

# La péréquation financière intercommunale pour l'année 2020

—  
info'SCom 19/2019



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom  
Amt für Gemeinden GemA





# La péréquation financière intercommunale pour l'année 2020

Introduction .....	3
1. Péréquation des ressources .....	3
1.1. Données statistiques .....	3
1.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'IPF .....	4
1.3. Répartition du montant de la péréquation des ressources.....	4
2. Péréquation des besoins.....	5
2.1. Critères des besoins et données statistiques .....	5
2.2. Pondération des indices partiels et calcul de l'ISB.....	7
2.3. Répartition du montant des besoins.....	7
3. Résultats et publication .....	8
4. Évolution future de la péréquation.....	9
5. Documentation .....	9
Annexe	
Ordonnance du 24 septembre 2019 sur la péréquation financière intercommunale pour l'année 2020 (OPFI 2020)	

Fribourg, septembre 2019



## Introduction

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (RSF 142.1) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011. La péréquation financière intercommunale assure la solidarité financière entre les communes grâce aux deux instruments distincts que sont la **péréquation des ressources** et la **péréquation des besoins**. Le 21 mars 2018, le Grand Conseil a modifié la législation, répondant ainsi à la disposition légale soumettant la loi sur la péréquation à une évaluation périodique (art. 20 LPFI).

Cette publication a pour but de rappeler les bases légales, les modalités de calcul des indices et des montants ainsi que les résultats pour l'année 2020. L'ordonnance d'exécution de la loi (OPFI) (RSF 142.11) annexée en règle les détails ; elle est mise à jour et publiée chaque année.

## 1. Péréquation des ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument définit les ressources fiscales potentielles prises en compte afin de mesurer les différences entre les communes. Il est à souligner que l'instrument des ressources n'a pas fait l'objet de modification lors de la première évaluation.

### 1.1. Données statistiques

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

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

Les rendements de ces impôts sont calculés au taux de l'impôt cantonal de base ou, à défaut, à un taux standardisé, ceci pour neutraliser l'effet des coefficients communaux (art. 4 LPFI), ceux-ci résultant du choix de la commune. De plus, les rendements, calculés en franc par habitant, se basent sur les trois dernières années pour lesquelles les statistiques fiscales sont disponibles, en l'occurrence, pour la péréquation des ressources 2020, les **années fiscales 2015, 2016 et 2017**.

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

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

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

Impôts	Ressources 2015 + 2016 + 2017	Taux de pondération
Impôt sur le revenu des personnes physiques	2'273'180'783	62.92%
Impôt sur la fortune des personnes physiques	253'935'610	7.03%
Impôt sur le bénéfice des personnes morales	430'316'977	11.91%
Impôt sur le capital des personnes morales	80'804'327	2.24%
Part de l'impôt à la source	79'081'968	2.19%
Impôt sur les prestations en capital	60'210'759	1.66%
Contribution immobilière	372'357'903	10.31%
Part de l'impôt sur les véhicules à moteur	62'847'765	1.74%
<b>Total</b>	<b>3'612'736'092</b>	<b>100.00%</b>

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

Le montant global de la péréquation des ressources découle d'un choix du législateur : le montant initial devait correspondre au volume calculé dans le système de péréquation indirecte prévalant précédemment. L'analyse des volumes des années antérieures démontre qu'ils représentaient environ 2,5 % du montant global des ressources potentielles de la dernière année prise en compte. C'est donc ce pourcentage qui a été fixé dans la loi (art. 6 LPFI) ; cela permet dès lors d'adapter annuellement le montant au titre de la péréquation des ressources parallèlement à l'évolution des rendements fiscaux. Ainsi pour l'année 2020, le potentiel fiscal 2017 des huit impôts représentatifs étant de 1 226 569 356 francs, le montant de l'instrument des ressources est de 30 664 234 francs (art. 2 OPFI).

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

Le critère de répartition entre les communes contributrices (art. 7 LPFI) et entre les communes bénéficiaires (art. 8 LPFI) est proportionnel : chaque commune paie ou reçoit le montant résultant du chiffre de sa population dite légale la plus récente connue, soit 2018 (art. 3 al. 2 et art. 6 al. 2 OPFI) pondéré par son IPF.

## 2. Péréquation des besoins

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

Comme développé ci-dessous, l'instrument des besoins a fait l'objet de modifications lors de la première évaluation, dès l'année 2019, 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.

### 2.1. Critères des besoins et données statistiques

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

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique sur 10 ans
- > nombre de personnes âgées de 80 ans et plus
- > nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire
- > nombre d'enfants de moins de 4 ans

Au même titre que la péréquation des ressources, les critères de la péréquation des besoins se réfèrent aux données statistiques des trois années de référence les plus récentes connues, en l'occurrence pour 2020 les **données statistiques 2016, 2017 et 2018**.

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

#### Densité de la population

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

#### Taux d'emploi

Jusqu'en 2011, il n'existait pas de statistiques annuelles des emplois ; la statistique – quinquennale – utilisée jusqu'alors était le nombre d'emplois à plein temps du *Recensement fédéral des entreprises* (selon les dernières données publiées).

Cette statistique a été remplacée dès 2012 par la publication annuelle de l'Office fédéral de la statistique du nombre d'équivalents plein-temps. Ces nouvelles données font dès lors l'objet de la première réforme de la LPFI.

## Croissance démographique

Elle est exprimée par le rapport entre le taux de croissance de la commune et celui du canton, calculée sur la période de 10 ans et prise en compte pour moitié. Pour la péréquation 2020, l'évolution sérielle sur 10 ans concerne les années 2006-2016, 2007-2017 et 2008-2018.

## Personnes âgées de 80 ans et plus

Depuis 2010, l'Office fédéral de la statistique (OFS) est en mesure de publier annuellement les chiffres de la population, par commune et par âge (en conséquence par tranche d'âges de population), grâce au registre harmonisé des personnes (HarmPers) dont sont dotées les communes. Conformément à l'article 17 al. 1 LPFI, c'est la notion de la population dite légale qui est prise en compte pour tous les critères, donc également celui des personnes âgées de 80 ans et plus. La notion de domicile légal signifie concrètement que c'est la commune où les papiers sont déposés qui est considérée comme étant la commune de domicile. À noter que les critères de dépôt des papiers sont ceux de la législation spéciale, soit la législation sur le contrôle des habitants.

## Enfants en âge de scolarité obligatoire

On prend en compte les enfants ayant leur domicile légal dans la commune et qui sont âgés de 4 à 14 ans révolus au 31 décembre 2018. À noter que le nombre d'enfants pris en compte est l'effectif d'enfants de cette tranche d'âge et non pas l'effectif des enfants scolarisés.

## Enfants âgés de moins de 4 ans

L'évolution des législations et des politiques sociales implique une nouvelle tâche communale relative aux structures d'accueil de la petite enfance, en l'occurrence les structures d'accueil extrafamilial de jour. Ainsi ce besoin, avec comme critère de causalité le « nombre d'enfants de moins de 4 ans », est le sixième indice intégré dans le calcul de l'ISB.

Les dépenses relatives aux structures d'accueil extrafamilial de jour concernent les structures d'accueil (crèches) destinées aux enfants de moins de 4 ans qui ne sont donc pas en âge de scolarité obligatoire (loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour ; LStE, RSF 835.1).

Du point de vue communal, les dépenses sont comptabilisées dans la rubrique spécifique *540 Structures d'accueil extrafamilial de jour*. Il y a donc lieu de les distinguer des dépenses relatives aux structures d'accueil extrascolaires qui concernent celles des enfants scolarisés, dépenses comptabilisées dans la rubrique comptable *219 Structures d'accueil extrascolaire* et intégrées dans le critère « enfants en âge de scolarité obligatoire ».



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

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, inférieurs pour les communes en-dessous de cette moyenne.

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

Critères	Tâches communales	Dépenses nettes 2016 + 2017 + 2018	Taux de pondération
Densité de la population	1 Ordre public (1/3)	272'691'805	15.16%
	6 Transports et communications (1/3)		
	58 Aide sociale		
Taux d'emploi	1 Ordre public (1/3)	102'509'728	5.70%
	6 Transports et communications (1/3)		
Croissance démographique	1 Ordre public (1/3)	102'509'728	5.70%
	6 Transports et communications (1/3)		
Personnes âgées de 80 ans et plus	41/57 Établissements médico-sociaux pour personnes âgées	298'773'212	16.62%
	44 Soins ambulatoires		
Enfants en âge de scolarité obligatoire	20 École enfantine	967'424'518	53.80%
	21 Cycle scolaire obligatoire (primaire et secondaire), y.c. Transports scolaires (217)		
	22 Écoles spécialisées		
Enfants âgés de moins de 4 ans	54 Structures d'accueil extrafamilial de jour	54'262'196	3.02%
<b>Total</b>		<b>1'798'171'187</b>	<b>100.00%</b>

## 2.3. Répartition du montant des besoins

Chaque commune est bénéficiaire dans la péréquation des besoins ; la répartition entre les communes est calculée en fonction de la population dite légale la plus récente connue, soit 2018 (art. 6 al. 2 OPFI), pondérée par l'ISB, ce dernier étant élevé à la puissance 4 (art. 16 LPFI). Cette formule a pour effet d'accroître plus fortement les montants par habitant des communes dont l'ISB, supérieur à 100,00 points, s'éloigne de cette moyenne.

Le volume annuel de la péréquation des besoins est fixé à 50% de celui de la péréquation des ressources, soit 15 332 117 francs pour 2020 (art. 14 LPFI). Ce montant est financé exclusivement par l'État : la péréquation des besoins est donc strictement verticale (art. 15 LPFI).

### 3. Résultats et publication

La péréquation financière intercommunale est établie annuellement. Les résultats sont communiqués sous forme d'ordonnance publiée au plus tard début octobre, mentionnant par commune les indices IPF et les montants à recevoir ou à payer au titre de la péréquation des ressources, ainsi que les indices ISB et les montants à recevoir au titre de la péréquation des besoins.

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

<b>Péréquation des ressources 2020</b>		
<b>Somme total transférée : 30,66 millions de francs</b>		
<b>Catégorie de communes</b>	<b>Communes contributrices</b>	<b>Communes bénéficiaires</b>
Nombre de communes (2020) : 133	29 communes	104 communes
Population totale (2018) : 318'514	soit 132'269 habitants	soit 186'245 habitants
IPF minimum	101,77 Delley-Portalban	59,44 Prévondavaux
IPF maximum	450,93 Greng	99,13 Fräschels
<i>Montant par habitant :</i>		
- minimum	18 fr./hab. Delley-Portalban	9 fr./hab. Fräschels
- maximum	3'641 fr./hab. Greng	416 fr./hab. Prévondavaux
<i>Montant absolu :</i>		
- minimum	21'080 fr. Delley-Portalban	4'141 fr. Fräschels
- maximum	9'716'245 fr. Villars-sur-Glâne	1'203'884 fr. Courtepin

Dans l'instrument des ressources, il est constaté que les communes de Cheyres-Châbles, contributrice en 2019, devient bénéficiaire en 2020 ; il n'y a pas de changement dans le sens inverse.

<b>Péréquation des besoins 2020</b>	
<b>Somme total octroyée : 15,33 millions de francs (50% des ressources)</b>	
ISB minimum	64,63 Villarsel-sur-Marly
ISB maximum	125,17 Ménières
<i>Montant par habitant :</i>	
- minimum	8 fr./hab. Villarsel-sur-Marly
- maximum	109 fr./hab. Ménières
<i>Montant absolu :</i>	
- minimum	649 fr. Villarsel-sur-Marly
- maximum	2'031'926 fr. Fribourg

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

## 4. Évolution future de la péréquation

L'article 20 LPFI prévoit l'évaluation périodique du système de péréquation. Tous les quatre ans, une telle évaluation doit être effectuée. Le processus d'évaluation doit notamment examiner la performance des instruments et la pertinence des critères.

Les travaux de la première évaluation ont permis d'adapter le système aux nouvelles politiques cantonales et aux nouvelles données statistiques et revenir à une pondération plus stricte des critères des besoins. Dans les prochains mois, la péréquation financière intercommunale fera l'objet d'une nouvelle évaluation avec, potentiellement à la clé, de nouvelles adaptations. La péréquation financière intercommunale est donc un système moderne et évolutif de la solidarité entre les communes, prenant en compte les nouvelles ressources et les nouveaux besoins.

## 5. Documentation

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

**Service des communes SCom**

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg  
[www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)

**Amt für Gemeinden GemA**

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg  
[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema)

—