la matrice Excel, la feuille B-8 donne successivement trois résultats : l'incidence péréquative en francs par habitant, en % de la dépense avant péréquation

¹² Il faut distinguer ici le potentiel fiscal 2011, calculé sur la base du rendement des huit impôts de référence pour l'année 2011, de l'indice de potentiel fiscal 2011 servant à la péréquation des ressources qui est calculé sur la base des années 2006, 2007 et 2008. Le potentiel fiscal 2011 intervient la première fois dans le calcul de l'IPF 2014 (voir section 1.3). Or ici, on veut comparer le montant péréquatif effectivement reçu en 2011 avec les impôts de l'année 2011, exprimés en potentiel fiscal, c'est-à-dire ce que la commune aurait pu effectivement encaisser si, en 2011, elle avait appliqué les coefficients de référence des huit impôts.

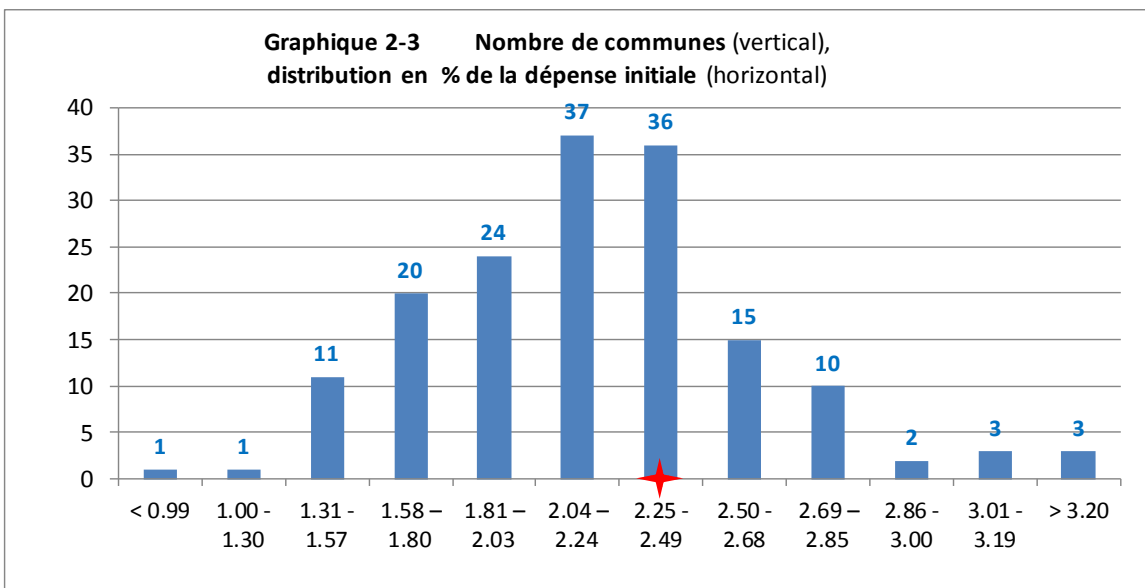
et en points d'impôt selon le PF de la commune calculé en indice annuel. Ces résultats sont repris en détail et présentés sous formes graphiques dans les feuilles B-9 pour l'incidence par habitant, B-10 pour l'incidence calculée en pourcentage de la dépense initiale et B-11 pour l'incidence mesurée en points de potentiel fiscal (dans ce cas seulement pour les années 2011 et 2012 puisque les statistiques fiscales 2013 ne seront connues qu'en automne 2015). Les communes sont toujours classées dans l'ordre de celles qui reçoivent le moins à celles qui bénéficient le plus de la péréquation des besoins.

L'incidence péréquative par habitant correspond en fait aux montants péréquatifs versés aux communes, calculés par habitant. La moyenne annuelle pour les trois années 2011 à 2013 est de 42,84 francs (Tableau Excel B-9, F6), indiquée par l'étoile rouge dans le Graphique 2.2. De fait, nonante-trois communes reçoivent moins de 40 francs par habitant. Le montant attribué le plus faible est de 8,68 francs par habitant (commune de Crésuz). Comme la péréquation des besoins est financée par le canton, au travers des impôts qu'il encaisse, on peut conclure qu'en moyenne par habitant, l'apport fiscal cantonal de ces communes est supérieur à ce qu'elles perçoivent au titre de péréquation des besoins. Trente-trois communes se situent dans le quantile moyen (à + ou – 2 francs). Trente-sept communes reçoivent un montant par habitant plus élevé que 45 francs, le plus haut étant de 66,51 francs (commune de Prévondavaux). Le ratio minimax est égal à 7,6 : 1.



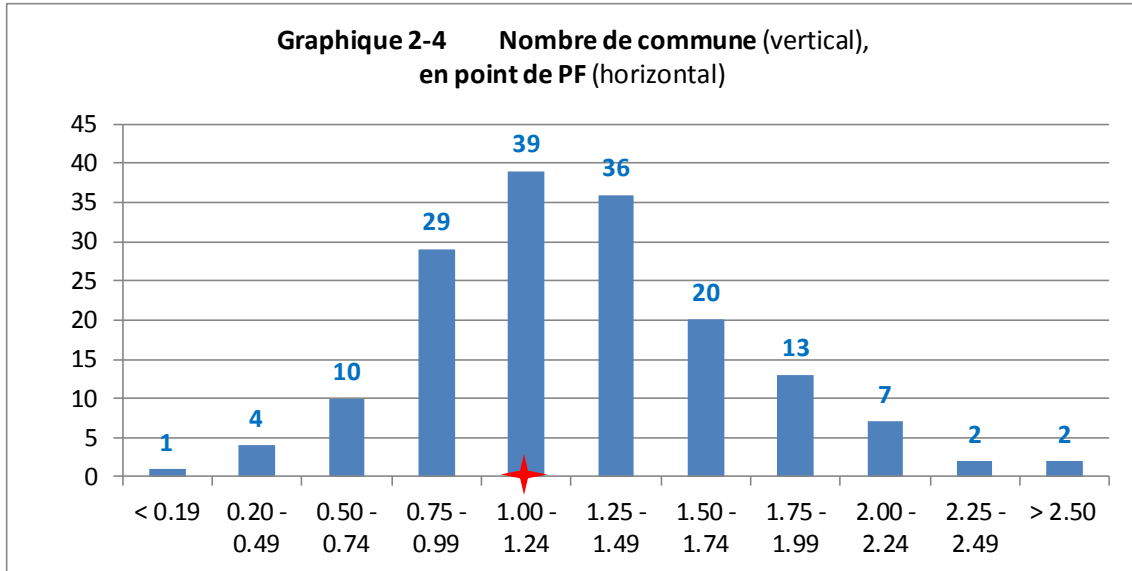
Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B9

Lorsqu'on calcule les montants péréquatifs reçus en pourcentage de la dépense de référence par habitant, les résultats varient dans un ratio de 4,5 : 1. Le pourcentage moyen est de 2,39 %, (Tableau Excel B-10, G6) : 36 communes se trouvent dans ce quantile, indiqué par une étoile rouge dans le Graphique 2-3. Pour la commune de Crésuz, le montant péréquatif correspond à moins d'un pourcent des dépenses normées (0,72 %). Pour la commune la plus favorisée, Billens-Hennens, le pourcentage obtenu est 3,29 %.



Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B10

La dernière estimation met en relation le montant péréquatif reçu par habitant et le potentiel fiscal de la commune, calculé sur les 8 impôts de référence servant à établir l'IPF, pour 2011 et 2012. Le montant reçu par la commune de Crésuz correspond à 0,11 point de son potentiel fiscal par habitant, Greng et Ferpicloz suivent avec 0,20 et 0,31 point – un classement qui s'explique par le fort rendement fiscal par habitant dans ces communes. Pour Zumholz, cela vaut 3,06 points, pour Billens-Hennens, 3,23 points. En d'autres termes, sans la péréquation des besoins, ces communes auraient dû augmenter leurs impôts de 3 points environ pour offrir les mêmes prestations normées. Deux communes, Misery-Courtion et Rossens, se situent exactement à la valeur médiane (1,24 point de PF).



Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B11

Le Tableau 2-3 récapitule les résultats en distribuant les communes selon les montants reçus par habitant, par quantile de 5 francs, en allant du montant reçu le plus faible au montant le plus élevé. Ensuite, le même classement des communes est repris, dans les colonnes de droite, mais cette fois en prenant en compte le montant de péréquation reçu en % de la dépense initiale normée, par habitant. Les quantiles sont organisés de manière à garder autant que possible les mêmes communes dans des groupes parallèles. Les communes qui n'appartiennent pas au même groupe sont signalées en italique.

Les graphiques 2-2, 2-3 et 2-4 se caractérisent par une distribution de Gauss normale des communes. Les 3 axes horizontaux positionnent les communes, de gauche à droite, des communes qui reçoivent le moins en péréquation des besoins, quelle que soit la manière de mesurer la performance (le plus petit montant en francs par habitant, la proportion la plus faible par rapport à la dépense initiale, la valeur la plus faible en points de potentiel fiscal) aux communes qui en bénéficient le plus selon les trois mesures d'évaluation. Ainsi, on obtient entre 13 et 15 communes avec très peu de péréquation des besoins dans les trois premiers quantiles, à gauche ; et à droite, entre 8 et 11 communes avec relativement beaucoup de besoins. La grande portion des communes bénéficie d'une péréquation des besoins se situant dans la zone centrale.

Enfin, les Graphiques 2-5, 2-6 et 2-7 présentent les résultats de l'analyse de performance par commune. Ils correspondent aux feuilles Excel B9, B10 et B11 de la matrice d'analyse de la péréquation des besoins. Les résultats obtenus sont conformes

aux prévisions faites dans le Rapport 2007 sur les conséquences de la péréquation. On note en particulier que le Graphique 2-5 mesurant les incidences péréquatives par habitant est en semblable au Graphique 8-9 du Rapport 2007 (p. 212) qui illustre les résultats probables si la péréquation des besoins devait bénéficier à toutes les communes.

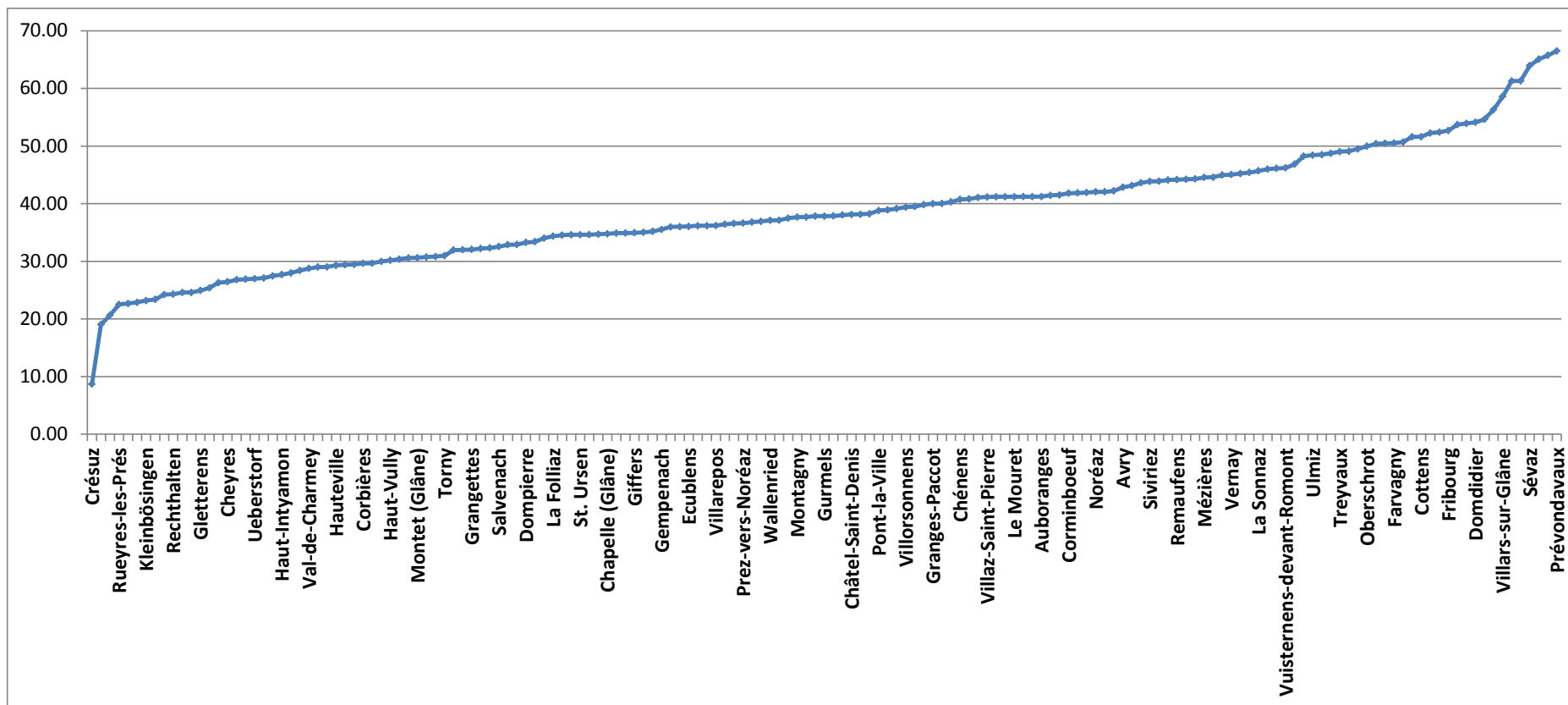
Tableau 2- 3 Distribution des communes selon la performance, moyenne 2011-2013

en francs par habitant	N	communes par montant croissant	en % de la dépense initiale	N	communes en % croissant
< 9.99	1	Crésuz	< 0.99	1	Crésuz
10.00 - 19.99	1	Delley-Portalban	1.00 - 1.30	1	Delley-Portalban,
20.00 - 24.99	11	Plasselb, Rueyres-les-Prés, Châtillon, Vuissens, Kleinbösing, Courlevon, Châtel-sur-Montsalvens, Rechthalten, Galmiz, Bas-Intyamon, Gletterens	1.31 - 1.57	11	Plasselb, Vuissens, Châtillon, Rueyres-les-Prés Kleinbösing, Courlevon, Gletterens, Bas-Intyamon, Châtel-sur-Montsalvens, Rechthalten, Galmiz
25.00 - 29.99	20	St. Silvester, St. Antoni, Cheyres, Plaffeien, Léchelles, Ueberstorf, Greng, Bussy, Haut-Intyamon, Les Montets, Chésopelloz, Val-de-Charmey, Botterens, Brünisried, Hauteville, Russy, Semsales, Corbières, <i>Arconciel</i> , Grandvillard	1.58 – 1.80	20	St. Silvester, Cheyres, St. Antoni, Bussy, Léchelles, Plaffeien, Ueberstorf, Greng, Les Montets, Haut-Intyamon, Chésopelloz, Semsales, Botterens, Val-de-Charmey, Corbières, Hauteville, Brünisried, Russy, Grandvillard, <i>Montet (Glâne)</i>
30.00 - 34.99	28	Haut-Vully, Rue, Senèdes, <i>Montet (Glâne)</i> , Alterswil, Heitenried, Torny, Corserey, Düdingen, Grangettes, Misery-Courtion, Ferpicloz, Salvenach, Barberêche, Autigny, Dompierre, Muntelier, Villeneuve, La Folliaz, Pont-en-Ogoz, Sorens, St. Ursen, Cheiry, Ponthaux, Chapelle (Glâne), Riaz, Surpierre, Giffers	1.81 – 2.03	24	Senèdes, Rue, <i>Arconciel</i> , Haut-Vully, Corserey, Heitenried, Torny, Alterswil, Grangettes, Ferpicloz, Misery-Courtion, Düdingen, Dompierre, Salvenach, Autigny, Barberêche, Muntelier, Villeneuve, Ponthaux, Pont-en-Ogoz, La Folliaz, Sorens, Cheiry, Chapelle (Glâne),
35.00 - 39.99	32	Ried bei Kerzers, Bösing, Gempenach, Tentlingen, Le Glèbe, Ecublens, Saint-Aubin, Massonnens, Villarepos, Neyruz, Pierrafortscha, Prez-vers-Noréaz, Autafond, Châbles, Wallenried, Cugy, Corpataux-	2.04 – 2.24	37	Ecublens, St. Ursen, Bösing, Surpierre, Riaz, Ried bei Kerzers, Massonnens, Giffers, Gempenach, Le Glèbe, Villarepos, Saint-Aubin, Neyruz, Wallenried, Pierrafortscha, Prez-vers-Noréaz, Tentlingen, Corpataux-Magnedens, Châbles, Vallon, Cugy,

		Magnedens, Montagny, Bas-Vully, Vallon, Gurmels, La Brillaz, Tafers, Châtel-Saint-Denis, Wünnewil-Flamatt, Murist, Pont-la-Ville, Schmitten, Gruyères, Villorsonnens, Morlon, Le Châtelard			Autafond, Tafers, La Brillaz, Montagny, Bas-Vully, Châtel-Saint-Denis, Murist, Gurmels, Gruyères, Wünnewil-Flamatt, Pont-la-Ville, Schmitten, Granges-Paccot , Morlon, Villorsonnens, Lully
40.00 - 44.99	33	Granges-Paccot , Villarsel-sur-Marly, Lully , Chénens, Givisiez, Vaulruz, Villaz-Saint-Pierre, Ependes, Hauterive, Le Mouret, Courgevau, La Roche, Auboranges, Echarlens, Marly, Corminboeuf, Broc, Belfaux, Noréaz, Lurtigen, La Verrerie, Avry, Vuisternens-en-Ogoz, Jaun, Siviriez, Fétigny, Fräschels, Remaufens, Saint-Martin, Kerzers, Mézières, Grolley, Morens	2.25 - 2.49	36	Le Châtelard , Auboranges, Villaz-Saint-Pierre, Villarsel-sur-Marly, Echarlens, Chénens, Hauterive, La Roche, Courgevau, Givisiez, Vaulruz, Ependes, Le Mouret, Belfaux, Broc, Noréaz, Marly, La Verrerie, Corminboeuf, Avry, Vuisternens-en-Ogoz, Lurtigen, Fétigny, Remaufens, Siviriez, Saint-Martin, Grolley, Jaun, Kerzers, Le Flon , Fräschels, Bulle , Mézières, Vernay , Morens, Ursy
45.00 - 49.99	16	Vernay , Le Flon , Bulle , La Sonnaz, Cressier, Ursy , Vuisternens-devant-Romont, Ménières, Nuvilly, Ulmiz, Romont, Granges, Treyvaux, Bossonnens, Murten, Oberschrot	2.50 - 2.68	15	La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont, Ménières, Cressier, Nuvilly, Granges, Romont, Bossonnens, Treyvaux, Ulmiz, Murten, Attalens , Zumholz , Oberschrot, Cottens
50.00 - 54.99	13	Sâles, Attalens , Farvagny, Le Pâquier, Zumholz , Cottens , Rossens, Jeuss, Fribourg, Estavayer-le-Lac, Vuadens, Domdidier, Châtonnaye	2.69 - 2.85	10	Sâles, Farvagny, Le Pâquier, Rossens, Fribourg, Jeuss, Vuadens, Domdidier, Estavayer-le-Lac, Châtonnaye
55.00 - 59.99	2	Courtepin, Villars-sur-Glâne	2.86 - 3.00	2	Courtepin, Villars-sur-Glâne
60.00 - 64.99	3	Matran, Meyriez, Sévaz	3.01 - 3.19	3	Sévaz, Matran, Meyriez
> 65.00	3	Marsens, Billens-Hennens, Prévondavaux	> 3.20	3	Marsens, Prévondavaux, Billens-Hennens

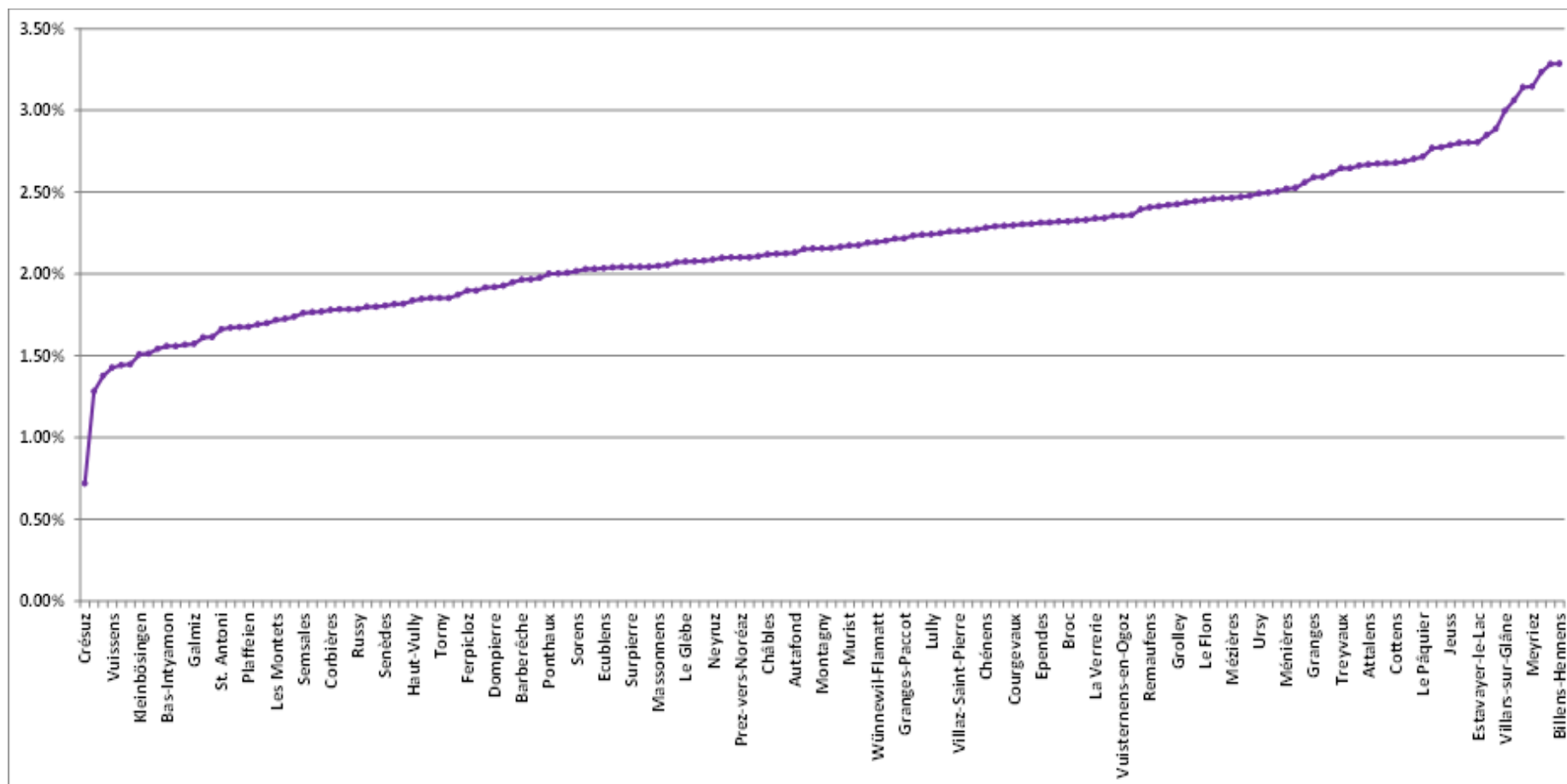
Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuilles B9 et B10

Graphique 2-5 Incidences péréquatives en francs par habitant, 2011-2013



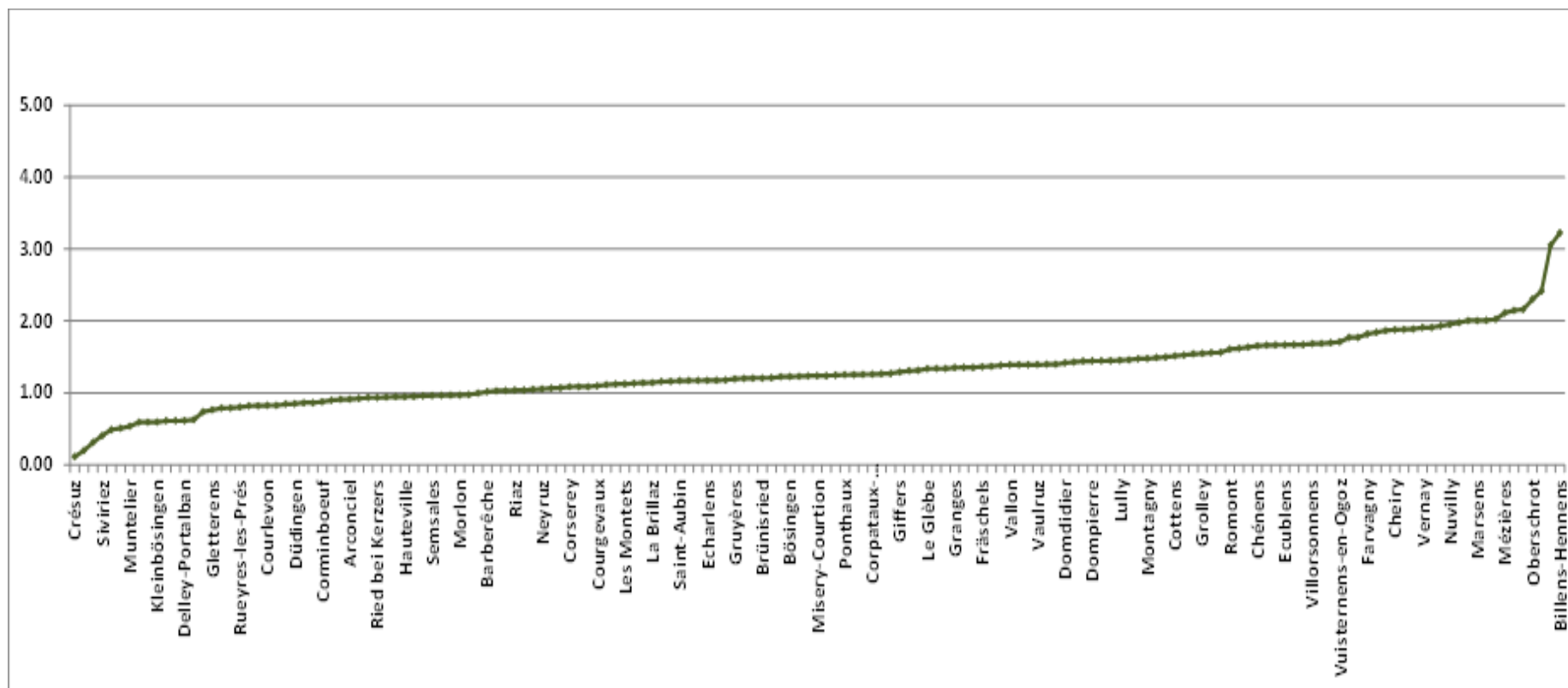
Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B9

Graphique 2-6 Incidences péréquatives en % de la dépense initiale, 2011-2013



Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B10

Graphique 2-7 Incidences péréquatives en points de potentiel fiscal, 2011-2012



Source : matrice Excel BESOINS_matrice finale avec graphique, feuille B11

2.5 Pertinences des critères retenus et pondération

Le système voulu pour la péréquation des besoins et le mode de calcul ont été choisis en cohérence à ce qui vaut pour la péréquation des ressources. Par analogie, le chapitre 3 de la LPFI contient 3 variables de gestion permettant au Parlement de décider l'étendue de la solidarité péréquative : la pondération des critères retenus pour calculer l'ISB, le financement et la puissance de la formule de répartition entre les communes. Ces 3 variables sont examinées dans cette section.

Une quatrième variable possible n'a pas été retenue par le Groupe de travail.¹³ Elle concerne le débat sur l'étendue de la péréquation des besoins aux seules communes ayant un ISB > 100 points (proposition du Conseil d'Etat) ou à toutes les communes (proposition de la Commission parlementaire). Cette question avait déjà été débattue dans la discussion de l'article 16 du projet de loi (BGC 2009, pp. 1910-1914 et 2043-2044). La version de la Commission avait été acceptée par 61 voix contre 39 et une abstention.

2.5.1 La pondération des critères de calcul de l'ISB

Il existe une divergence entre la manière avec laquelle les critères de calcul de l'ISB sont actuellement pondérés selon les dispositions légales voulues par le Grand Conseil (BGC, 2009, pp. 1910 et 2041) et celle qui avait été retenue par le Copil dans le Rapport 2007 après avoir débattu des approches possibles (Rapport, 2007, pp. 202-204). Il est important ici à la fois de revisiter les arguments alors avancés et de comparer les deux manières de faire avec les conséquences que le choix de l'une ou l'autre a sur la position relative des communes, et donc les montants finalement reçus. Le Tableau 2-4 restitue ces deux méthodes.

¹³ Séance du 15 janvier 2015

Tableau 2-4 Comparaison des modes de pondération

	Loi (proposition du Grand Conseil) Tableau 2-5 suivant	Copil 2007 Tableau 2-6 suivant
dépenses de référence	Le total additionné revient à tripler les montants des dépenses des catégories 1 et 6, ce qui ajoute un montant fictif de 549 millions aux dépenses réelles considérées, soit un « surpoids » de 35 %.	Le montant total correspond aux dépenses effectives des cinq catégories de fonctions.
incidences	<ul style="list-style-type: none"> • sous-estimation des dépenses à caractère social (catégories : enseignement, personnes âgées, aide sociale); • surpondération des dépenses des catégories techniques (<i>1 ordre et sécurité ; 6 transports et communications</i>). 	Chaque catégorie est pondérée selon le poids exact des dépenses de référence.

Dans la préparation d'une proposition de loi sur la péréquation des besoins, le Copil avait examiné les alternatives possibles de pondération dès lors que la méthode choisie portait sur un indicateur synthétique des besoins ISB :

En optant pour un ISB, on ouvre la question de la pondération des séries d'indices calculés. Dans les études de cas, on trouve trois manières de pondérer : 1/ une pondération politique, 2/ la moyenne, 3/ une pondération selon des critères objectifs à établir.

1/ Dans la pondération politique, l'autorité législative décide quel poids elle entend attribuer à chaque critère dans une formule synthétique. Cette manière de faire pose problème et ne sera pas retenue ici. Certes, on peut concevoir une pondération « politique » en fonction d'arguments qui ont une certaine pertinence : on donnerait plus de poids à un indice parce qu'il renforcerait de manière cohérente une autre politique cantonale à l'égard des communes (par exemple, l'indice du taux d'activité et la politique régionale). Mais il est souvent difficile de trouver un tel argument de complémentarité entre chaque indice et un autre domaine des politiques publiques locales, de sorte que la pondération pourrait dérapier, ne prenant en compte que des arguments de pur opportunisme politique.

2/ Tirer la moyenne simple des divers indices de besoins n'est pas adéquat : cela signifierait que tous les besoins communaux sont d'égale valeur. Or, l'examen des comptes communaux montre à l'évidence que tel n'est pas le cas : certains chapitres de la classification fonctionnelle, tels celui des écoles, ou celui de l'aide sociale, pèsent plus que d'autres dans le total des dépenses publiques communales. Faire une moyenne équivaldrait à nier cette évidence.

3/ Reste alors une troisième approche, retenue ici, qui consiste à élaborer un indicateur synthétique par pondération des cinq indices sélectionnés. (...) L'approche privilégiée est celle d'une pondération des indices selon les tâches dans la relation présumée entre critères de besoins et dépenses fonctionnelles.

Suit un tableau de pondération qui correspond à la manière de calculer reproduite dans le Tableau 2-5 ci-après, c'est-à-dire une pondération qui se fait exactement selon le poids que représente chaque groupe de dépenses fonctionnelles dans le total des dépenses retenues. Lorsqu'un critère de causalité concerne plusieurs catégories de

dépenses, il est réparti de manière strictement égale (1/2 pour deux catégories, 1/3 pour trois catégories, etc.). Et le Rapport de conclure (p. 204) :

Les avantages de la pondération proposée sont :

- ✓ *La pondération n'est pas manipulable; elle n'est pas non plus arbitraire. Elle correspond aux résultats objectifs des comptes communaux selon des bases harmonisées et comparables.*
- ✓ *Elles sont dynamiques en ce sens que si la règle de pondération est fixée, la mesure est, elle, calculée chaque année. Si les dépenses d'un domaine fonctionnel augmentent relativement plus rapidement, les poids sont automatiquement ajustés. Il en serait de même si la répartition des tâches entre le canton et les communes devait être modifiée à l'avenir ou ajustée en raison de la RPT fédérale.*
- ✓ *Dans la mesure où le calcul de l'ISB se fonde sur une période de trois années, la pondération peut être calculée de la même manière.*

La Commission parlementaire qui examina le projet de loi lors du débat en Grand Conseil décida d'apporter une modification au calcul de la pondération. La solution préconisée est une variante qui consiste à retenir les dépenses des communes pour les fonctions de référence, comme le Copil 2007 l'avait fait, mais en considérant que la totalité des dépenses d'une catégorie devait être appliquée aux critères de causalité lorsqu'un critère concernait plusieurs catégories. Cette manière de faire est présentée dans le Tableau 2-6 qui suit. L'argumentaire était le suivant :

Les poids des dépenses pour 1 Ordre et sécurité publics et pour 6 Transports et communications sont utilisés dans les trois premiers critères « densité de la population », « taux d'emploi » et « croissance démographique ». Ils sont pris en compte dans leur totalité pour chacun des trois critères, option qui permet de conserver le lien de causalité entre le besoin et la dépense représentative. L'option 3 préconisée par le [Copil et retenue dans le] Rapport 2007 n'a finalement pas été retenue en raison des effets constatés: la pondération élevée du critère « enfants en âge de scolarité obligatoire » (près de 60 %) favorisait de manière trop accentuée les petites communes périphériques au détriment des communes et centres urbains. Le Grand Conseil s'est rallié à la proposition de la CParl LPFI.

Tableau 2-5 Pondération ISB selon le Rapport 2007 (Copil), comptes communaux de fonctionnement, montants nets 2011-2013

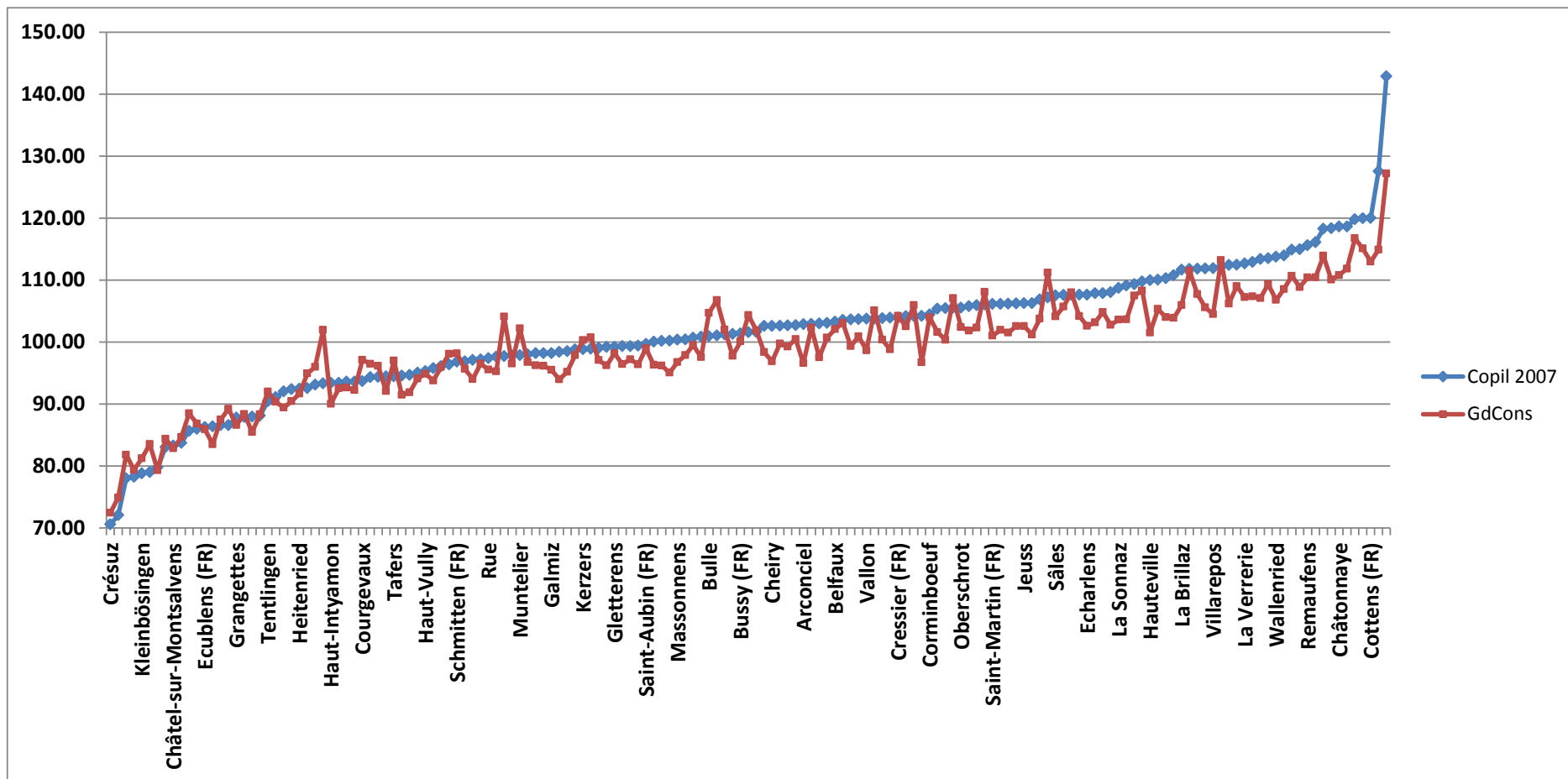
	catégories de fonctions	2011	2012	2013	Total	DPOP	TE	CRPOP	PA80	SCOB	
200, 210, 217, 221	Enseignement obligatoire	296'797'902	303'957'258	316'856'093	917'611'253					58.5873%	
41, 44, 57	Personnes âgées	73'051'622	83'227'892	84'840'060	241'119'574				15.3949%		
58	Aide sociale	41'935'363	43'667'517	47'022'468	132'625'347	8.4678%					
1	Ordre et sécurité publics	15'930'519	16'842'383	15'810'736	48'583'638	1.0340%	1.0340%	1.0340%			
6	Transports et communications	71'548'725	77'363'736	77'377'362	226'289'822	4.8160%	4.8160%	4.8160%			
					1'566'229'635	14.3178%	5.8500%	5.8500%	15.3949%	58.5873%	
					Pondérations en %	100.00%	14.3178%	5.8500%	5.8500%	15.3949%	58.5873%

Sources : pour les deux tableaux, BESOINS_matrice finale avec graphique.xlsx, feuilles 5 et 6

Tableau 2-6 Pondération ISB selon le mode actuel, comptes communaux de fonctionnement, montants nets 2011-2013

	catégories de fonctions	2011	2012	2013	Total	DPOP	TE	CRPOP	PA80	SCOB	
200, 210, 217, 221	Enseignement obligatoire	296'797'902	303'957'258	316'856'093	917'611'253					917'611'253	
41, 44, 57	Personnes âgées	73'051'622	83'227'892	84'840'060	241'119'574				241'119'574		
58	Aide sociale	41'935'363	43'667'517	47'022'468	132'625'347	132'625'347					
1	Ordre et sécurité publics	15'930'519	16'842'383	15'810'736	48'583'638	48'583'638	48'583'638	48'583'638			
6	Transports et communications	71'548'725	77'363'736	77'377'362	226'289'822	226'289'822	226'289'822	226'289'822			
					1'566'229'635						
					2'115'976'556	407'498'808	274'873'461	274'873'461	241'119'574	917'611'253	
					Pondérations en %	100.00%	19.2582%	12.9904%	12.9904%	11.3952%	43.3659%

Graphique 2-8 Calcul des ISB 2015 selon la méthode actuelle et ce que ces ISB seraient avec la méthode Copil Rapport 2007



Source : matrice Excel ISB 2015 SCENARIOS matrice finale, feuille ISB-13

La comparaison des deux modes de pondération met en évidence les différences et, surtout, les conséquences que cela entraîne.

- ✓ D'une part, la pondération telle que voulue par la loi s'écarte de la logique analytique qui consiste à pondérer strictement les catégories de dépenses fonctionnelles pour introduire une pondération fondée sur des montants supplémentaires qui n'existent pas dans les comptes communaux. Ainsi, pour les fonctions retenues, les dépenses effectives des communes ont été de 1'566'229'635 francs, selon les comptes communaux 2011, 2012 et 2013. Dans la méthode appliquée, ce montant passe à 2'115'976'556 francs : la méthode ajoute ainsi 549'746'921 francs de dépenses fictives. Cet ajout a pour objectif de modifier et d'orienter la pondération des critères composant l'indicateur synthétique des besoins (ISB), qui n'est alors plus représentatif du poids des dépenses de référence.
- ✓ Ce mode de calcul a pour conséquence de surpondérer les critères DPOP, TE et CRPOP, et donc les deux catégories de fonction qui en découlent : *1 Ordre et sécurité publics* et *6 Transports et communications*, cela au détriment des trois autres catégories : *2 Enseignement obligatoire*, *4 Personnes âgées* et *5 Aide sociale*. En d'autres termes, les communes qui ont une proportion d'élèves et celles qui ont une proportion de personnes âgées plus élevées par rapport à leur population que la moyenne cantonale, sont préférentiellement affectées parce que ce mode de calcul leur attribue un ISB moindre que leurs besoins estimés selon les dépenses réelles. Cette différence se remarque très nettement dans le Graphique 2-8 qui précède. Ce graphique compare le mode de calcul selon la loi actuelle (en rouge) avec ce que serait le résultat selon la méthode de pondération préconisée par le Copil dans le Rapport 2007, tous deux basés sur la péréquation des besoins 2015. Ces différences affectent favorablement 41 communes qui gagnent des points d'ISB avec le mode opératoire fixé par la loi, tandis que 122 communes voient leur situation péjorée par rapport à ce qu'elle serait si le mode de calcul du Copil 2007 était appliqué. Le Tableau 2-6 résume ces constats.

Tableau 2-7 Comparaison des modes de péréquation, 2015 :
Différence de points ISB entre la loi (GC) et le mode Copil 2007

en points ISB	N de communes	dont
gain	41	
5 <G< 9	3	Givisiez, Granges-Paccot, Fribourg
3 <G≤ 5	6	Villars-sur-Glâne, Bulle
2 <G≤ 3	9	Estavayer-le-Lac, Tavers, Düdingen
1 <G≤ 2	14	Marly, Romont, <i>Plaffeien (1.33)</i>
0 <G≤ 1	9	Murten, Châtel-St-Denis
perte	122	
-1 <P≤ 0	17	
-2 <P≤ -1	17	
-3 <P≤ -2	17	<i>Val-de-Charmey (-2.80)</i>
-4 <P≤ -3	24	
-5 <P≤ -4	12	
-6 <P≤ -5	18	
-7 <P≤ -6	9	
-7 <P	8	<i>Jaun (-7.49), Hauteville (-8.48), Morens (-12.69), Prévondavaux (-15.69)</i>

Source : matrice Excel ISB 2015 SCENARIOS matrice finale, feuille ISB-14

- ✓ Enfin, à l'intérieur même du groupe 6, qui comprend à la fois les routes communales et les transports publics, la surpondération aboutit à favoriser plus encore les communes dont les dépenses dans les transports publics sont les plus hautes. En effet, pour les années de référence, les dépenses prises en compte sont :

	2011	2012	2013	total
620 routes communales	44'482'192	47'810'204	49'738'906	142'031'302
650 transports publics	24'466'652	26'547'239	25'894'997	76'908'888
				218'940'190

Les dépenses pour les transports publics ne représentent qu'un tiers du total, et 2/3 pour les routes communales. Or, en se référant notamment à la densité de la population et aux places de travail, les indicateurs de besoins sélectionnés pour cette catégorie s'adressent d'abord aux transports publics, et ciblent plus spécialement les transports urbains. Ainsi, de manière indirecte, on attribue à ces derniers, un poids (celui des dépenses pour les routes, de 2/3) qu'ils n'ont pas réellement.

À une large majorité, le Groupe de travail¹⁴ recommande d'abandonner le mode de calcul proposé par la Commission parlementaire et inscrit dans la loi. Comme pour la péréquation des ressources qui s'en tient à une pondération correspondant strictement au poids de chacun des 8 impôts de référence dans le total, la logique analytique veut ici qu'on s'en tienne aux proportions données par les dépenses effectives. Il n'y a aucun motif pertinent pour favoriser, comme actuellement, des dépenses techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins dits « sociaux », ni d'ailleurs à l'intérieur de la catégorie 6, de favoriser les transports publics en leur attribuant indirectement un poids (de 2/3) qui concerne les routes communales.

En outre, le Groupe de travail considère que l'arbitrage à faire entre les deux modes de pondération – maintenir le mode actuel inscrit dans la loi ou revenir à la proposition initiale du Copil 2007 – ne dépend pas seulement de la comparaison proposée ci-dessus. Il s'inscrit aussi dans la cohérence du système qu'il faut préserver avec les propositions de modification des critères de calcul des ISB. Les modifications portant principalement sur les catégories groupant les politiques sociales (enseignement, aide sociale), le retour au système initial serait pertinent.

2.5.2 Le financement de la péréquation des besoins

La péréquation des besoins est verticale, c'est-à-dire entièrement financée par le canton. Elle correspond à la moitié du montant affecté à la péréquation des ressources par une disposition légale automatique.

Comme on l'a déjà noté dans la section 1.5.3 concernant le financement de la péréquation des ressources, un élargissement de la base de cette dernière (introduction d'un nouveau neuvième impôt) ou de la proportion (2,5 %) du potentiel fiscal entraînerait une augmentation du montant financé par le canton pour la péréquation des besoins. Mais la section 1.5.3 conclut sur le maintien du statu quo en la matière ; il n'y a donc pas de répercussion indirecte par le biais de la péréquation des ressources.

¹⁴ Séance du 20 avril 2015

Compte tenu de la situation budgétaire du canton et des programmes d'économie qui se profilent ainsi que des incertitudes liées à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) au niveau fédéral, le Groupe de travail estime qu'il n'est pas opportun de modifier la situation actuelle, tout au moins avant la prochaine évaluation de la péréquation.¹⁵

2.5.3 Modifier la puissance de la formule

La formule actuelle de distribution des montants de péréquation des besoins est la suivante :

$$PB_i = \frac{POP_i \times ISB_i^E}{\sum_{m=1}^{163} POP_m \times ISB_m^E} \times M$$

PB _i	montant de la péréquation des besoins versé à la commune i
POP _i	nombre d'habitants de la commune i selon sa population légale
ISB _i	indicateur synthétique des besoins de la commune i
M	la somme à répartir au titre de la péréquation
m	le nombre de communes concernées (dans la formule actuelle : toutes)
E	la puissance : le paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif

La formule utilise actuellement la puissance 4. Une modification à la baisse de la puissance (puissance 2, par exemple) aurait pour effet d'augmenter la dotation des communes qui ont de faibles besoins et, inversement de compenser cette augmentation par une diminution des dotations des communes ayant de forts besoins. Cette démarche irait, évidemment, dans le sens opposé de la solidarité voulue par la péréquation des besoins, orientée vers les communes avec les ISB les plus élevés. Une modification de E à la hausse aurait pour effet de réduire les parts des communes qui ont de faibles besoins pour augmenter celles qui ont des valeurs ISB élevées. Les modifications les plus sensibles interviennent aux deux extrémités. Les graphiques 2-9 (pondération selon la loi) et 2-10 (pondération selon le Copil 2007) illustrent les scénarios possibles avec des puissances de 2 et 8, comparées à la situation actuelle avec une puissance égale à 4. Les deux graphiques aboutissent aux mêmes résultats, toutefois avec des amplitudes différentes.

¹⁵ Séance du 15 janvier 2015

Le Graphique 2-9 se fonde sur le système actuel, avec la pondération inscrite dans la loi. Dans ce cas, avec une puissance égale à 4, le montant moyen reçu par habitant est de 44,32 francs ; le montant médian est 39,52 francs (82 communes reçoivent moins et 81 communes plus que ce dernier montant). En fixant la puissance à la valeur 2, le point d'inversion se situe à 45,05 francs par habitant : 110 communes recevraient plus (toutes celles qui ont un ISB \leq 103,00 points) ; 53 communes seraient perdantes et recevraient moins que ce montant, celles dont l'ISB $>$ 103,00 points. Avec une puissance dont la valeur serait augmentée à 8, le point d'inversion se situe à 46,67 francs par habitant : 118 communes recevraient moins (celles dont l'ISB $<$ 104,01 points) ; 45 communes seraient gagnantes. 8 communes ($103,00 < \text{ISB} \leq 104,10$) se trouvent en zone tampon et perdent dans les deux scénarios (puissances 2 et 8).

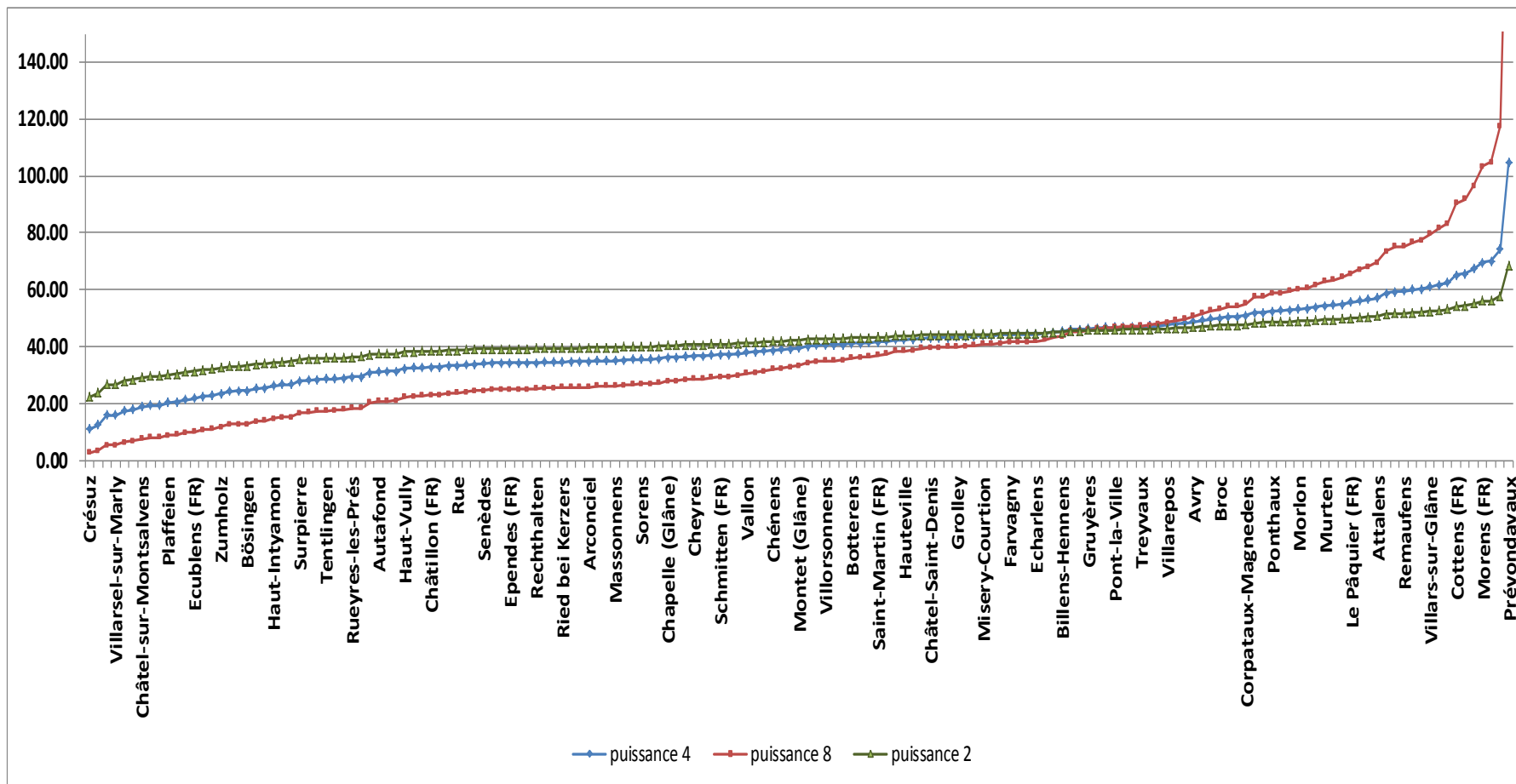
Le Graphique 2-10 prend en compte la pondération qui avait été proposée par le Copil 2007. Avec une puissance égale à 4, le montant moyen par habitant est de 44,32 francs (sans changement) tandis que le montant médian est de 42,93 francs. On peut faire ici une première constatation : l'écart entre les valeurs moyenne et médiane est moins important – ce qui confirme la logique du mode de pondération proposé alors. En fixant la puissance à la valeur 2, le point d'inversion se situe à 45,21 francs par habitant : 89 communes recevraient plus (toutes les communes qui ont un ISB \leq 102,90 points) ; 74 communes seraient perdantes et recevraient moins que ce montant. Avec une puissance dont la valeur serait augmentée à 8, le point d'inversion se situe à 47,23 francs par habitant : 104 communes recevraient moins (celles dont l'ISB \leq 104,22 points) ; 59 communes seraient gagnantes. 15 communes ($102,90 < \text{ISB} \leq 104,22$) se trouvent en zone tampon et perdent dans les deux scénarios (puissances 2 et 8).

Tableau 2-8 Scénarios avec changement de la valeur de la puissance

	point d'inversion	reçoivent moins	reçoivent plus	zone tampon
Selon la loi :				
puissance 2	45.05	53 communes	110 communes	8 communes
puissance 8	46.67	118 communes	45 communes	$103.00 < \text{ISB} \leq 104.10$
Copil 2007 :				
puissance 2	45.21	74	89	15
puissance 8	47.23	104	59	$102.90 < \text{ISB} \leq 104.22$

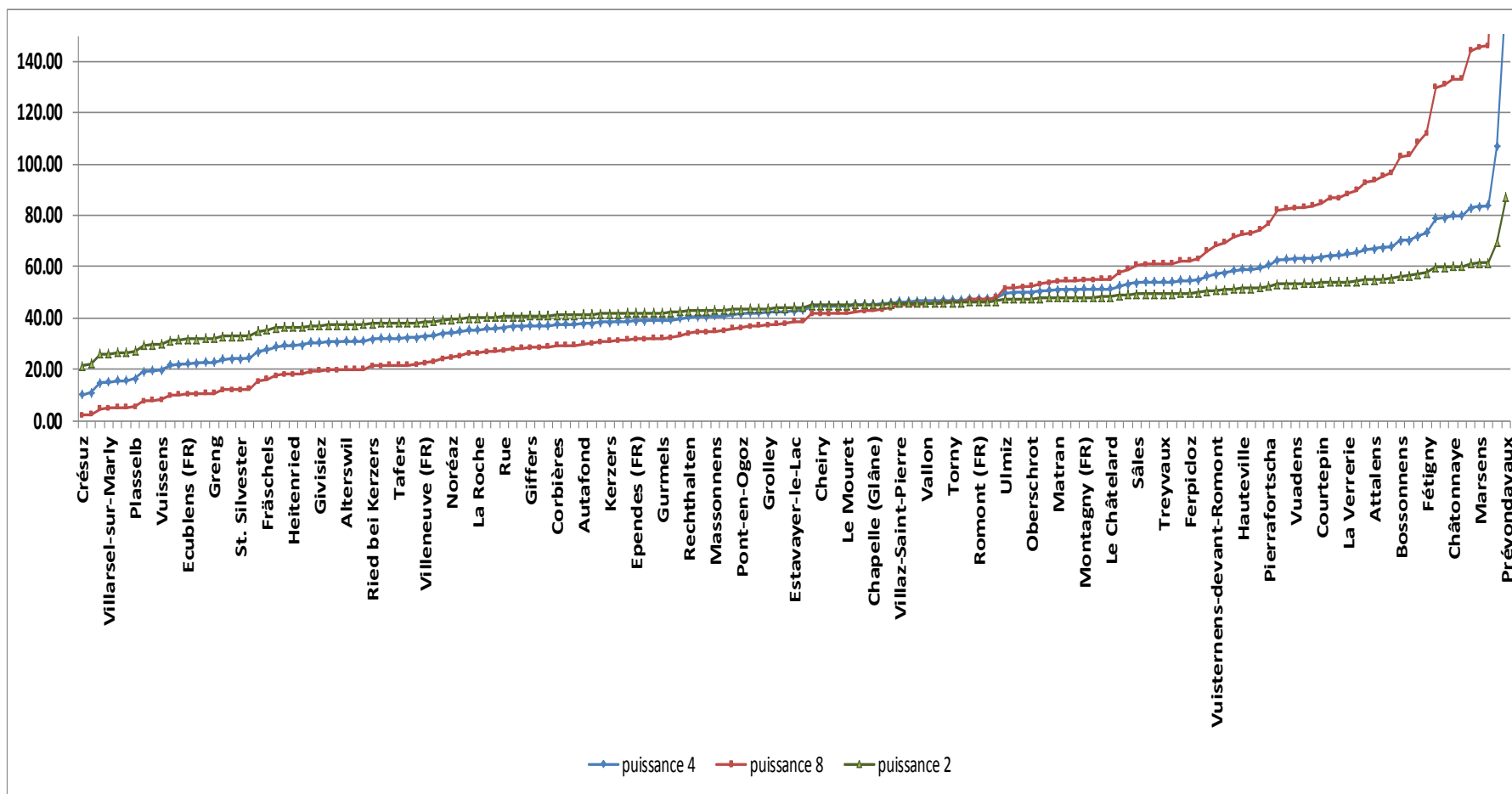
Source : matrice Excel ISB 2015 SCENARIOS matrice finale, feuilles ISB-15 et ISB-16

Graphique 2-9 Variation de la puissance dans la formule de répartition, 2015, en francs par habitant (pondération: selon la loi)



Source : matrice Excel ISB 2015 SCENARIOS matrice finale, feuille ISB-15

Graphique 2-10 Variation de la puissance dans la formule de répartition, 2015, en francs par habitant (pondération: Copil 2007)



Source : matrice Excel ISB 2015 SCENARIOS matrice finale, feuille ISB-16

2.6 Péréquation des besoins, méthode et performance : résumé

La méthode

- 1 La péréquation des besoins est verticale : elle est entièrement financée par le canton.
- 2 Les besoins potentiels normés des communes sont mesurés par un indice synthétique des besoins ISB.
- 3 L'ISB est construit sur la base de 10 fonctions réparties en 5 catégories, et de 5 critères de causalité : un pour chaque catégorie *2 enseignement*, *4 soins aux personnes âgées* et *5 aide sociale*, et trois en combinaison pour 2 catégories, *1 ordre et sécurité publics* et *6 transports et communications*. Les critères de causalité sont DPOP densité de la population (ln), CRPOP croissance de la population (½ différence), TE taux d'emploi (ln), SCOB nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire en proportion de la population et PA80 nombre de personnes âgées de 80 ans et plus en proportion de la population.
- 4 Le financement de la péréquation des besoins correspond à 50 % du montant affecté à la péréquation des ressources.
- 5 La formule de répartition est progressive ; la puissance de la formule est égale à 4. Toutes les communes sont bénéficiaires.

Résultats

- 6 Le montant consacré à la péréquation des besoins correspond à 2,39 % des dépenses totales communales normées. Pour 33 communes, cette proportion est égale ou inférieure à 1,8 % (peu de besoins), et pour 33 communes, elle est supérieure à 2,5 % (besoins supérieurs à la moyenne). 97 communes se trouvent entre ces seuils, dont 36 communes dans le quantile moyen.
- 7 113 communes reçoivent entre 25 et 45 francs par habitant. Seules 13 communes reçoivent moins de 25 francs ; 29 communes entre 45 et 55 francs, 8 communes plus de 55 francs par habitant.
- 8 Pour 15 communes, cela correspond à moins de 0,75 point de leur PF ; pour 44 communes à 1,5 point PF ou plus ; 104 communes se situent entre ces seuils, dont la moitié environ autour de 1 point de PF.

Pertinence des variables de gestion

- 9 Le système de calcul de la péréquation des besoins est basé sur 10 fonctions groupées en 5 catégories de fonctions et utilise 5 critères de causalité. Un seul critère est mis en question, celui de la densité de population (ln) pour mesurer les besoins de la catégorie *5 aide sociale*.
- 10 La pondération des critères dans le calcul des ISB, telle que pratiquée, s'écarte de la logique voulue par le Copil (Rapport 2007) qui voulait une pondération des indicateurs de besoins en fonction des catégories de dépenses communales effectives pour les tâches de référence, afin d'éviter toutes manipulations externes ou stratégiques.

Le mode appliqué durant ces trois années ajoute des dépenses fictives, pour 549'746'921 francs, ce qui correspond à 35 % des dépenses effectives. Il a pour conséquence de péjorer la péréquation des besoins pour les communes ayant une proportion plus élevée que la moyenne de l'ensemble des communes, d'une part, des enfants en âge de scolarité obligatoire et, d'autre part, des personnes âgées de 80 ans et plus.

- 11 Compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences encore non chiffrées de la troisième révision de l'impôt sur les personnes morales, la dotation de la péréquation des besoins établie à 50 % du montant à disposition pour la péréquation des ressources doit être maintenue.
- 12 La valeur 4 de la puissance dans la formule péréquative des besoins est adéquate et ne devrait pas être modifiée.

Troisième partie

Nouvelles demandes

Cette troisième partie du Rapport ne concerne plus l'analyse de performance de la péréquation dans sa forme appliquée dès 2011 à ce jour, mais les nouvelles demandes qui ont été formulées lors de la discussion de la loi au Grand Conseil et par la suite par des communes ainsi que par des interventions parlementaires. Elle est divisée en trois sections.

La première section retrace l'historique des interventions faites à ce jour et, le cas échéant, des réponses données par le Gouvernement. La deuxième section est un rappel des caractéristiques et des qualités que doivent respecter les indicateurs de besoin : en effet, les nouvelles demandes ne devraient pas déroger aux standards de qualité qui ont été fixés pour les critères entrant dans le calcul de l'actuel ISB. La troisième section analyse de manière détaillée chaque nouvelle demande, selon une grille identique permettant une évaluation qualitative et quantitative, tant du point de vue de l'analyse économique que sous l'angle de sa pertinence en politique péréquative.

3.1 Historique

L'adjonction de nouvelles tâches ou de nouveaux critères avait déjà été envisagée dans le Rapport 2007 sur la péréquation des besoins (p. 223) et dans le Message du Conseil d'Etat (chapitre 2.3). Puis sont intervenues des demandes de communes, seules ou relayées par l'Association des communes fribourgeoises, ainsi que des interventions parlementaires. Ce premier bilan de performance offre l'opportunité d'examiner les nouvelles demandes. Cela doit être fait sous 4 aspects :

- ✓ les tâches devant être prises en compte et les montants en jeu ;
- ✓ l'indicateur ou les indicateurs qui reflète(nt) de manière appropriée les disparités entre communes pour la tâche sélectionnée ;
- ✓ le changement de pondération que cela représente pour chaque indicateur, ancien et nouveau, dans la construction de l'ISB ;
- ✓ les incidences péréquatives.

À ce jour, des critères de remplacement ou des critères complémentaires ont été demandés pour trois tâches :

- les transports scolaires
- les dépenses sociales
- l'entretien des routes communales

Pour des motifs de transparence et afin d'être complet sur ces thèmes, cette première section retrace l'origine des demandes exprimées envers ces critères. Le Tableau 3-1 en fin de section récapitule ces interventions. Ce tableau regroupe trois sortes de problèmes :

- Les domaines qui au moment du débat parlementaire et de l'acceptation de la loi n'avaient pas trouvé une solution totalement satisfaisante pour des motifs d'insuffisances statistiques ;
- Les questions traitées au Grand Conseil : question Romanens ; motion Piller-Waeber ; loi scolaire ; motion Cotting-Peiry sur l'aide sociale ;
- Les interventions des communes de Charmey et de Plaffeien.

Pour faciliter la lecture analytique de ces demandes, leur présentation se fait dans l'ordre de la classification fonctionnelle de la comptabilité communale (MCH1) et non pas selon la chronologie des interventions.

3.1.1 Les transports scolaires

La question de la prise en charge par les communes de la totalité des coûts des transports scolaires est mentionnée pour la première fois dans le Message du 18 décembre 2012 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire. Face aux interpellations des députés lors de la discussion du projet de loi, en 2014, le Conseiller d'Etat Directeur de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a laissé entendre que la problématique des différences de coûts dans la prise en charge des transports scolaires par les communes serait réglée dans le cadre de la révision de la péréquation intercommunale. Par souci d'exhaustivité, nous reproduisons ici les explications du Message :

« La loi confère aux communes l'entière responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires. Conformément au principe de subsidiarité, cette tâche relèvera désormais totalement de la compétence des collectivités locales. En effet, l'organisation des transports scolaires ne s'appliquant pas de manière identique d'une région à l'autre, les communes apparaissent comme les autorités les mieux à même de développer des transports scolaires qui tiennent mieux compte des besoins propres aux différents contextes locaux; elles pourront désormais exercer leur compétence en toute autonomie. En outre, le retrait des subventions

cantonaux entraînera un accroissement de la responsabilité financière des communes qui devrait avoir pour effet une rationalisation de l'activité et une efficacité accrue. »

Dans le commentaire de l'article 17 (Message 2012, sous-section 2.3.2), il est dit :

« Le droit des élèves à des transports gratuits, à certaines conditions, fait partie du droit individuel consacré par les Constitutions fédérale et cantonale à la gratuité de l'enseignement de base, dans la mesure où les élèves doivent avoir une possibilité suffisante de fréquenter l'école. La distance entre le domicile ou la résidence de l'élève et l'établissement scolaire ne doit ainsi pas mettre en péril l'objectif d'une formation de base suffisante. Il en découle un droit à la couverture des frais de transport, dans la mesure où le chemin qui mène à l'école, à cause de sa longueur excessive ou de sa dangerosité liées à l'âge de l'enfant et à sa constitution, ne peut pas être emprunté. Dans un tel cas, les communes doivent organiser un transport scolaire (art. 57 al. 2 let. g). À l'alinéa 2, sont visés ici les déplacements vers les autres lieux d'enseignement que le site scolaire (par exemple la halle de sport ou la piscine). Selon l'alinéa 3, il appartient au Conseil d'Etat de fixer les conditions de la gratuité d'un transport tel que défini aux alinéas 1 et 2. Ces conditions seront discutées avec les communes, conformément à l'article 62. »

Les extraits suivants, tirés du Bulletin des séances du Grand Conseil, concernant la première lecture des articles 66 et 67, expriment les positions des partis ou groupes politiques et la réponse du Gouvernement.

Lors du débat d'entrée en matière, la Rapporteuse détaille la proposition de la Commission parlementaire : *« La deuxième particularité de cette loi est que le Conseil d'Etat se rallie à l'ensemble du projet bis de la commission. (...) Pour le financement, la commission vous propose :*

- *les transports scolaires, à 100 % aux communes ;*
- *les moyens d'enseignement, au canton ;*
- *les frais de traitement des autorités scolaires et les charges y relatives, au canton ;*
- *les autres charges, 50 % à l'Etat et 50 % aux communes ;*
- *les infrastructures restent aux communes et pour leur subventionnement, il y a une loi et un règlement d'exécution spéciaux.*

Le coût supplémentaire à la charge de l'Etat sera compensé par une bascule fiscale.

Et lors de la discussion des articles 66 et 67 : *« Die Aufgabenteilung ist sicher ein sensibler Punkt. Wir sprechen jedoch schon so lange von Aufgabenteilung. Ich war zwanzig Jahre im Gemeinderat – das war vor 30 Jahren – und schon damals diskutierten wir von der Aufgabenteilung. Wir haben sie heute noch nicht geschafft. Hier haben wir einen konkreten Punkt, bei dem wir wirklich sagen können: Der Schülertransport ist eine Gemeindeaufgabe. Die Gemein-den können entscheiden und müssen auch bezahlen. «Wer befiehlt, der bezahlt.» Die Aufgabenteilung wird im Staatsrat diskutiert, es wurde eine Kommission eingesetzt. Wenn wir heute hier entscheiden, dass wir diese Aufgabe gemäss der Kommission den Gemeinden geben, dann setzen wir ein Zeichen.»*

Pour l'UDC/SVP *« le désenchevêtrement des tâches proposé par le Conseil d'Etat avec un transfert des charges de transport scolaire en totalité aux communes n'a pas le soutien du groupe. »*

Le groupe libéral-radical « *n'a pas l'habitude d'entrer dans l'avenir en marche arrière et privilégie les solutions pragmatiques et économiquement défendables. Par conséquent, il soutient le désenchevêtrement des tâches qui rend responsable celui qui décide. Ainsi, il approuvera l'amendement de la commission qui met les frais et les moyens d'enseignement à l'Etat. Il approuve aussi que les frais de transport restent aux communes qui les organisent, tout en reconnaissant que ces coûts devraient être pris en compte dans la péréquation intercommunale.* »

Le club des communes du Grand Conseil ne veut pas d'une balance fiscale qui ne tiendrait pas compte des infrastructures scolaires financées par les communes et ajoute : « *Vous l'avez constaté, je ne parle pas encore ici des futurs frais de transport qui inquiètent déjà énormément d'autres collègues* ».

Pour l'Association des communes fribourgeoises : « *La question des transports qui devient une tâche et charge communales a ses raisons de proximité, mais étant soumise à des jurisprudences aussi interprétatives que sensibles, à son poids, et non seulement financier. Pour ce qui est des incidences financières, il sera indispensable, et je tiens à le souligner, que les transports soient inscrits dans la péréquation financière intercommunale, car sinon, c'est clairement un argument contraire aux fusions de communes que l'on encourage entre ces murs du Parlement* »

Le PDC/CVP souhaite « *de ne pas mettre de nombreuses communes de notre canton dans une situation financière très difficile avec ces futurs gros frais de transports de grands cercles scolaires! (...) il avait été dit que les transports scolaires resteraient à la charge de l'Etat et des communes. Or, aujourd'hui avec cette nouvelle loi scolaire, on change déjà les données. Certainement qu'il nous sera répondu que peut-être, éventuellement dans la prochaine péréquation financière, on pourrait prendre en compte différents points mais, pour l'instant, ce ne sont que des promesses !* »

Dans le cadre du groupe socialiste, « *nous avons longuement discuté bien évidemment de ces transports. En fait, une très grande majorité est pour le désenchevêtrement. Je crois qu'il ne faut pas nier que les communes – on l'entend à chaque débat ici et ailleurs: autonomie – sont contre l'implication de l'Etat. Et là, curieusement, on sent que lorsque l'on veut désenchevêtrer des tâches dont il paraît normal qu'elles soient réglées par les communes, on revient à l'inverse et on revoit une répartition Etat–communes. Je dois dire que l'expérience que l'on a pu faire, que nombre d'entre nous ont pu faire, c'est de constater que lorsque les communes se mettent ensemble pour trouver des solutions adéquates, eh bien, elles ont ces capacités vraiment de le faire ! Donc je pense que nous devons montrer notre volonté d'aller dans ce sens de désenchevêtrer et (...) de soutenir la version de la commission.* ».

Le Commissaire du Gouvernement rappelle que lors de la discussion en commission, Madame Isabelle Chassot, alors Conseillère d'Etat, Directrice de la DICS, s'était engagée à faire une déclaration du Conseil d'Etat « *pour signifier que les transports scolaires feraient l'analyse pour entrer dans le système de péréquation. J'ai préparé, on a préparé une déclaration. J'estime que c'est maintenant que je dois faire, pour être conforme à ce qui a été promis, la déclaration du Conseil d'Etat à ce propos dont voici la teneur :*
Du fait de leur configuration géographique, certaines communes ont besoin de beaucoup de transports scolaires alors que d'autres n'en ont aucun. La loi scolaire de 1985 met l'ensemble

des charges des transports scolaires dans un pot commun, réparti à raison de 35 % au canton et 65 % à l'ensemble des communes. Ces 65 % de charges sont ensuite répartis entre les communes en fonction de leur population légale, indépendamment de tout critère d'utilisation des transports scolaires. Une péréquation intercommunale s'effectue ainsi. Le nouveau projet de loi, comme on l'a décrit, confie l'organisation et le financement des transports scolaires aux autorités le mieux à même d'effectuer cette tâche, c'est-à-dire aux communes. Les communes sont bien sûr libres de procéder à une forme de péréquation entre elles si elles le souhaitent, ce n'est pas au canton de le leur imposer. Le canton, dans le cadre de la procédure d'évaluation périodique du système de péréquation financière intercommunale fixé dans la législation, s'engage à examiner la pertinence d'intégrer les charges communales en matière de transports scolaires comme éventuel nouveau critère des besoins.

J'ai ainsi rempli en quelque sorte le mandat que m'a transmis mon prédécesseur à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport sur cette affirmation qui, entre-deux, est passée au Conseil d'Etat et a été approuvée par lui. Je vous recommande donc de vous en tenir à ce choix opéré par la commission. Je vous rappelle que la commission a tenu 17 séances, que la chose a été grandement approfondie et que c'est finalement aussi une confiance que nous pouvons accorder au travail des députées et députés qui se sont consacré(e)s en commission à l'élaboration de ces propositions, auxquelles nous nous rallions. »

Par la combinaison des articles 66 et 67 de la loi relative au financement de l'école, les transports scolaires sont désormais entièrement à la charge des communes.

Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (Loi scolaire), extrait

Art. 17 Transports scolaires

¹Les élèves ont droit à un transport scolaire gratuit lorsque la distance à parcourir entre le lieu de domicile ou de résidence habituelle et le lieu de scolarisation, la nature du chemin et des dangers qui y sont liés, l'âge et la constitution des élèves le justifient.

²Des transports scolaires gratuits sont également prévus pour permettre aux élèves de se rendre à un autre lieu d'enseignement, à l'intérieur ou à l'extérieur du cercle scolaire, lorsque les circonstances l'exigent.

³Le Conseil d'Etat fixe les conditions de la gratuité des transports.

Art. 66 Financement, Principes

¹Les communes supportent, sous déduction de la part de l'Etat fixée à l'article 67, tous les frais afférents à la création et au fonctionnement de l'école primaire.

²En plus de sa participation fixée à l'article 67, l'Etat assume l'entier des frais de traitement des autorités scolaires et des charges y relatives ainsi que des moyens d'enseignement.

Art. 67 Frais scolaires communs

a) Répartition entre les communes et l'Etat

¹L'ensemble des communes supporte 50 % des frais scolaires communs, comprenant :

- a) les frais de traitement du corps enseignant et les charges y relatives ;
- b) les frais de traitement du personnel socio-éducatif et les charges y relatives ;
- c) les frais des mesures liées à la prise de la retraite du corps enseignant et du personnel socio-éducatif avant l'âge limite ;
- d) les indemnités de déplacement du corps enseignant et du personnel socioéducatif itinérants ;

- e) *les frais de scolarisation des enfants de requérants ou requérantes d'asile, de requérants ou requérantes d'asile déboutés, de personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, d'étrangers ou d'étrangères admis provisoirement en Suisse et de personnes à protéger qui y résident ;*
- f) *les frais de scolarisation d'élèves admis par convention intercantonale dans un établissement primaire d'un autre canton; les participations reçues des autres cantons sont à l'inverse reversées en partie aux communes.*

²L'Etat supporte 50 % des frais scolaires communs.

Art. 102 Transports scolaires (art. 17)

Le financement des transports scolaires reste soumis au droit antérieur encore trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Demande de référendum annoncée le 24.10.2014

Délai de referendum : jusqu'au 05.01.2015 (6000 signatures nécessaires)

La demande de référendum contre la loi sur la scolarité obligatoire n'a pas abouti. Les référendaires n'ont récolté que 4'016 signature. Le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} août 2015.

3.1.2 Les dépenses d'aide sociale

La question du ou des indicateur(s) permettant de cerner le risque social a été abordée dans le Rapport de 2007 (pp 192-194). La réponse provisoire donnée à cette époque fut la suivante :

« Ainsi, alors même qu'il serait souhaitable d'inclure un indicateur social pour ces groupes, mais avec nuance, le défaut de statistiques fiables et périodiquement mises à jour pour les communes, fait qu'il faut renoncer pour l'instant à utiliser un tel indicateur. On a admis, faute de mieux, que la densité de la population pouvait servir d'ersatz. » (p. 193)

Dans le Message de 2009 accompagnant le projet de loi sur la péréquation intercommunale, le Conseil d'Etat constatait d'abord que :

« L'utilisation du critère de la densité de la population telle que proposée par le CoPil a soulevé un certain nombre de critiques (...) [notamment] que la densité de la population n'est pas propre à mesurer les besoins sociaux; ces derniers doivent être mesurés par un indicateur d'aide sociale » (Message 2009, section 3.2.1)

Dans le commentaire à l'article 11 du projet de loi, la position du Conseil d'Etat fut exprimée en ces termes :

« Il pourrait enfin paraître souhaitable d'élargir l'éventail des critères déterminants en y ajoutant un critère ayant trait à l'aide sociale. Mais l'exploitation des données statistiques mises à disposition dans le cadre de la statistique suisse de l'aide sociale doit encore faire l'objet d'une analyse approfondie pour vérifier la pertinence de ces chiffres dans le cadre du calcul de péréquation. Il est possible dès lors qu'un nouveau critère social soit pris en compte

ultérieurement au terme de la première évaluation de la loi prévue à l'article 20 du projet. Pour l'instant, la densité de la population sert de substitut à l'évaluation des besoins dans ce domaine, partant de l'idée que la concentration des problèmes sociaux est plus forte en zone urbaine que dans les zones rurales ou moins densément peuplées. »

Mentionnons, pour être complet, que cette question a également été évoquée lors d'une rencontre le 14 novembre 2013 entre les représentants de l'Association des communes fribourgeoises, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et le Service des communes. Le procès-verbal de ladite séance donne l'information suivante :

« Critère social.- Le critère utilisé actuellement est celui de la densité de la population, qui est une approximation du risque social. La demande de considérer les « A-Städte » (pour Alte, Arme, Arbeitlos et Ausländer) n'a pas de sens pour le cas du canton de Fribourg puisque les dépenses à charge des communes sont réparties selon le critère de population (par district) et non selon la causalité ou l'origine de la dépense. »

Si l'on veut remplacer le critère actuel de la densité, il faudrait prendre en compte les diverses données statistiques qui n'étaient pas disponibles lors de la mise en oeuvre de la péréquation. Il s'agira d'étudier l'opportunité du changement étant donné la formule de répartition actuelle intercommunale mais intra-districts instaurée pour les dépenses de l'aide sociale. La réflexion devra donc aussi porter sur la répartition régionale. »

3.1.3 Les routes communales

Le Rapport de 2007 prenait en considération les transports et communication de la manière suivante (p. 194) :

« L'hypothèse est ici double : d'une part les communes des régions périphériques doivent supporter la charge de longs tronçons de routes pour des raisons de topographie et d'éloignement, tandis que les régions urbaines supportent des charges en raison de la densité de leur réseau desservant les zones d'activité, de commerce et d'habitat.

Malheureusement, de tels indicateurs récents et fiables n'existent pas pour les communes fribourgeoises. À la suite de la nouvelle répartition des tâches intervenue entre le canton et les communes en matière de route avec la modification du 14 février 1996 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, les communes sont seules responsables de leur voirie et ne bénéficient plus de subventions cantonales. Ayant restitué aux communes une entière responsabilité pour cette tâche, le canton ne tient plus d'inventaire statistique; il se contente de vérifier la conformité technique des routes communales mises à l'enquête publique en vue d'une construction ou d'un réaménagement. »

Les critères retenus pour expliquer les disparités des besoins sont la densité de la population, l'activité économique et la croissance démographique (p. 203). Ces critères favorisent les zones urbaines en prenant en compte avant tout les besoins des

transports publics et la densité de la circulation dans les zones d'activités commerciales, artisanales et industrielles.

Dans son commentaire à l'article 11 du projet de loi, le Conseil d'Etat reprend et précise son point de vue ainsi :

« Au sujet des critères alternatifs souhaités par les organes consultés, il sied de mentionner qu'un certain nombre de communes a souhaité voir figurer un ou plusieurs critères tenant compte des besoins des communes rurales et/ou de montagne, à habitat dispersé. Ces organes estimaient que les besoins de ces communes n'étaient pas suffisamment pris en compte par les indicateurs utilisés. Toutefois, malgré les tests effectués depuis la clôture de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de proposer des indicateurs géotopographiques susceptibles de prendre en compte ces critiques, les résultats de ces tests n'étant pas plausibles.

Un complément de commentaire s'impose encore pour le critère éventuel de la longueur des routes communales. Il sied de rappeler que lors de la révision du 14 février 1996 de la loi sur les routes, entreprise dans le cadre du train de mesures 1995–1996 de la répartition des tâches Etat–communes, il était mentionné que la future péréquation financière intercommunale tiendrait compte, entre autres, de la longueur des routes communales (BGC 1995, p. 2719). Le CoPil et son expert se sont penchés sur la question et ont analysé, entre autres, la faisabilité d'un tel critère. Mais le CoPil a dû constater que l'utilisation hypothétique d'un tel critère se heurtait au fait que dans le domaine des routes communales, il n'existe plus de statistiques tenues par le canton et mises à jour régulièrement, ceci depuis la nouvelle répartition des tâches dans ce domaine, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Une des exigences imposées à tous les critères de péréquation financière faisant défaut, celle de la disponibilité des statistiques cantonales par commune, ce critère n'a pas été retenu. »

Les besoins spécifiques des communes rurales en raison de la topographie et de l'éloignement ont été questionnés à plusieurs reprises, en Commission de pilotage, lors de la consultation et, ultérieurement dès la publication du Message et du projet de loi sur la péréquation. Le 8 novembre 2010, l'exécutif de la commune de Plaffeien rencontrait une délégation du Conseil d'Etat pour présenter leurs doléances. Par la suite, le conseil communal de Plaffeien écrivait sur ce thème au Conseil d'Etat le 18 février 2011 ; celui de Charmey, le 3 mars 2011 également. Le Conseil d'Etat répondait par lettre du 18 mai 2011 aux divers griefs avancés par la commune.

Enfin, par une motion déposée et développée le 17 juin 2011 (BGC 2011, p. 1769), les députés Alfons Piller et Emanuel Waeber relevaient que les communes situées dans les régions préalpines étaient préteritées du fait du critère de densité utilisé dans la péréquation des besoins. 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).

La réponse du Conseil d'Etat, du 8 mai 2012, expose de manière détaillée les raisons et difficultés d'introduire de nouveaux critères, bien que le système soit voulu évolutif :

« Critère infrastructurel de longueur des routes communales

Le Conseil d'Etat rappelle que, tant au sein du Comité de pilotage que lors des délibérations du Grand Conseil, la longueur des routes communales comme nouveau critère des besoins a été préconisée. La difficulté de son utilisation en l'état était la disponibilité de statistiques fiables. Le 8 mars 2010, le Service des ponts et chaussées a sollicité les communes afin d'établir un inventaire exhaustif de leur réseau routier communal. Après plusieurs rappels auprès des communes dont les données n'avaient pas été fournies ou étaient lacunaires, il s'avère que cet inventaire, en phase de contrôle, devrait être disponible au printemps 2012; il pourra faire l'objet d'un nouveau critère des besoins après la première évaluation du système.

Par contre, ce critère proposé par les motionnaires doit être rattaché à un groupe de dépenses. En effet, le poids relatif de chacun des critères partiels des besoins est calculé en fonction du groupe de dépenses communales représentatives du critère (art. 13 LPFI). Dans ce sens, la pondération du critère de longueur des routes communales serait déterminée en fonction des dépenses communales nettes de la fonction comptable 6 Transports et communications par rapport à l'ensemble des autres groupes de dépenses prises en compte. Cela pourrait entraîner des effets qui devront être analysés une fois l'ensemble des données fournies par les communes.

Critère géo-topographique de l'altitude

A contrario du critère infrastructurel du réseau routier, le critère géo-topographique de l'altitude pose la question de sa pertinence pour les raisons suivantes.

En premier lieu, la logique du système veut que le calcul de l'indice partiel des besoins mette en relation une variable explicative (par exemple le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire) avec un besoin expliqué et identifié (les dépenses scolaires). Dans cette optique, quel serait le lien de causalité entre l'altitude et une tâche communale? En d'autres termes, quels seraient les besoins communaux représentatifs du critère d'altitude ?

Deuxièmement, quelle serait l'altitude limite de référence à prendre en compte ? Ainsi, par exemple, pour les communes de montagne, les montagnes elles-mêmes ou les alpages n'étant pas des causes de dépenses communales d'entretien ou d'infrastructures, l'utilisation de l'altitude médiane¹⁶ ne reposerait sur aucun besoin particulier. Devrait-on alors se référer à l'altitude médiane des zones habitées ? Comme exprimé ci-dessus, il s'avère difficile de déterminer les dépenses représentatives de ce critère.

Les motionnaires mentionnent la péréquation financière entre les cantons pour argumenter l'intégration de ce critère géo-topographique également dans la péréquation financière intercommunale. A cet égard, les réserves émises alors par les experts concepteurs de la péréquation inter-cantonale aboutissaient au constat que le critère d'altitude n'avait ni logique, ni cohérence en termes de finances publiques :

« (...) Pour ce qui concerne la compensation topo-géographique des charges, on ne peut éviter la suspicion qui veut que les critères ont été choisis de manière à favoriser certains cantons alpins par rapport à la situation actuelle. Nous ne comprenons pas par ex. pourquoi le critère « surface de terrain située à plus de 1'080 m d'altitude » a été pondéré de 50 %. Le choix de l'altitude (médiane) en tant que limite peut se justifier, mais il ne se justifie pas de traiter sur un pied d'égalité toutes les surfaces qui dépassent cette altitude. Quelles sont les charges supplémentaires que les glaciers ou les versants alpestres font courir aux cantons? »¹⁷

À nouveau, par souci d'être exhaustif, cette question fut également abordée le 24 novembre 2013 dans la rencontre entre l'Association des communes fribourgeoises, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et le Service des communes. La situation fut résumée ainsi :

« Longueur des routes communales

Ce critère a été évoqué lors des débats parlementaires afin de prendre en compte les besoins des communes de montagne. Mais il s'agit d'un critère figé qui aurait un effet de seuil la première année de mise en œuvre mais qui n'évoluera plus de manière significative. »

3.1.4 L'état des lieux

Depuis la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière intercommunale, 3 catégories d'interventions ont fait l'objet d'examens approfondis. Pour simplifier, elles sont résumées dans le Tableau 3-1 qui suit. Ce tableau est divisé en 3 parties. La première concerne le suivi par le Service des communes des questions relatives aux

¹⁶ La médiane ou valeur centrale partage l'ensemble des n valeurs observées (et ordonnées selon leur grandeur) en deux moitiés de taille égale, l'une comprenant les valeurs supérieures à la médiane, l'autre les valeurs inférieures à celle-ci. Si n est impair, la médiane correspond à la valeur située au centre de l'ensemble; si n est pair, la médiane se situe entre les deux observations situées au centre de l'ensemble.

¹⁷ R.L. Frey, *Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière*, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ Universität Basel, 14 mai 2001, pp. 16-17

centres de charges « routes » et « aide sociale ». La deuxième partie reprend les interventions de Charmey et Plaffeien demandant des précisions sur divers indicateurs. Enfin, la troisième partie reprend les interventions au Grand Conseil, exposées dans les sections qui précèdent.

En traduisant les nouvelles demandes dans la logique des tâches de référence, on obtient le Tableau 3-2 : les tâches pour lesquelles des demandes ont été exprimées sont mises en évidence et réparties en 5 catégories dans la péréquation des besoins 2015.

- Pour la catégorie des dépenses de l'enseignement obligatoire, il faudrait tenir compte séparément des transports scolaires, alors que ces montants sont pris globalement dans le système actuel.
- Comme on l'explique plus bas, les tâches du domaine « 5 Affaires sociales » devraient être revues et augmentées en raison des modifications et des nouveautés intervenues dans cette thématique.
- Enfin, la catégorie « 6 Transport et communications » devrait distinguer les routes communales des transports publics proprement dit.

Les nouvelles demandes entraîneraient des modifications dans le poids relatif de chaque dépense par rapport au total, la nouvelle situation étant également indiquée en comparaisons dans le Tableau 3-2. Ces questions sont reprises en détail pour chaque tâche dans les sections suivantes de ce chapitre.

Tableau 3-1 Chronologie des interventions répertoriées concernant la nouvelle péréquation

Routes	3 mars 2010	demande du Service des communes au Service des ponts et chaussées	concerne la classification et la statistique de longueur de routes communales route selon les CN : à déduire autoroutes, semi-autoroutes, route cantonales, chemins de 5 ^{ème} et 6 ^{ème} classes (piétons) ; le reste concerne « vraisemblablement » des routes communales !
	3 mars 2010	Service du cadastre et de la géomatique	souligne les difficultés d'un classement précis pour « sortir » les seules routes communales
Indice « Aide sociale »	2007 - 2008	travaux du Copil, Rapport 2007, puis Conseil d'Etat et débats parlementaires	<ul style="list-style-type: none"> - remplacement de l'indice partiel « densité de la population » par un réel indice « aide sociale » - difficulté de disposer de données publiées - une solidarité existe au niveau régional (répartition intra-districts) des aides matérielles
	20.06.2013	séance SASoc - SCom (+ divers contacts avec le SASoc)	<ul style="list-style-type: none"> - la statistique de l'aide sociale, par commune et par année, est disponible auprès du SASoc - la statistique publie notamment un taux d'aide sociale - faut-il cantonaliser les dépenses de l'aide matérielle (suppression des pots communs de districts) ?
Charmey	3 mars 2011	lettre au Conseil d'Etat	<ol style="list-style-type: none"> 1. les coefficients et taux d'impôts communaux ne sont pas pris en compte 2. le potentiel fiscal est un frein aux fusions 3. la densité de la population favorise les centres au détriment de la périphérie 4. augmentation des charges liées dues à la RPT
	mai 2011	réponse du Conseil d'Etat	
Plaffeien	16.2.2011	lettre au Conseil d'Etat	<ol style="list-style-type: none"> 1. densité de la population dessert les communes périphériques 2. de même le taux de croissance de la population 3. conséquence de la RPT sur les communes 4. demande l'introduction de critères géo-topographiques de même poids que les critères socio-démographiques

Question Jean-Louis Romanens	10.02.2011		écart entre les prévisions du projet de loi et le premier calcul pour les communes de 6 ^{ème} classe (dans l'ancien système de classification)
	17 mai 2011	réponse du Conseil d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - renforcement des centres - pas d'effet négatif sur les projets de fusion de communes - système évolutif
Motion Piller-Waeber	17 juin 2011		<p>Les communes situées en région préalpine sont défavorisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - introduction du critère de longueur des routes - introduction du critère d'altitude <p>demande la modification anticipée, sans attendre 3 ans</p>
	8 mai 2012	réponse du Conseil d'Etat	rejet de la motion
Nouvelle loi scolaire	septembre 2013	Commission parlementaire	La reprise des dépenses scolaires par les communes prévue dans la nouvelle loi scolaire peut avoir des conséquences financières importantes pour certaines communes. La Commission parlementaire a émis la requête d'intégrer éventuellement un nouvel indice partiel « transports scolaires » dans l'instrument des besoins de la péréquation.

Tableau 3-2 Importance financière des nouvelles demandes

MCH1	Tâche	2011			2012			2013		
1	Ordre public	15'930'519	3.2 %	3.1 %	16'842'383	3.2 %	3.1 %	15'810'736	2.9 %	2.8 %
200	École enfantine	25'157'407	5.0 %	4.9 %	27'031'722	5.1 %	5.0 %	29'870'912	5.5 %	5.4 %
210	Cycle scolaire obligatoire	223'537'668	44.8 %	43.9 %	227'134'839	43.3 %	42.3 %	236'668'020	43.7 %	42.5 %
* 217	<i>Transports scolaires reconnus</i>									
220	Logopédie-psychomotricité	48'102'827	9.6 %	9.4 %	49'790'697	9.5 %	9.3 %	50'317'162	9.3 %	9.0 %
41	Homes médicalisés	49'930'637	10.0 %	9.8 %	57'782'365	11.0 %	10.8 %	59'429'662	11.0 %	10.7 %
44	Soins ambulatoires	23'120'984	4.6 %	4.5 %	25'445'527	4.8 %	4.7 %	25'410'398	4.7 %	4.6 %
** 57	Résidences pour personnes âgées									
580	Aide sociale	41'935'363	8.4 %	8.2 %	43'667'517	8.3 %	8.1 %	47'022'468	8.7 %	8.5 %
540	<i>Struct. d'accueil de la petite enfance</i>	<i>12'584'369</i>		<i>2.5 %</i>	<i>15'318'673</i>		<i>2.9 %</i>	<i>16'223'260</i>		<i>2.9 %</i>
550	<i>Institutions spécialisées</i>	<i>58'182'190</i>			<i>65'651'063</i>			<i>65'269'423</i>		
6	Transports et communication	71'548'725	14.3 %		77'363'736	14.7 %		77'377'362	14.3 %	
620	<i>Routes communales</i>	<i>44'482'192</i>		<i>8.7 %</i>	<i>47'810'204</i>		<i>8.9 %</i>	<i>49'738'906</i>		<i>8.9 %</i>
650	<i>Transports publics</i>	<i>24'466'652</i>		<i>4.8 %</i>	<i>26'547'239</i>		<i>4.9 %</i>	<i>25'894'997</i>		<i>4.7 %</i>
	totaux	499'264'131	100.0 %		525'058'785	100.0 %		541'906'719	100.0 %	
	totaux	509'248'619		100.0 %	537'371'166		100.0 %	556'386'519		100.0 %

* En général, les transports scolaires sont intégrés dans les comptes 200 ou 210; trop peu de communes emploient explicitement le 217, pour celles-ci on a intégré les montants dans le 210.

** Pour les résidences pour personnes âgées, en général seules les communes singinoises utilisent la tâche 57, c'est pourquoi les montants sont additionnés dans la tâche 41.

3.2 Caractéristiques des indicateurs et formules

La péréquation des besoins met en relation de causalité une tâche avec un ou des critères visant à expliquer les charges différentes que supportent les communes pour lesdites tâches en raison de leurs spécificités socio-démographiques ou structurelles. Les critères sont ensuite normalisés en donnant la valeur de 100,00 points à la valeur moyenne de l'ensemble des communes, puis groupés dans un indicateur synthétique des besoins (ISB). La valeur de chaque critère dans l'ISB est donnée par pondération, le poids de chaque critère correspondant à la proportion des dépenses de chaque tâche dans le total des dépenses communales pour les tâches retenues. Les nouveaux critères, s'ils sont retenus, doivent s'insérer dans cette méthode de manière à en préserver la cohérence. Pour ce faire, le ou les critères nouveau(x) doi(ven)t présenter les caractéristiques suivantes (Rapport 2007, pp 218-220) :

- *transparence : toutes les séries statistiques qui servent à l'élaboration des indices doivent être disponibles, publiées, non manipulables par les parties intéressées ;*
- *les séries statistiques doivent être mises à jour périodiquement pour signaler correctement les positions relatives des communes et les changements qui surviennent dans les indicateurs ;*
- *les formules de calcul doivent être explicites, connues à l'avance et vérifiables par les partenaires à la péréquation ;*
- *les formules de calcul doivent être stables dans le temps et adaptables avec cohérence et sans arbitraire ;*
- *les formules péréquatives doivent être neutres du point de vue des politiques publiques communales et ne pas entraîner des effets de découragement à l'innovation et aux initiatives. Elles ne doivent donc pas modifier les choix des communes (effets de revenus seulement, pas d'effet de substitution).*

3.3 Analyses sectorielles et scénarios

Avant d'aborder dans le détail l'analyse sectorielle et les scénarios possibles des nouvelles demandes, il convient de rappeler trois données essentielles :

- (i) Les tâches visées par les demandes ne sont pas nouvelles (Tableau 3-2).
- (ii) Comme on le verra, elles ne concernent qu'une très faible part de la péréquation.
- (iii) Pour les tâches sélectionnées, la péréquation des besoins contribue à combler partiellement les écarts de besoins entre les communes (art. 9 LPFI) et ce, dans la mesure des moyens disponibles. La péréquation n'est pas destinée à résoudre des problèmes laissés ouverts dans d'autres politiques publiques.

Premièrement, ainsi que le démontre l'historique donnée dans la première section, les tâches mentionnées dans les propositions ne sont pas « nouvelles » : les domaines des transports scolaires, de l'aide sociale au sens strict et des routes communales font déjà partie des 5 catégories fonctionnelles prises en compte dans la péréquation introduite en 2011 (voir Tableaux 2-1 et 3-2). Cela signifie très concrètement que les diverses demandes portent non pas sur des tâches additionnelles, mais plutôt sur la prise en compte *séparément* desdites tâches dans leur catégorie. Les seules questions possibles reviennent dès lors de se demander (i) s'il faut pour chacune d'elles un indicateur distinct, autre ou plus précis que le ou les indicateur(s) utilisé(s) actuellement et, (ii) dans l'affirmative, le(s)quel(s) ? Ajoutons que dans la construction de l'ISB actuel, l'introduction possible de nouveaux indicateurs prenant en compte séparément les tâches dans leur catégorie modifie le poids relatif de chacune d'elles dans sa catégorie, mais pas la pondération entre les 5 catégories de tâches puisque par catégorie les dépenses cumulées des communes ne changent pas.

La deuxième remarque concerne l'importance relative que représente chaque tâche, prise séparément dans sa catégorie (chapitre 2, Tableau 2-2). Il faut se rappeler que :

- les dépenses communales comptant pour la péréquation correspondent entre 36 et 37 % des dépenses communales totales ;
- le montant alloué à la péréquation des besoins ne représente que 2,4 % des dépenses prises en compte ;
- en comparaison aux dépenses communales totales par habitant, cela représente moins de 1 %.

Ainsi, la péréquation vaut 2,4 % de 36 %, ce qui correspond à moins d'un pourcent des dépenses communales totales. En francs par habitant, pour 2013, on obtient 42,39 francs de péréquation pour 4'986 francs pour toutes les dépenses communales calculées par habitant. Cela correspond à moins d'un pourcent (0,85 %). Les nouvelles demandes concernent des tâches qui ne sont elles-mêmes que des fractions du total de chacune des 5 catégories fonctionnelles prises dans la péréquation :

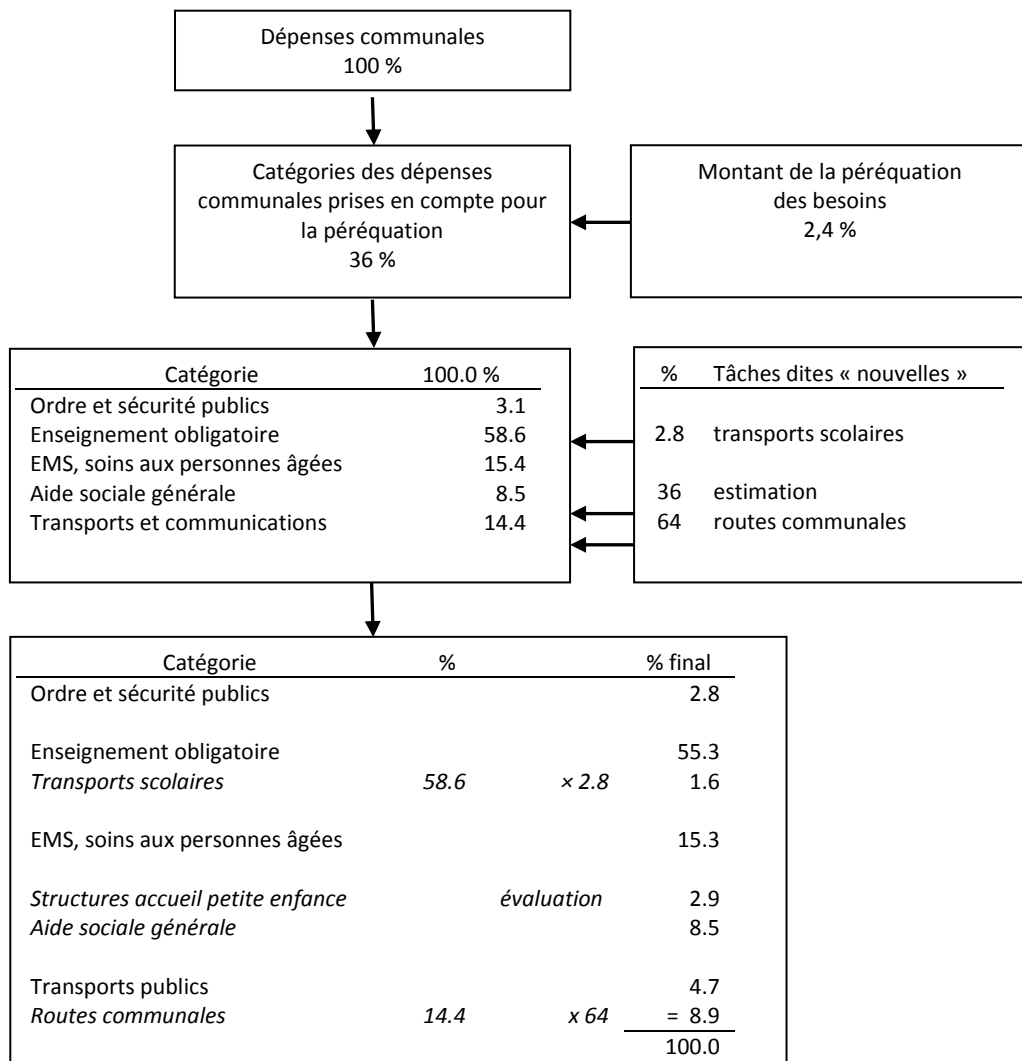
- Les dépenses des transports scolaires reconnues par la DICS pour 2014 représentent moins de 3 % du total des dépenses de la scolarité obligatoire, elles-mêmes représentant 58,6 % des dépenses prises en compte pour la péréquation.
- Les dépenses d'aide sociale au sens strict, qui pèsent 8,5 % des dépenses prises en compte pour la péréquation, ont été évaluées à moins de 40 % de cette catégorie fonctionnelle. En effet, dans le chapitre 5 de la classification fonctionnelle des

communes, au côté de l'aide sociale au sens strict (chapitre 58 du plan comptable, on trouve deux autres centres de charges importants : les structures d'accueil de la petite enfance [54] et la participation des communes aux financements des institutions spécialisées [55]).

- Enfin, dans le domaine des transports et communications, les routes communales correspondent à 64 % des dépenses, les transports publics étant l'autre composante importante.

Graphique 3-1 Poids relatifs des nouvelles demandes dans les dépenses communales

Source : tableau 3-2



Les 3 sous-sections qui suivent résument la situation actuelle pour les nouvelles demandes et présentent les modalités techniques permettant de créer un ou des critères de besoin distinct(s), spécifique(s) à la tâche. La démarche est la même pour les 3 tâches et s'inscrit dans la cohérence du système actuel de calcul des ISB. Elle est formulée dans la séquence suivante :

1	Situation actuelle dans la péréquation
2	Critère ISB
3	Quelle importance dans les dépenses communales ?
4	Nouvelle situation
5	Différence
6	Exigences pour la base de calcul
7	Critères possibles
8	Condition pour le critère de causalité

3.3.1 Les transports scolaires

1	Situation actuelle dans la péréquation	Fonction 217, prise en compte avec les autres tâches scolaires
2	Critère ISB	Ce critère est calculé en prenant le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire (4-14 ans) en proportion de la population communale totale.
3	Quelle importance dans les dépenses communales ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses totales servant de référence pour la péréquation = 36 % des dépenses totales communales. • La part péréquative représente le 2,39 % des dépenses prises en compte pour la péréquation. • Les dépenses scolaires représentent le 58 % des dépenses de référence pour la péréquation (43 % dans la pondération GC). • Les dépenses de transport 2014 (budget) reconnues par la DICS étaient de 8'899'573 francs pour 316'856'093 francs de dépenses scolaires communales prises dans la péréquation des besoins en 2013, ce qui correspond à 2,8 %. <p>Les dépenses de transports scolaires représentent ainsi 2,8 % des dépenses scolaires de référence, qui pèsent 58,6 % dans les dépenses totales prises pour la péréquation, soit 1,64 %.</p> <p>En « poids péréquatif », cela correspond à 2,39 % (part péréquative) × 2,8 % (la part des dépenses de l'enseignement obligatoire consacrées aux transports scolaires).</p>

4	Nouvelle situation	<p>La loi scolaire du 9 septembre 2014 met les frais de transports scolaires entièrement à charge des communes (art. 17, 57, 66 et 67 LS). La nouvelle situation consisterait ainsi à prendre en compte les transports scolaires de manière distincte et séparée, dans la catégorie « scolarité obligatoire », au motif que les charges supportées pour lesdits transports varient d'une commune à l'autre.</p> <p><u>Échéances :</u> 01.08.2015 Entrée en vigueur de la loi, sauf l'article 18 al. 1 (début de l'année scolaire); 01.01.2016 Reprise par l'Etat des frais de traitement des autorités scolaires, des charges y relatives, ainsi que des moyens d'enseignement reconnus; 01.08.2015 Entrée en vigueur de l'article 18 al. 1; l'année scolaire administrative va du 1^{er} août au 31 juillet de l'année suivante ; 01.08.2018 Redéfinition des cercles scolaires (8 classes minimum), refonte des ententes intercommunales, statuts d'associations, règlements communaux ; nouveau financement des transports scolaires (100 % à la charge des communes).</p>
5	Différence	<p>Pour la base de calcul, il n'y a aucune différence par rapport à la situation actuelle puisque cette dépense est déjà prise en compte. Simplement, on calcule actuellement les dépenses communales nettes (moins la participation de l'Etat) ; avec la nouvelle situation, ce sera la somme totale des dépenses communales pour les transports scolaires sans la participation cantonale.</p> <p>Par contre, la pondération pourrait changer dans la mesure où un nouveau critère de besoin pour cette tâche différencierait sensiblement du critère actuel.</p>
6	Exigences pour la base de calcul	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un centre de charge distinct (actuellement 217) dans la classification fonctionnelle pour <u>toutes</u> les communes ; • Actuellement, on n'a que les montants des transports scolaires reconnus par la DICS, soit pour le budget 2014 : 8'899'573 francs. Cette information ne sera plus disponible dès lors que la subvention cantonale disparaîtra.
7	Critère possible	<p>a) Le kilométrage des distances de transports scolaires par commune ;</p> <p>b) Le nombre de km effectivement parcourus (puisqu'il peut y avoir plusieurs allers-retours sur le kilométrage de référence) ;</p> <p>c) Le nombre d'élèves transportés.</p> $\frac{\sum_{i=1}^{163} km_i}{\sum_{i=1}^{163} SCOL_i} = \overline{TRSCOL} = 100.00 \text{ point ISB}_{TRSCOL} \quad (1)$

		$TRSCOL_j = \frac{\frac{km_j}{SCOL_j}}{TRSCOL} \quad (2)$ <p>Exemple :</p> <p>Supposons que la moyenne de l'ensemble des communes soit de 23 km pour 200 élèves.</p> <p>On aurait dans l'équation (1) $23/200 = 0.115$ qui vaudrait $ISB_{TRSCOL} = 100.00$ points.</p> <p>Pour une commune qui aurait 20 km pour 400 élèves, ce calcul donnerait $20/400 = 0.05$. L'indicateur serait alors dans l'équation (2) $0.05/0.115 \times 100 = 43.48$ points.</p> <p>Elle a moins de km pour plus d'élèves, ce qui abaisse son besoin.</p> <p>On peut procéder au même calcul pour un cercle scolaire comprenant plusieurs communes. Dans ce cas, chaque commune du cercle scolaire reçoit la même valeur en points de ISB_{TRSCOL}.</p>
8	Condition pour calculer le critère de besoin	<p>La statistique des km parcourus par les transporteurs scolaires et celle du nombre d'élèves transportés n'existent pas à ce jour.</p> <p><i>[courriel du 15 février 2015 DICS].</i></p>

Le Groupe de travail Evaluation de la péréquation propose¹⁸ de renoncer à la prise en compte séparément d'un indicateur des besoins pour les transports scolaires, pour trois motifs :

- (i) cette tâche est comprise dans les dépenses de scolarité obligatoire comptant pour la péréquation ;
- (ii) la part que cette tâche spécifique représente, tant dans les dépenses scolaires (2,8 %) que dans la totalité des dépenses prises en compte pour la péréquation (1,6 %), est faible ;
- (iii) la reprise des transports scolaires par les communes interviendra en août 2018, soit en fin de la prochaine analyse de performance de la loi sur la péréquation (art. 20, chaque 4 ans, soit 2014-2017), avec la problématique de mettre en place une statistique vérifiable et durable des transports scolaires permettant de créer un critère de besoin. Dans l'intervalle, le coût de mise en place d'une statistique provisoire serait disproportionné en regard du faible poids d'un tel critère dans l'ISB.

¹⁸ Séance du 4 décembre 2014

3.3.2 Les affaires sociales

Dans le système actuel de péréquation des besoins, deux tâches sont seulement prises en compte dans le domaine « 5 Affaires sociales », à savoir la tâche « 57 Home » et la tâche « 58 Aide sociale ». Or, ce domaine comprend d'autres tâches pour lesquelles les compétences sont communales, et qui ont engendré des dépenses allant en augmentant durant ces dernières années. L'évolution de la situation durant les 3 premières années de péréquation rend nécessaire d'examiner dans quelle mesure il faudrait prendre en considération l'ensemble du domaine 5, et non pas seulement l'aide sociale individuelle au sens strict (tâche 58). Le Tableau 3-3 résume cette situation.

Tableau 3-3 Compétences communales du domaine 5 Affaires sociales

MCH1	5 Affaires sociales	MCH2	5 Prévoyance sociale
54	Protection de la jeunesse (structures d'accueil de la petite enfance SAPE)	544 545	protection de la jeunesse prestations aux familles (SAPE ?)
55	Invalidité Institutions spécialisées pour les personnes handicapées et inadaptées (à Fribourg, principalement participations des communes aux dépenses cantonales)	523 524	foyers pour invalides prestations aux invalides
57	Homes pour personnes âgées <i>déjà inclus sous 41 dans le calcul actuel</i>	412	<i>EMS, homes médicalisés</i>
58	Aide sociale	57	aide sociale et domaine de l'asile
	<i>Pour certaines communes, figurent aussi sous 58 les dépenses de l'accueil extrascolaire</i>	218	<i>accueil de jour extrascolaire</i>

Du point de vue législatif cantonal, les modifications susceptibles d'influencer la péréquation des besoins sont les suivantes :

✓ *La loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse*

Dans ce cadre légal, les communes assument la responsabilité du développement des activités générales concernant les enfants et les jeunes domiciliés sur leur territoire (art. 8). Elles devraient mettre à disposition de la jeunesse des lieux de rencontre (art. 11 let. c). Avec l'Etat, elles allouent, d'une part, des subventions administratives aux organisations de jeunesse afin que celles-ci puissent disposer de moyens en secrétariat et en communication et, d'autre part, des subventions permettant la réalisation d'activités planifiées (art. 11 let. e).

✓ *La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour*

Cette loi régit l'accueil préscolaire (art. 3), c'est-à-dire les structures d'accueil de la petite enfance ou SAPE, et l'accueil extrascolaire (art. 4), comprenant en plus la prise en charge en dehors du temps d'école, les services de repas scolaires et l'aide au devoir. La loi donne aux communes la responsabilité et les compétences d'organisation de l'offre (art. 6).

✓ *La loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées*

Avec l'entrée en vigueur en 2008 de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ces derniers prennent à leur charge la totalité des coûts de subventionnement des institutions spécialisées pour les personnes handicapées et invalides. Les communes supportent 55 % de ces coûts (art. 9). Les participations des communes ont passé de 35'889'475 francs en 2007 à 65'269'423 francs en 2013.

Selon les informations statistiques recensées par le Service des communes pour 2013, les montants d'aide sociale sont de 38'405'404 francs pour les écoles spéciales (DICS) et de 2'365'000 francs pour les mesures de nature pédago-thérapeutique (DICS), inscrites sous le centre de charge 220 dans les comptes communaux. Ces deux dépenses sont déjà intégrées dans les dépenses d'enseignement obligatoire représentatives pour le calcul de l'ISB partiel et prises en compte avec le critère SCOB [proportion « enfants en âge de scolarité obligatoire / population communale »].

Pour les institutions pour personnes handicapées ou inadaptées (Direction de la santé et des affaires sociales [DSAS]), compte 550, la dépense de 65'269'422 francs n'est pas prise en compte actuellement dans la péréquation des besoins.

58 Aides sociales individuelles

Pour l'instant, seule la fonction 58 Aide sociale est prise en compte dans la péréquation des besoins.

1	Situation actuelle dans la péréquation	<p>Prise en compte de la seule fonction « 58 Aide sociale »</p> <p>Les communes paient actuellement 60 % des frais reconnus (aide matérielle et mesures de réinsertion sociale) [<i>loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale, art. 32</i>].</p> <p>Les dépenses de formation, d'évaluation et des services sociaux spécialisés sont répartis 50-50 % (<i>art. 32a</i>). Les frais des articles 32 et 32a restant à la charge des communes sont répartis entre toutes les communes du district dans lequel se trouve le service social (<i>art. 34</i>) au prorata du chiffre de population légale (<i>art. 34b</i>)</p>
2	Critère ISB pour la fonction 58	Densité de la population (logarithme naturel)
3	Quelle importance dans les dépenses communales ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses totales de l'aide sociale (58) représentent 8,47 % des dépenses totales communales prises en compte pour la péréquation. • La part péréquative représente le 2,39 % des dépenses prises en compte pour la péréquation. <p>En « poids péréquatif », cela correspond à 2,39 % (part péréquative) × 8,47 % (dépenses d'aide sociale prises en compte).</p>
4	Nouvelle situation	La demande portait sur un critère qui serait mieux en adéquation avec les différences des coûts de l'aide sociale entre les communes.
5	Différence	Aucune, ni sur la base de calcul, ni sur la pondération, la dépense étant déjà prise en compte. C'est l'indicateur DPOP (en ln) qui est mis en question.
6	Exigences pour la base de calcul	Les dépenses à charge des communes sont réparties selon le critère de population, par district – ce qui en fait la particularité par rapport à d'autres répartitions des contributions des communes à des dépenses cantonales. En abandonnant un pot commun cantonal, la loi a introduit une territorialisation des contributions communales par district, et une solidarité intra-districts (répartition selon le chiffre de population et non pas selon la causalité).

		<p>Un nouveau critère de besoin devrait être mis en cohérence avec cette situation, la référence étant le district. Ou bien, si cela n'est pas possible parce que la variable statistique donnant le critère de besoin est cantonale, cette disposition de droit cantonal devrait être ajustée, ce qui pose un problème d'acceptabilité politique, le Grand Conseil devant alors revenir sur une modalité de répartition qu'il a expressément voulue et décidée.</p>
7	Critères possibles	<p>On dispose désormais d'une statistique fédérale de l'aide sociale par commune, avec trois informations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le nombre de dossiers - le nombre de bénéficiaires - le taux d'aide <p>Source : Statistique de l'aide sociale, Résultats de la statistique de l'aide sociale 2013, canton de Fribourg, DFI, OFS, Neuchâtel 20 octobre 2014</p> <p><i>Définitions techniques (source citée, pages 69-73) :</i></p> <p>Bénéficiaire Membre d'une unité d'assistance (UA) bénéficiant d'une aide financière, d'où l'utilisation conjointe du terme de personne soutenue.</p> <p>Unité d'assistance (UA), cas, dossier L'unité d'assistance est l'unité économique prise en considération pour l'attribution et le versement de prestations. Une UA, ou dossier, se compose d'une personne seule ou d'un ensemble de personnes apparentées faisant ménage commun : couple marié, couple marié avec enfant(s), parent seul avec enfant(s) mineur(s).</p> <p>Dans la pratique de l'aide sociale, l'UA comprend les conjoints vivant dans le même ménage ainsi que, le cas échéant, leurs enfants mineurs qui vivent avec leurs parents ou l'un de leur parent. Les concubins, les frères et sœurs, les collègues, les amis habitant ensemble ne constituent en principe pas une unité d'assistance.</p> <p>Sont considérées comme <i>personnes soutenues</i> ou <i>bénéficiaires de l'aide sociale</i> toutes les personnes d'une unité d'assistance, y compris le demandeur.</p> <p>Taux d'aide sociale Pourcentage de bénéficiaires dans la population résidente permanente selon STATPOP (sont considérés tous les membres de l'unité d'assistance, qu'ils soient ou non les bénéficiaires de l'allocation). Etant donné que les effectifs définitifs de la population selon STATPOP ne sont connus qu'au printemps de l'année suivante, on prend comme référence les chiffres de l'année précédente.</p>
8	Condition pour le critère de causalité	<p>Le seul critère relatif nouveau est le « taux d'aide sociale », qui pourrait être comparé en donnant la valeur de 100 points au taux moyen pour l'ensemble des communes (logarithme naturel, comme pour DPOP afin de rendre les séries comparables).</p>

		<p>Cela pose deux problèmes de cohérence :</p> <p>i) La répartition actuelle est basée sur le chiffre de la population afin de rendre anonymes les bénéficiaires par commune ; elle est calculée par district. Le taux d'aide n'intervient pas, ni le nombre des dossiers. La répartition par habitant a un effet redistributif puisqu'elle est identique pour toutes les communes d'un district, indépendamment de la causalité ou origine des coûts (nombre et montant de l'aide).</p> <p>ii) La statistique fédérale harmonise les comparaisons à l'échelle cantonale, pour tous les cantons. Ainsi, le critère de péréquation dont il serait question ne peut se calculer que pour l'ensemble du canton, et non pas par district. Il s'inscrirait dès lors en porte-à-faux avec la territorialisation voulue par la loi fribourgeoise.</p>
--	--	--

Faisant abstraction des deux problèmes de cohérence mentionnés ci-dessus, nous avons calculé un indicateur des besoins pour l'aide sociale, appelé ASOC, à l'aide des données disponibles de la statistique fédérale, mais pour l'ensemble des communes et non pas par district. L'objectif est de permettre une comparaison entre systèmes afin de décider de manière raisonnable et analytique l'introduction ou l'abandon d'un nouveau critère. Le critère de besoin ASOC pourrait être construit de la manière suivante, prenant en compte le nombre de bénéficiaires d'une aide sociale par rapport à la population communale (équation 1), et en comparant ce résultat à la moyenne de l'ensemble des communes (équation 2). La proportion ainsi obtenue est transcrite en logarithme naturel, pour éviter une dispersion statistique trop forte qui la rendrait illisible (équation 3), et pour permettre la comparaison avec le critère actuel (ln DPOP). Ainsi :

$$(1) \quad \text{taux}_{ASOC}^i = \frac{N_{\text{bénéficiaires ASOC}}^i}{POP^i} \times 100$$

$$(2) \quad \overline{\text{taux ASOC}} = \frac{\sum_{i=1}^{163} N_{\text{bénéficiaires ASOC}}^i}{\sum_{j=1}^{163} POP^j} \times 100$$

$$(3) \quad ASOC^i = \ln \left(\frac{\text{taux}_{ASOC}^i}{\overline{\text{taux ASOC}}} \times 100 \right) \times \frac{1}{\ln 100}$$

La matrice Excel « ASOC_SAPE données statistiques et indices » donne le résultat détaillé des calculs par commune. Elle est organisée comme suit :

Feuille 1 ASOC-1 données de base et calcul des indices

Feuille 2 ASOC-2 comparaison ln POP sert de base

Feuille 3 ASOC-2 comparaison ln ASOC sert de base

Soit l'exemple suivant : commune de Châbles

(1) taux_{ASOC}^i	$\frac{N_{\text{bénéficiaires ASOC}}^i}{POP^i} = \frac{2}{718} = 0.279$	feuille ASOC-1 ; D9/C9 = F9
(2) $\overline{\text{taux ASOC}}$	$\frac{\sum_{i=1}^{163} N_{\text{bénéficiaires ASOC}}^i}{\sum_{j=1}^{163} POP^j} \times 100 = \frac{7512}{297622} \times 100 = 2.524$	D6/C6 = F6
$ASOC^i$	$\ln \left(\frac{\text{taux}_{ASOC}^i}{\overline{\text{taux ASOC}}} \times 100 \right) = \ln \frac{0.279}{2.524} \times 100 = 2.40$ <p>si $\overline{\text{taux ASOC}} = 100,00$ points, alors $\ln 100,00 = 4.61$</p> $\frac{2.40}{4.61} \times 100 = 52.14$	<p>F9/F6 x 100 = G9 ln G9 = H9</p> <p>H6</p> <p>I9</p>

Source : ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille ASOC-1, données de base

Ce calcul est répété pour toutes les communes. Les résultats sont comparés au critère utilisé actuellement, qui est le logarithme naturel de la densité de population ln DPOP (feuille ASOC-1, résultats de la colonne I comparés aux valeurs de la colonne J, lignes 8 à 170). Cette comparaison est illustrée par le Graphique 3-2. On compare ensuite les mêmes résultats en prenant comme base respectivement la DPOP (feuille ASOC-2, Graphique 3-3) et l'ASOC (feuille ASOC-3, Graphique 3-4). Ces comparaisons aboutissent aux observations suivantes :

- (i) Dans le Graphique 3-2, le critère DPOP est plus élevé que celui de l'ASOC pour 135 communes, ce qui correspond à des besoins renforcés pour DPOP ; tous les chefs-lieux des districts et les communes urbaines, ainsi que celles des agglomérations se trouvent dans le premier groupe.
- (ii) Bien que les variations des indices suivent un tracé à première vue assez ressemblant, sauf pour les communes sans bénéficiaires (ASOC nul), le coefficient de corrélation entre les deux séries n'est que de $R = 0,29$, ce qui n'est pas très bon. Il est de $R = 0,35$ si l'on enlève les seize communes sans bénéficiaires (ASOC = 0). Les coefficients d'asymétrie, qui caractérisent le degré d'asymétrie par rapport à la moyenne de la série sont pour DPOP de 0.45 et pour

ASOC de -1,56. Dans le premier cas, cela correspond à une distribution renforcée pour les communes ayant des valeurs DPOP hautes (dans le Graphique 3-2, le point rouge est au-dessus du bleu pour ces communes) ; leurs besoins sont réputés plus élevés (Murten, par exemple, obtient un indice DPOP de 117,85, alors que son indice ASOC n'est que de 105,50 points). Inversement, en maintenant DPOP, les positions des communes avec des taux d'aide sociale faibles (mais non nuls) sont péjorées (dans le Graphique 3-2, les points bleus – valeurs des indices ASOC – sont au-dessus des points rouges – valeurs des indices DPOP), la commune gagnerait au change (Châtel-Saint-Denis a un indice DPOP de 93,13, mais aurait un indice ASOC de 97,78). 28 communes sont dans cette situation.

- (iii) On notera également la forte variabilité de données de la série ASOC due au fait de valeurs nulles dans 16 communes, et du faible nombre d'observations dans maintes communes, ce qui pose à la fois des problèmes de robustesse statistique et de protection des données lorsqu'il n'y a qu'un ou deux cas par commune, alors facilement identifiable(s).

- (iv) Enfin, les comparaisons des critères DPOP et ASOC permettent de conclure que **le remplacement du critère de « densité de population » par le critère « taux d'aide sociale » tiré des données fédérales n'ajouterait pas une amélioration sensible, voire déterminante**. Si le critère de densité de population n'est pas optimal, il revêt cependant deux qualités déterminantes. D'une part, il est cohérent avec la loi qui répartit la charge par district. D'autre part, l'hypothèse émise dans le Rapport 2007 et reprise dans le Message du Conseil d'Etat introduisant la nouvelle péréquation reste pertinente :

« Il faut donc passer à une nouvelle situation, qui exige une nouvelle hypothèse : ce sont avant tout les communes à forte densité de population qui supportent des charges spécifiques plus lourdes, notamment dans les domaines du développement économique et du social (les « A-Städte »). En admettant cette hypothèse, on inverse alors la manière de prendre en compte la densité de la population par rapport à ce qui se pratique dans le système actuel du calcul des capacités financières communales. » (Rapport 2007, p. 170)

La statistique fédérale, résumée dans le Tableau suivant, montre clairement le lien entre les unités d'assistance et les bénéficiaires, d'une part, et la taille des communes, d'autre part. Or, cette donnée, basée sur le chiffre de population, recouvre aussi la dimension territoriale lorsqu'elle est distribuée par district.

Tableau 2.1: Unités d'assistance et bénéficiaires de l'aide sociale selon la taille des communes et les districts, Fribourg, 2013

Communes	Unités d'assistance (dossiers)	Bénéficiaires (personnes)	Nombre de personnes par dossier	Taux d'aide sociale
	Nombre	Nombre	Moyenne	Taux
Canton, total	3'999	7'306	1.83	2.5
Taille des communes				
< 1000 habitants	257	423	1.65	1.0
1000 - 1999 habitants	598	1'008	1.69	1.5
2000 - 4999 habitants	959	1'703	1.78	2.2
5000 - 9999 habitants	689	1'245	1.81	3.2
10'000 - 19'999 habitants	257	562	2.19	4.7
20'000 - 49'999 habitants	1'368	2'571	1.88	4.5
50'000 - 99'999 habitants	0	0	0.00	0.0
100'000 habitants et plus	0	0	0.00	0.0
Districts				
District: La Broye	265	460	1.74	1.6
District: La Glâne	222	400	1.80	1.8
District: La Gruyère	585	1'146	1.96	2.3
District: La Sarine	1'962	3'628	1.85	3.7
District: See / Lac	355	610	1.72	1.8
District: Sense	494	863	1.75	2.1
District: La Veveyse	167	276	1.65	1.6

Source : Office fédéral de la statistique OFS

Remarques :

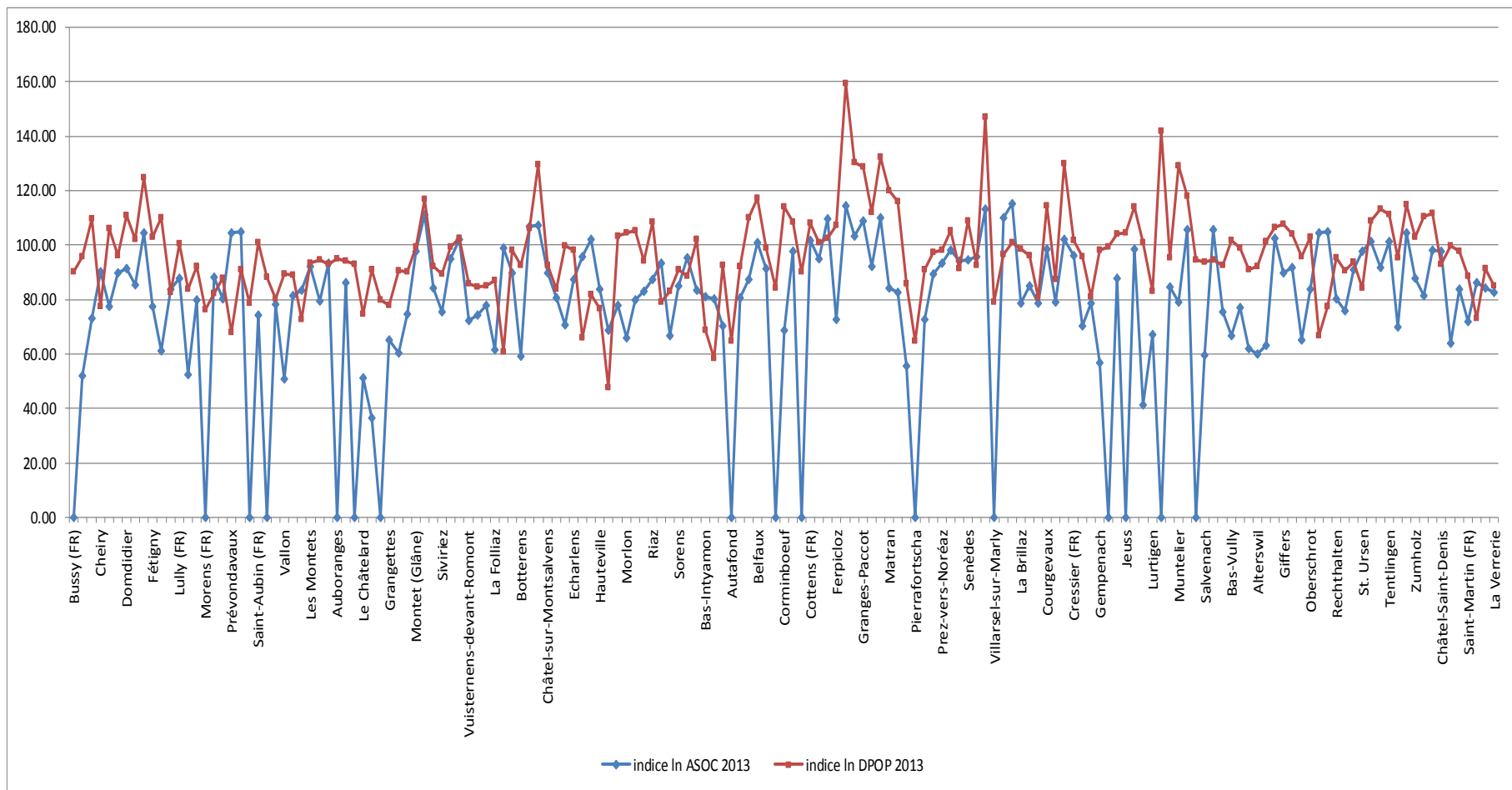
- Dossiers ayant reçu une prestation durant la période d'enquête.
- Districts : sans les doubles comptages.
- Total au niveau du canton : en raison des doubles comptages, la somme des catégories de taille des communes et des districts diffère du total du canton.
- En cas de changement de classe des communes suite à un changement de leurs tailles, les chiffres des classes peuvent être différents par rapport à l'année précédente.
- Le taux d'aide sociale est calculé sur la base de STATPOP de l'année précédente.

Source : Statistique de l'aide sociale, Résultats de la statistique de l'aide sociale 2013, canton de Fribourg, DFI, OFS, Neuchâtel 20 octobre 2014, p. 13

Le Groupe de travail Evaluation de la péréquation propose¹⁹ de maintenir le critère de densité de population ln DPOP comme indicateur de l'aide sociale (tâche 58 MCH1) compte tenu du fait qu'un indicateur fondé sur la statistique fédérale de l'aide sociale (i) n'apporterait pas d'amélioration substantielle par rapport au critère utilisé actuellement ; (ii) est sujet à une forte volatilité due à un trop petit nombre d'observations dans une grande partie des communes ; (iii) manquerait de cohérence avec la répartition actuelle des charges entre les communes, établie par district et non par un pot commun cantonal.

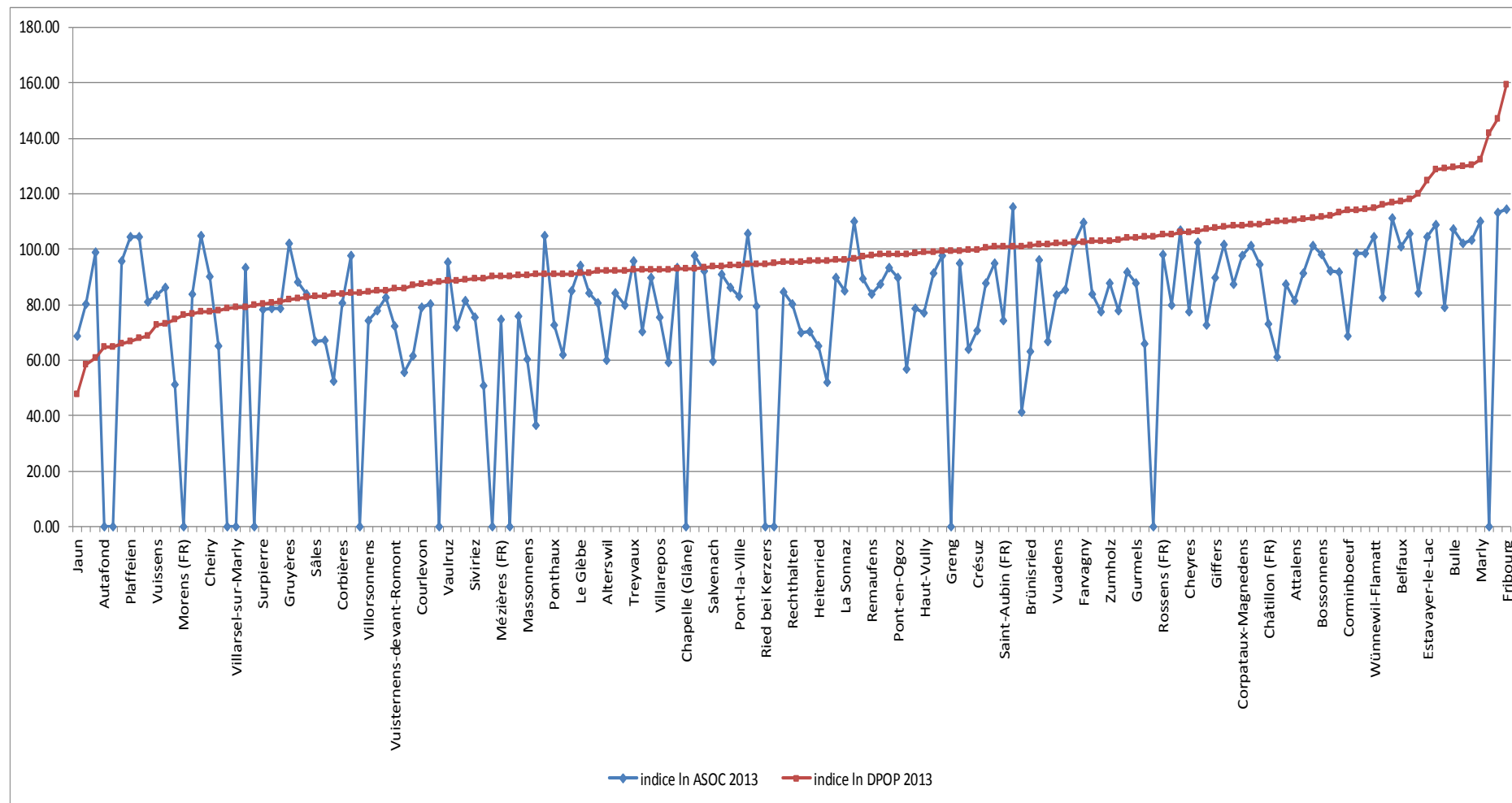
¹⁹ Séance du 12 février 2015

Graphique 3-2 Comparaison ln DPOP et ln ASOC, 2013 (logarithme naturel : densité de la population, aide sociale 58)



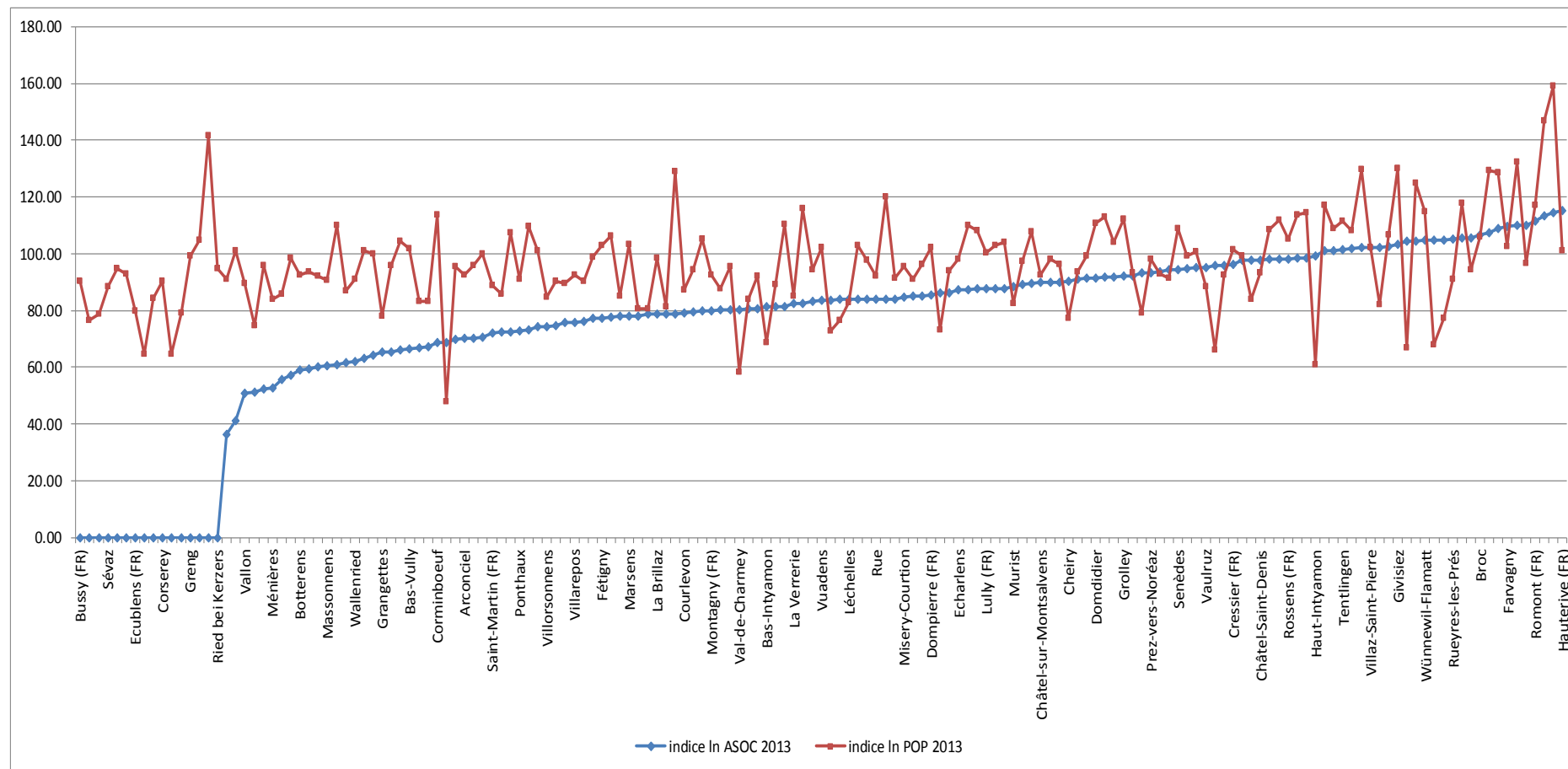
Source : matrice Excel ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille ASOC-1 données de base

Graphique 3-3 Comparaison In DPOP et In ASOC, 2013 (base : DPOP)



Source : matrice Excel ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille ASOC-2 comparaison In DPOP

Graphique 3-4 Comparaison In DPOP et In ASOC, 2013 (base ASOC)



Source : matrice Excel ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille ASOC-3 comparaison In ASOC

54 Structures d'accueil préscolaire et extrascolaire

Le domaine « 5 Affaires sociales » de la classification fonctionnelle MCH1 prévoit encore la tâche « 54 Protection de la jeunesse », qui enregistre principalement – si ce n'est exclusivement – les dépenses pour les crèches et les structures d'accueil de la petite enfance (SAPE) dans le plan comptable actuel des communes fribourgeoises. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, cette tâche s'est considérablement développée, et va sans doute l'être encore.

En fait, les dispositions légales donnent deux dimensions à l'accueil extrafamilial : l'accueil préscolaire ou SAPE (art. 3) et l'accueil extrascolaire (art. 4). Ces tâches prenant de l'importance, il serait souhaitable de les prendre en compte désormais dans la péréquation des besoins. Toutefois, dans les circonstances actuelles, les communes ont adopté des méthodes différentes de comptabilisation de ces dépenses. Certaines les comptabilisent sans distinction dans le chapitre 54 SAPE ; ou dans un centre de charge séparé créé dans le domaine 2 concernant l'école ; d'autres séparent les dépenses, groupant celles de l'accueil préscolaire sous 54 SAPE et celles concernant l'accueil extrascolaire dans le chapitre des écoles. La prise en compte de ces deux groupes de dépenses nécessite de mettre en place 2 centres de charges distincts, l'un à créer dans le domaine 2 pour l'accueil extrascolaire (218 dans le Tableau 3.2) et l'autre relatif aux SAPE (545 par exemple dans le Tableau 3.2). Cette démarche est nécessaire afin d'attribuer aux critères de besoins les pondérations correspondant à l'importance des dépenses communales de référence.

En ce qui concerne les *structures extrascolaires*, la proposition est d'inclure ces dépenses dans la catégorie des dépenses de scolarité obligatoire – comme c'est le cas actuellement pour les communes qui comptabilisent déjà ces dépenses dans le chapitre des écoles. Le critère de répartition serait alors le même que celui valant pour l'ensemble des charges de scolarité obligatoire, à savoir SCOB – la proportion de jeunes entre 4 et 14 ans par rapport à la population légale communale.

En ce qui concerne *l'accueil préscolaire et les SAPE*, un nouveau critère de besoin doit être calculé. Par analogie à ce qui vaut pour la scolarité obligatoire, ce critère doit mettre en relation la population d'âge préscolaire (0-4 ans) à la population totale

communale. Cette proportion est ensuite mise en relation à la valeur de référence qui est celle calculée pour l'ensemble des communes, indiquée à 100,00 points. Ainsi :

$$(1) \text{taux}_{\text{SAPE}}^i = \frac{\text{POP}_{\text{préscolaire}}^i}{\text{POP}^i}$$

$$(2) \overline{\text{taux SAPE}} = \frac{\sum_{j=1}^{163} \text{POP}_{\text{préscolaire}}^j}{\sum_{j=1}^{163} \text{POP}^j}$$

$$(3) \text{SAPE}^i = \left(\frac{\text{taux}_{\text{SAPE}}^i}{\overline{\text{taux SAPE}}} \right) \times 100$$

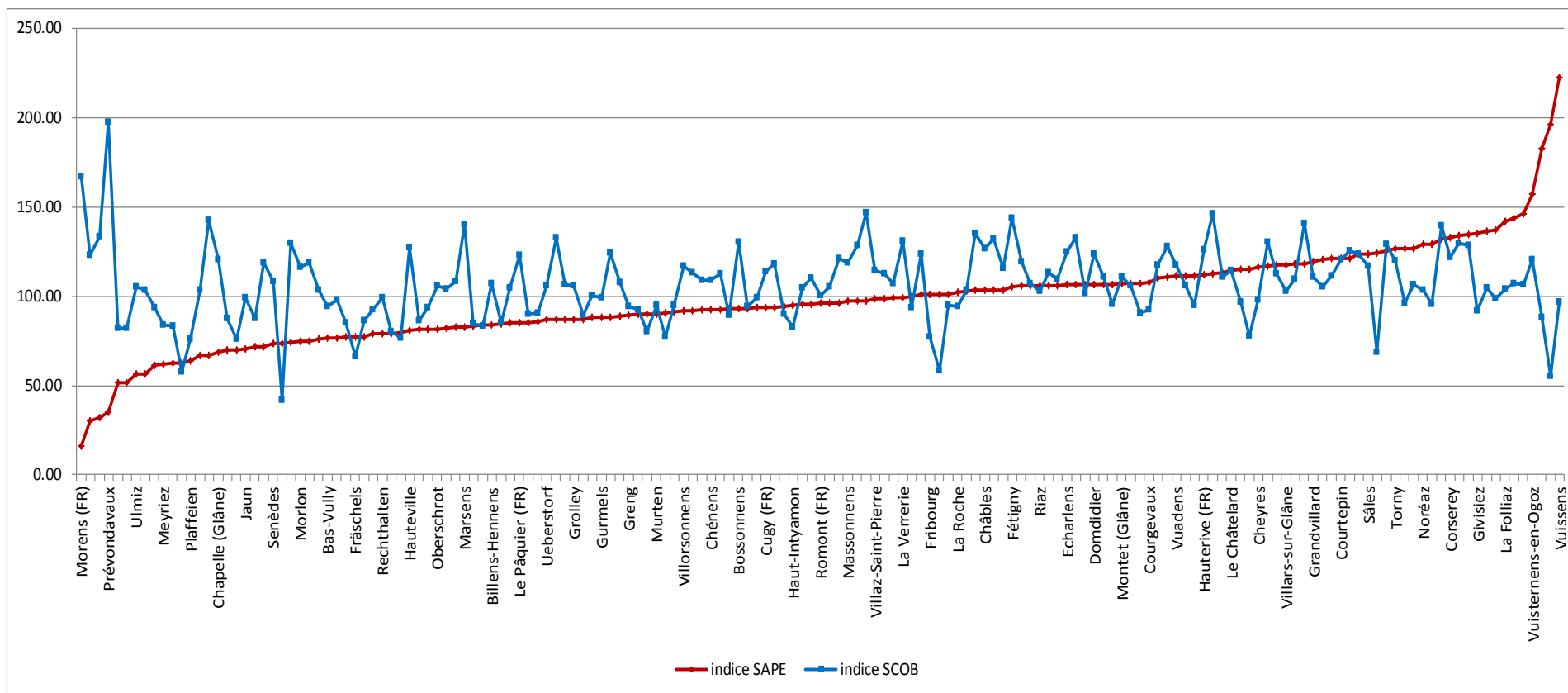
Soit l'exemple suivant : commune de Bussy

(1) $\text{taux}_{\text{SAPE}}^i$	$\frac{\text{POP}_{\text{préscolaire}}^i}{\text{POP}^i} = \frac{12}{406} = 0.0296$	SAPE-4; D8/C8 = E8
(2) $\overline{\text{taux SAPE}}$	$\frac{\sum_{j=1}^{163} \text{POP}_{\text{préscolaire}}^j}{\sum_{j=1}^{163} \text{POP}^j} = \frac{13227}{297622} = 0.0444$	D6/C6 = E6
SAPE^i	$\left(\frac{\text{taux}_{\text{SAPE}}^i}{\overline{\text{taux SAPE}}} \right) \times 100 = \frac{0.0296}{0.0444} \times 100 = 66.51$	E8/E6 = F8

Source : Excel ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille SAPE-4, données de base

Les mêmes données sont calculées pour toutes les communes, puis comparées aux indices de besoins calculés pour la scolarité obligatoire (critère SCOB). Le Graphique 3-5 qui suit résume la situation comparative et les écarts entre les deux séries d'indices. Ces écarts mettent en évidence des situations communales sensiblement différentes dans la distribution des populations préscolaires et en scolarité obligatoire, âgées de 0 à 4 ans, respectivement de 4 à 14 ans. Cela justifie de prendre séparément ces besoins en considération et de mettre en place des critères distincts pour calculer les indices de besoins.

Graphique 3-5 Comparaison SAPE et SCOB (Structures d'accueil de la petite enfance; scolarité obligatoire), 2013



Source : matrice Excel ASOC_SAPE données statistiques et indices, feuille SAPE-4 données de base

Le Groupe de travail Evaluation de la péréquation propose²⁰ de prendre en considération les dépenses des structures d'accueil préscolaire (SAPE) dans le calcul de l'indice des besoins. En conséquence, il est nécessaire :

- (1) de mettre en place dans la comptabilité communale des centres de charges permettant la distinction entre les dépenses des structures d'accueil préscolaire (dans le domaine 5 MCH2) et les dépenses d'accueil extrascolaire (dans le domaine 2 MCH2) ;
- (2) les dépenses d'accueil extrascolaire font partie de la catégorie des dépenses de scolarité obligatoire, prises en compte dans l'indicateur des besoins SCOB ;
- (3) les dépenses d'accueil préscolaire (SAPE) sont prises en compte de manière distincte, dans la catégorie relative au domaine 5 MCH2. Un nouveau critère est introduit dans le calcul des ISB, prenant en compte le rapport qui existe entre la population communale en âge préscolaire à la population communale totale.

55 Invalidité

Comme cela a été mentionné en introduction de ce chapitre, la RPT a entraîné des effets financiers sensibles pour les finances locales dans le domaine de l'invalidité. Les cantons assument désormais les coûts de subventionnement des institutions spécialisées pour les personnes handicapées et inadaptées. Dans le canton de Fribourg, les communes supportent 55 % de ces coûts pris en charge (*loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées*, art. 9). Les participations des communes ont passé de 35'889'475 francs en 2007 à 65'269'423 francs en 2013. La question qui se pose est de décider s'il est opportun d'introduire un nouveau critère des besoins pour cette tâche.

L'analyse en économie politique des dispositions légales actuelles aboutit à la conclusion que cette tâche ne doit pas être incluse dans la péréquation des besoins pour les motifs suivants :

²⁰ Séance du 12 février 2015

- (i) La responsabilité de l'offre et de la production des services n'est pas attribuée aux communes. Cette tâche est externalisée auprès d'institutions spécialisées (art. 2), reconnues par le canton (art. 10 et 11). Les communes ne font que participer au financement (art. 9) des excédents des charges d'exploitation (art. 7).
- (ii) Toutes les mesures d'autorisations prescriptives et de surveillance sont en mains du canton. Les communes n'ont aucune marge de manœuvre. On est ici dans une pure relation financière entre le canton et les communes, sans contenu de service fonctionnel.
- (iii) La répartition des contributions communales se fait au prorata de leur population légale (art. 9). Cela correspond à une hypothèse de distribution statistique des cas d'invalidité et de handicaps nécessitant une prise en charge institutionnelle spécialisée proportionnelle à la population. En ce sens, la clé de répartition répond à un critère de causalité tout à fait plausible, ne nécessitant pas une correction péréquative.

Compte tenu des motifs mentionnés ci-dessus, le Groupe de travail propose²¹ le statu quo, à savoir de ne pas prendre en considération dans la péréquation la participation des communes aux excédents de dépenses des institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées.

3.3.3 Les routes communales

1	Situation actuelle dans la péréquation	Dépense prise en compte dans la fonction 6, qui englobe les transports et communications, soit les routes, le trafic urbain et d'autres fonctions
2	Indicateur ISB	A raison de 1/3 chaque indicateur : - DPOP densité de la population - CRPOP croissance de la population - TE taux d'emploi
3	Quelle importance dans les dépenses communales ?	<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses du chapitre 6 représentent le 14 % des dépenses communales prises en compte pour la péréquation.

²¹ Séance du 12 février 2015

		<ul style="list-style-type: none"> • Dans la fonction « 6 Transports et communications » en 2013, les dépenses nettes pour les routes (chapitre 62) étaient de 49'738'905 francs pour un total de 77'377'362 francs, soit le 64 %.
4	Nouvelle situation	La demande porte sur la séparation de la fonction « 6 Transports et communications » en deux chapitres portant sur « 62 Routes communales » et « 65 Trafic urbain ».
5	Différence	<p>Dans la pondération actuelle, c'est la fonction 6 qui est pris en compte, avec un poids de 14,3 % dans les dépenses prises en considération. Si on passe à la distinction entre les tâches 62 et 65, le poids dans les dépenses prises en compte passe à 13,6 %.</p> <p>En effet, la désagrégation des dépenses de la fonction 6 pour 2013 donne les montants suivants (Tableau 3-2) :</p> <p><u>77'377'362</u> fr. : total de la fonction 6 49'738'906 fr. : total de « 62 Routes communales » 25'894'997 fr. : total de « 65 Trafic urbain » 1'743'459 fr. : autres dépenses de la fonction 6</p>
6	Exigences pour la base de calcul	Distinction claire dans la fonction 6 entre les chapitres « 620 Routes communales » et « 650 Trafic urbain » et dans le nouveau plan comptable
7	Critères possibles	<p>Pour les transports urbains : sans changement (chiffre 2 plus haut) : DPOP, CRPOP, TE</p> <p>Pour les routes communales : données statistiques des longueurs de route, mais qu'il faut transformer en critères relatifs afin de comparer une commune à l'autre (essai en proportion aux surfaces du PAL mises en zones à bâtir et en zones d'activité)</p>
8	Condition pour le critère de causalité	Données statistiques des longueurs de route et des surfaces PAL établies sur des bases fiables et comparables, périodiquement mises à jour

La problématique d'une prise en compte séparément de la tâche «62 Routes communales» dans la fonction « 6 Transports et communications » est détaillée ci-dessous. Si la construction d'un indicateur de besoin pour les routes communales est possible du point de vue technique et cohérent avec le modèle ISB actuellement

appliqué, la difficulté réside essentiellement dans la qualité des données statistiques qui, en l'état, ne sont pas fiables. Le détail des calculs est présenté dans la matrice *RCOM Longueur des routes_indice.xlsx* comprenant les feuilles de calcul suivantes :

- 1 Longueur des routes en km selon le SIT (système d'information du territoire)
- 2 Longueur de routes selon le SPC (Service des ponts et chaussées)
- 3 Comparaison longueur de routes SIT – SPC
- 4 Surface des zones à bâtir selon le SeCA (Service des constructions et de l'aménagement)
- 5 Calcul d'un indice des besoins RCOM
- 6 Dépenses communales nettes pour les routes
- 7 Comparaison TRURBAIN 2015 et RCOM 2010

Trois questions doivent être abordées : la nomenclature des routes, les problèmes statistiques, le calcul d'un indicateur RCOM en admettant que la question statistique soit résolue.

A. Nomenclature des routes

La nomenclature des routes est importante car, comme nous le mentionnons ci-après, les questions de la mesure statistique et de la fiabilité des données sont étroitement liées aux définitions officielles et à la classification des routes. Pour les besoins des cartes nationales, les routes liées sont classées en autoroutes (Confédération), semi-autoroutes (nationales et cantonales), routes de classes 1 à 4, routes de quartier, chemins de dévestiture, muletiers et cyclables (5^{ème} classe) et sentiers (6^{ème} classe). Les illustrations et définitions suivantes renseignent sur ces catégories.

Source : *Symboles des cartes nationales de la Suisse, supplément illustré de la légende des signes conventionnels, Office fédéral de topographie, 1997.*

Route de 1^{ère} classe

Route avec revêtement résistant dont la largeur, dans la règle, dépasse 6 m, de sorte que les camions peuvent croiser partout (sauf cas exceptionnels dans les localités) sans réduire leur vitesse. Elle présente des rampes régulières et modérées. Les trottoirs et pistes cyclables ne sont en règle générale pas représentés. Ce sont d'importantes routes cantonales de communication.



Route de 2^{ème} classe

Il s'agit d'une bonne route de communication ou d'une route de liaison d'une certaine importance à l'intérieur des localités. La chaussée, munie en général d'un revêtement résistant, a une largeur d'au moins 4 m. Les automobiles légères peuvent croiser sans difficultés. Des rétrécissements peuvent se présenter çà et là (en particulier dans les localités).



Route de 3^{ème} classe

Elles sont praticables pour camions et cars sur une seule voie par tous les temps, sauf éventuellement par conditions climatiques hivernales difficiles. Cela implique une infrastructure et un entretien suffisants. La chaussée a au moins 2,50m de large. Cette catégorie comprend en général les routes communales, les routes reliant des hameaux, les principaux chemins forestiers et ruraux, parfois interdits à la circulation générale des véhicules.



Route de quartier



L'état des routes de cette catégorie correspond à celui des routes de 2e classe. Leur largeur est donc d'au moins 4 m, mais elles n'ont aucune importance pour le trafic de transit. Ce sont des routes à l'intérieur des localités ou des accès à des fabriques.

Route de 4^{ème} classe



Petite route rurale ou forestière suffisamment entretenue et carrossable (aussi en cas de mauvais temps) pour les automobiles légères. La chaussée, souvent sans revêtement, mesure au moins 1.8 m de largeur. En dehors des places d'évitement, le croisement n'est généralement pas possible.

B. Problèmes statistiques

Dès 2010, le Service des communes a demandé au Service des ponts et chaussées (SPC) des informations sur la disponibilité et la fiabilité de statistiques sur la longueur des routes communales. En parallèle, en février 2010, le coordinateur SIT (système d'information du territoire), alors rattaché au Service de l'informatique et des télécommunications (SITel)²², nous a transmis des données concernant le réseau routier. Les réponses reçues citent 4 sources d'information relatives aux routes et chemins : la mensuration officielle du Service du cadastre et de la géomatique (SCG), les cartes nationales de l'Office fédéral de topographie (swisstopo), les données provenant du SPC, ainsi que les données privées navteq.

[1] Mensuration officielle, cadastre et géomatique

La mensuration officielle (MO) du cadastre permet une partition du territoire définissant l'usage du sol sans espace non répertorié et sans doublon (« pas de trou, pas de recouvrement »). Pour les voies de circulation, la MO comprend différentes catégories de « surfaces dures » attribuées aux routes, chemins, chemins revêtus ou gravelés, sentiers revêtus ou gravelés, trottoirs, pistes cyclables, îlots). La MO attribue un nom à ces usages du sol et une position pour l'inscrire sur le plan du registre foncier. Ces informations sont stockées dans des tables reliées. En principe, c'est dans ce champ qu'on saisit le statut du domaine public.

²² Le coordinateur SIT était précédemment rattaché au SITel ; depuis 2011, le centre de compétence SIT (CC SIT) a été transféré au sein du Service du cadastre et de la géomatique.

Cette saisie n'est pas encore complète sur l'intégralité du territoire cantonal. Elle ne devrait pas l'être avant 2015, voire un peu plus tard. On ne pourrait donc que partiellement intersecter les axes des routes de la carte nationale (CN) avec la couverture du sol de la mensuration officielle. Il faudrait aussi procéder à une certaine normalisation des statuts puisque les catégories de routes, chemins et sentiers utilisées dans la MO et celles des CN ne sont pas uniformisées.

Dans une approche technique analogue, le fichier du Service du cadastre et de la géomatique – établi dès 2010 sur la base de données provenant des mesures cadastrales – pourrait servir. Ces données peuvent être ressorties d'applications informatisées, mises à jour et fiables. Par contre, leur utilisation présente actuellement des difficultés auxquelles il faudrait remédier. Il y aurait lieu d'en soustraire, par commune, les longueurs des routes de liaison aux autoroutes et des routes cantonales, données qui proviennent d'autres sources (fédérale et SPC). Il n'est pas possible d'identifier / de déterminer les routes privées qui ne créent pas (toutes) des dépenses à charge des communes. Enfin, la mise à jour de ces données n'est pas automatisée. Elle pourrait l'être, mais cela suppose de mettre en place une application informatique spécifique onéreuse pour les seuls besoins de la péréquation.

[2] Routes et chemins selon les cartes nationales

Les données utilisées sont les routes qui figurent sur les cartes nationales 1:25 000. Depuis 2010, les CN sont mises à jour en continue, toutefois avec des délais techniques de réalisation.

Dans la situation actuelle, utiliser ces données rencontre une difficulté majeure parce que le propriétaire (Confédération, canton, commune, privé) n'est pas identifié. Cela signifie qu'il faudrait un traitement supplémentaire pour servir la péréquation, par la suppression des autoroutes et des semi-autoroutes (Confédération) ; celle des routes cantonales (par exemple par soustraction des données dont dispose le SPC) ; celle des chemins de 5^{ème} et 6^{ème} classes, qui ne sont pas des routes et qui sont irrégulièrement entretenus. Les routes restantes (routes de classes 1 à 4 et routes de quartier) sont vraisemblablement des routes communales, mais cela reste à vérifier, ce qui n'est pas possible en l'état.

Malgré cette situation, et afin de cerner l'applicabilité de cette statistique, la feuille RCOM-1 de la matrice *RCOM Longueur des routes_indice.xlsx* contient les données des routes selon leur classification, transmises par le coordinateur SIT le 1^{er} mars 2010.

[3] *Fichier du Service des ponts et chaussées*

Le fichier des « routes communales » transmis par le Service des ponts et chaussées a été élaboré sous forme d'enquêtes auprès des communes en 2010. Les résultats obtenus, finalisés en 2012, sont contenus dans la feuille RCOM-2 de la matrice Excel *RCOM Longueur des routes_indice.xlsx*.

Les mesures ont été fournies par les communes elles-mêmes. Aucune information n'est disponible sur la manière de procéder : on ne sait pas si les longueurs ont été établies par l'administration communale ou par un professionnel du domaine routier, par un employé communal ou par un bureau externe mandaté à cet effet. Il n'est pas fait mention de contrôles effectués par le SPC. En l'état, ces données statistiques ne respectent pas les conditions de fiabilité appliquées aux indicateurs actuels de l'ISB (voir section 3.2).

Un autre problème important provient du fait que les données reçues concernent l'année 2010. Ces valeurs, même uniformisées et vérifiées, ont pour principal inconvénient de ne pratiquement plus changer (ou très marginalement) sur la longue période : les longueurs de routes ne varient guère une fois le réseau établi. L'introduction d'un tel critère a donc un effet de déplacement unique, puis des variations annuelles quasi insignifiantes.

[4] *Données privées navteq*

Utilisées pour calculer des itinéraires (GPS ou sites internet), ces données sont structurées en autoroutes, routes et rues. Elles ne donnent pas le statut des routes et sont inutilisables pour la péréquation.

On constate ainsi que les deux seules sources de données statistiques lisibles relatives à la longueur des routes communales sont l'enquête du Service des ponts et chaussées, sous réserve d'application uniforme et de vérification, et les informations tirées des cartes nationales, sous réserve de corrections assez lourdes. La géomatique serait une autre source, mais elle nécessite une programmation spécifique qui n'existe pas encore et qui ne servirait que la péréquation. En l'état, aucune statistique ne respecte les caractéristiques de données neutres, vérifiées et fiables sur le long terme, tels que spécifiés dans la section 3.2 précédente.

Les écarts entre les séries statistiques fournies par le SIT et le SPC sont calculés dans la feuille RCOM-3 de la matrice *RCOM Longueur des routes_indice.xlsx*. Ils sont

considérables et posent à l'évidence le problème de leur applicabilité dans le cadre de la péréquation. Les données du SIT doivent être filtrées pour ne retenir que les longueurs des routes communales ; celles du SPC ont été transmises par les communes, sans méthode standard ni vérification.

En l'état, aucune des 4 sources citées donnant des longueurs de route ne satisfait aux conditions de transparence et de fiabilité mentionnées dans la section 3.2 plus haut, nécessaires pour les intégrer de manière cohérente dans la péréquation des besoins.

C. Construction d'un indicateur relatif à la longueur des routes

Malgré les réserves exprimées en ce qui concerne les données statistiques, nous avons construit un indicateur RCOM à titre expérimental, dont le but est de démontrer que la démarche est possible et – sous réserve de données fiables – cohérente avec la méthode des ISB appliquée actuellement.

L'indicateur RCOM est construit en mettant en relation la longueur des routes communales et la surface du territoire communal inscrit en zone à bâtir et en zone d'activité, puis en comparant ce ratio à la moyenne de l'ensemble des communes. Un ratio supérieur à 100,00 points caractériserait une commune dont une part importante du réseau routier se trouve hors zone habitée; et inversement pour un ratio inférieur à 100,00 points. On admettrait ainsi des coûts potentiels d'entretien plus conséquents pour cette part du réseau routier – la contrepartie de cette hypothèse étant que les coûts d'entretien routier sont comparables dans toutes les communes pour les longueurs en zone d'habitation et d'activité.

Les surfaces des zones à bâtir proviennent des données du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Elles sont fiables, établies au jour le jour (à la date demandée ; donc pour la péréquation, possibilité de les obtenir chaque année au 31 décembre).

Soit la feuille RCOM-4 dans la matrice Excel *RCOM Longueur des routes_indice.xlsx*, qui présente les données utilisées pour le calcul de l'indicateur, dans la feuille RCOM-5. La formule de calcul serait la suivante :

$$(1) \quad \text{ratio RCOM}^i = \frac{\text{km}_{\text{route}}^i}{\text{km}_{\text{zone}}^{2^1}}$$

$$(2) \quad \overline{\text{ratio RCOM}} = \frac{\sum_{j=1}^{163} \text{km}_{\text{route}}^j}{\sum_{j=1}^{163} \text{km}_{\text{zone}}^{2^j}}$$

$$(3) \quad \text{RCOM}^i = \frac{\ln(1)}{\ln(2)} \times 100 = \frac{\ln \text{ratio RCOM}^i}{\ln \overline{\text{ratio RCOM}}} \times 100$$

Soit l'exemple de la commune de Bussy :

(1) ratio RCOM ⁱ	$= \frac{\text{km}_{\text{route}}^i}{\text{km}_{\text{zone}}^{2^1}} = \frac{24.327}{0.20} = 121.92$	RCOM-5, C8/D8 = F8
(2) $\overline{\text{ratio RCOM}}$	$= \frac{\sum_{j=1}^{163} \text{km}_{\text{route}}^j}{\sum_{j=1}^{163} \text{km}_{\text{zone}}^{2^j}} = \frac{3926.001}{110.65} = 35.48$	colonnes C6/D6 = F6
ln (1)	ln 121.92 = 4.80	G8
ln (2)	ln 35.48 = 3.57	G6
(3) RCOM ⁱ	$\frac{\ln \text{ratio RCOM}^i}{\ln \overline{\text{ratio RCOM}}} \times 100 = \frac{4.80}{3.57} \times 100 = 134.59$	H8

Pour la commune de Bussy, la proportion des routes communales à l'espace communal pris par les zones à bâtir selon le PAL est de 121,92, alors que pour l'ensemble des communes, ce même ratio est de 35,48. Compte tenu de l'importante dispersion des valeurs des ratios communaux autour de la valeur moyenne, une standardisation est indispensable. Comme cela a été pratiqué pour les autres données nécessitant une correction dans le calcul de l'ISB, le logarithme naturel est utilisé. Cela permet de calculer un indicateur RCOM pour chaque commune en comparaison à la valeur moyenne, indiquée à 100,00 points. Pour Bussy, l'indice RCOM est égal à 134,59. Cela signifie que la proportion des routes hors zone est sensiblement plus élevée que la moyenne de l'ensemble des communes, ce qui lui donne un avantage en termes de péréquation des besoins.

Le Graphique 3-6 illustre les résultats calculés pour toutes les communes, classées de gauche à droite selon leur RCOM, de la valeur d'indice la plus faible (Lully 43,07 points) à la plus forte (Le Châtelard, 148,62 points). On remarque que les chefs-

lieux des districts et les communes de l'agglomération du Grand Fribourg ont des valeurs d'indice relativement basses, ce qui correspond à l'hypothèse testée. Les communes qui avaient souhaité l'introduction d'un indicateur distinct pour les routes communales obtiennent respectivement pour Val-de-Charmey 91,12 points, Plaffeien 128,38 points et Jaun 130,04 points. Mais, encore une fois, il faut rappeler que ces résultats doivent être pris avec réserve et avec la plus grande prudence puisque la statistique SPC n'est pas établie sur des bases uniformisées et n'a pas été vérifiée pour en faire une statistique fiable.

Le Graphique 3-7 établit la comparaison entre les valeurs des indices ayant servi dans le calcul de l'ISB 2015 pour les routes, et les indices RCOM. Avec la séparation des indicateurs de besoins pour les transports urbains et ceux servant pour les routes communales, les trois indicateurs utilisés jusqu'alors [DPOP densité de la population, CRPOP croissance de la population et TE taux d'emploi], pris à raison de un tiers chacun ne servirait désormais plus que pour les transports urbains. L'indicateur est appelé TRURBAIN. Il est comparé à RCOM. Les valeurs TRURBAIN sont celles de l'ISB calculé pour 2015 (années de référence 2011, 2012 et 2013) ; les valeurs RCOM sont celles de 2010.

On constate une tendance inversée dans la comparaison des deux séries d'indicateur. Les communes urbaines se caractérisent par des valeurs TRURBAIN élevées et des valeurs RCOM relativement faibles, ce qui répond à la double hypothèse que les besoins potentiels liés au trafic urbain sont l'apanage des chefs-lieux et des agglomérations, tandis que le kilométrage de routes communales urbaines concerne surtout les zones à bâtir et les zones d'activité. Les communes rurales n'ont pas de besoins significatifs en transports urbains, d'où des valeurs faibles de l'indice ; mais le kilométrage de routes hors zones bâties est plus important, ce qui augmente la valeur RCOM.

Ces tendances inversées justifient la séparation des deux indicateurs. Elles posent encore la question de leur pondération dans le calcul de l'ISB. En effet, dans le système actuel, le système voulu par le Grand Conseil et transcrit dans la loi modifie artificiellement le poids des dépenses du domaine 6 (en le triplant) dans le total des dépenses communales de référence. Le but était de modifier le poids relatif des dépenses plus techniques (sécurité, transports et communications) au détriment des dépenses dites sociales (enseignement, affaires sociales, personnes âgées) pour favoriser les communes urbaines. Or, la séparation des routes et du trafic urbain

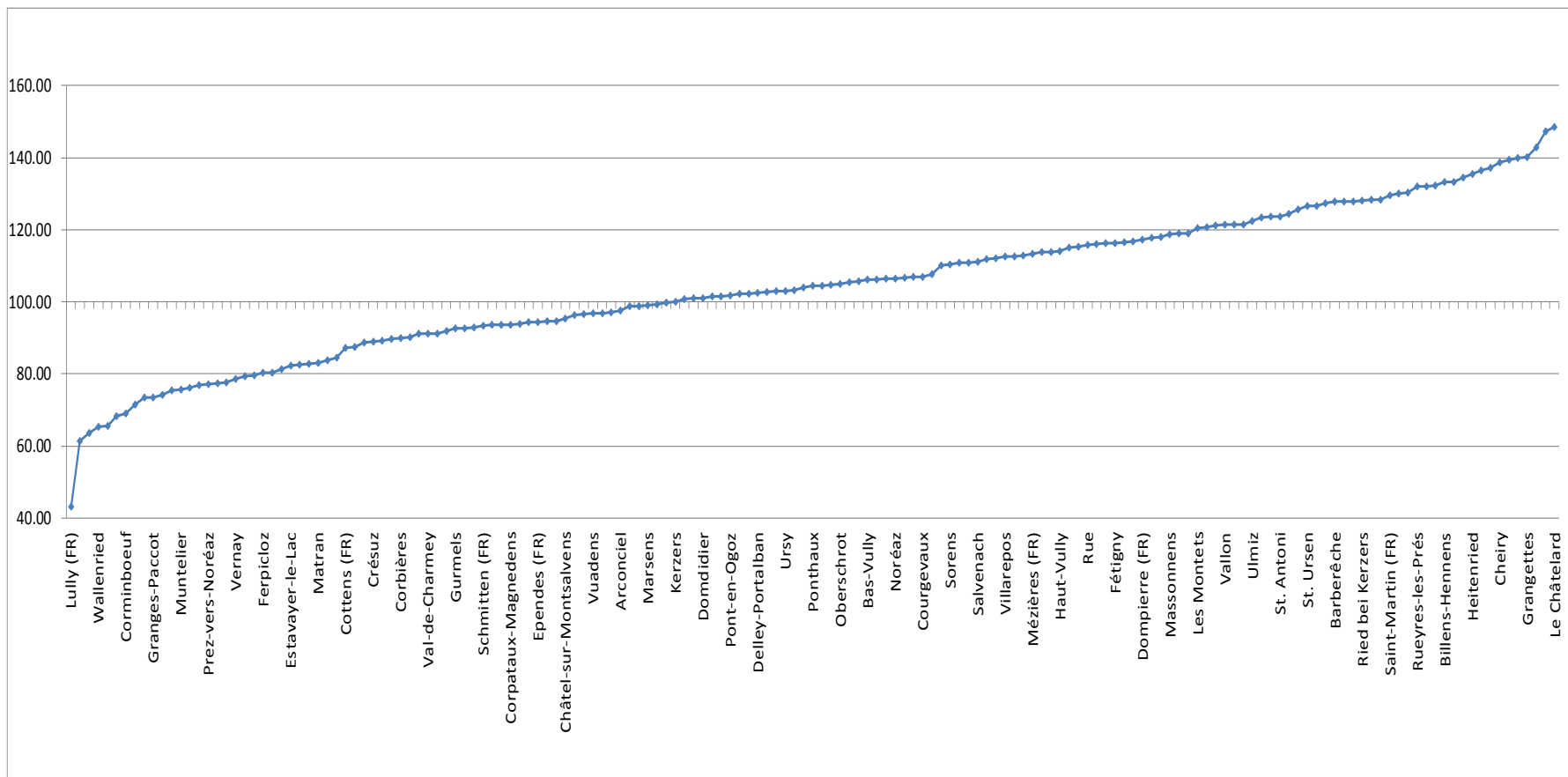
aboutit à des indices allant dans le sens contraire, ce qui rend incohérent la pondération actuelle modifiée. En outre, il n'y a aucune raison objective de tripler le poids des dépenses de trafic urbain, celles-ci ne représentant que le 36 %, tandis que les routes communales pèsent 64 % des dépenses de la fonction 6.

On notera également que si l'on étend le calcul des ISB en ajoutant des indicateurs distincts pour de nouvelles catégories de dépenses, comme les structures d'accueil de la petite enfance et l'accueil extrascolaire, modifier les pondérations en s'écartant de la méthode recommandée par le Copil en 2007 (poids relatifs stricts des dépenses par catégorie dans le total des dépenses prises en considération) devient rapidement un casse-tête et un exercice politique controversé. La pondération stricte en fonction du poids de chaque dépense dans le calcul de l'ISB est le reflet cohérent de ce qui se pratique pour l'IPF, pour lequel les indices sont pondérés strictement selon la part de chaque impôt dans le total.

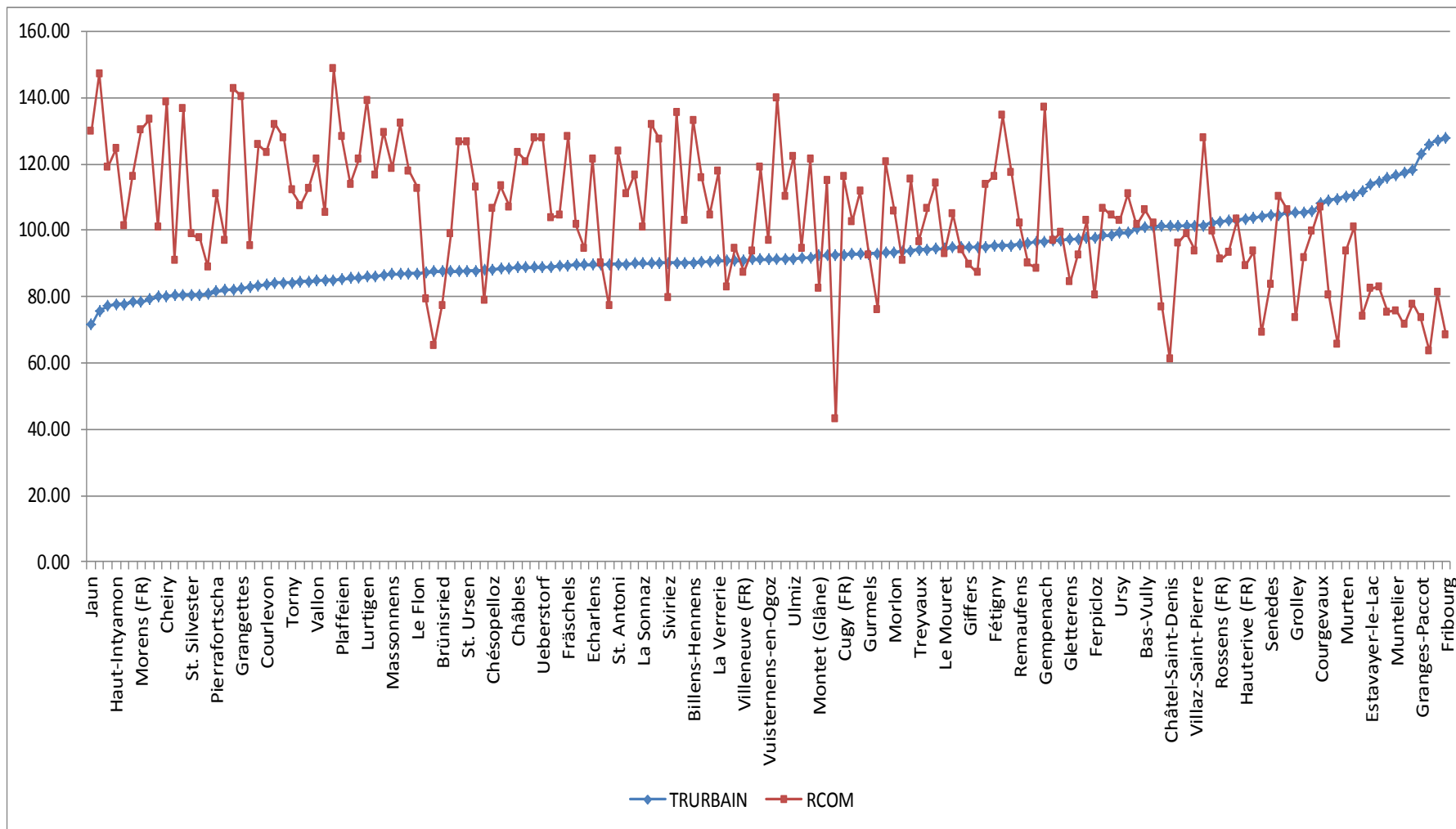
En l'absence de statistique fiable sur la longueur des routes, le Groupe de travail recommande²³ de maintenir le statu quo, à savoir de traiter en bloc les transports publics, en utilisant les trois mêmes critères qu'actuellement. Toutefois, la pondération doit se faire selon la part exacte de la dépense dans le total des dépenses de référence, et ne pas être comptée trois fois comme c'est le cas aujourd'hui.

²³ Séance du 30 avril 2015

Graphique 3-6 Construction d'un indicateur des besoins pour les routes communales RCOM



Graphique 3-7 Comparaison indicateur TURBAIN et RCOM (ISB 2015 et valeurs RCOM 2010)



Quatrième partie

Synthèse de l'évaluation et propositions de changement

Cette dernière partie résume dans 3 tableaux les principaux résultats de l'analyse de performance de la péréquation intercommunale. Les Tableaux 4-1 concernant la péréquation des ressources et 4-2 péréquation des besoins, sont construits de la même manière en précisant les contenus de l'évaluation de performance, puis en présentant les conclusions de l'expert et les propositions du Groupe de travail. Le Tableau 4-3 concernant les nouvelles demandes donne d'une part les résultats de l'expertise et la cohérence des propositions avec le système actuel, et d'autre part les propositions du Groupe de travail.

Tableau 4-1 Péréquation des ressources

	évaluation	conclusions de l'expert	proposition du Groupe de travail
Objectif	Compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.	Sans changement	Sans changement
Base de calcul	L'indice du potentiel fiscal IPF est construit sur la base de 8 impôts de référence.	Sans changement Toutefois, il faut suivre l'évolution du rendement de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales en raison de la 3 ^{ème} réforme, au niveau fédéral, de l'imposition des entreprises RIE III.	Sans changement Reprise de la proposition de l'expert
Pondération	Les 8 impôts de référence sont pondérés en fonction de leurs parts dans le rendement théorique total de l'ensemble des communes.	Sans changement	Sans changement
Formule péréquative	Péréquation horizontale, formule proportionnelle	Sans changement	Sans changement
Financement	Montant correspondant à 2,5 % du potentiel fiscal total des 8 impôts. Péréquation horizontale : les communes avec un IPF > 100 points contribuent ; les communes avec un IPF < 100 points en bénéficient.	Sans changement	Sans changement
Appréciation globale de l'analyse de performance	Le système actuel de calcul de la péréquation des ressources donne des résultats conformes à l'attente et aux objectifs fixés par la loi de 2009. Il n'y a pas de nouveaux motifs objectifs justifiant un changement.		

Tableau 4-2 Péréquation des besoins

	évaluation	conclusions de l'expert	proposition du Groupe de travail
Objectif	Compenser partiellement les besoins des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins (ISB)	Sans changement	Sans changement
Base de calcul	L'ISB est construit sur la base de 10 tâches réparties en 5 catégories ²⁴ : (1) <i>Ordre et sécurité publics</i> (2) <i>Enseignement et formation</i> (4) <i>Soins aux personnes âgées</i> (5) <i>Affaires sociales</i> (6) <i>Transports et communications</i>	Les 10 tâches peuvent être maintenues – sous réserve d'une adaptation aux nouvelles demandes ci-dessous, à savoir différencier dans la catégorie (2) les structures d'accueil extrascolaire (<i>compte 219</i>) et dans la catégorie (5) les structures d'accueil de la petite enfance (<i>compte 540</i>).	Les propositions de l'expert sont reprises.
Critères	5 critères de causalité sont utilisés : densité de la population, taux d'emploi, croissance démographique, proportions dans la population des personnes âgées de 80 ans et plus et du nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire.	Critères maintenus – sous réserve de critères résultant des nouvelles demandes. Concernant le taux d'emploi, la statistique quinquennale du nombre d'emplois à plein temps sera remplacée par celle annuelle du nombre d'équivalents plein temps (EPT).	Reprise des propositions de l'expert Adopté Modification nécessaire de la terminologie dans la LPFI
Pondération	La pondération est faite selon le volume des dépenses communales nettes dans chaque catégorie. Toutefois dans les catégories (1) et (6), les 3 indicateurs partiels sont comptés 3 fois (parce que les dépenses de référence sont comptées en plein et non pour un 1/3 pour chaque indicateur).	Le mode de calcul utilisé ne respecte pas une pondération des indicateurs de besoins strictement en fonction de dépenses communales effectives par catégorie pour les tâches de références. Le mode appliqué ajoute des dépenses fictives correspondant à 35 % des dépenses effectives.	Le Groupe de travail propose le retour à une pondération strictement proportionnelle aux dépenses.

²⁴ Les références chiffrées entre () dans ces tableaux correspondent à la classification fonctionnelle du modèle comptable harmonisé actuel des communes (MCH1).

		<p><i>Conséquences :</i> Sont perdantes, les communes ayant une proportion plus élevée que la moyenne, d'une part, des enfants en âge de scolarité obligatoire et, d'autre part, des personnes âgées de 80 ans et plus.</p>	
Formule péréquative	<p>La péréquation des besoins est verticale.</p> <p>La formule de répartition est progressive avec une puissance égale à 4.</p> <p>Toutes les communes sont bénéficiaires.</p>	<p>Adéquate Ne modifie pas les « prix relatifs » des tâches communales.</p> <p>La valeur 4 de la puissance dans la formule péréquative des besoins est adéquate et ne devrait pas être modifiée.</p> <p>La formule actuelle a un effet d'arrosoir qui bénéficie aussi aux communes ayant des besoins inférieurs à la moyenne (ISB < 100). Mais il s'agit d'un choix politique, en partie contrebalancé par la valeur de la puissance 4.</p>	<p>Sans changement</p> <p>Sans changement</p> <p>Après discussion sur l'opportunité de ne verser un montant péréquatif que si ISB > 100, le GT propose de maintenir le statu quo : toutes les communes sont bénéficiaires.</p>
Financement	<p>Le financement de la péréquation des besoins, à charge de l'Etat, correspond à 50 % du montant affecté à la péréquation des ressources.</p>	<p>Sans changement</p>	<p>Sans changement</p> <p>Compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences encore non chiffrées de la 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises, la dotation de la péréquation des besoins établie à 50 % du montant à disposition pour la péréquation des ressources doit être maintenue.</p>

Appréciation globale de l'analyse de performance	<p>Le système actuel de péréquation des besoins donne des résultats conformes aux attentes de la loi, compte tenu du montant de financement à disposition et du choix de la formule péréquative (verticale, bénéficiant à toutes les communes). La relation de financement entre péréquation des ressources et péréquation des besoins empêche des demandes excessives (si les communes demandent plus au canton pour la péréquation des besoins, elles doivent alors contribuer à la péréquation des ressources à hauteur du double) – ce qui répond au souci d'économicité et d'efficience du système.</p> <p>Il doit cependant être adapté sous deux aspects :</p> <ul style="list-style-type: none">- dans les tâches actuelles, pour tenir compte des situations évolutives et des nouvelles tâches communales : prise en compte séparément des dépenses pour les structures d'accueil extrascolaire et les structures d'accueil de la petite enfance ;- pour des tâches nouvelles ou distinctes répertoriées dans le Tableau 4-3 qui suit.
---	---

Tableau 4-3 Nouvelles demandes

	résultats de l'expertise	proposition du Groupe de travail
Transports scolaires	<p><i>Base de calcul :</i> Cette dépense est déjà prise en compte dans l'ISB actuel.</p> <p>Toutes les communes devraient utiliser un centre de charge distinct (actuellement 217) dans la classification fonctionnelle.</p>	Proposition reprise
	<p><i>Critère de causalité :</i> Un nouveau critère est possible, mais il faudrait rassembler les données statistiques (p.ex. km parcourus par les transporteurs scolaires et nombre d'élèves transportés, qui n'existent pas à ce jour).</p>	Le Groupe de travail renonce à l'introduction d'un nouveau critère : (i) la part que cette tâche spécifique représente, tant dans les dépenses scolaires (2,8 %) que dans la totalité des dépenses prises en compte pour la péréquation (1,6 %), est faible ; (ii) le coût pour mettre en place une statistique vérifiable et durable des transports scolaires permettant de créer un critère de besoin serait disproportionné en regard du faible poids d'un tel critère dans l'ISB.
	<p><i>Pondération :</i> La pondération pourrait changer dans la mesure où un critère nouveau serait introduit.</p>	La question ne se pose pas puisque le GT renonce à un nouveau critère.
Affaires sociales	<p><i>Base de calcul :</i> Dans le système actuel, sont pris en compte les homes pour personnes âgées (<i>tâche 57</i>) et l'aide sociale proprement dite (<i>tâche 58</i>). Sous le chapitre (<i>5</i>) ne sont considérées que les dépenses de la tâche (<i>58</i>).</p> <p>Il convient d'examiner 2 autres tâches qui apparaissent au chapitre (<i>5</i>) : <i>54 Structures d'accueil de la petite enfance</i>, ainsi que <i>55 Institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées</i>.</p>	Entrée en matière
	<p>54 Structures d'accueil de la petite enfance (SAPE)</p> <p><i>Base de calcul :</i> Il est désormais nécessaire de prendre en compte les dépenses pour les structures d'accueil préscolaire et de la petite enfance, ignorées dans le modèle actuel.</p>	Adopté

<p>Cela nécessite :</p> <p>(i) introduction et utilisation systématique d'un nouveau centre de charge (54) pour toutes ces dépenses (à sortir de la fonction (2) pour certaines communes) ;</p> <p>(ii) création d'un nouveau critère.</p>	
<p><i>Critère de causalité :</i></p> <p>Un nouveau critère de causalité peut être créé : enfants de 0 à 4 ans en proportion au nombre d'habitants.</p> <p>Même modèle que pour l'enseignement obligatoire</p>	Adopté
<p><i>Pondération :</i></p> <p>Proportion de la dépense nette du chapitre dans les dépenses totales de référence</p>	Adopté
<p>55 Invalidité</p> <p>Cette tâche est externalisée auprès d'institutions spécialisées, autorisations et surveillance sont entièrement dévolues au canton. Les communes supportent 55 % du découvert reconnu, au prorata de leur population.</p> <p>La prise en compte de cette tâche – qui n'est pas communale – dans la péréquation ne se justifie pas.</p>	Le GT propose de ne pas prendre en considération dans la péréquation la participation des communes aux excédents de dépenses des institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées.
<p>57 Homes pour personnes âgées</p> <p><i>Base de calcul :</i></p> <p>Les dépenses du centre de charge (57) sont incluses dans le chapitre (4) relatif à la santé.</p> <p><i>Critère de causalité :</i></p> <p>Personnes âgées de 80 ans et plus en proportion à la population communale</p> <p><i>Pondération :</i></p> <p>Proportion de la dépense du chapitre dans les dépenses totales de référence</p> <p><i>Proposition :</i></p> <p>Maintien du système actuel</p>	Maintien du système actuel

	<p>58 Aide sociale</p> <p><i>Base de calcul :</i> Dépenses du centre de charge (58)</p>	Sans changement
	<p><i>Critère de causalité :</i></p> <p>Densité de la population (logarithme naturel)</p> <p><i>Nouveau critère possible :</i> Statistique fédérale de l'aide sociale par commune, avec 3 informations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le nombre de dossiers - le nombre de bénéficiaires - le taux d'aide sociale <p>Les tests mis en œuvre montrent que la prise en compte du taux d'aide n'apporte pas d'amélioration par rapport au critère actuel.</p>	<p>Le GT propose de maintenir le critère de densité de population DPOP comme indicateur de l'aide sociale (<i>tâche 58</i>) compte tenu du fait qu'un indicateur fondé sur la statistique fédérale de l'aide sociale :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) n'apporterait pas d'amélioration substantielle par rapport au critère utilisé actuellement ; (ii) est sujet à une forte volatilité due à un trop petit nombre d'observations dans une grande partie des communes ; (iii) manquerait de cohérence avec la répartition actuelle des charges entre les communes, établie par district et non sur la base d'un pot commun cantonal.
	<p><i>Pondération :</i> Proportion de la dépense du chapitre dans les dépenses totales de référence</p>	Sans changement
	<p><i>Proposition :</i> Maintien du système actuel</p>	Adopté

