

Péréquation financière intercommunale

—
Analyse de la performance du système
Deuxième évaluation

Mars 2023



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



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

Péréquation financière intercommunale

— Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation

Table des matières

1	Cadre général de la péréquation	2
2	Péréquation des ressources	3
2.1	Objectif, indice IPF et montant	3
2.2	Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal	4
2.3	Résultats pour l'ensemble des communes	5
2.3.1	<i>Variation du potentiel fiscal en francs par habitant.....</i>	<i>5</i>
2.3.2	<i>Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF</i>	<i>12</i>
2.4	Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources	17
2.4.1	<i>Pertinence des critères et pondération.....</i>	<i>17</i>
2.4.2	<i>Stabilité de l'instrument des ressources</i>	<i>18</i>
2.5	Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation	18
3	Péréquation des besoins	19
3.1	Objectif, indice ISB et montant.....	19
3.2	Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal	21
3.3	Résultats pour l'ensemble des communes	22
3.3.1	<i>Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant</i>	<i>22</i>
3.3.2	<i>Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal</i>	<i>23</i>
3.4	Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins	27
3.4.1	<i>Pertinence des variables de gestion.....</i>	<i>27</i>
3.4.2	<i>Stabilité de l'instrument des besoins</i>	<i>28</i>
3.5	Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation	29
4	Analyse de nouveaux critères des besoins	29
4.1	Longueur du réseau routier communal (RCOM)	29
4.1.1	<i>Données statistiques de base</i>	<i>29</i>
4.1.2	<i>Tâches communales et coûts correspondant.....</i>	<i>30</i>
4.1.3	<i>Résultats de la prise en compte du critère RCOM.....</i>	<i>30</i>
4.1.4	<i>Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF.....</i>	<i>34</i>
4.2	Plan directeur cantonal et aménagement du territoire	34
5	Conclusion : Objectivité et efficience du système de péréquation financière intercommunale.....	35

1 Cadre général de la péréquation

La péréquation financière intercommunale, en tant que système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, a été introduite au 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale du 16 novembre 2009 (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 huit impôts communaux. Le volume péréquatif est égal à 2,5% de la somme totale de ces huit impôts calculés avec un potentiel de référence normé.
- > La péréquation des besoins détermine un indicateur synthétique des besoins (ISB), basé sur neuf tâches (ressortant du plan comptable des collectivités publiques basé sur le modèle comptable harmonisé MCH1), utilisant six critères de causalité exprimant les différences de besoins entre les communes. 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 tous les quatre ans. Font l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

La première évaluation a fait l'objet d'un rapport¹, rédigé en 2015 sous la direction du Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté ; les résultats sont rappelés et résumés dans les chapitres concernés.

Le présent rapport a pour but d'examiner le respect des objectifs mentionnés ci-dessus conformément à la législation. Subsidiairement, des modifications ou des compléments aux critères existants sont analysés.

Le rapport est ainsi divisé en trois thématiques et une conclusion générale résumées ci-dessous.

La première analyse (point 2) examine la performance moyenne de l'instrument des ressources sur une période de huit années d'exercice, soit depuis son introduction en 2011 à 2018. L'examen porte sur l'effet des montants reçus ou payés sur le potentiel fiscal des huit impôts pris en compte, effets calculés en francs par habitant ainsi qu'en points de potentiel fiscal. De manière générale, l'analyse rappelle en exergue si les objectifs fixés par la législation sont atteints.

Également analysé en fonction des objectifs de la loi sur la péréquation financière intercommunale, l'instrument des besoins (point 3) est examiné sous l'angle de la pertinence des critères fixés à ce jour, de leur lien de causalité avec les données statistiques à disposition ainsi qu'avec les tâches concernées et de leur pondération.

L'analyse des deux instruments porte également sur leur financement et les formules de répartition.

Le point 4 du rapport examine les demandes qui pourraient aboutir à l'introduction de nouveaux critères des besoins, tenant compte par exemple de nouvelles situations en matière de tâches communales.

En conclusion, le dernier point rappelle la construction du système de solidarité financière entre les communes, le parallélisme des deux instruments, leur stabilité et l'aspect évolutif de la législation.

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

2 Péréquation des ressources

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

2.1 Objectif, indice IPF et montant

L'article 3 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 3 Objectif

¹ La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux d'impôts, chaque impôt est déterminé selon une référence normée. Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux, ceux-ci résultant du choix de la commune (art. 4 LPFI) :

<i>huit impôts pris en compte</i>	<i>norme de référence (coefficient ou taux d'impôt)</i>
revenu des personnes physiques	100% de l'impôt cantonal de base
fortune des personnes physiques	100% 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
part de l'impôt à la source	40,5% en 2020 ² 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 à moteur	30% jusqu'en 2013, 20% dès 2014 de l'impôt cantonal

Les rendements, calculés en francs par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles. Pour chaque type d'impôts et pour chaque commune, un indice partiel des ressources est calculé. L'addition des huit indices partiels détermine l'indice du potentiel fiscal (IPF). Calculé pour l'ensemble des communes, l'IPF a une valeur de 100,00 points. Les communes dont l'indice est supérieur à 100,00 points sont considérées de capacité financière plus forte (communes contributrices), les communes en-dessous de cette valeur moyenne disposent d'une capacité plus faible (communes bénéficiaires).

Les indices partiels de chacun des huit impôts composant l'IPF sont pondérés proportionnellement à leur volume respectif par rapport à la totalité et sur la base des données statistiques des trois dernières années fiscales de référence.

L'article 6 LPFI fixe le montant mis à disposition pour l'instrument des ressources et les modalités de répartition :

Art. 6 Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

¹ La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

² Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

² La répartition de l'impôt à la source entre les différents bénéficiaires est fixée chaque année par le Conseil d'État par une ordonnance relative à la perception de l'impôt à la source (RSF 631.32).

Il est à rappeler que le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifiable à atteindre. L'analyse de la performance péréquative et de la compensation prévue dans le dispositif légal consiste, de ce fait, 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 huit impôts sélectionnés, avant et après application de la formule péréquative.

Il est également important de rappeler qu'il s'agit de relativiser la performance mesurée dans le sens où le montant total à disposition de l'instrument des ressources 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.

2.2 Méthode d'analyse : Effet des montants redistribués sur le potentiel fiscal

En référence au premier rapport d'évaluation, la méthode d'analyse de performance 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 au titre de la péréquation des ressources cette même année. 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 péréquation), avec ces rendements corrigés en plus ou en moins par la péréquation 2011. C'est la logique de politique économique voulue par la loi :

- > La commune budgétise en 2011 les impôts 2011.
- > La péréquation corrige en 2011, à la hausse ou à la baisse, le potentiel fiscal sur la base des indices IPF ; à rappeler que le calcul des IPF est fondé sur des données fiscales décalées de 5 à 3 ans en raison des disponibilités statistiques. Par exemple l'IPF 2011 se base sur le potentiel fiscal des années 2006, 2007 et 2008, et ainsi de suite :

		année de péréquation - instrument des ressources												
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
années fiscales	2006													
	2007		2007											
	2008		2008	2008										
			2009	2009	2009									
				2010	2010	2010								
					2011	2011	2011							
						2012	2012	2012						
							2013	2013	2013					
								2014	2014	2014				
									2015	2015	2015			
										2016	2016	2016		
											2017	2017	2017	
												2018	2018	2018
												2019	2019	
													2020	

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de performance de la péréquation des ressources peut être effectuée sur une large période, à savoir annuellement dès 2011 (première année de mise en œuvre de la législation sur la péréquation financière intercommunale) et jusqu'en 2018. La démarche est la suivante :

- a) Établir les montants du potentiel fiscal (PF) par commune et par habitant, pour les huit impôts de référence, calculés aux normes de référence des coefficients ou taux d'impôt.

Pour chaque année, ces données sont fournies par le Service cantonal des contributions (SCC) et l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).

- b) Prendre en compte les montants reçus ou payés au titre de la péréquation des ressources, par année, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2011 à 2018 ; RSF 142.11).
- c) Calculer pour chaque commune les montants du potentiel fiscal par habitant après péréquation, c'est-à-dire :
- > pour les communes bénéficiaires : les montants obtenus (a) additionnés des montants reçus (b) ;
 - > pour les communes contributrices : les montants obtenus (a) soustraits des montants payés (b).
- d) La comparaison *avant* (a) et *après* péréquation (c) se fait en francs par habitant et en points de potentiel fiscal.

L'analyse globale permet de ressortir des résultats moyens pour la période 2011 à 2018. Par souci de cohérence, compte tenu des fusions de communes réalisées entre 2011 (167 communes) et 2021 (128 communes)³, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est dès lors de 128, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données de toutes les anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

2.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Globalement et pour la période analysée, l'instrument des ressources de la péréquation a permis d'améliorer, dans la mesure prévue par la législation, la situation financière des communes ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Parallèlement, par leurs contributions, les communes contributrices ont vu leur potentiel fiscal diminuer.

2.3.1 Variation du potentiel fiscal en francs par habitant

Les augmentations du potentiel fiscal moyen par habitant (100 communes concernées) se situent au maximum à 361 fr. pour Jaun et au minimum à 6 fr. pour Sorens. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

³ L'année de référence pour le nombre de communes est 2021 (128 communes) car la péréquation 2021 intègre pour la première fois le potentiel fiscal de l'année fiscale 2018.

Variations supérieures à 300 fr./hab.

		PF moyen par hab. / durchschnittliches StP pro Einw.		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
moyenne / Durchschnitt		3'799.68	3'799.68	0.00
2138	Jaun	2'391.57	2'752.58	361.01
2067	Le Châtelard	2'291.79	2'649.48	357.69
2337	Le Flon	2'328.03	2'668.83	340.80
2086	Massonnens	2'407.13	2'734.31	327.18
2303	St. Silvester	2'449.69	2'766.55	316.86
2087	Mézières	2'593.33	2'909.95	316.62
2044	Surpierre	2'439.75	2'750.18	310.44
2338	La Verrerie	2'494.75	2'798.61	303.85

Variations entre 200 et 300 fr./hab.

2114	Villorsonnens	2'647.75	2'936.92	289.18
2063	Billens-Hennens	2'661.23	2'947.24	286.01
2038	Prévondavaux	2'376.17	2'661.00	284.82
2035	Nuvilly	2'556.63	2'840.07	283.44
2292	Brünisried	2'734.18	3'015.56	281.39
2121	Haut-Intyamon	2'506.52	2'786.77	280.25
2016	Fétigny	2'588.67	2'865.02	276.35
2230	Villarsel-sur-Marly	2'845.79	3'114.10	268.31
2113	Vuisternens-devant-Romont	2'697.78	2'965.14	267.36
2226	Treyvaux	2'699.57	2'965.06	265.49
2068	Châtonnaye	2'606.12	2'867.04	260.92
2217	Ponthaux	2'614.27	2'872.47	258.20
2296	Heitenried	2'783.01	3'040.55	257.55
2029	Montagny	2'650.87	2'906.52	255.65
2300	Plasselb	2'719.77	2'972.97	253.19
2299	Plaffeien	2'842.87	3'090.09	247.22
2045	Vallon	2'736.53	2'983.36	246.83
2335	Saint-Martin	2'823.28	3'063.34	240.06
2272	Misery-Courtion	2'685.96	2'923.12	237.15
2177	Chénens	2'769.46	3'006.36	236.90
2162	Bas-Intyamon	2'741.10	2'976.81	235.71
2050	Les Montets	2'762.77	2'997.16	234.39
2173	Autigny	2'733.18	2'965.80	232.62
2097	Rue	2'865.75	3'091.11	225.36
2027	Ménières	2'880.14	3'096.27	216.13
2115	Torny	2'878.30	3'090.69	212.39
2072	Ecublens	3'049.57	3'260.86	211.30
2304	St. Ursen	3'026.54	3'237.82	211.28
2079	Grangettes	2'875.91	3'086.08	210.17
2025	Lully	2'782.64	2'988.76	206.11
2123	Botterens	2'894.34	3'098.90	204.56

Variations entre 100 et 200 fr./hab.

2137	Hauteville	2'959.70	3'157.88	198.18
2155	Vaulruz	3'014.90	3'211.83	196.93
2260	Gempenach	3'148.46	3'344.85	196.39
2294	Giffers	2'998.75	3'193.99	195.25
2301	Rechthalten	2'968.78	3'162.84	194.06
2152	Sâles	3'019.85	3'208.89	189.04
2336	Semsaies	3'195.65	3'377.09	181.44
2124	Broc	2'982.34	3'163.06	180.72
2220	Le Mouret	2'995.78	3'175.41	179.63
2117	Villaz	2'897.54	3'076.35	178.80
2089	Montet	3'168.51	3'345.84	177.33
2254	Courtepin	2'948.47	3'123.63	175.16
2160	Vuadens	3'152.99	3'325.96	172.98
2145	Le Pâquier	3'139.76	3'305.82	166.06
2011	Cugy	2'982.49	3'146.95	164.46
2237	Prez	3'130.40	3'294.81	164.41
2262	Gurmels	3'125.83	3'287.24	161.41
2323	Bossonnens	3'041.48	3'201.39	159.91
2236	Gibloux	3'214.16	3'371.28	157.12
2102	Ursy	3'031.10	3'187.08	155.98
2200	Grolley	3'111.10	3'262.25	151.15
2186	Cottens	3'103.62	3'254.26	150.64
2333	Remaufens	3'277.35	3'425.87	148.52
2175	Belfaux	3'103.00	3'251.37	148.38
2278	Ulmiz	3'292.06	3'439.28	147.22
2234	La Brillaz	3'130.18	3'267.67	137.49
2134	Grandvillard	3'269.58	3'402.43	132.86
2259	Galmiz	3'158.56	3'290.29	131.73
2147	Pont-la-Ville	3'406.71	3'535.49	128.78
2129	Corbières	3'329.84	3'455.56	125.71
2096	Romont	3'215.02	3'340.32	125.30
2307	Tentlingen	3'199.04	3'319.77	120.73
2238	Bois-d'Amont	3'097.79	3'218.03	120.24
2122	Pont-en-Ogoz	3'491.86	3'611.39	119.53
2233	Hauterive	3'353.38	3'471.61	118.23
2041	Saint-Aubin	3'318.68	3'436.24	117.57
2131	Echarlens	3'267.80	3'382.52	114.73
2135	Gruyères	3'383.33	3'494.46	111.13
2235	La Sonnaz	3'286.85	3'395.21	108.36
2140	Marsens	3'418.87	3'526.77	107.90
2309	Wünnewil-Flamatt	3'535.15	3'641.91	106.76
2308	Ueberstorf	3'441.03	3'546.96	105.93
2306	Tafers	3'353.00	3'457.60	104.60

Variations entre 0 et 100 fr./hab.

2022	Gletterens	3'333.77	3'425.10	91.33
2066	Chapelle	3'110.90	3'197.59	86.69
2054	Estavayer	3'382.01	3'466.34	84.32
2328	Granges	3'561.09	3'642.19	81.10
2053	Belmont-Broye	3'428.85	3'505.17	76.32
2295	Bösingen	3'555.33	3'627.59	72.25
2148	Riaz	3'471.98	3'535.00	63.02
2143	Morlon	3'651.86	3'714.38	62.52
2265	Kerzers	3'581.78	3'640.73	58.95
2321	Attalens	3'614.94	3'670.54	55.61
2149	La Roche	3'300.54	3'355.08	54.55
2211	Neyruz	3'579.59	3'626.08	46.49
2051	Delley-Portalban	3'694.97	3'723.65	28.67
2128	Châtel-sur-Montsalvens	3'768.09	3'792.88	24.79
2008	Châtillon	3'692.42	3'711.41	18.99
2163	Val-de-Charmey	3'891.16	3'909.75	18.59
2061	Auboranges	5'118.29	5'135.64	17.34
2043	Sévaz	3'962.50	3'970.04	7.54
2258	Fräschels	3'805.70	3'813.11	7.41
2206	Marly	3'591.91	3'599.04	7.13
2153	Sorens	4'412.44	4'418.43	5.98

Les diminutions du potentiel fiscal moyen par habitant (28 communes concernées) se situent au minimum à -18 fr. pour Cheyres-Châbles et au maximum à -2'696 fr. pour Greng. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations négatives croissantes :

Variations entre 0 et -100 fr./hab.

2055	Cheyres-Châbles	3'790.82	3'772.88	-17.94
2276	Ried bei Kerzers	3'879.16	3'858.82	-20.34
2250	Courgevax	3'868.70	3'823.09	-45.61
2293	Düdingen	4'029.43	3'981.23	-48.20
2266	Kleinbösingén	4'286.57	4'219.49	-67.08
2275	Murten	4'242.32	4'166.96	-75.36
2305	Schmitten	3'946.37	3'868.71	-77.66
2125	Bulle	4'051.24	3'969.79	-81.45
2325	Châtel-Saint-Denis	4'275.89	4'176.20	-99.69

Variations entre -100 et -1'000 fr./hab.

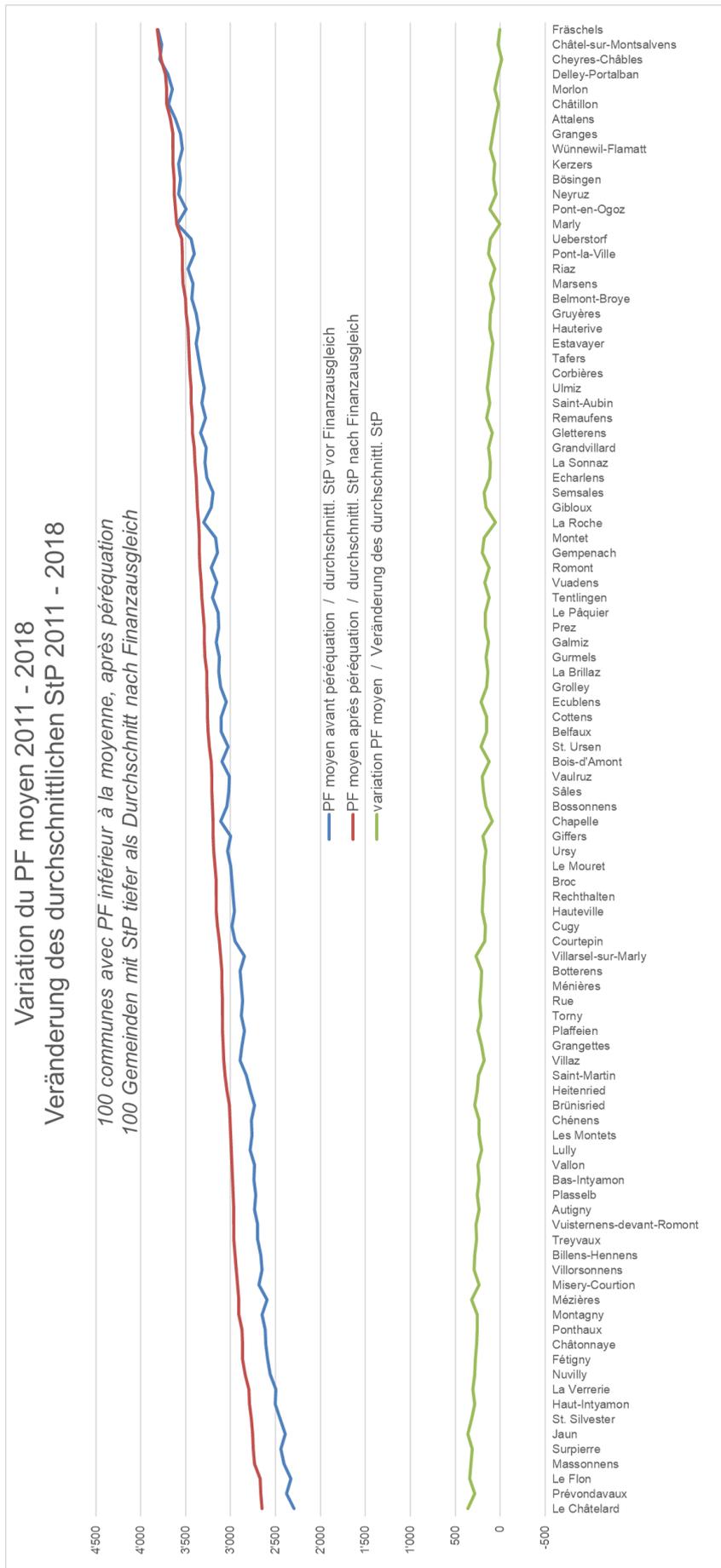
2208	Matran	4'511.02	4'409.94	-101.08
2196	Fribourg	4'345.41	4'226.87	-118.54
2284	Mont-Vully	4'927.29	4'708.04	-219.25
2183	Corminboeuf	4'746.29	4'518.87	-227.42
2174	Avry	5'013.71	4'732.96	-280.75
2216	Pierrafortscha	5'275.38	4'931.50	-343.88
2197	Givisiez	5'165.26	4'771.73	-393.53
2271	Meyriez	5'609.95	5'212.27	-397.69
2198	Granges-Paccot	5'304.60	4'902.79	-401.80
2274	Muntelier	6'070.43	5'555.77	-514.66
2130	Crésuz	9'651.75	9'051.93	-599.81
2228	Villars-sur-Glâne	6'660.49	6'054.92	-605.58

Variations entre -1'000 et -3'000 fr./hab.

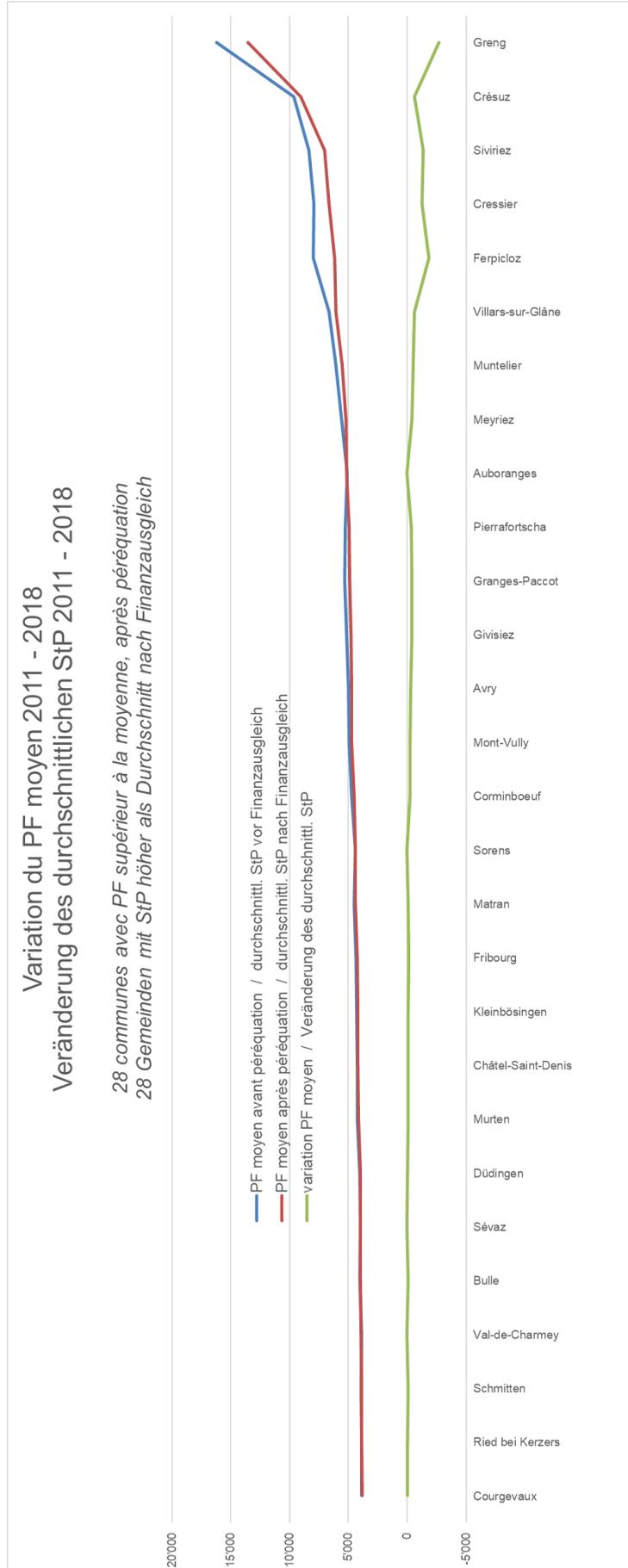
2257	Cressier	7'924.34	6'648.96	-1'275.38
2099	Siviriez	8'350.26	7'009.52	-1'340.74
2194	Ferpicloz	7'985.28	6'162.22	-1'823.06
2261	Greng	16'228.27	13'532.09	-2'696.18

Les deux graphiques ci-après illustrent ces effets.

Graphique 1



Graphique 2



2.3.2 Variation du potentiel fiscal en points d'indice IPF

Le rapport analyse parallèlement les effets de l'instrument des ressources sur l'indice du potentiel fiscal IPF (variations *avant/après péréquation*).

Les variations positives de l'IPF (103 communes concernées) se situent au maximum à 15,64 points pour Le Châtelard et au minimum à 0,07 point pour Sévaz. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par variations positives décroissantes :

Variations supérieures à 10 points

		IPF moyen / durchschnittliches StPI		
		avant péréquation vor Finanzausgleich	après péréquation nach Finanzausgleich	variation Veränderung
2067	Le Châtelard	57.99	73.64	15.64
2138	Jaun	58.85	74.03	15.18
2337	Le Flon	59.13	73.80	14.67
2086	Massonnens	60.51	74.15	13.64
2303	St. Silvester	63.02	75.97	12.95
2044	Surpierre	62.87	75.60	12.74
2087	Mézières	62.83	75.18	12.35
2338	La Verrerie	64.10	76.31	12.21
2038	Prévondavaux	66.63	78.69	12.06
2121	Haut-Intyamon	67.05	78.23	11.18
2035	Nuvilly	65.94	77.01	11.07
2114	Villorsonnens	65.52	76.52	11.00
2063	Billens-Hennens	65.71	76.57	10.86
2016	Fétigny	66.08	76.81	10.73
2292	Brünisried	67.23	77.59	10.36
2068	Châtonnaye	68.78	78.78	10.00

Variations entre 5 et 10 points

2113	Vuisternens-devant-Romont	67.79	77.74	9.95
2226	Treyvaux	69.16	79.03	9.87
2217	Ponthaux	69.11	78.98	9.87
2029	Montagny	68.69	78.36	9.67
2230	Villarsel-sur-Marly	69.10	78.58	9.48
2300	Plasselb	70.49	79.79	9.31
2296	Heitenried	69.57	78.87	9.31
2045	Vallon	69.10	78.17	9.07
2272	Misery-Courtion	70.34	79.18	8.83
2299	Plaffeien	71.15	79.89	8.74
2162	Bas-Intyamom	71.00	79.61	8.61
2177	Chénens	70.78	79.35	8.57
2173	Autigny	72.25	80.77	8.51
2335	Saint-Martin	71.75	80.26	8.51
2050	Les Montets	71.90	80.38	8.48
2097	Rue	72.46	80.34	7.88
2027	Ménières	73.28	80.78	7.50
2115	Torny	74.28	81.67	7.40
2025	Lully	75.11	82.47	7.36
2079	Grangettes	74.28	81.59	7.32
2123	Botterens	75.25	82.32	7.08
2304	St. Ursen	75.07	82.11	7.04
2072	Ecublens	74.16	81.19	7.02
2137	Hauteville	76.10	82.82	6.71
2294	Giffers	76.60	83.16	6.56
2155	Vaulruz	76.83	83.38	6.55
2301	Rechthalten	77.60	84.12	6.53
2260	Gempenach	77.31	83.60	6.30
2152	Sâles	77.83	84.10	6.27
2117	Villaz	78.21	84.33	6.12
2124	Broc	78.37	84.41	6.04
2220	Le Mouret	78.91	84.89	5.98
2254	Courtepin	79.18	85.09	5.92
2336	Semsaies	77.85	83.58	5.73
2089	Montet	79.10	84.72	5.62
2160	Vuadens	78.95	84.49	5.54
2011	Cugy	80.00	85.51	5.51
2145	Le Pâquier	79.87	85.21	5.34
2237	Prez	79.79	85.07	5.28
2323	Bossonnens	80.96	86.22	5.26
2262	Gurmels	80.77	85.95	5.18
2102	Ursy	80.76	85.89	5.13

Variations entre 0 et 5 points

2236	Gibloux	81.24	86.15	4.92
2186	Cottens	81.90	86.76	4.86
2200	Grolley	82.06	86.91	4.85
2175	Belfaux	82.05	86.81	4.77
2333	Remaufens	81.88	86.44	4.57
2278	Ulmiz	82.70	87.25	4.55
2234	La Brillaz	83.48	87.87	4.38
2259	Galmiz	84.44	88.60	4.16
2134	Grandvillard	83.80	87.88	4.08
2096	Romont	84.97	88.86	3.89
2238	Bois-d'Amont	85.80	89.67	3.87
2147	Pont-la-Ville	84.97	88.76	3.79
2129	Corbières	84.53	88.29	3.77
2307	Tentlingen	85.86	89.60	3.75
2041	Saint-Aubin	85.47	89.02	3.56
2233	Hauterive	85.81	89.35	3.54
2131	Echarlens	86.35	89.84	3.49
2122	Pont-en-Ogoz	85.69	89.16	3.47
2135	Gruyères	86.44	89.73	3.30
2235	La Sonnaz	87.01	90.30	3.29
2140	Marsens	86.83	90.01	3.18
2306	Tafers	87.31	90.44	3.13
2308	Ueberstorf	87.72	90.81	3.09
2309	Wünnewil-Flamatt	87.43	90.49	3.07
2066	Chapelle	89.81	92.63	2.82
2022	Gletterens	88.73	91.44	2.72
2054	Estavayer	89.85	92.33	2.48
2328	Granges	90.46	92.74	2.27
2053	Belmont-Broye	90.68	92.90	2.23
2295	Bösingen	91.54	93.58	2.04
2148	Riaz	92.30	94.11	1.81
2143	Morlon	92.69	94.46	1.77
2149	La Roche	93.56	95.22	1.66
2265	Kerzers	93.03	94.68	1.65
2321	Attalens	93.26	94.80	1.53
2211	Neyruz	94.43	95.72	1.29
2061	Auboranges	97.22	98.12	0.89
2051	Delley-Portalban	96.56	97.29	0.73
2128	Châtel-sur-Montsalvens	96.94	97.59	0.65
2163	Val-de-Charney	97.56	98.08	0.52
2008	Châtillon	97.61	98.13	0.52
2153	Sorens	98.73	99.09	0.36
2258	Fräschels	99.14	99.34	0.20
2206	Marly	99.32	99.51	0.19
2043	Sévaz	99.12	99.19	0.07

Les diminutions de l'IPF (25 communes concernées) se situent au minimum à -0,48 point pour Cheyres-Châbles et au maximum à -29,10 points pour Siviriez. Les tableaux ci-dessous en indiquent les résultats par diminutions croissantes :

Variations entre 0 et -10 points

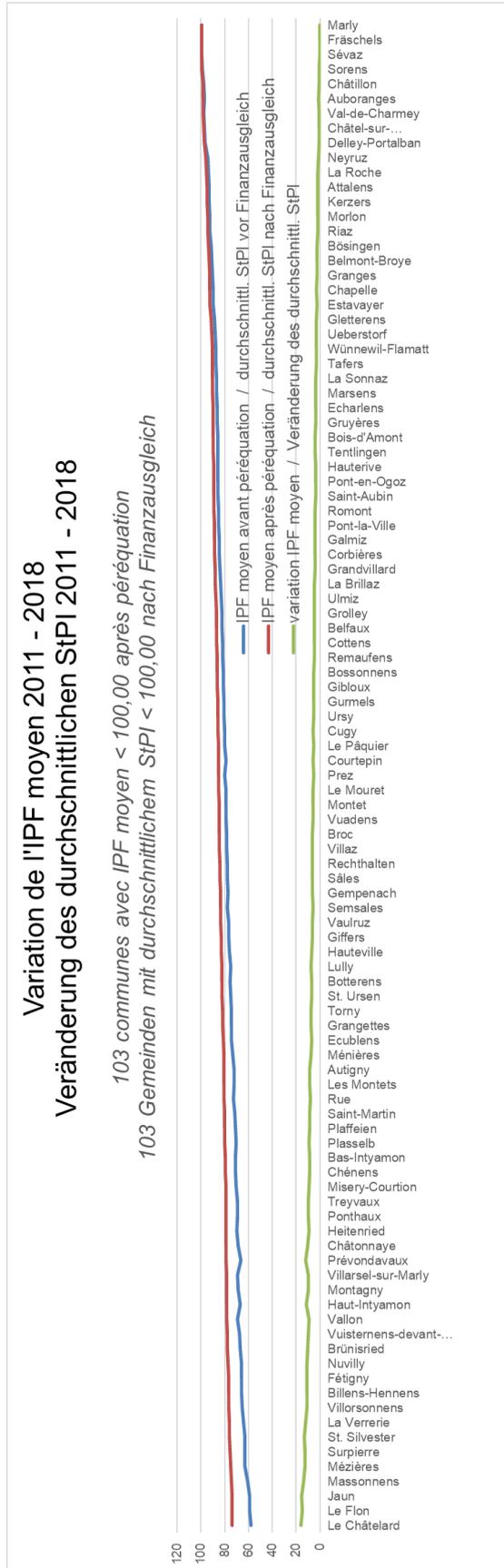
2055	Cheyres-Châbles	102.12	101.65	-0.48
2276	Ried bei Kerzers	102.48	101.96	-0.52
2293	Düdingen	105.66	104.47	-1.19
2250	Courgevaux	105.74	104.51	-1.23
2266	Kleinbösingén	107.99	106.45	-1.54
2275	Murten	108.76	107.00	-1.77
2305	Schmitten	109.40	107.41	-1.99
2125	Bulle	110.11	108.09	-2.02
2208	Matran	111.44	109.22	-2.23
2325	Châtel-Saint-Denis	112.13	109.78	-2.35
2196	Fribourg	114.23	111.45	-2.77
2284	Mont-Vully	126.16	121.70	-4.46
2183	Corminboeuf	127.31	122.51	-4.80
2174	Avry	133.37	127.77	-5.60
2130	Crésuz	171.96	165.68	-6.28
2216	Pierrafortscha	140.06	133.51	-6.54
2271	Meyriez	145.28	138.20	-7.08
2198	Granges-Paccot	151.43	143.85	-7.58
2197	Givisiez	146.36	138.74	-7.62
2274	Muntelier	160.40	151.90	-8.50
2228	Villars-sur-Glâne	170.52	161.32	-9.19

Variations inférieures à -10 points

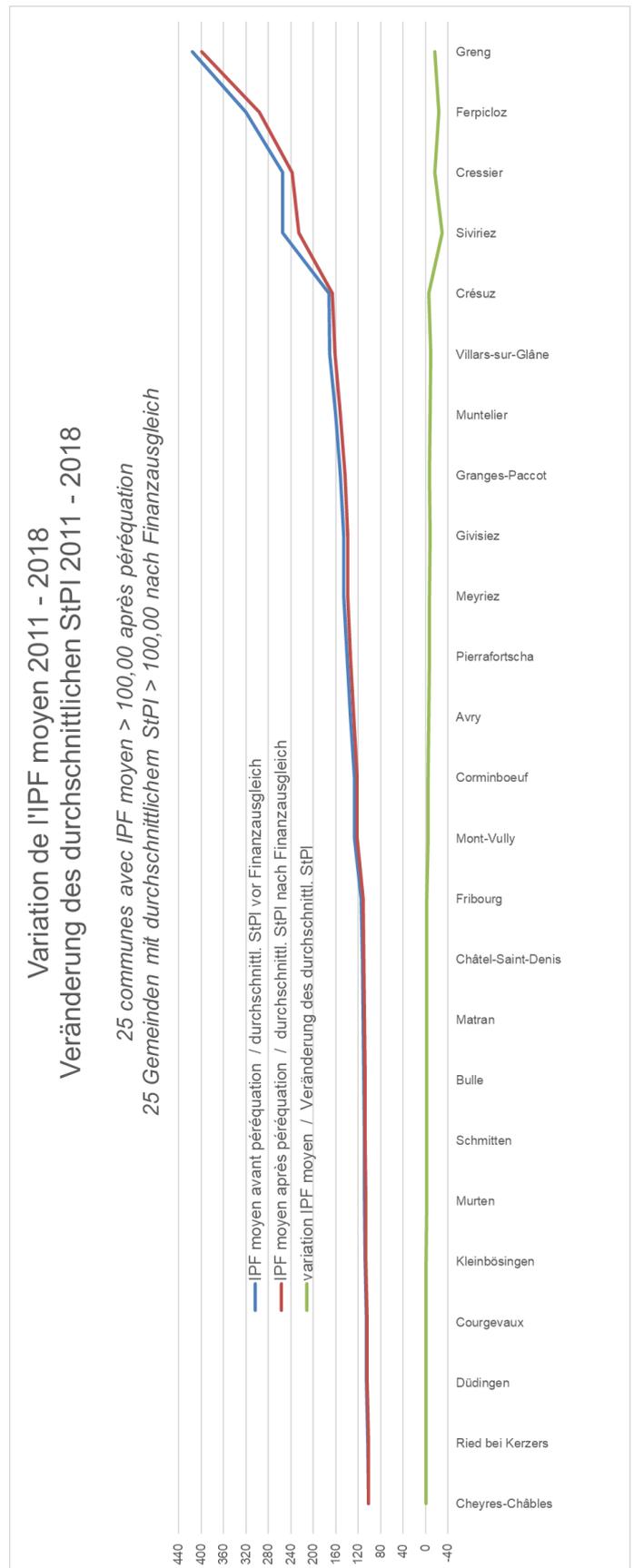
2257	Cressier	254.54	237.88	-16.66
2261	Greng	416.14	399.43	-16.71
2194	Ferpicloz	320.35	296.46	-23.89
2099	Siviriez	254.53	225.43	-29.10

Les graphiques 3 et 4 ci-après illustrent ces effets.

Graphique 3



Graphique 4



2.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des ressources

La performance générale du système repose sur les éléments précisés à l'article 20 LPFI qui doivent faire l'objet de l'évaluation périodique :

Art. 20 Évaluation périodique

¹ 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.

Les constats suivants peuvent être ressortis des données analysées pour les péréquations 2011 à 2021, en parallèle pour les variations des potentiels fiscaux de 2011 à 2018.

2.4.1 Pertinence des critères et pondération

L'instrument des ressources est fondé sur le potentiel fiscal des communes, potentiel basé sur huit types d'impôts. La souplesse du système offre quatre leviers de manœuvre permettant d'ajuster l'effet de solidarité entre les communes à fort potentiel fiscal et celles disposant d'un potentiel moindre.

2.4.1.1 Ajout d'un nouvel impôt ou d'autres types de ressources

La question avait déjà été posée lors de la première évaluation. Les huit types d'impôts actuellement retenus sont ceux qui procurent l'essentiel des ressources des communes. De plus, ils ont l'avantage de fournir un rendement structurel, à savoir un rendement stable sans fortes variations d'une année à l'autre.

La prise en compte d'autres types de ressources non fiscales provenant généralement du patrimoine financier (rendement d'immeubles, ports, droit d'eau, etc.) aurait pour inconvénient qu'elles ne font pas l'objet de statistiques officielles, mais seraient extraites des comptabilités communales. Les conditions préétablies d'utiliser des données objectives, non manipulables et officielles ne seraient dès lors pas respectées.

La sélection des huit types d'impôts reste aujourd'hui encore pertinente.

2.4.1.2 Pondération des critères

L'IPF est constitué des huit indices partiels qui correspondent aux huit impôts retenus. La pondération des huit indices est déterminée en fonction du poids de chaque impôt spécifique par rapport à l'ensemble des ressources. Cette pondération est cohérente et logique car elle ne fixe pas arbitrairement des pondérations sans lien avec le type d'impôt.

2.4.1.3 Modification du volume des ressources

Le montant de l'instrument des ressources est fixé à 2,5% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes et fondé sur les huit impôts de la dernière année prise en compte (art. 6 LPFI). Le lien entre le montant à calculer et l'évolution des ressources fiscales est pertinent car il confirme le caractère dynamique du système péréquatif.

Une modification à la hausse de ce montant (augmentation du pourcentage) aurait pour effet un renforcement de l'effort de solidarité, mais avec les conséquences suivantes :

- > Premièrement, la péréquation des ressources étant une péréquation horizontale, la hausse de son volume impacte les communes contributrices déjà sollicitées au profit des communes bénéficiaires.

> Deuxièmement, en référence à l'article 14 LPFI et sans modification légale, l'augmentation du montant des ressources implique une augmentation dans la même proportion de la contribution du canton à la péréquation des besoins, cette dernière étant fixée 50% du montant des ressources.

2.4.1.4 Modification de la puissance des formules

Les formules qui déterminent la répartition du montant à payer entre les communes contributrices, respectivement du montant à recevoir entre les communes bénéficiaires, sont indépendantes. Cela signifie que l'intensité de l'effet péréquatif entre ces deux catégories de communes peut être modifiée pour l'une sans conséquence pour l'autre ; en cas de modification d'une des formules, l'effort de solidarité ne varierait qu'entre les communes du groupe concerné.

Le législateur a fixé un effet péréquatif linéaire pour les deux groupes de communes, à savoir une répartition proportionnelle tenant compte de l'indice IPF et de la population (une puissance $\kappa = 1$ affectée à l'IPF dans la formule de répartition). Pour les communes contributrices, une modification de la puissance à la hausse aurait pour effet d'augmenter la contribution des communes ayant un IPF plus élevé en faveur de celles ayant un IPF moins élevé (mais toujours supérieur à 100 points). De même pour les communes bénéficiaires, les communes ayant un IPF faible recevrait un montant plus important au détriment des communes ayant un IPF plus élevé (mais toujours inférieur à 100 points).

La décision d'une modification de l'effort de solidarité par la variation de la puissance des formules appartient au législateur.

2.4.2 Stabilité de l'instrument des ressources

En raison de la prise en compte de trois années successives pour déterminer le potentiel fiscal moyen de chaque commune, les effets de variations individuelles des ressources restent modérés. En effet, une forte augmentation de ressources ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. Par ailleurs, le décalage entre les années fiscales prises en compte et l'année de la péréquation concernée permet aux communes qui connaissent de fortes variations fiscales d'anticiper leurs effets à terme.

De manière générale, la stabilité de la péréquation des ressources se confirme aussi dans l'évolution des montants, proportionnelle à l'évolution du potentiel fiscal. Le tableau ci-dessous récapitule ces données entre 2011 et 2021 :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des ressources	24'483'781	25'136'786	25'231'583	25'635'584	26'381'711	27'822'049	28'631'857	29'611'361	29'688'653	30'664'234	31'618'375
potentiel fiscal de l'ensemble des communes	979'351'240	1'005'471'442	1'009'263'320	1'025'423'360	1'055'268'458	1'112'881'946	1'145'274'266	1'184'454'458	1'187'546'118	1'226'569'356	1'264'735'009
variation annuelle		2.67%	0.38%	1.60%	2.91%	5.46%	2.91%	3.42%	0.26%	3.29%	3.11%
variation annuelle moyenne 2011-2021											2.91%

2.5 Péréquation des ressources : Conclusion de l'évaluation

Constatant que les objectifs de la loi sont atteints, au même titre que lors de la première évaluation, l'instrument des ressources ne nécessite pas en l'état d'interventions susceptibles d'en améliorer sa performance ni son efficacité. Comme indiqué dans les résultats constatés, toute modification proposée doit garantir que les conditions préalables soient respectées et en déterminer les conséquences financières, en premier lieu pour les communes contributrices, pour les communes bénéficiaires, mais également pour l'État.

3 Péréquation des besoins

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

3.1 Objectif, indice ISB et montant

L'article 9 LPFI définit l'objectif de cet instrument :

Art. 9 Objectif

¹ La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

Les besoins sont mesurés par six critères pour lesquels des statistiques sont disponibles pour toutes les communes :

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique
- > personnes âgées de 80 ans et plus
- > enfants en âge de scolarité obligatoire (de 4 à 14 ans)
- > enfants âgés de moins de 4 ans

Ces critères ont un rapport direct avec neuf tâches communales engendrant des dépenses spécifiques (art. 11 LPFI) :

<u>six critères</u>		<u>comptes</u>	<u>neuf tâches communales</u>
		<u>dépenses</u>	
densité de la population population / surface du territoire	DPOP	1 6 58	ordre public (1/3) transports et communications (1/3) aide sociale
taux d'emploi nombre d'EPT* / population	TE	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
croissance démographique croissance de la population sur 10 ans	CRPOP	1 6	ordre public (1/3) transports et communications (1/3)
personnes âgées de 80 ans et plus population 80 ans et plus / population totale	PA80	41/57 44	établissements médico-sociaux soins ambulatoires
enfants en âge de scolarité obligatoire enfants 4-14 ans / population totale	SCOB		<i>cycle scolaire obligatoire</i> 20 école enfantine 21 écoles primaire et secondaire, y.c. transports scol. 22 écoles spécialisées
enfants âgés de moins de 4 ans enfants 0-4 ans / population totale	PENF	54	structures d'accueil extrafamilial de jour

* EPT = nombre de places de travail déterminées en équivalents plein-temps

Les données de chacun des indicateurs sont transformées afin de calculer six indices partiels. L'addition des indices partiels détermine l'indice synthétique des besoins (ISB). L'ISB de l'ensemble des communes correspond à 100,00 points ; les communes disposant d'un indice supérieur à 100,00

points ont des besoins pris en compte supérieurs à la moyenne, respectivement inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

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

Pour rappel, l'instrument des besoins a fait l'objet de modifications lors de la première évaluation, par l'ajout d'un sixième indice partiel, par le remplacement de données statistiques quinquennales par une statistique annualisée et par la révision de la pondération des indices partiels.

- > Le critère de causalité de la petite enfance (PENF), soit les enfants âgés de moins de 4 ans en proportion de la population a été ajouté à la suite de la première évaluation de performance du système péréquatif. La tâche *Structures d'accueil extrafamilial de jour* (groupe de comptes 54) est ainsi également prise en compte, en lien avec ce nouveau critère.
- > Le nombre de places de travail, déterminées en équivalents plein-temps (EPT) fait l'objet d'une statistique annualisée. Les données précédentes n'étaient mises à jour que tous les cinq ans.
- > Avant la première évaluation, les dépenses du groupe fonctionnel *1 Ordre public* et *6 Transports et communications* étaient utilisées pour trois critères et comptées trois fois dans leur totalité, favorisant les dépenses techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins dits sociaux. Conformément à la recommandation du groupe de travail ayant œuvré lors de la première évaluation, cette particularité a été abandonnée : pour les trois critères concernés, les dépenses des tâches de référence ne sont comptées que pour un tiers.

Ces modifications ont été intégrées dès le calcul de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2019.

À l'instar de la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues.

Les articles 14 et 15 LPFI fixent le montant de l'instrument des besoins et son financement :

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

¹ 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.

Art. 15 Financement

¹ La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.

La péréquation des besoins est un système vertical : elle est entièrement financée par le canton au profit de toutes les communes fribourgeoises. Le montant mis à disposition annuellement est évolutif du fait qu'il correspond à la moitié du montant affecté à la péréquation des ressources.

La formule de répartition entre les communes est progressive : l'ISB est élevé à une puissance $\kappa = 4$, répartissant ainsi le montant de manière progressive au profit des communes ayant des besoins plus importants.

3.2 Méthode d'analyse : Effet des montants reçus sur le potentiel fiscal

Il est important de rappeler que, à l'instar de l'objectif de la péréquation des ressources, la loi sur la péréquation financière ne fixe pas d'objectif quantifié pour les besoins. Il s'agit d'améliorer la situation de toutes les communes avec les moyens mis à disposition, correspondant en l'occurrence à la moitié du montant des ressources.

En comparaison de l'analyse de performance de la péréquation des ressources, l'analyse de la performance de l'instrument des besoins ne peut pas s'appuyer sur les dépenses de référence, par commune et par habitant, liées aux six critères retenus. En effet, les dépenses consenties par les communes pour les tâches référencées contiennent des montants librement décidés par elles, sans lien direct avec le besoin concerné.

Par contre, il s'avère pertinent de mettre en relation les montants reçus par chacune des communes au titre de l'instrument des besoins avec leur potentiel fiscal : En quoi la péréquation des besoins améliore la situation financière des communes ? Globalement, quel est l'impact de l'instrument des besoins dans le système de solidarité financière entre communes ?

En adéquation avec la péréquation des ressources, la méthode d'analyse de performance consiste à déterminer le montant reçu, calculé en francs par habitant et en points de potentiel fiscal :

- > La péréquation corrige le potentiel fiscal de l'année 2011 à la hausse avec le montant des besoins de chaque commune reçu en 2011 ; ce montant est déterminé en fonction de l'ISB.
- > Pour rappel, le calcul des ISB est fondé sur des données statistiques décalées de 4 à 2 ans en raison de leur disponibilité. Par exemple, l'ISB 2011 se base sur les données comptables (pour les dépenses) et les données statistiques disponibles les plus récentes, à savoir 2007, 2008 et 2009 :

année de péréquation - instrument des besoins													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
années comptables et statistiques	2007												
	2008	2008											
	2009	2009	2009										
		2010	2010	2010									
			2011	2011	2011								
				2012	2012	2012							
					2013	2013	2013						
						2014	2014	2014					
							2015	2015	2015				
								2016	2016	2016			
									2017	2017	2017		
										2018	2018	2018	
											2019	2019	2019
											2020	2020	
												2021	

Pour cette nouvelle évaluation, l'analyse de la performance de la péréquation des besoins se focalise sur les années 2019 (première année intégrant les modifications du système suite à la première évaluation) et 2020 (année la plus récente dont le potentiel fiscal peut être déterminé). La démarche consiste à prendre en compte les montants reçus au titre de la péréquation des besoins, par commune et par habitant, conformément aux ordonnances sur la péréquation financière intercommunale (OPFI 2019 et 2020 ; RSF 142.11) et à mesurer leur effet en points de potentiel fiscal de référence.

L'analyse permet de ressortir les résultats annuels pour les années 2019 et 2020. Le potentiel fiscal ayant été calculé pour ces deux années dans la péréquation financière intercommunale 2023, tenant compte des fusions réalisées jusqu'à cette année, le nombre de communes de référence pour cette évaluation est de 126, étant entendu que l'analyse de performance intègre les données des anciennes communes dans les nouvelles communes effectives.

3.3 Résultats pour l'ensemble des communes

Le montant consacré à la péréquation des besoins a évolué dans les mêmes proportions que celui des ressources entre 2011 (12,24 mio fr.) et 2021 (15,81 mio fr.), du fait de leur lien fixé dans la législation. Sans référence directe aux charges communales, il est toutefois intéressant de se pencher sur le montant de cet instrument en proportion des charges nettes de références utilisés pour les critères des besoins ainsi que des charges totales des communes. Il en ressort le tableau suivant :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
montant de la péréquation des besoins	12'241'891	12'568'393	12'615'792	12'817'791	13'190'856	13'911'025	14'315'928	14'805'681	14'844'326	15'332'117	15'809'188
total des charges nettes de référence	499'264'131	525'058'785	541'906'719	573'802'275	596'992'312	573'012'881	596'186'071	628'972'234	639'173'032	648'134'166	673'605'394
total des charges communales	1'392'004'230	1'436'942'749	1'484'032'363	1'510'982'419	1'576'927'536	1'579'966'059	1'638'860'862	1'674'250'630	1'688'564'804	1'660'867'737	1'702'691'345
% charges de référence / charges totales	35.87%	36.54%	36.52%	37.98%	37.86%	36.27%	36.38%	37.57%	37.85%	39.02%	39.56%
<i>en moyenne 2011 à 2021</i>											38.33%
% montant des besoins / charges de référence	2.45%	2.39%	2.33%	2.23%	2.21%	2.43%	2.40%	2.35%	2.32%	2.37%	2.35%
<i>en moyenne 2011 à 2021</i>											2.29%

Entre 2011 et 2021, les charges nettes communales de référence représentent en moyenne 38,33% des charges communales totales (entre 35,87% au minimum et 39,56% au maximum). Cela signifie que les dépenses de référence, en relation avec les critères des besoins, représentent plus d'un tiers des charges communales totales. Parallèlement et pour la même période, le montant octroyé au titre de l'instrument des besoins correspond en moyenne à 2,29% des charges nettes de référence (entre 2,21% et 2,45%).

3.3.1 Effet de l'instrument des besoins en francs par habitant

Le montant moyen perçu au titre de péréquation des besoins par les 126 communes fribourgeoises est de 46,15 francs par habitant en 2019, respectivement de 47,12 francs par habitant en 2020. À relever que le montant médian⁴ se situe pour ces deux années à un peu plus de 43 francs par habitant.

montants reçus en fr./hab.	2019	2020
	nombre de communes	
< 30	16	17
30 - 40	32	26
40 - 50	38	44
50 - 60	22	23
60 - 70	12	14
70 - 100	5	1
> 100	1	1
	126	126

Pour ces deux années, une seule commune reçoit un montant inférieur à 10 francs par habitant (env. 9 fr./hab.) ; de même une seule commune perçoit un montant supérieur à 100 francs par habitant (106 fr./hab. en 2019, respectivement 112 fr./hab. en 2020).

⁴ Le montant médian ou la médiane est le seuil qui répartit de manière identique le nombre de communes recevant un montant par habitant inférieur (63 communes) et supérieur (63 communes) à ce montant.

3.3.2 Effet de l'instrument des besoins en points de potentiel fiscal

Pour toutes les communes, la péréquation des besoins a un effet positif. On peut alors déterminer l'impact des montants reçus en fonction du potentiel fiscal :

montants reçus en points PF	2019	2020
	nombre de communes	
< 0,50	7	6
0,50 - 1,00	38	33
1,00 - 1,50	43	46
1,50 - 2,00	29	33
2,00 - 2,50	6	6
> 2,50	3	2
	126	126

L'effet moyen est de 1,11 point de potentiel fiscal en 2019 et de 1,20 point en 2020. L'effet minimal se situe à 0,15 point en 2019, à 0,20 point en 2020. L'effet maximal correspond à 3,35 points de potentiel fiscal en 2019, respectivement de 3,73 points en 2020.

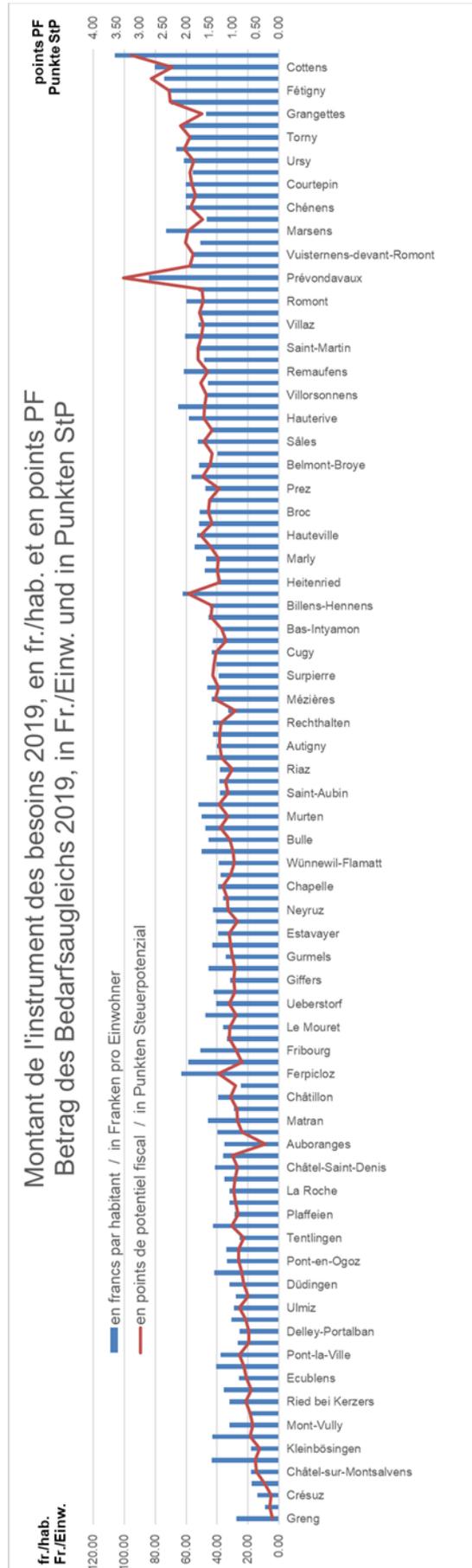
Le tableau suivant reprend, pour les années 2019 et 2020, l'ensemble des résultats, en francs par habitant et en points de potentiel fiscal (le tableau est présenté selon l'ordre croissant des points de potentiel fiscal de l'année 2020). Les deux graphiques qui suivent le tableau illustrent les effets comparatifs par commune, en francs par habitant et en potentiel fiscal.

	montant de l'instrument des besoins / Betrag des Bedarfsausgleichs			
	2019		2020	
	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP	fr./hab. Fr./Einw.	points PF Punkten StP
moyenne / Durchschnitt	46.16	1.11	47.12	1.20
2261 Greng	27.41	0.15	26.34	0.20
2230 Villarsel-sur-Marly	8.95	0.20	8.67	0.20
2130 Crésuz	13.79	0.17	17.79	0.23
2216 Pierrafortscha	17.73	0.30	15.25	0.25
2128 Châtel-sur-Montsalvens	18.08	0.48	15.93	0.43
2043 Sévaz	43.50	0.52	32.55	0.44
2266 Kleinbösingén	18.18	0.42	22.94	0.52
2274 Muntelier	42.99	0.62	40.47	0.59
2284 Mont-Vully	31.84	0.57	31.99	0.59
2300 Plasselb	19.00	0.62	18.27	0.61
2276 Ried bei Kerzers	31.83	0.72	26.95	0.62
2271 Meyriez	35.49	0.59	31.89	0.63
2072 Ecublens	26.04	0.70	22.69	0.64
2174 Avry	40.56	0.76	42.77	0.68
2147 Pont-la-Ville	37.77	0.86	29.81	0.69
2258 Fräschels	26.72	0.65	27.68	0.69
2051 Delley-Portalban	25.42	0.65	29.62	0.74
2163 Val-de-Charney	30.79	0.72	31.55	0.77
2278 Ulmiz	29.30	0.85	29.20	0.81
2295 Bösingén	27.78	0.66	32.13	0.82

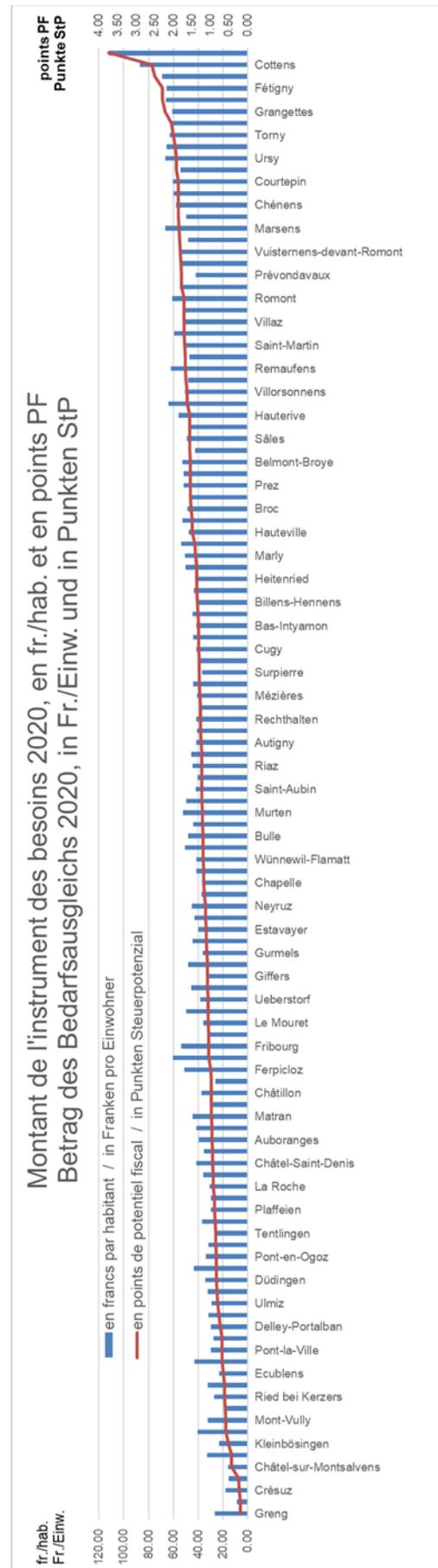
2293	Düdingen	31.97	0.75	34.06	0.84
2183	Corminboeuf	41.66	0.80	43.58	0.84
2122	Pont-en-Ogoz	33.71	0.87	33.58	0.85
2265	Kerzers	34.09	0.86	31.75	0.85
2307	Tentlingen	25.54	0.75	26.15	0.86
2143	Morlon	42.51	1.01	36.93	0.88
2299	Plaffeien	28.57	0.88	29.31	0.89
2200	Grolley	32.01	0.93	29.55	0.89
2149	La Roche	32.04	0.97	30.55	0.92
2129	Corbières	35.25	0.96	35.80	0.93
2325	Châtel-Saint-Denis	41.57	0.90	41.47	0.94
2235	La Sonnaz	35.92	1.01	35.17	0.94
2061	Auboranges	35.36	0.30	39.30	0.96
2153	Sorens	39.71	0.80	41.31	0.96
2208	Matran	45.92	0.90	44.40	0.97
2089	Montet	29.27	0.92	30.23	0.98
2008	Châtillon	39.26	1.04	37.14	0.98
2303	St. Silvester	24.64	0.93	25.75	0.98
2194	Ferpicloz	63.14	1.30	50.90	0.99
2228	Villars-sur-Glâne	58.71	0.80	60.16	1.04
2196	Fribourg	50.96	0.92	53.68	1.04
2292	Brünisried	33.54	1.07	32.58	1.05
2220	Le Mouret	36.19	1.05	35.66	1.07
2197	Givisiez	47.74	0.93	49.33	1.07
2308	Ueberstorf	40.48	1.07	38.28	1.07
2250	Courgevaux	42.45	0.96	45.26	1.07
2294	Giffers	31.48	0.98	33.02	1.07
2198	Granges-Paccot	45.58	0.94	47.76	1.08
2262	Gurmels	34.60	1.00	36.05	1.09
2055	Cheyres-Châbles	42.90	1.05	44.67	1.11
2054	Estavayer	39.44	1.08	39.62	1.11
2305	Schmitten	40.61	0.90	43.05	1.12
2211	Neyruz	42.76	1.10	45.10	1.14
2097	Rue	36.11	1.12	37.15	1.16
2066	Chapelle	39.26	1.21	36.65	1.18
2306	Tafers	37.83	1.04	41.19	1.18
2309	Wünnewil-Flamatt	38.81	0.97	41.33	1.19
2257	Cressier	50.18	0.99	50.63	1.20
2125	Bulle	45.43	1.06	47.76	1.21
2131	Echarlens	47.52	1.26	43.70	1.21
2275	Murten	49.83	1.10	52.02	1.21
2328	Granges	52.01	1.29	49.52	1.23
2041	Saint-Aubin	38.26	1.09	41.91	1.23
2238	Bois-d'Amont	38.41	1.15	40.24	1.24
2148	Riaz	38.23	1.01	44.39	1.24
2135	Gruyères	46.73	1.24	45.30	1.24
2173	Autigny	40.33	1.28	41.45	1.25
2155	Vaulruz	42.49	1.28	40.90	1.26
2301	Rechthalten	42.57	1.26	41.55	1.27
2304	St. Ursen	32.74	0.94	37.89	1.27
2087	Mézières	43.27	1.37	41.04	1.29
2336	Semsaies	46.16	1.31	44.03	1.30
2044	Surpierre	38.84	1.43	36.76	1.30
2068	Châtonnaye	40.73	1.40	37.90	1.30

2011	Cugy	43.40	1.36	41.36	1.31
2134	Grandvillard	42.56	1.14	43.99	1.32
2162	Bas-Intyamou	37.43	1.23	41.15	1.32
2123	Botterens	45.65	1.47	44.20	1.33
2063	Billens-Hennens	44.64	1.45	40.44	1.36
2045	Vallon	62.39	1.97	43.41	1.36
2296	Heitenried	39.70	1.28	42.60	1.37
2022	Gletterens	47.89	1.33	50.19	1.37
2206	Marly	47.26	1.30	50.75	1.41
2145	Le Pâquier	54.72	1.47	53.65	1.41
2137	Hauteville	52.87	1.68	47.60	1.49
2236	Gibloux	51.49	1.45	52.35	1.50
2124	Broc	51.29	1.52	48.61	1.52
2226	Treyvaux	45.31	1.50	46.05	1.53
2237	Prez	47.59	1.29	51.54	1.54
2234	La Brillaz	56.39	1.64	51.78	1.55
2053	Belmont-Broye	51.75	1.49	52.81	1.55
2121	Haut-Intyamou	39.96	1.44	42.39	1.55
2152	Sâles	52.65	1.63	49.24	1.55
2099	Siviriez	43.97	1.45	47.23	1.56
2233	Hauterive	58.21	1.62	55.56	1.56
2321	Attalens	65.00	1.61	63.81	1.62
2114	Villorsonnens	47.07	1.57	50.64	1.63
2272	Misery-Courtion	46.13	1.69	48.19	1.66
2333	Remaufens	61.69	1.54	61.76	1.67
2338	La Verrerie	48.18	1.75	46.92	1.68
2335	Saint-Martin	51.18	1.74	51.62	1.69
2160	Vuadens	60.62	1.67	59.03	1.71
2117	Villaz	52.19	1.64	51.72	1.71
2029	Montagny	51.14	1.71	50.37	1.71
2096	Romont	59.87	1.64	60.57	1.72
2050	Les Montets	52.07	1.66	54.56	1.78
2038	Prévondavaux	84.03	3.35	41.64	1.78
2086	Massonnens	57.54	1.93	54.66	1.79
2113	Vuisternens-devant-Romont	56.76	1.86	54.16	1.82
2138	Jaun	50.74	2.02	47.98	1.84
2140	Marsens	72.77	1.96	66.55	1.85
2035	Nuvilly	46.89	1.65	49.44	1.86
2177	Chénens	60.46	1.90	57.97	1.86
2175	Belfaux	60.38	1.80	59.64	1.86
2254	Courtepin	60.32	1.88	60.53	1.87
2067	Le Châtelard	55.64	1.92	54.26	1.92
2102	Ursy	61.42	1.83	66.33	1.92
2323	Bossonnens	66.46	2.04	65.41	1.96
2115	Torny	58.64	1.91	62.71	2.00
2025	Lully	61.72	2.12	61.70	2.06
2079	Grangettes	47.21	1.66	60.63	2.22
2217	Ponthaux	69.72	2.34	66.00	2.29
2016	Fétigny	71.58	2.37	65.60	2.29
2337	Le Flon	74.39	2.75	68.98	2.49
2186	Cottens	80.43	2.31	86.90	2.58
2027	Ménières	106.20	3.17	112.00	3.73

Graphique 5



Graphique 6



3.4 Résultats de l'évaluation de l'instrument des besoins

À l'instar de l'analyse effectuée pour la péréquation des ressources, la performance de l'instrument des besoins se réfère également à l'article 20 LPFI. Pour rappel :

Art. 20 Évaluation périodique

¹ 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.

3.4.1 Pertinence des variables de gestion

Outre le choix des tâches prises en compte, la péréquation des besoins est fondée sur quatre variables de gestion : les critères de causalité exprimant les besoins par tâches, la pondération de ces critères dans l'ISB, le montant disponible et la formule de répartition.

3.4.1.1 Critères de causalité

Basé sur neuf tâches groupées en six catégories, le système de calcul de la péréquation des besoins utilise six critères de causalité. Dans le cadre de l'analyse de performance, les effets d'un regroupement des deux critères liés à l'enfance ont été étudiés.

Introduit lors du calcul de la péréquation 2019, le critère de causalité de la petite enfance (PENF – proportion des enfants âgés de 0 à 4 ans) a un poids de 3,02% dans l'indice des besoins pour l'année 2020. Son regroupement avec le critère de causalité de la scolarité obligatoire (SCOB – proportion des enfants en âge de scolarité obligatoire), dont le poids dans l'indice des besoins est de 53,80%, résulterait en un indice unique relatif à l'enfance, faisant miroir à l'indice relatif aux personnes âgées (PA80 – proportion des personnes âgées de 80 ans et plus).

Le poids de ce critère unique relatif à l'enfance (ENF) dans l'indice des besoins serait de 56,82% pour 2020. Ce regroupement aurait l'avantage de simplifier le système de calcul mais aurait un impact sur le résultat de la péréquation déterminé, pour chaque commune, par le gain ou la perte d'influence de chacun des critères PENF et SCOB en fonction de leurs poids respectifs.

On observe ainsi que les communes dans lesquelles la proportion des enfants en scolarité obligatoire est élevée alors que la proportion d'enfants de moins de 4 ans est faible seraient préférentiellement affectées par le regroupement des deux critères. À l'inverse une proportion d'enfants de moins de 4 ans élevée couplée à une proportion d'enfants en scolarité obligatoire plus faible serait avantageuse.

	population 2018			ISB partiel SCOB 2020	ISB partiel PENF 2020	ISB total 2020	ISB partiel ENF	ISB total 2020	écart ISB 2020	écart péréquation besoins	
	Total	0 - 4 ans en %	4 - 14 ans en %	4 - 14 ans	0 - 4 ans		0 - 14 ans	0 - 14 ans	avec/sans regroupement	en fr.	en %
Canton	318'514	4.42%	12.22%	53.80	3.02	100.00	56.82	100.00			
Marsens	1'909	3.93%	15.03%	69.67	2.80	112.43	68.04	108.00	-4.43	-20'057.02	-14.86%
Crésuz	382	8.12%	8.38%	33.88	4.41	81.23	48.30	91.24	10.01	4'355.43	59.17%

Les deux exemples ci-dessus illustrent ce constat : Alors que la commune de Marsens, avec une forte proportion d'enfants scolarisés et une proportion d'enfants de moins de 4 ans inférieure à la moyenne cantonale, serait pénalisée par un regroupement des deux critères liés à l'enfance, la commune de Crésuz serait quant à elle avantagée en raison de son fort taux d'enfants en bas âge.

3.4.1.2 Pondération des critères dans le calcul des ISB

Comme déjà mentionné, les dépenses des groupes fonctionnels *1 Ordre public* et *6 Transports et communication* ne sont plus considérées trois fois comme c'était le cas jusqu'au calcul de la péréquation 2018. La pondération des critères dans le calcul des ISB est pertinente ; elle suit, depuis la péréquation 2019, la méthode stricte fondée sur les montants de dépenses communales effectives pour les tâches de référence.

3.4.1.3 Financement de la péréquation des besoins

Le financement de la péréquation des besoins est entièrement à charge du canton (péréquation verticale), à hauteur de 50% du montant disponible pour la péréquation des ressources (péréquation horizontale). Proposition est faite de maintenir cette structure, notamment compte tenu des incertitudes budgétaires futures et des conséquences non encore définitivement chiffrées de la troisième réforme de l'imposition des personnes morales (RIE III).

Les effets de la réforme fiscale ont eu une première conséquence financière sur la péréquation 2023, pour un tiers⁵, et impacteront la totalité du montant de l'instrument des besoins dès 2025. En outre, ce mode de financement établit un lien institutionnel entre les deux formes de péréquation, ce qui entraîne un effet modérateur : les communes ne peuvent demander une hausse de la péréquation des besoins, à charge du canton, que si elles sont prêtes à consacrer deux fois cette augmentation à la péréquation des ressources.

3.4.1.4 Formule de répartition

La répartition du montant disponible pour la péréquation des besoins entre les communes se fait proportionnellement à leur population légale, pondérée par l'ISB. La formule de répartition utilise une puissance $\kappa = 4$, renforçant ainsi la solidarité financière au profit des communes dont les besoins retenus sont élevés.

Une modification de la puissance à la baisse aurait pour effet d'augmenter la dotation des communes qui ont des besoins plus faibles et, inversement, de compenser cette augmentation par une diminution des dotations des communes ayant de forts besoins. Cette démarche irait 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 la puissance à la hausse aurait pour conséquence de renforcer la solidarité financière en faveur des communes avec des ISB élevés au détriment des communes nécessitant de besoins plus faibles.

La formule retenue par la législation avec une puissance $\kappa = 4$ est le résultat d'un consensus voulu par le législateur. Elle s'avère aujourd'hui encore adéquate.

3.4.2 Stabilité de l'instrument des besoins

Au même titre que pour l'instrument des ressources, la prise en compte de trois années successives de données statistiques et de dépenses de référence atténue d'éventuelles variations individuelles d'une année à l'autre. Dans ce sens, une forte variation des données statistiques ne sera prise en compte que pour un tiers dans la péréquation la première année, puis pour deux tiers, enfin en totalité dès la troisième année. De manière identique, l'éventuelle forte variation des dépenses communales totales, retenues pour déterminer la pondération de chaque critère, n'influenceront que de manière progressive le poids de chacun des six indices partiels des besoins, à la hausse ou à la baisse.

⁵ La diminution du montant de la péréquation des ressources 2023 par rapport à celui de 2022 est de 1'021'852 francs, soit -3,09% ; elle est due principalement à la diminution de l'impôt perçu sur le bénéfice des personnes morales. En parallèle, la diminution du montant des besoins constatée entre 2022 et 2023 est de 510'926 francs, soit une diminution relative dans la même proportion que celle des ressources (-3,09%).

Comme relevé précédemment, la stabilité de la péréquation des besoins se confirme aussi dans l'évolution des montants mis à disposition, du fait de son lien direct (50%) avec le montant de l'instrument des ressources.

3.5 Péréquation des besoins : Conclusion de l'évaluation

La première évaluation du système de solidarité financière entre les communes avait permis de corriger certains biais (pondérations), d'ajouter un nouveau critère (PENF – enfants de moins de 4 ans) et d'utiliser des données statistiques annualisées. Ces modifications ont répondu aux souhaits du législateur d'adapter et d'améliorer l'instrument des besoins en tenant compte de conditions nouvelles.

Pour cette seconde évaluation, il est constaté que les critères à examiner répondent en l'état aux objectifs fixés par la législation. Comme relevé, le regroupement en un seul critère relatif à l'enfance ENF – enfants de 0 à 14 ans aurait l'avantage de sa symétrie avec le critère relatif aux personnes âgées de 80 ans et plus (PA80), avec cependant ses effets variables sur les communes.

Toutefois, afin de répondre aux demandes de la Conférence des communes de montagne et du législateur, le point suivant examine deux nouveaux critères susceptibles d'engendrer des besoins spécifiques.

4 Analyse de nouveaux critères des besoins

L'ajout de nouvelles tâches ou de nouveaux critères dans l'instrument des besoins a été envisagé à plusieurs reprises, notamment en lien avec de nouvelles tâches et dépenses inhérentes dévolues aux communes. Ce chapitre analyse deux demandes spécifiques : la longueur du réseau routier communal et le plan directeur cantonal avec son incidence sur l'aménagement du territoire.

4.1 Longueur du réseau routier communal (RCOM)

Depuis la première évaluation de performance de la péréquation intercommunale en 2015, la prise en compte d'un critère relatif à l'importance du réseau routier communal (RCOM) a fait l'objet d'une demande d'évaluation.

4.1.1 Données statistiques de base

Pour que ce nouveau critère soit intégré au calcul de la péréquation, il est nécessaire de disposer de données statistiques officielles et fiables. Or, les données disponibles actuellement sur la longueur des routes communales proviennent des communes elles-mêmes ; bien que validées par le Service des ponts et chaussées (SPC) en 2011, elles demeurent incomplètes. La distinction entre routes communales et autres types de routes ne repose pas sur des critères objectifs. À défaut de statistiques officielles, ce sont les données de 2011 qui ont servi au calcul des effets de l'introduction de ce nouveau critère sur la péréquation.

Afin de pouvoir comparer les communes entre elles, la longueur des routes communales a été mise en relation avec les surfaces bâties de chaque commune. Ces surfaces proviennent du Service des constructions et de l'aménagement du canton de Fribourg (SeCA) et sont mises à jour lors de chaque modification. Le résultat détermine ainsi un nouvel indice RCOM – routes communales représentant pour chaque commune les mètres de routes communales par mètre carré de surface bâtie.

4.1.2 Tâches communales et coûts correspondant

Comme pour les autres critères, l'indice des routes communales doit être mis en relation avec les coûts engendrés par la tâche communale correspondante, à savoir le groupe de comptes *62 Routes communales* (selon le plan comptable MCH1 alors en vigueur au début de l'analyse).

L'ensemble des dépenses du groupe de comptes *6 Transports et communications* est aujourd'hui déjà pris en compte en relation avec les critères de densité (DPOP), de taux d'emploi (TE) et de croissance de la population (CRPOP). Ces trois critères préexistants ont de fait une influence sur les dépenses du groupe de comptes *62*. Celles-ci devraient ainsi être réparties sur quatre critères, à raison d'un quart pour chacun des critères, comme le prévoit la législation en vigueur (art. 13 al. 2bis LPFI). Il en résulte une pondération du critère RCOM de 2,10%.

Le tableau suivant présente les effets de l'introduction du critère RCOM sur les pondérations de chacun des critères de l'ISB :

	pondération actuelle 2020	pondération avec critère RCOM
DPOP	15.16	14.46
TE	5.70	5.00
CRPOP	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62
SCOB	53.80	53.80
PENF	3.02	3.02
RCOM		2.10
	100.00	100.00

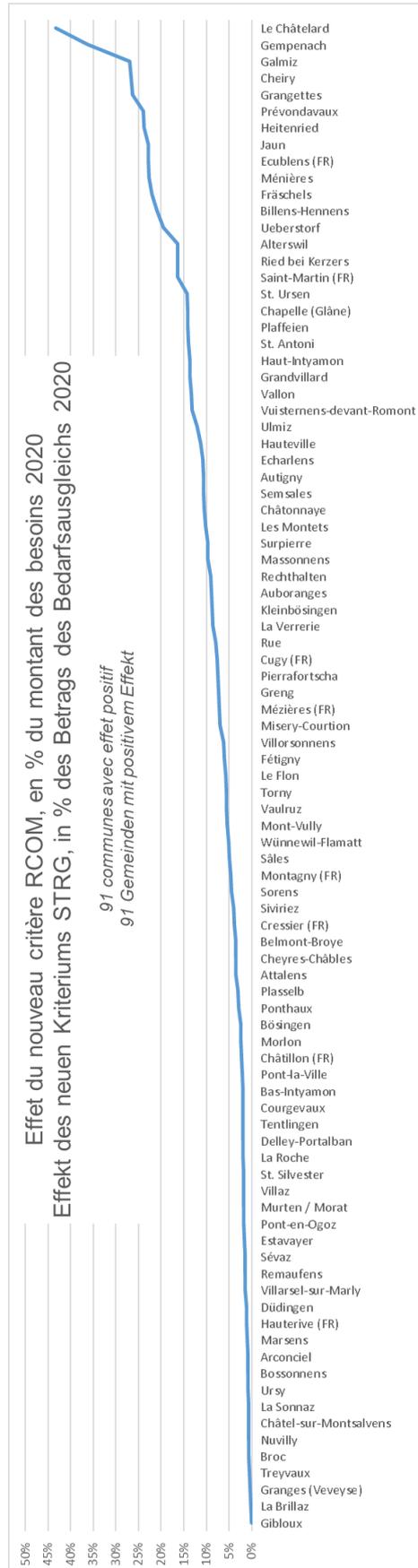
Ce sont ces pondérations qui ont été utilisées pour le calcul des effets de l'introduction du critère RCOM sur le résultat de la péréquation.

4.1.3 Résultats de la prise en compte du critère RCOM

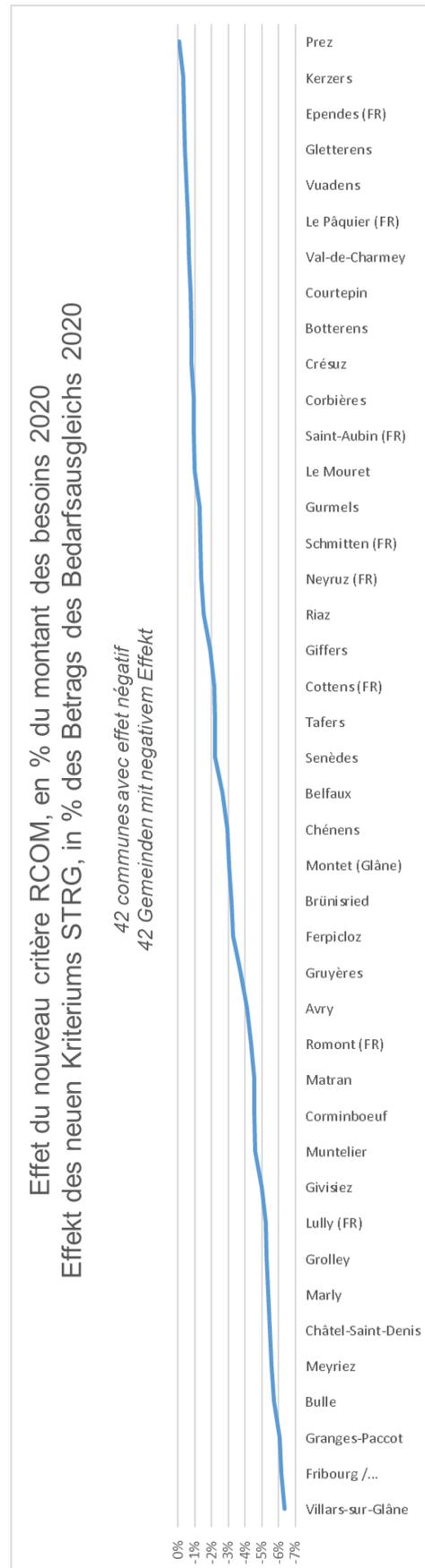
Sur la base de la péréquation 2020 (133 communes), selon les calculs effectués sur la base des données disponibles, 91 communes bénéficieraient de la prise en compte du critère RCOM dans la péréquation et 42 communes verraient le montant qui leur est attribué baisser. Compte tenu du faible poids du critère RCOM, les variations en francs seraient toutefois modérées.

Les graphiques ci-après illustrent les effets de l'intégration de ce nouveau critère, effets présentés en pourcent.

Graphique 7



Graphique 8



À première vue, les communes urbaines seraient de manière générale désavantagées, au profit des communes rurales. Cette observation doit cependant être nuancée.

Parmi les 42 communes sur lesquelles l'introduction du critère RCOM aurait un impact négatif, certaines sont de petite ou moyenne taille et quelques-unes peuvent être considérées comme des communes de montagne, comme Gruyères, Crésuz ou Val-de-Charney. Ceci provient du fait que le rapport entre la longueur des routes communales et la surface bâtie est comparé avec la moyenne cantonale. Cette dernière a une valeur de 0,0382 pour 2018⁶, signifiant que pour chaque m² de surface bâtie dans le canton, il y a 0,0382 mètres de route communale. Une commune rurale ou de montagne devrait en théorie avoir un réseau de routes communales plus important (du fait d'un territoire plus étendu) pour une surface bâtie plus petite, lui donnant ainsi un avantage dans le calcul de la péréquation. Or, certaines communes rurales ayant d'importantes surfaces bâties font exception à cette règle et se trouveraient ainsi préféritées par le critère RCOM tel que calculé dans le cadre de cette évaluation.

Du côté des communes « gagnantes », on observe que les communes de Estavayer et Murten sont les seuls chefs-lieux tirant avantage de la prise en compte du critère RCOM. Sur les 92 communes bénéficiaires, 41 ont une augmentation du montant qui leur est attribué entre 0,07% et 5%, pour 19 communes cette augmentation se situe entre 5% et 10%. Pour 19 autres communes elle est de 10% à 20% et, enfin, 12 communes ont une augmentation supérieure à 20%, avec une progression maximale de 43,33% pour la commune de Le Châtelard.

Les communes les plus avantagées financièrement se distinguent par une surface bâtie faible par rapport à la moyenne cantonale (-90,2% pour la commune de Le Châtelard p.ex.) alors que ce même écart calculé pour la longueur du réseau routier communal est moindre (-47,2% pour Le Châtelard).

À l'opposé, les communes les plus préféritées ont une grande surface bâtie que la longueur du réseau routier communal ne parvient pas à compenser, bien qu'elle soit souvent supérieure à la moyenne cantonale.

Les communes de Estavayer, Murten et Gibloux par exemple, font exception à cette règle : leur réseau de routes communales important leur permet de bénéficier de ce critère malgré une surface bâtie supérieure à la moyenne cantonale. A l'inverse, certaines petites communes sont préféritées du fait d'un réseau routier communal très restreint.

La motivation initiale en faveur de la prise en compte d'un critère de péréquation relatif à la longueur du réseau routier communal était de favoriser les communes se situant en altitude afin de prendre en compte leurs dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes, notamment à cause du déneigement et de dégâts naturels. Or, le critère ne répond que partiellement à cet objectif puisque certaines communes d'altitude se verraient préféritées par l'introduction de ce critère alors que des communes de plaine en bénéficieraient.

Le tableau ci-après présente le résultat de la prise en compte du critère des routes communales RCOM pour un échantillon représentatif de 44 communes. Pour l'ensemble du canton, l'introduction de ce critère engendrerait une augmentation du montant perçu au titre de la péréquation des besoins pour environ deux-tiers des communes (68,42%). Cependant, comme mentionné ci-dessus, il n'y a pas de corrélation claire entre le résultat de l'introduction du critère RCOM et les caractéristiques des communes, que ce soit en termes de taille ou d'altitude.

⁶ Pour le calcul de la péréquation des besoins 2020, les années de référence sont les données 2016, 2017 et 2018 ; 2018 est donc l'année la plus récente prise en compte.

	routes en m	surface bâtie en m2	R / B	écart péréquation		ISB partiel RCOM
	R (2010)	B (2018)		fr.	%	
Canton	3'926'001	102'839'493	0.038			2.10
Fribourg / Freiburg	68'198	5'280'308	0.013	-125'527.31	-6.18%	0.71
Granges-Paccot	14'909	1'002'703	0.015	-11'087.57	-6.06%	0.82
Bulle	71'000	5'537'930	0.013	-66'703.60	-5.74%	0.71
Lully (FR)	3'368	499'492	0.007	-3'701.67	-5.20%	0.37
Matran	13'021	755'209	0.017	-3'188.52	-4.55%	0.95
Romont (FR)	31'595	1'955'221	0.016	-14'268.32	-4.36%	0.89
Gruyères	17'985	1'108'260	0.016	-3'681.09	-3.70%	0.89
Ferpicloz	2'300	129'862	0.018	-445.94	-3.29%	0.97
Tafers	27'627	1'070'622	0.026	-4'118.10	-2.19%	1.42
Giffers	13'706	558'321	0.025	-1'041.35	-1.90%	1.35
Courtepin	65'103	2'054'968	0.032	-2'381.12	-0.72%	1.74
Val-de-Charmey	32'067	1'210'738	0.026	-511.09	-0.64%	1.46
Ependes (FR)	11'873	409'170	0.029	-116.89	-0.35%	1.60
Kerzers	57'572	1'658'077	0.035	-468.02	-0.29%	1.91
Prez	26'755	878'548	0.030	-50.58	-0.04%	1.68
Gibloux	105'532	3'106'892	0.034	281.91	0.07%	1.87
Châtel-sur-Montsalvens	4'750	154'176	0.031	34.55	0.69%	1.70
Düdingen	79'490	1'991'349	0.040	3'326.55	1.18%	2.20
Villarsel-sur-Marly	2'060	64'375	0.032	9.09	1.40%	1.76
Estavayer	161'795	3'817'117	0.042	6'402.89	1.62%	2.33
Murten / Morat	101'056	2'323'082	0.044	8'279.15	1.71%	2.39
La Roche	34'276	872'710	0.039	1'023.59	1.84%	2.16
Bas-Intyamon	30'251	746'700	0.041	1'234.19	1.93%	2.23
Ponthaux	12'299	279'393	0.044	1'493.61	2.91%	2.42
Belmont-Broye	118'088	2'254'933	0.052	10'434.01	3.52%	2.88
Siviriez	35'790	734'918	0.049	4'436.81	4.02%	2.68
Mont-Vully	110'317	1'968'240	0.056	7'191.74	5.47%	3.08
Fétigny	27'562	436'913	0.063	4'236.14	6.00%	3.47
Grengr	3'660	59'373	0.062	341.00	7.29%	3.39
Pierrafortscha	10'197	194'628	0.052	176.89	7.41%	2.88
Rue	30'921	491'373	0.063	4'484.71	7.88%	3.46
Rechthalten	22'311	329'151	0.068	4'156.09	9.07%	3.73
Châtonnaye	19'912	267'222	0.075	3'387.53	10.45%	4.10
Hauteville	16'315	211'950	0.077	3'611.55	11.22%	4.24
Ulmiz	11'612	147'067	0.079	1'526.32	12.13%	4.34
Grandvillard	28'010	324'222	0.086	5'061.08	13.65%	4.75
Haut-Intyamon	86'855	1'021'316	0.085	9'185.28	13.68%	4.68
Plaffeien	128'225	1'504'247	0.085	14'883.00	14.09%	4.69
Chapelle (Glâne)	9'662	109'972	0.088	1'658.49	14.18%	4.83
St. Ursen	30'540	342'061	0.089	7'351.50	14.25%	4.91
Saint-Martin (FR)	26'100	255'799	0.102	8'609.55	16.30%	5.61
Jaun	53'340	437'132	0.122	6'938.33	22.91%	6.71
Cheiry	31'862	225'117	0.142	5'504.56	26.69%	7.79
Le Châtelard	15'600	75'992	0.205	8'183.88	43.33%	11.30

4.1.4 Prise en compte du critère RCOM et du critère regroupé ENF

Comme expliqué ci-dessus, l'éventuel regroupement des critères liés à l'enfance (ENF = PENF + SCOB) modifierait le résultat de la péréquation intercommunale en raison du gain ou de la perte d'influence de chacun des critères en fonction de leurs poids respectifs pour chacune des communes.

Couplé à l'introduction du nouveau critère RCOM, ce regroupement modifierait ainsi également le résultat final de la répartition, où la pondération de trois critères techniques DPOP, TE et CRPOP serait diminuée au bénéfice d'un quatrième critère technique RCOM.

	pondération actuelle 2020	pondération avec critère ENF unique	critère RCOM et critère ENF
DPOP	15.16	15.16	14.46
TE	5.70	5.70	5.00
CRPOP	5.70	5.70	5.00
PA80	16.62	16.62	16.62
SCOB	53.80		
PENF	3.02		
ENF		56.82	56.82
RCOM			2.10
	100.00	100.00	100.00

Enfin, il est important de rappeler qu'il n'existe en l'état pas d'outil permettant de déterminer de manière objective les différentes catégories de routes construites sur les territoires communaux, ni par ailleurs leur longueur. En considérant la pondération qui serait appliquée à ce nouveau critère des besoins (un peu plus de 2%) et de ce fait du faible impact financier pour l'ensemble des communes, il paraît difficilement justifiable de développer une application relativement coûteuse pour des effets limités.

4.2 Plan directeur cantonal et aménagement du territoire

Dans le postulat 2021-GC-93⁷, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert proposaient d'évaluer les conséquences du plan directeur cantonal, constatant que la législation sur l'aménagement du territoire s'oriente vers le développement des centres urbains au détriment des communes des régions périphériques.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelait que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. Anticiper les effets du plan directeur cantonal et de la législation sur l'aménagement du territoire suppose de définir des effets non concrets, non chiffrables et impossible à estimer. Cela irait à l'encontre des conditions préalables nécessaires à l'instauration, par exemple, d'un nouveau critère objectif des besoins (voir Conclusion du présent rapport) et remettrait en question l'objectivité du système, sa stabilité et sa cohérence.

D'autres instruments légaux doivent être actionnés, considérant que la péréquation est un outil de solidarité financière reposant sur des données et critères objectifs et déterminés. Toutefois les effets de la politique de développement influent à terme sur les résultats de la péréquation, tant dans l'instrument des ressources (nouveaux contribuables physiques ou morales) que dans celui des besoins (croissance démographique, taux d'emploi, densité, etc.).

⁷ 2021-GC-93 / Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David : Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

5 Conclusion : Objectivité et efficacité du système de péréquation financière intercommunale

La mise en œuvre d'un système de péréquation financière intercommunale efficace et objectif suppose un certain nombre de critères respectant la volonté du législateur. Dans ce sens, le système de solidarité financière entre les communes fribourgeoises, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011, s'appuyait sur les conditions préalables que l'on peut résumer ainsi :

- > La péréquation doit être transparente : chaque commune connaît les montants qu'elle doit verser ou qu'elle doit recevoir. Pour ce faire, il était nécessaire de passer d'un système de péréquation indirecte (par le biais des charges liées cantonales et régionales, ainsi que des subventions cantonales octroyées) à une péréquation directe (montant versé directement).
- > Deux instruments distincts et indépendants sont établis : l'instrument des ressources et l'instrument des besoins.
- > Le rapport de chaque instrument est resté identique à celui du système précédent : le montant des ressources est le double du montant des besoins, la proportion 2/3 ressources et 1/3 besoins est maintenue.
- > Le montant redistribué dans l'instrument des ressources correspondait au montant existant dans le système précédent (jusqu'en 2010 : système de capacité financière et classification des communes). Le montant doit évoluer dans la même proportion que le potentiel fiscal de référence.
- > Le montant dévolu à l'instrument des besoins est un montant complémentaire par rapport au système péréquatif précédent. Il est totalement financé par l'Etat et bénéficie à toutes les communes.
- > Les données prises en compte pour déterminer les indices IPF et ISB sont objectives, publiées et non manipulables par les communes. Elles sont tirées de statistiques officielles mises à jour régulièrement.
- > La péréquation est calculée annuellement.

Pour toutes ces conditions évoquées – et respectées – par la législation sur la péréquation financière intercommunale, mais également grâce à sa simplicité et à la symétrie de détermination des deux instruments, le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg est un outil de solidarité financière reconnu et efficace en Suisse.

L'efficacité du système résulte également de sa stabilité et du parallélisme entre les deux instruments, que l'on peut schématiser comme suit :

Instrument des ressources	Instrument des besoins
8 impôts représentatifs → potentiel fiscal statistiques fiscales sur 3 ans	6 critères → dépenses de 9 tâches communales données statistiques sur 3 ans
IPF - indice du potentiel fiscal	ISB - indice synthétique des besoins
<ul style="list-style-type: none"> • montant de la péréquation des ressources: 32,06 mio fr. (2023) = 2,5% du potentiel fiscal • répartition horizontale directe: 29 communes contributrices → 97 communes bénéficiaires • formule proportionnelle de répartition 	<ul style="list-style-type: none"> • montant de la péréquation des besoins: 16,03 mio fr. (2023) = 50% du montant des ressources • répartition verticale directe: État → 126 communes bénéficiaires (<i>toutes</i>) • formule progressive de répartition
<i>montant(s) à libre disposition des communes bénéficiaires</i>	

Tout système de péréquation financière est perfectible et doit s'adapter aux nouvelles législations mises en œuvre par le législateur. Le système fribourgeois n'y fait pas exception, il est évolutif et a par ailleurs déjà été modifié depuis son introduction en 2011. Il s'agit toutefois de rappeler qu'il est le fruit de consensus et de compromis entre les différentes collectivités impactées par cette législation : petites, moyennes et grandes communes, communes rurales, de montagne et urbaines, communes à faible, moyenne et forte capacité fiscale, etc. Il est de ce fait important d'analyser de manière globale – non pas partielle ni individuelle – les effets consécutifs à la prise en compte d'éventuels nouveaux critères péréquatifs.

Service des communes SCom

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

Amt für Gemeinden GemA

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

—