

Péréquation financière intercommunale

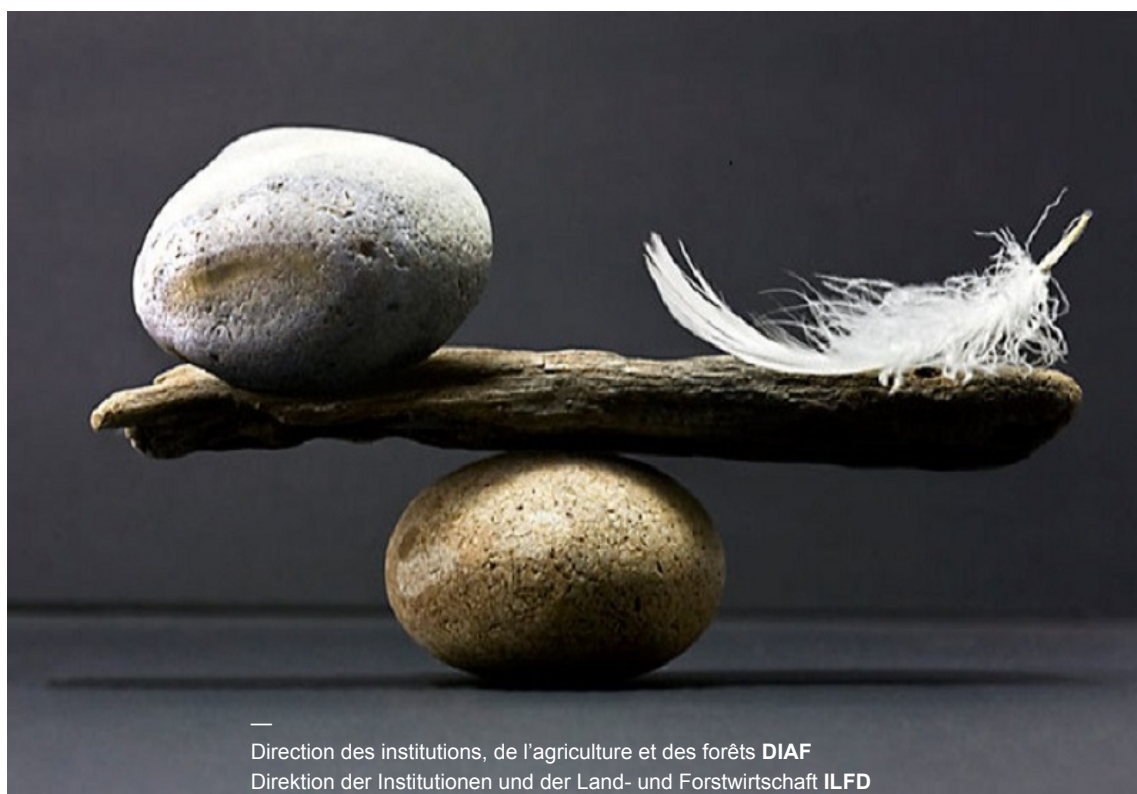
Méthode de calcul des indices et des montants

*Publication de référence
Septembre 2020*



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

Méthode de calcul des indices et des montants

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	5
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. Évolution future de la péréquation	8
4. Documentation	8

Septembre 2020

Introduction

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (RSF 142.1) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011. 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. L'ordonnance d'exécution de la loi (OPFI) (RSF 142.11) 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 disponibles¹.

¹ Pour exemple, la péréquation des ressources 2021 est déterminée sur la base des années fiscales 2016, 2017 et 2018.

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.

Exemple pour la péréquation des ressources 2021

Impôts		Ressources 2016 + 2017 + 2018	Taux de pondération
Impôts sur le revenu des personnes physiques	RPP	2'315'831'996	62.56%
Impôts sur la fortune des personnes physiques	FPP	257'413'299	6.95%
Impôts sur le bénéfice des personnes morales	BPM	448'940'196	12.13%
Impôts sur le capital des personnes morales	CPM	86'623'196	2.34%
Part de l'impôt à la source	ISO	79'760'150	2.15%
Impôt sur les prestations en capital	IPC	65'227'072	1.76%
Contribution immobilière	VFI	384'190'086	10.38%
Part de l'impôt sur les véhicules à moteur	VHC	64'047'556	1.73%
Total		3'702'033'551	100.00%

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

Le montant global de la péréquation des ressources découle d'un choix du législateur : le montant initial devait correspondre au volume calculé dans le système de péréquation indirecte prévalant précédemment. L'analyse des volumes des années antérieures démontrait qu'ils représentaient environ 2,5 % du montant global des ressources potentielles de la dernière année 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 fiscaux².

² Pour exemple, pour l'année 2021, le potentiel fiscal 2018 des huit impôts représentatifs étant de 1'264'735'009 francs, le montant de l'instrument des ressources est de 31'618'375 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 (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 connues³.

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.

³ Pour exemple, la péréquation des besoins 2021 est déterminée sur la base des données statistiques 2017, 2018 et 2019.

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 ont fait 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 moitié⁴.

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 de chaque année de référence. 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 *5451 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 *2180 Structures d'accueil extrascolaire* et intégrées dans le critère « enfants en âge de scolarité obligatoire ».

⁴ Pour exemple, pour la péréquation 2021, l'évolution sérielle sur 10 ans concerne les années 2007-2017, 2008-2018 et 2009-2019.

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.

Exemple pour la péréquation des besoins 2021

Critères		Tâches communales		Dépenses nettes 2017 + 2018 + 2019	Taux de pondération
Densité de la population	DPOP	1	Ordre public (1/3)	289'806'437	15.63%
		6	Transports et communications (1/3)		
		58	Aide sociale		
Taux d'emploi	TE	1	Ordre public (1/3)	104'696'755	5.65%
		6	Transports et communications (1/3)		
Croissance démographique	CRPOP	1	Ordre public (1/3)	104'696'755	5.65%
		6	Transports et communications (1/3)		
Personnes âgées de 80 ans et plus	PA80	41/57	Établissements médico-sociaux	304'617'004	16.43%
		44	Soins ambulatoires		
Enfants en âge de scolarité	SCOB	20	<i>Cycle scolaire obligatoire</i> École infantine	993'990'949	53.61%
		21	École primaire et école secondaire y.c. transports scolaires		
		22	Écoles spécialisées		
Enfants âgés de moins de 4 ans	PENF	54	Structures d'accueil extrafamilial de jour	56'322'640	3.03%
Total				1'854'130'540	100.00%

2.3. Répartition du montant des besoins

Chaque commune est bénéficiaire dans la péréquation des besoins ; la répartition entre les communes est calculée en fonction de la population dite légale la plus récente connue (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 ressources⁵, (art. 14 LPFI). Ce montant est financé exclusivement par l'État : la péréquation des besoins est donc strictement verticale (art. 15 LPFI).

⁵ Pour exemple :

Pour la péréquation 2021, le montant des besoins est de 50% de 31'618'375 francs, soit 15'809'188 francs.

3. 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.

4. 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.

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

—