Message 2017-DIAF-50 11 décembre 2017

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la péréquation financière intercommunale

1. Introduction **1**

2. Instruments parlementaires et autres interventions **2**
2.1. Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11) 2
2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11) 2
2.3. Autres interventions et requêtes 3

3. Rapport du groupe de travail **3**
3.1. Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale 3
3.2. Résultats du Rapport d'évaluation 4
3.2.1. Première partie: La péréquation des ressources 4
3.2.2. Deuxième partie: La péréquation des besoins 4
3.2.3. Troisième partie: Nouveaux indicateurs 4
3.2.4. Quatrième partie: Synthèse et propositions 5

4. Procédure de consultation **5**

5. Commentaire des modifications légales **6**

6. Conséquences du projet **8**
6.1. Conséquences pour l'Etat 8
6.1.1. Conséquences financières 8
6.1.2. Autres conséquences 9
6.2. Conséquences financières pour les communes 9

7. Conformité du projet au droit supérieur **9**

8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes **9**

9. Appréciation sous l'angle du développement durable **9**

1. Introduction

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

La péréquation financière assure la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts:

> La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument détermine les ressources prises en compte afin de mesurer les différences entre les communes. L'instrument des ressources mesure pour chaque commune un indice du potentiel fiscal (IPF) calculé sur la base des huit types d'impôts réguliers qui procurent l'essentiel des ressources communales.

> La péréquation des besoins est l'instrument visant le volet des dépenses. Pour mesurer les différences des besoins entre les communes, dix tâches ont été retenues

exprimées à l'aide de cinq critères. L'instrument des besoins est défini par l'indice synthétique des besoins (ISB), addition des cinq critères partiels.

Le principe d'une évaluation périodique figure de manière générale dans les lois récentes de péréquation financière. Cet instrument permet de mesurer les effets d'une loi, ou à tout le moins de les estimer et de proposer des ajustements nécessaires. Ainsi l'article 20 LPFI prévoit l'évaluation périodique du système de péréquation. Tous les quatre ans, une telle évaluation doit être effectuée, la première devant intervenir après trois ans d'application au plus tard. Le processus d'évaluation doit notamment examiner les objectifs et la performance de chaque instrument, la pertinence des critères et leur pondération.

Afin de ressortir des résultats plausibles de la première évaluation, il était indispensable de disposer et de comparer des données sur plusieurs années. En raison du décalage de deux ans pour la publication des statistiques fiscales, le premier examen de performance de la péréquation n'a pu être effectué qu'à fin 2014, avec les données fiscales fiables et vérifiées pour les années 2011 et 2012. La prochaine évaluation périodique, à fin 2018, permettra d'étendre l'analyse avec quatre années supplémentaires, soit de 2013 à 2016.

Les travaux relatifs à cette évaluation ont abouti à un rapport (cf. chap. 3 ci-dessous) dont les résultats et les conclusions ont fait l'objet de propositions de modification de la LPFI (avant-projet), accompagnées d'un rapport explicatif mis en consultation. Les résultats de la procédure de consultation ont été analysés et ont donné lieu au projet de loi modifiant la LPFI et au présent message (cf. chap. 4 ci-dessous).

2. Instruments parlementaires et autres interventions

La mise en œuvre de la péréquation financière a suscité un certain nombre d'interventions, tant au niveau du Grand Conseil qu'individuellement de la part de certaines communes. Précédemment, lors des travaux de la réforme du système péréquatif, plusieurs demandes ont été émises afin d'y intégrer certains éléments spécifiques. On rappelle ci-dessous les interventions et requêtes, ainsi que les suites qui leur ont été données.

2.1. Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11)

Hormis les différences entre les effets financiers nets annoncés et ceux constatés en raison du changement de système (de la classification à la péréquation), le député s'inquiétait du fait que les communes dont la capacité financière est la plus faible sont pénalisées avec la péréquation et demande quelles mesures seront prises pour remédier à ces distorsions.

Il a été rappelé que la réforme du système de solidarité avait notamment pour but une redistribution plus favorable aux communes centres – en partie au détriment des communes dites rurales – par le biais de la péréquation des besoins. En général, il était constaté que les communes centres contribuaient fortement financièrement au système de classification. La péréquation des besoins doit corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (enfants en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées).

La loi étant susceptible d'être adaptée à la suite de la première évaluation, il a été précisé que les critères du système seront alors réexaminés afin d'en corriger les éventuelles distorsions.

2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11)

Afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques des communes de montagne, les motionnaires invitaient le Conseil d'Etat à modifier la loi sur la péréquation en intégrant deux critères supplémentaires, prenant en considération la longueur des routes (critère infrastructurel) et l'altitude (critère géo-topographique). En outre, ils demandaient d'anticiper la première évaluation du système de péréquation sans attendre le délai de trois ans fixé par la loi, arguant que la portée du nouveau système de péréquation est trop importante dans ses effets financiers.

La prise en compte du critère de longueur des routes communales a été préconisée, tant au sein du Comité de pilotage du projet de réforme que lors des délibérations du Grand Conseil. Il était cependant relevé la difficulté de son utilisation en raison de l'inexistence, en l'état, de statistiques fiables en la matière. En fonction de l'avancement des travaux quant à l'établissement d'un inventaire routier susceptible de répondre aux conditions de neutralité, d'objectivité et de fiabilité des statistiques disponibles, la prise en compte de ce nouveau critère devrait être examinée lors de la première évaluation de la péréquation.

Se basant sur les réserves émises par les experts concepteurs de la réforme de la péréquation intercantonale, la prise en compte du critère de l'altitude soulevait la question de sa pertinence et notamment quelles charges supplémentaires pour les communes pouvaient être imputées à ce critère.

Le Conseil d'Etat relevait enfin que l'évaluation d'un système de péréquation nécessite un minimum de recul pour en analyser la pertinence de ses critères et ses effets financiers. Anticiper cette évaluation après une seule année d'application ne permettrait aucunement cette analyse objective.

2.3. Autres interventions et requêtes

À l'instar de la question et de la motion mentionnées ci-dessus, des communes sont intervenues auprès du Conseil d'Etat notamment pour l'introduction d'un critère géo-topographique et la meilleure prise en compte des communes périphériques par rapport aux communes centres. Ces questions ayant été traitées dans les deux instruments parlementaires, on rappellera par contre ici deux requêtes qui ont fait par ailleurs l'objet d'une analyse approfondie de cette première évaluation.

Critère de l'aide sociale

Le Comité de pilotage accompagnant les travaux de réforme de la péréquation, le Conseil d'Etat et les parlementaires ont émis le vœu de disposer d'un véritable critère relatif au risque social. Ne disposant pas alors de données statistiques spécifiques publiées, il a été admis que le critère «de remplacement» de la densité de la population permettait, bien qu'approximativement, de mesurer ce besoin. En fonction d'éventuelles nouvelles statistiques disponibles lors de la première évaluation du système, ce critère pourrait être réanalysé.

Critère des transports scolaires

La mise en œuvre de la nouvelle loi scolaire implique que les dépenses relatives aux transports des élèves seront transférées en totalité à la charge des communes. La question d'intégrer ce besoin comme nouveau critère dans la péréquation financière a été soulevée par l'Association des communes fribourgeoises, relayées ensuite dans les débats parlementaires. Ce critère a fait l'objet d'une analyse spécifique de la première évaluation et du rapport y relatif.

Pour répondre à ces différentes interventions, le groupe de travail institué a rédigé un rapport d'évaluation.

3. Rapport du groupe de travail

3.1. Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale

Les travaux préparatoires menant à l'évaluation du système péréquatif ont débuté dès l'automne 2013, menés par le Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté. Par arrêté n° 2014-371 du 29 avril 2014, le Conseil d'Etat a institué le «Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale» (GT Evaluation péréquation). Ce dernier a siégé de mai 2014 à mai 2015 durant dix séances et était composé de la manière suivante:

Présidence	Marie Garnier, Conseillère d'Etat Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts
Association des communes fribourgeoises	Nadia Savary, Présidente, Syndique de Cugy Yves Menoud, Syndic de Bulle Christian Brechbühl, Syndic de Morat Didier Steiner, Syndic de Treyvaux Jacques Pollet, Chef du Service des finances de la Ville de Fribourg
Conférence des préfets	Willy Schorderet, Préfet de la Glâne
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	Samuel Russier, Secrétaire général
Administration des finances	Steve Perritaz, Conseiller économique
Service de la statistique	Pierre Caille, Chef de service
Service des communes	Gérald Mutrux, Chef de service Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe Gilles Ballaman, Conseiller économique

Les résultats de cette évaluation et l'analyse des nouveaux critères ont fait l'objet du rapport «Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg»[1] (ci-après «Rapport d'évaluation»), édité en juillet 2015. Le volume de ce document n'a pas permis sa traduction complète, c'est pourquoi un résumé a été rédigé («Résumé exécutif») qui a fait l'objet d'une traduction («Kurzfassung»). Ces documents sont publiés sur le site internet du Service des communes: www.fr.ch/scom, sous la rubrique *Péréquation financière → Rapports d'expert*

[1] Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, Etat de Fribourg, 27 juillet 2015.

3.2. Résultats du Rapport d'évaluation

La péréquation financière a pour objectif d'assurer la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts que sont la péréquation des ressources, par l'établissement d'un indice du potentiel fiscal (IPF), et la péréquation des besoins, mesurée par l'indice synthétique des besoins (ISB). La performance du système a été analysée sous l'angle des deux instruments, l'instrument des besoins de manière plus détaillée. Ainsi le Rapport est structuré en quatre parties:

> analyse de la performance de l'instrument des ressources
> analyse de la performance de l'instrument des besoins
> analyse de l'intégration de nouveaux indicateurs des besoins
> en synthèse, les propositions de changement

3.2.1. Première partie: La péréquation des ressources

L'analyse de performance de l'instrument des ressources s'est focalisée sur les éléments suivants:

> les impôts pris en compte (p. 40)
> leur pondération pour le calcul de l'IPF (p. 41)
> le montant mis à disposition, financé par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes au potentiel fiscal plus faible (p. 41)
> la formule de répartition proportionnelle du montant disponible, tant entre communes contributrices qu'entre communes bénéficiaires (p. 42)

L'analyse de ces quatre variables permet de conclure que le système de calcul de la péréquation des ressources donne des résultats conformes à l'attente et aux objectifs fixés par la LPFI; il n'y a dès lors pas de motif objectif nouveau justifiant un changement (pp. 47–48).

3.2.2. Deuxième partie: La péréquation des besoins

L'instrument des besoins a également été analysé sous les quatre variables le composant:

Critères de causalité (p. 68)

Basé sur dix tâches groupées en cinq catégories, le calcul de la péréquation des besoins utilise cinq critères de causalité:

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

Seule la densité de la population, servant à mesurer les besoins de l'aide sociale, a été remise en question. Un indicateur susceptible de le remplacer a été testé mais n'apporte pas d'amélioration substantielle au résultat. De plus, pour des raisons de cohérence, il y aurait lieu de modifier la répartition actuelle entre communes intra-districts des dépenses de l'aide sociale en une répartition intercommunale sur l'ensemble du canton.

À relever que, pour le critère du taux d'emploi, la notion de nombre d'emplois à plein temps ne fera plus l'objet de statistiques fédérales, mais sera remplacé par la notion du nombre d'équivalents plein temps.

Pondération des critères (p. 68)

La pondération pratiquée s'écarte de la méthode stricte fondée sur les montants des dépenses communales des tâches de référence, prenant en compte le montant total de la dépense de la tâche de référence même si celle-ci est utilisée dans plusieurs critères. En conséquence, les besoins techniques (routes et transports publics) sont artificiellement surévalués au détriment des besoins dits sociaux (personnes âgées et enfants).

Montant et financement de l'instrument des besoins (p. 75)

Le lien et la proportion institutionnels entre le montant de l'instrument des besoins (50%) et celui des ressources entraînent un effet modérateur. Pour exemple, l'augmentation du volume financier de l'instrument des besoins financé exclusivement par l'État entraînerait parallèlement l'augmentation de l'instrument des ressources dans une double mesure: cela supposerait que les communes contributrices des ressources auraient à supporter ce montant supplémentaire.

Formule de répartition (p. 76)

L'utilisation d'une formule progressive de répartition du montant des besoins (ISB élevé à la puissance 4) correspond à l'intensité de solidarité voulue dans l'évaluation des besoins des communes; à relever que d'autres valeurs – supérieures et inférieures – ont été testées.

Le système de péréquation des besoins donne des résultats conformes aux attentes de la législation, tant du point de vue du montant, de son financement et de la formule de répartition. Il y aurait lieu cependant de tenir compte des situations évolutives et techniques et de revoir la pondération des critères (p. 80).

3.2.3. Troisième partie: Nouveaux indicateurs

Durant les premières années de mise en œuvre de la péréquation, diverses demandes ont été formulées pour une meilleure prise en compte des besoins dans trois domaines:

Transports scolaires (p. 98)

La reprise des transports scolaires (nouvelle loi scolaire) suppose une charge supplémentaire pour les communes. Cependant cette tâche, bien que non traitée par un critère spécifique, est déjà comprise dans la péréquation des besoins: elle représente moins de 3% des dépenses scolaires prises en compte dans le système. Ce besoin ne peut pas actuellement être déterminé par une statistique fiable telle qu'exigée pour la stabilité du système de péréquation (statistique publiée, disponible et non manipulable); de plus, elle ne sera entièrement à charge des communes qu'à partir d'août 2018. Ce critère pourra faire l'objet d'une analyse lors de la prochaine évaluation de la péréquation.

Dépenses sociales

Deux tâches ont été analysées:

> Du fait de l'évolution des législations et des tâches communales, il y a lieu d'intégrer le nouveau besoin en structures d'accueil de la petite enfance avec comme critère de causalité le nombre d'enfants de 0 à 4 ans (p. 112).
> Bien qu'elles en assument à raison de 55% la charge d'exploitation, les communes ne disposent d'aucune compétence décisionnelle en matière d'institutions spécialisées pour personnes handicapées et inadaptées. Cette tâche est externalisée auprès des institutions spécialisées, les autorisations et la surveillance sont dévolues au canton; la participation des communes est répartie entre elles proportionnellement à la population, donc sans lien de causalité. Pour ces raisons, l'intégration de ce besoin dans la péréquation ne se justifie pas (p. 115).

Routes communales (p. 116)

La demande concernant cet indicateur est de séparer les frais d'entretien des routes communales de l'ensemble des dépenses communales pour les transports publics, les premiers étant sous-évalués actuellement. À l'instar des transports scolaires, l'analyse s'est toutefois heurtée à l'impossibilité à court terme de disposer d'une statistique fiable du réseau routier communal pour l'établissement de ce critère distinct. Il y aurait lieu de mettre en regard le coût de développement d'une application informatique nécessaire à ressortir cette statistique et les effets financiers obtenus à l'établissement de ce nouveau critère. Sans nouveaux éléments statistiques, il est proposé de maintenir le statu quo.

3.2.4. Quatrième partie: Synthèse et propositions

En conclusion aux travaux d'évaluation de la péréquation, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts soumettait le Rapport du Groupe de travail au Conseil d'État en émettant les propositions suivantes (pp. 130–136):

> L'instrument des ressources répond aux attentes de la loi sur la péréquation. Dans ce sens, il n'y a pas de motif objectif justifiant un changement.
> L'instrument des besoins donne des résultats conformes à l'objectif fixé dans la loi. Cependant, il y a lieu de revenir à une pondération stricte des critères par rapport aux dépenses de référence, telle qu'adoptée par le CoPil Péréquation 2007 lors des travaux menant à la réforme du système de péréquation.
> En raison des nouvelles statistiques annuelles disponibles, l'indicateur du nombre d'emplois à plein temps doit être remplacé par celui du nombre d'équivalents plein temps dans le critère du taux d'emploi.
> La péréquation des besoins intègre le nouveau critère du nombre d'enfants de 0 à 4 ans, justifié par les dépenses communales spécifiques pour les structures d'accueil de la petite enfance.

Pour répondre à ces propositions, la LPFI devra être modifiée en conséquence.

4. Procédure de consultation

Conformément aux règles habituelles, l'avant-projet de loi et son rapport explicatif ont été soumis à une procédure de consultation.

31 réponses à la consultation ont été enregistrées. 10 réponses émanent d'instances de l'Administration cantonale, 13 de communes individuelles. Parmi les associations faîtières des collectivités publiques, on dénombre 4 réponses, qui émanent de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes, de la Conférence des communes de montagne fribourgeoises (CCMF) et de l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg (ACSC). En ce qui concerne les partis politiques, 4 ont fait parvenir une réponse.

Le projet a reçu un accueil favorable. Les points critiqués les plus importants sont présentés dans l'ordre des articles potentiellement concernés de la LPFI; ils peuvent être résumés comme suit:

> Une commune contributrice à la péréquation de ressources demande qu'on se réfère dorénavant non pas aux trois dernières années fiscales, mais au maximum deux ans, cette demande étant motivée par la crainte de voir diminuer les ressources fiscales, les contributions à la péréquation des ressources demeurant toutefois élevées en fonction des rendements antérieurs plus élevés. A cet égard, il convient de rappeler que la prise en compte des trois derniers exercices induit un lissage des changements, que l'évolution intervienne à la hausse ou à la baisse, ce qui fait que les sauts abruptes sont évités. La modification demandée irait à contresens de ce méca-

nisme, raison pour laquelle, le Conseil d'Etat ne souhaite pas y donner suite.

> Un parti politique demande de prévoir une révision de la LPFI coordonnée avec l'entrée en vigueur du Projet fiscal 2017 (anciennement RIE III). Le Conseil d'Etat relève toutefois que le système péréquatif s'adaptera automatiquement aux rendements fiscaux tels qu'ils découleront de la future réforme fiscale. Par ailleurs, le rendement de l'impôt des personnes physiques, non concernées par la réforme, pèse bien plus lourd dans les ressources fiscales que les impôts des personnes morales. Enfin, étant donné l'évaluation périodique de la LPFI, des souhaits de modification pourront toujours être formulés le moment venu.

> Différentes réponses à la consultation permettent de constater que le traitement, dans la présente révision, des frais afférents aux transports scolaires n'a pas toujours été bien compris. Comme exposé au point 3.2.3 ci-dessus, le projet de loi ne prévoit pas de critère spécifique pour les transports scolaires parce qu'il n'existe pas de statistique y relative. En revanche, les charges communales globales sont et seront prises en compte dans le poids du critère des enfants en âge de scolarité obligatoire.

> Plusieurs communes, la CCMF et un parti politique insistent sur les facteurs géo-topographiques, qu'ils estiment insuffisamment présents dans le système. Par facteurs géo-topographiques, ces consultés entendent notamment la longueur des routes communales et/ou des cours d'eau, l'altitude, l'habitat dispersé, le nombre proportionnellement plus faible d'écoliers ou l'éloignement des centres urbains. A cet égard, il est renvoyé aux travaux d'évaluation, présentés sous le point 3.2.3 ci-dessus. Le manque de statistiques en matière de routes communales empêche en l'état la prise en compte de ce critère, contrairement à ce que le groupe de travail aurait souhaité, à savoir la prise en compte distincte des transports publics et de l'entretien des routes communales. Toutefois, des travaux dans ce sens ont été entrepris entre l'Office fédéral de la statistique, le Service de la statistique du canton de Fribourg, le Service des communes ainsi que six communes pilotes. Les résultats devraient permettre d'aboutir à l'établissement d'une statistique des routes communales.

> L'ACF demande de compléter l'article 14 LPFI dans le sens d'un gel du montant de la péréquation des besoins à la hauteur existant au moment de l'entrée en vigueur du Projet fiscal 2017. Cette proposition impliquerait une dérogation au lien proportionnel entre la péréquation des ressources et la péréquation des besoins. Le rapport d'évaluation a analysé ce lien et il estime qu'il convient de le maintenir (cf. pt 3.2.2 ci-dessus). Le Conseil d'Etat adhère à ce principe. Il a par le passé écarté des demandes visant à introduire un plafond au montant de la péréquation des besoins; et, pour les mêmes raisons de cohérence du système, il est également opposé à introduire une limite inférieure à ce montant.

> Une instance consultée de l'Etat a soulevé la question de savoir si les montants de péréquation fixés pour chaque commune ne devraient pas être considérés comme étant des décisions sujettes à recours, étant rappelé que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), les communes ne bénéficient dans ce domaine pas d'autonomie. A cette interrogation, il convient de répondre que dans le système fribourgeois, les résultats annuels font l'objet d'un acte législatif et, surtout, les modifications éventuelles pour une commune ont des répercussions sur toutes les autres communes, car leur position est relative. L'exigence de sécurité juridique ne semble dès lors pas compatible avec la possibilité de contestation judiciaire par une commune de l'ensemble du système, qui ne comporte pour les communes aucune autonomie. En outre, il convient de signaler que les informations fournies aux communes sont très détaillées. Depuis l'introduction de la LPFI, aucun recours n'a été déposé contre la péréquation. Pour ces raisons, le régime actuel est maintenu.

Seule une des instances qui ont répondu a formulé une opposition de principe ou une critique fondamentale, à savoir la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes. Selon elle, le cycle des évaluations devrait être de moins de trois ans et le système péréquatif devrait faire l'objet d'une révision globale. A cela, il convient de répondre qu'il faut un minimum de résultats comparatifs pour mesurer les effets, d'une part, et, d'autre part, l'évaluation décrite au chapitre 3 ci-dessus était très poussée. Les résultats de l'évaluation, tout comme les autres réponses à la consultation, démontrent qu'une révision totale n'est pas nécessaire en l'état.

Les résultats de la procédure de consultation ont été pris en compte dans la mesure du possible pour la rédaction du projet de loi et du présent message.

5. Commentaire des modifications légales

Art. 1 Modification

Le projet de loi modifie tant les dispositions de la LPFI que les formules annexées:

Art. 11 let. b

La notion du «nombre d'emplois à plein temps» ressortait des statistiques du Recensement fédéral des entreprises, publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Elle correspondait aux emplois avec un taux d'occupation entre 90 et 100% de la durée hebdomadaire habituelle de travail d'une entreprise. Ces données statistiques étaient publiées périodiquement

(environ tous les cinq ans), pour la dernière fois en 2008.

L'«Annuaire statistique du canton de Fribourg 2015» a publié pour la première fois la nouvelle statistique 2012 du «nombre d'équivalents plein temps» tirée de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'OFS, remplaçant le Recensement des entreprises. Ainsi, toute personne qui exerce une activité indépendante ou salariée dont le revenu est obligatoirement soumis à cotisation AVS (salaire de 2300 francs au minimum par an) constitue un emploi. Le nombre d'équivalents plein temps est déterminé par l'addition des emplois, à plein temps et à temps partiels.

L'avantage de cette nouvelle statistique réside dans le fait qu'elle est publiée annuellement comme les autres données prises en compte dans l'établissement des indices des ressources et des besoins. Cependant, par rapport aux données de l'ISB, la publication de la statistique STATENT est décalée d'une année. Pour la conformité des références annuelles, l'article 23 al. 2 est modifié en conséquence (voir commentaire y relatif).

Art. 11 let. f (nouvelle)

Comme proposé par le GT Evaluation péréquation, l'évolution des législations et des politiques sociales implique une nouvelle tâche communale relative aux structures d'accueil de la petite enfance. Ainsi ce besoin, avec comme critère de causalité le «nombre d'enfants de 0 à 4 ans» pour les dépenses de référence le chapitre comptable *540 Structures d'accueil de la petite enfance*, est intégré dans le calcul de l'ISB.

L'intégration de ce sixième indice partiel modifiera la pondération des cinq autres existant actuellement. A relever que la pondération des critères fait également l'objet d'une modification de la LPFI (art. 13 al. 2bis [nouveau]).

Art. 13 al. 2 let. e

Cette précision est nécessaire afin d'harmoniser la notion «nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire» que l'on retrouve également dans l'article 11 let. e et de la différencier des enfants de moins de 4 ans (cf. commentaire de la disposition suivante).

Le terme de «cycle scolaire obligatoire» remplace les termes actuels, distinguant les écoles enfantine, primaire et secondaire, dans le but d'adaptation terminologique à la législation scolaire en vigueur.

Art. 13 al. 2 let. f (nouvelle)

Le nouvel indice partiel de la «petite enfance» doit être expliqué par les dépenses de référence, en l'occurrence celles relatives aux structures d'accueil de la petite enfance, ce qui permettra notamment de recalculer la pondération des six indices partiels composant l'ISB. Comme pour les autres critères, il s'agira des dépenses nettes globales de l'ensemble des communes, les subventions de tiers (Etat, employeurs) étant déduites.

Art. 13 al. 2bis (nouveau)

Dans sa version actuelle, la LPFI ne précise pas spécifiquement la manière de calculer la pondération des indices partiels pour lesquels les dépenses de référence sont prises en compte dans plusieurs indices.

La proposition du Comité de pilotage ressortant dans le Rapport d'expert 2007[1] prévoyait de répartir de manière égale le montant des dépenses prises en compte dans plusieurs indices. Ainsi par exemple les dépenses relatives à l'ordre public étaient prises pour un tiers dans chaque indice concerné, soit «densité de la population», «taux d'emploi» et «croissance démographique». Le Grand Conseil n'a pas suivi cette proposition, prenant alors pour chaque indice concerné la totalité du montant de la dépense de référence.

Cette pondération a pour conséquence de surévaluer les besoins techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins sociaux (personnes âgées et enfants). Le GT Evaluation péréquation propose de revenir à la méthode stricte de pondération telle que prévue par le Rapport d'expert 2007; le nouvel alinéa 2bis en précise alors la méthode de calcul.

Art. 21 et 22 al. 2 (abrogés)

Il y a lieu d'abroger ces dispositions transitoires. Donnant suite à un vœu émis en consultation, l'alinéa 1 de l'article 22 est conservé dans le texte légal quand bien même le délai de deux ans pour l'adaptation des statuts d'associations de communes aux nouveaux critères de péréquation de la LPFI est échu. Dans la mesure où dans l'un ou l'autre cas, des statuts n'auraient pas encore été adaptés aux nouveaux critères, il semble en effet plus aisé de pouvoir citer un article qui figure dans une loi en vigueur que d'aller rechercher le texte dans une version abrogée de cette loi.

---

[1] Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Université de Fribourg, 12 mars 2007, pp. 202 à 204
Le rapport est également publié sur le site du Service des communes: www.fr.ch, sous la rubrique Péréquation financière → Rapports d'expert

Art. 23 al. 1 (abrogé) et 2

Durant les travaux d'élaboration de la LPFI et de sa mise en œuvre, il n'était pas certain que toutes les statistiques utilisées dans l'instrument des besoins étaient disponibles et mises à jour annuellement. Toutes ces données étant actuellement annualisées (cf. également commentaire art. 11 let. b), l'alinéa 1 de cette disposition peut être abrogé.

Par contre, il s'avère que la statistique des équivalents plein temps utilisée pour l'indice partiel du «taux d'emploi» est publiée avec un décalage d'un an par rapport aux autres données. Afin de respecter la concordance des années de référence, la modification de l'alinéa 2 précise les modalités d'utilisation de ces statistiques.

Pour exemple, pour le calcul de la péréquation 2017, les références statistiques de l'instrument des besoins seront les années 2015 (la plus récente), 2014 et 2013. Par contre, les statistiques des équivalents plein temps les plus récentes seront celles de 2014. C'est pourquoi les statistiques utilisées pour cet indice seront celles de 2014 (deux fois) et 2013 (une fois).

Annexe

Les formules de calcul des indices partiels des besoins doivent être adaptées ou complétées en fonction des modifications légales apportées. Il est à relever que certaines explications des formules étaient imprécises, raison pour laquelle il a été décidé de profiter de cette révision pour y apporter les modifications nécessaires.

En raison des règles de technique législative, le projet de loi comprend l'ensemble des chiffres 4 et 5 de l'annexe en y intégrant les modifications prévues, qui sont les suivantes:

4.2 Indice partiel du taux d'emploi E_{ik}

Conformément à l'article 11 let. b, la nouvelle notion «équivalents plein temps» figure aussi dans l'explication de la formule.

4.4 Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus $H80_{ik}$

L'explication de la formule omettait de préciser la période *k* à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d'âges spécifiques n'étaient alors pas disponibles.

4.5 Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire $SCOB_i$

La référence à la commune *i* était imprécise (*I* majuscule mentionné).

$H14_{ik}$

L'explication de la formule omettait de préciser la période *k* à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d'âges spécifiques n'étaient alors pas disponibles. Concernant le texte, il y a lieu d'harmoniser la notion «enfants en âge de scolarité obligatoire» avec le titre de référence.

4.6 Indice partiel de la petite enfance

Il s'agit d'ajouter et d'expliquer la formule pour ce nouvel indice partiel, dont l'abréviation est PENF.

5. Indice synthétique des besoins

L'indice synthétique des besoins sera composé de six indices partiels. En ce qui concerne la pondération *W*, il y a lieu de se référer au nouvel alinéa 2bis de l'article 13 pour la méthode de calcul.

Art. 2 Referendum

Les modifications prévues n'entraîneront aucune dépense nouvelle et ne seront pas soumises au referendum financier. Par contre, comme toutes les lois, elles peuvent faire l'objet d'une demande de referendum législatif.

Art. 3 Entrée en vigueur

La formulation de cet article correspond à la teneur usuelle.

6. Conséquences du projet

6.1. Conséquences pour l'Etat

6.1.1. Conséquences financières

Les modifications légales prévues n'auront pas d'impact sur le montant et le financement de l'instrument des besoins, assumé exclusivement par l'Etat. Par contre, il y aura nécessité de modifier l'application informatique qui calcule les indices IPF et ISB et les montants à payer/à recevoir au titre de la péréquation des ressources et des besoins.

Il est à relever que l'intégration en 2010 du module «péréquation» dans l'application informatique relative aux finances communales existante au sein du Service des communes (CAFCom) était évaluée à 80 000 francs environ. Il s'agira

donc de mettre à jour cette application en tenant compte des modifications de la LPFI dont le coût peut être estimé à 50 000 francs.

Par ailleurs, il conviendra de mettre en place à terme un nouveau logiciel informatique intégrant non seulement la péréquation financière intercommunale, mais l'ensemble des finances communales, en raison de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable harmonisé pour les communes fribourgeoises (MCH2, prévue en 2020). La pré-étude détermine un montant supérieur à 600 000 francs pour la mise en production d'un nouveau logiciel global. Selon les calendriers d'avancement des deux projets (LPFI et MCH2), il conviendra d'adapter CAFCom ou de prévoir d'emblée un nouveau logiciel global.

6.1.2. Autres conséquences

Il ne devrait pas y avoir d'autres conséquences particulières pour l'Etat, ni en charge de travail supplémentaire ni sur le personnel.

6.2. Conséquences financières pour les communes

Les modifications opérées dans l'instrument des besoins, à savoir:

> nouvelle statistique des équivalents plein temps
> nouvel indice partiel de la petite enfance et
> nouvelle pondération des indices partiels

auront un impact financier sur les communes dans le sens où les montants en leur faveur seront répartis de manière différente. Ces effets sont relativement faibles, ils sont essentiellement la conséquence du changement de pondération. Cette modification a pour effet de rééquilibrer le poids des domaines sociaux (scolarité obligatoire, maintien à domicile des personnes âgées et EMS), tâches sous-évaluées dans le système actuel, par rapport aux domaines plus techniques (transports), surévalués actuellement. Le changement de pondération favorisera alors les communes, principalement de petite et moyenne tailles, avec une forte population âgée et/ou très jeune.

Donnant suite à un vœu émis en consultation, le présent message contient en annexe des tableaux comparatifs des conséquences financières chiffrées.

7. Conformité du projet au droit supérieur

La matière traitée par la LPFI relevant du domaine autonome des cantons, le projet de modifications est conforme au droit supérieur. En outre, les modifications respectent les dispositions du droit constitutionnel cantonal, à savoir notamment l'article 133 Cst. relatif aux mesures atténuant les disparités entre les communes.

8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

L'avant-projet ne modifie d'aucune manière la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes dans le domaine de la péréquation financière intercommunale.

9. Appréciation sous l'angle du développement durable

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut même supposer qu'à court terme la transmission des résultats de la péréquation du Service des communes aux communes transitera totalement par courrier électronique (suppression du support papier), ce qui est par ailleurs déjà le cas pour 90% des communes qui disposent de la plateforme commune PlatCom mise en place par le Service de l'informatique et des télécommunications à destination des communes.

Annexe

—

Effets de la réforme sur les indices ISB et les montants de la péréquation des besoins