

**Iniquité des mécanismes de solidarités
intercommunales pour la Ville de Fribourg**

Question

Depuis de nombreuses années, la Ville de Fribourg se plaint des effets du système de péréquation tant horizontale que verticale qui ne tient pas suffisamment compte des charges de ville-centre.

Pour étayer son propos, la Ville a commandé une étude en 2003 qui concluait que la Ville était pénalisée pour environ 17 000 000 francs (Rapport final, HEG, novembre 2003, p. 101). La version corrigée de juillet 2005 concluait à un surcoût de 13 000 000 francs (p. 112).

Depuis, la Ville ne manque pas de rappeler les inégalités dues au système de péréquation (messages accompagnant les comptes 2005, p. 25, 2006, p. 23, 2007, p. 11).

Dans le bilan intermédiaire du programme de législature 2006–2011, du 3 novembre 2008, le conseil communal a une nouvelle fois relevé l'iniquité des mécanismes de solidarités intercommunales (p. 3 du bilan). Il a aussi souligné que les baisses fiscales se révélaient structurellement catastrophiques sur les finances des grandes communes (p. 4 du bilan). Il donne plusieurs exemples pour étayer son propos.

Vu l'importance des affirmations contenues dans ce document, il apparaît indispensable que le Conseil d'Etat puisse confirmer la véracité des déclarations suivantes :

1. Est-il exact que la Ville doive participer pour un montant de 500 000 francs par an au financement, via un pot commun, des transports scolaires, alors qu'elle n'en bénéficie que pour 13 000 francs (p. 4 du bilan) ?
2. Est-il exact que la facture scolaire de la Ville ait augmenté de 1 500 000 francs cette année alors qu'aucune nouvelle classe n'ait été ouverte ?
3. Est-il exact qu'en fonction des décisions prises par le Grand Conseil durant la période 2001-2006, la Ville de Fribourg a perdu – ou n'a pas reçu – plus de 6 000 000 francs, par année dans ses recettes (p. 3 du bilan) ?
4. Est-il exact que la bascule fiscale a péjoré les finances de la Ville (p. 4 du bilan) ?
5. Est-il exact que la nouvelle RPT a péjoré les finances de la Ville de 2 000 000 francs (p. 5 du bilan) ?
6. Est-il exact que la balance des paiements de la Ville en faveur de l'Etat s'est aggravée de 14 000 000 francs alors que les contributions de l'Etat envers la Ville ont diminué de 3 400 000 francs durant le même laps de temps (p. 5 du bilan) ?

Le 21 novembre 2008

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se détermine comme suit à la question de la députée Antoinette de Weck :

1. Il est exact que la Ville de Fribourg a participé en 2007 pour un montant de 523 365 francs au financement, via le pot commun, des transports scolaires, alors qu'elle n'a bénéficié que d'un montant de 12 294 francs pour ses propres déplacements d'écoliers. En ce qui

concerne le budget 2009, la participation de la Ville de Fribourg aux frais de transports scolaires des autres communes via le pot commun sera d'environ 580 000 francs.

En 2007, pour l'ensemble du canton, le coût total des transports scolaires pour l'école enfantine et l'école primaire représente un montant de 5 133 506 francs. Comme pour les frais de traitement du corps enseignant, l'Etat en assume le 35 %, les communes prenant en charge le 65 % restant selon une clé de répartition tenant compte de leur classification et de leur population.

La question générale de la participation des communes aux frais de transports a déjà été évoquée à plusieurs reprises, tant avec la Ville de Fribourg qu'avec l'Association des communes fribourgeoises. La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport est actuellement en train d'étudier un nouveau mode d'allocation des subventions aux transports scolaires.

2. Le 1^{er} janvier 2000, le mode de calcul du décompte des frais scolaires "pot commun" a été modifié par l'introduction d'un 13^e passage. Cette modification avait été entérinée par le Conseil d'Etat en octobre 1999 suite à un rapport élaboré par un groupe de travail dans lequel la Ville était représentée.

En 2003, le Conseil d'Etat avait pu informer la Ville que grâce au nouveau système de calcul avec le 13^e passage, la facture de la Ville avait pu être réduite de plus de 1 000 000 de francs par an.

Le Conseil d'Etat a en outre décidé qu'à partir de 2004, les classes d'accueil et toutes les classes d'appui ne seraient plus comptées à charge de la Ville, ce pour tenir compte de son rôle de "ville centre". Ces classes sont réparties sur l'ensemble des communes du canton, comme c'est le cas pour les frais de scolarité relatifs aux enfants de requérants d'asile. En sus de tous les appuis dispensés, cela représente ainsi 3 classes d'accueil et 1 classe à rythme lent soit, actuellement, une économie de près de 600 000 francs/an.

Afin de répondre plus précisément, il convient de comparer le nombre de classes et les montants prévus aux budgets 2008 et 2009 :

Pour le budget 2008, la Ville avait, pour 33 418 habitants :

école enfantine	22	équivalents-classes	soit	Fr.	2'388'948.40
école primaire	106,87	équivalents-classes	soit	<u>Fr.</u>	<u>15'506'753.20</u>
				Fr.	17'895'701.60

A cela, il faut ajouter 1 classe enfantine et 6 classes primaires à charge de la Ville, soit 935 000 francs.

Le total à charge de la Ville est ainsi de 18 830 701 fr. 60.

Pour le budget 2009, la Ville a, pour 33 836 habitants :

école enfantine	21	équivalents-classes	soit	Fr.	2'590'582.95 y.c. 2 ^e année
école primaire	107,5	équivalents-classes	soit	<u>Fr.</u>	<u>16'369'986.90</u>
				Fr.	18'960'569.90

A cela, il faut ajouter 6 classes supplémentaires, soit environ 830 000 francs, à charge de la Ville et dont l'ouverture a été décidée de manière indépendante.

Le total à charge de la Ville est ainsi de 19 790 569 fr. 90.

Pour un nombre de classes relativement stable, la différence entre le budget 2008 et le budget 2009 est de 959 868 fr. 30 (+ 5 %).

Cette différence est due à

l'indexation des traitements	soit ~	Fr.	560'000.-
l'augmentation de la population (+ 418 habitants)	soit ~	Fr.	230'000.-
l'introduction de 2 ans d'école enfantine	soit ~	Fr.	167'955.-

Il faut encore préciser que l'indice des prix à la consommation étant finalement plus faible que celui prévu dans le budget 2009, l'augmentation des salaires sera moindre que celle budgétée, soit une diminution d'environ 200 000 francs pour la Ville.

Par ailleurs, comme toutes les communes, la Ville de Fribourg recevra en 2009 la première des six tranches des recettes extraordinaires liées à l'introduction de la deuxième année d'école enfantine. La part annuelle de Fribourg se situera entre 1 300 000 francs et 1 400 000 francs. Il convient de relever que cette contribution unique de 60 millions de francs sera à la libre disposition des communes, sans affectation particulière.

3. Le contrôle de cette affirmation n'est pas aisé étant donné que l'évolution du produit de la fiscalité ne dépend pas uniquement des modifications de la charge fiscale mais également d'autres facteurs. A ce titre, il y a lieu de ne pas sous-estimer, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, les effets induits par les arrivées et les départs de contribuables, spécialement s'il s'agit de contribuables importants, ainsi que par les modifications importantes de leurs éléments imposables. De plus, les taxations effectuées avant l'entrée en vigueur de la LICD au 1^{er} janvier 2001 et celles effectuées actuellement ne sont que très difficilement comparables. En effet, la loi fiscale cantonale a dû être adaptée à la LHID avec pour conséquence, par exemple, que les sociétés holdings sont imposées sur leurs fonds propres (capital et réserves) et non plus sur le seul capital social et que les sociétés de domicile sont également imposées sur une part de leurs bénéfices (art. 128 LICD). S'agissant des personnes physiques, on est passé du système bisannuel *praenumerando* au système annuel *postnumerando*.

Il y a lieu de rappeler également que les baisses d'impôts contenues dans la loi du 21 juin 2005 (augmentation des déductions sociales pour enfants et suppression de l'impôt minimal de 40 francs) représentaient un contre-projet indirect à l'initiative législative "Rabais d'impôt pour les familles".

Trois décisions prises par le Grand Conseil sont à relever car elles sont importantes pour la commune de Fribourg en ce sens qu'elles provoquent une augmentation des recettes communales :

- dès le 1^{er} janvier 2001, les sociétés de domicile sont imposées partiellement à l'impôt sur le bénéfice, ce qui provoque également une imposition supplémentaire des sociétés anonymes imposées au régime mixte ;
- le 1^{er} janvier 2002 est entrée en vigueur la loi du 19 octobre 2000 sur le statut des Entreprises électriques fribourgeoises (Groupe E). Ainsi, dès la période fiscale 2002, le Groupe E est assujéti aux impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le capital et le bénéfice ;
- par la loi du 31 octobre 2006, la loi sur la Banque cantonale de Fribourg a été modifiée avec pour conséquence son assujettissement aux impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le bénéfice et le capital et l'assujettissement à la contribution

immobilière pour ses immeubles affectés à son administration. Cette loi est entrée en vigueur au 1.1.2007.

En application de l'article 139 LICD relatif au secret fiscal, le Conseil d'Etat ne peut pas communiquer de renseignements qui ressortent des dossiers de contribuables y compris ceux qui concernent les répartitions intercommunales. Son information se limite dès lors à la reprise d'indications contenues dans les rapports publiés par les sociétés et qui sont accessibles au public. Dans son rapport annuel 2007, la BCF précise à la page 38 dans le paragraphe "impôts" que *"les communes sièges bénéficieront d'un montant de l'ordre de 6,8 mio de francs"*. Quant à la société Groupe E SA, le rapport de gestion 2007 précise en page 55 que *"les impôts sur le bénéfice s'élèvent à 3 190 000 francs."* Le montant de l'impôt sur le capital ne ressort pas du rapport publié. Il y a lieu encore de préciser que cette société anonyme est soumise à l'impôt fédéral direct, aux impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques.

Il ressort de l'analyse des statistiques fiscales publiées des différences importantes entre l'évolution des données cantonales et de celles de la Ville de Fribourg. En effet, entre les années fiscales 2001 et 2006, les accroissements s'établissent ainsi :

	Ville de Fribourg	Canton
• Impôt cantonal de base sur le revenu	0,23 %	11,59 %
• Impôt cantonal de base sur la fortune	20,07 %	36,17 %
• Impôt cantonal de base sur le bénéfice	31,11 %	27,40 %
• Impôt cantonal de base sur le capital	1,38 %	38,49 %
• Population	4,62 %	8,21 %
• Nombre de personnes physiques payant un impôt	- 3,33 %	3,25 %
• Impôt cantonal moyen des personnes physiques par habitant	- 2,48 %	5,12 %
• Impôt cantonal moyen des personnes morales par habitant	18,64 %	19,34 %

Comme on le constate, la diminution du nombre de contribuables personnes physiques de la Ville – alors qu'en moyenne cantonale ils augmentent – explique la croissance inférieure du rendement fiscal communal ; ces éléments ne peuvent être imputés à l'Etat.

Si, pour les personnes physiques, l'ancien impôt minimum de 40 francs n'avait pas été supprimé dès le 1^{er} janvier 2006, le nombre de contribuables assujettis à cet impôt s'élèverait à 1430 pour la Ville de Fribourg contre 7381 pour l'ensemble du canton, soit le 19,4 %.

Pour l'année fiscale 2006, l'impôt cantonal moyen des personnes physiques s'établit à 2686 francs par habitant pour la Ville de Fribourg et à 2503 francs pour l'ensemble du canton. Quant à celui des personnes morales, il s'établit à 635 francs par habitant pour la Ville de Fribourg et à 359 francs pour l'ensemble du canton.

Entre 2001 et 2006, l'impôt à la source réparti en faveur de la Ville de Fribourg a connu une progression de 1 300 000 francs, soit près de 40 %.

Globalement, il apparaît que les incidences financières des décisions prises par le Grand Conseil ne sont pas forcément négatives pour la Ville de Fribourg. L'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est certainement à rechercher, d'une part, dans la diminution du nombre de contribuables de la Ville alors qu'en moyenne cantonale ce nombre augmente et, d'autre part, dans la composition des contribuables assujettis à l'impôt (habitants – indépendants exerçant leur activité en dehors du lieu de leur domicile – salariés faisant l'objet d'une répartition intercommunale en raison de leur activité dirigeante).

4. La réorganisation du système sanitaire par la mise en place au 1^{er} janvier 2007 du Réseau hospitalier fribourgeois (renommé *hôpital fribourgeois*) a eu des effets financiers importants pour les communes et le canton. La reprise par le canton des tâches et de l'intégralité des charges d'exploitation des hôpitaux de district et de l'hôpital cantonal (estimées à 62 millions de francs sur la base du budget 2006 réévalué) a été assurée par une augmentation des coefficients d'impôts cantonaux sur les personnes physiques et sur les personnes morales. Parallèlement, afin de compenser l'économie de leurs charges – et afin de ne pas prélever les contribuables - les communes devaient diminuer leurs propres coefficients d'impôts.

A ce moment-là, il n'était matériellement pas possible de disposer des statistiques fiscales pour l'année 2006 dans la mesure où les contribuables n'avaient pas encore été amenés à remplir leur déclaration de la période fiscale 2006. Aussi, le groupe de travail du projet avait estimé le rendement 2006 des communes en fonction de l'évolution du rendement fiscal cantonal et communal constatée entre 2001 à 2003. Ainsi, pour la commune de Fribourg, les calculs effectués ont eu pour effet une diminution de ses coefficients d'impôts sur les personnes physiques et morales de 85 % à 77,3 % dès 2007.

Les charges d'exploitation hospitalières 2006 pour Fribourg pour le calcul de la bascule fiscale avaient été estimées alors à 8 481 415 francs ; avec la publication des statistiques fiscales 2006, arrêtées au 30 août 2008, nous pouvons déterminer que la diminution des coefficients d'impôts aurait eu pour conséquence, si la bascule fiscale avait eu lieu en 2006, une diminution du rendement fiscal communal de 8 543 882 francs. À cette condition, l'effet de la bascule pourrait donc être évalué pour la Ville de Fribourg à un manque à gagner de 62 467 francs.

Cependant, le décompte définitif 2006 des charges d'exploitation hospitalières pour Fribourg était de 8 060 862 francs (facturation 2006 corrigée des soldes 2005 et 2007). Le manque à gagner peut donc être réévalué à 483 020 francs.

De plus, il est à rappeler que lors du calcul effectué, l'impôt sur les prestations en capital n'avait pas été pris en compte. En effet, cet impôt est également soumis au coefficient d'impôt sur le revenu des personnes physiques ; ainsi il s'agit d'ajouter un manque à gagner d'environ 130 000 francs.

A ceci s'ajoute que le décompte définitif 2006 des charges d'exploitation hospitalières pour Fribourg était de 8 060 862 francs (acompte facturé en 2006 et solde final facturé en 2007). De ce fait le montant d'économie réalisé par la Ville Fribourg pour le calcul de la bascule fiscale était surévalué de 483 020 francs. Ainsi, la diminution des coefficients d'impôts suite à la réorganisation du système sanitaire a eu une incidence financière en défaveur de la commune qui peut être évaluée à 610 000 francs.

Il y aurait également lieu de relever que la Ville de Fribourg a reçu un montant de 317 599 francs au titre d'indemnité unique versée par l'Etat (12 millions pour l'ensemble des communes) pour la reprise des biens hospitaliers par le Réseau hospitalier fribourgeois.

5. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a impliqué d'importantes modifications du budget cantonal et, par répercussion, des budgets communaux. Par rapport à la situation qui prévalait jusqu'en 2007, les charges à supporter par les communes ont connu des augmentations dans certains domaines de tâches, qui ont été compensées par les diminutions enregistrées dans d'autres domaines et par une nouvelle recette. Une solution globale a été retenue (cf. *loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT* et *Message n° 18 du 7 mai 2007*). Elle vise à ce que les communes ne soient au total pas prélevées financièrement

par le passage à la RPT, mais ne cherche pas à garantir une neutralité dans chacun des domaines touchés, ni pour chaque commune prise individuellement.

Concrètement, la RPT a entraîné à ce jour des charges supplémentaires pour les communes dans les domaines des institutions pour personnes handicapées ou inadaptées, de l'enseignement spécialisé (services auxiliaires scolaires, mesures pédagogiques dispensées par des prestataires privés), du trafic régional ainsi que de l'aide et des soins à domicile. En contrepartie, la part des communes au financement des domaines suivants a fortement diminué, voire complètement disparu : AVS, AI, prestations complémentaires AVS, prestations complémentaires AI, réductions de primes dans l'assurance-maladie, allocations familiales fédérales dans l'agriculture. Les communes se sont vues de plus attribuer un montant annuel non affecté de 3 millions de francs, répartis entre elles au prorata de leur population. Il a été convenu que les incidences financières de la RPT pour l'Etat et les communes feront l'objet d'un nouvel examen dans le courant de l'année 2010, sur la base des résultats des comptes des deux premiers exercices de mise en œuvre de la RPT, à savoir 2008 et 2009. Des modifications seront au besoin effectuées en fonction du résultat de cet examen.

Comme cela a toujours été reconnu, la RPT a un effet négatif sur les finances de la Ville de Fribourg. La péjoration annoncée par le Conseil communal dans le bilan intermédiaire du programme de législature 2006–2011 est cependant exagérée. Sur la base de ses propres analyses, en tenant compte des échanges d'informations qu'elle a eus avec le comité de l'Association des communes fribourgeoises à fin 2007 et sous réserve de certaines incertitudes en matière de services auxiliaires scolaires, l'Administration des finances estime que les effets du changement de système sur le budget 2008 de la Ville ont été d'environ 1 200 000 francs, dont 800 000 francs au titre d'une contribution unique au règlement de problèmes transitoires dans le domaine de l'AI. Sans cette contribution, qui disparaît totalement dès 2009, les effets de la RPT sur le budget 2008 de la Ville de Fribourg auraient donc été d'environ 400 000 francs. Cette incidence négative, qui reste à confirmer sur la base des comptes 2008, va probablement augmenter en 2009, en raison notamment des évolutions annoncées en matière de trafic régional et d'institutions pour personnes handicapées ou inadaptées. A relever que l'Etat subit aussi les conséquences des progressions soutenues des charges dans ces domaines. La mise à contribution des finances de la capitale restera cependant selon toute vraisemblance très éloignée des deux millions de francs évoqués par le Conseil communal.

6. Les flux financiers entre la commune de Fribourg et le canton (montants provenant des comptes de fonctionnement de la Ville) démontrent que la commune a vu ses participations aux dépenses cantonales augmenter de 36 191 738 francs en 2000 à 46 798 967 francs, soit une augmentation de 10 607 229 francs¹. Il est à préciser que ces montants ne tiennent toutefois pas compte de la participation communale au financement du pot commun des dépenses hospitalières ni de sa participation à l'hôpital cantonal comme hôpital de district (au total 4,6 mio en 2000 - 8,0 mio en 2006), qui sont à considérer comme des dépenses liées régionales. Ainsi, les dépenses liées cantonales effectives connaissent une évolution annuelle moyenne de 4,88 %.

Considérant l'ensemble des communes pour cette même période, l'augmentation annuelle moyenne des participations communales aux dépenses cantonales était de 5,04 % (augmentation supérieure que celle analysée pour Fribourg), alors que les flux financiers canton → communes ont augmenté de 4,91 %.

¹ Bien que les montants ne soient pas intégrés dans les flux financiers, il est à rappeler que les comptes de la Ville de Fribourg ont été soulagés, dès 2001, du déficit des transports en commun ; ainsi sa participation au trafic régional a diminué de 8,3 millions de francs en 2000 à 7,3 millions en 2006.

Flux financiers	évolution annuelle moyenne 2000–2006, en %
Ville de Fribourg → canton	4,88 %
communes → canton	5,04%
canton → Ville de Fribourg	-5,38%
canton → communes	4,91 %

En chiffres relatifs, les flux financiers commune → canton représentaient 19,84 % des charges de fonctionnement de la ville en 2000 pour atteindre 21,36 % en 2006 ; ils représentaient 43,92 % du rendement fiscal communal direct (rendement communal des impôts sur les personnes physiques et morales) en 2000 jusqu'à 49,62 % en 2006.

Cette variation s'explique en grande partie par la diminution du financement fédéral des mesures actives pour la réinsertion des demandeurs d'emploi (3,8 millions en 2000, 700 000 francs en 2006). En effet, en 2000, l'Office du travail de la ville de Fribourg assumait la gestion de quatre mesures actives: Free Trading (anciennement Book Trading), Frima 1606, l'encadrement des accueils extrascolaires et le chantier écologique. En 2006, l'Office du travail n'assumait plus que la gestion du chantier écologique. L'Office du travail a cédé la gestion de Free Trading au Service public de l'emploi (SPE) à la suite de malversations financières et en 2005 n'a plus voulu assumer la gestion de Frima 1606. Quant aux accueils extrascolaires, l'encadrement n'est plus fait par des demandeurs d'emploi. Il convient de relever que la gestion des mesures actives ne constitue pas des subventions du canton ou de la Confédération à la Ville de Fribourg, mais du financement de prestations au prix coûtant. Ces prestations n'étant plus assumées par l'Office du travail, elles ne sont plus financées. Enfin, il convient également de relever que le financement de ces prestations est discuté chaque année en fonction de la conjoncture économique et que celle-ci étant plus favorable depuis 2002, ces prestations sont revues à la baisse.

Comparativement, ces proportions sont relativement équivalentes dans l'analyse des flux financiers pour l'ensemble des communes du canton. En effet, ces derniers varient entre 19,86 % (2000) et 21,98 % (2006) des charges de fonctionnement, et se situent entre 42,46 % (2000) et 44,15 % (2006) de l'ensemble des rendements fiscaux communaux.

Flux financiers	2000	2006
<i>Ville de Fribourg → canton</i>		
en % des dépenses communales totales	19,84 %	21,36 %
en % du rendement fiscal direct	43,92 %	49,62 %
<i>communes → canton</i>		
en % des dépenses communales totales	19,86 %	21,98 %
en % du rendement fiscal direct	42,46 %	44,15 %

En conclusion, il est utile de rappeler que les participations communales aux dépenses cantonales sont calculées en fonction de la classification des communes (système actuel de péréquation financière intercommunale indirecte). L'échelle des classes varie entre la classe 1 (communes à forte capacité financière) et la classe 6 (communes à faible capacité financière) ; la capacité financière moyenne est fixée à l'indice 100,00, soit l'indice plancher de la classe 3. L'indice de capacité financière de la commune (qui se situe à 38 points au-dessus de la moyenne cantonale pour toutes les années de référence), calculé pour 2/3 en fonction du rendement fiscal des personnes physiques, des personnes morales et de l'impôt à la source par habitant, est plus élevé que le rendement moyen de l'ensemble des communes. Il est donc tout simplement logique que la commune de Fribourg, située en classe 2 depuis de nombreuses années dans le système de péréquation financière intercommunale, participe proportionnellement plus aux dépenses cantonales que les communes situées dans les classes inférieures (contribution de solidarité intercommunale).

Fribourg, le 9 février 2009