



Rapport 2022-DIAF-13

25 avril 2023

— Péréquation financière fribourgeoise comparée – Quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ? (Rapport sur postulat 2021-GC-93)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-93 Bürdel Daniel / Fattebert David concernant la péréquation financière fribourgeoise et son adaptation après dix ans d'application. Comme proposé par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat et accepté par le Grand Conseil, ce rapport est développé et complété en annexe par l'évaluation périodique de la performance du système de péréquation financière intercommunale.

Table des matières

1	Postulat	2
2	Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)	2
3	Conclusion et suite à donner	4

1 Postulat

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Daniel Bürdel et David Fattebert ainsi que dix cosignataires demandaient l'élaboration d'un rapport sur le système de péréquation financière intercommunale et les éventuels besoins d'adaptation de celui-ci.

Les députés rappelaient en premier lieu que la péréquation financière intercommunale est en place depuis une dizaine d'années et qu'elle n'a, durant cette période, pas fait l'objet d'adaptations majeures, malgré le processus d'évaluation appliqué. De l'avis des auteurs du postulat, il conviendrait de procéder à un réexamen du système en profondeur (hypothèses de base, critères et clés de répartition) ; selon leur appréciation, les circonstances modifiées ces dernières années, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la fiscalité, conduisent à des disparités entre les communes par rapport à leur capacité de se développer, ce que la péréquation devrait corriger.

Les postulants comparaient ensuite différents systèmes péréquatifs, notamment au niveau fédéral (péréquation intercantonale) ainsi que des exemples de péréquation intercommunale dans certains cantons. Ces comparaisons démontraient en premier lieu que les montants à disposition dans le système fribourgeois sont relativement faibles. En second lieu, il était constaté que certains systèmes associent le canton et les communes au financement de l'instrument des ressources (GR, VS, BE, SO et LU sont cités). Ce co-financement des ressources se retrouve également au niveau fédéral, où la Confédération et les cantons financièrement forts participent conjointement à aider les cantons ayant une capacité financière plus faible.

Dans une approche cumulant les deux instruments, les auteurs du postulat relevaient que les communes fribourgeoises financent 67% de la péréquation totale, alors que dans les cantons fixant un financement mixte des ressources, l'apport des communes se monterait à un taux global moindre, situé entre 30 et 46%.

Les auteurs du postulat interrogeaient finalement le Conseil d'Etat quant aux effets des baisses fiscales décidées par le législateur sur la situation financière des communes. Parallèlement ils s'inquiétaient des conséquences du plan directeur cantonal, notamment de l'orientation vers les centres urbains du potentiel de développement qui pourrait conduire à un déséquilibre entre les communes au détriment des régions périphériques.

2 Rapport sur le postulat et rapport d'évaluation sur la péréquation (annexé)

Il est en priorité nécessaire de rappeler les enjeux et les objectifs fixés par le législateur dans le système de péréquation financière intercommunale.

Les communes fribourgeoises, en tant que collectivités publiques, sont astreintes à fournir un certain nombre de prestations à ses administrés. Si les prestations minimales considérées comme obligatoires à l'échelle cantonale doivent être similaires, l'autonomie communale permet de tenir compte des différents besoins et attentes des citoyennes et citoyens à l'échelle locale aussi bien en termes de prestations publiques que de politique fiscale. Les ressources financières des communes permettant de les assumer sont variables en fonction de la situation et de la fiscalité des communes. La majorité de ces ressources provient des impôts des contribuables personnes physiques et morales ainsi que de la contribution immobilière. D'autres types d'impôts et taxes, mais également certains revenus non fiscaux, peuvent compléter les ressources nécessaires à assurer une stabilité financière des communes.

La péréquation intercommunale a pour objectifs de compenser, partiellement et dans la mesure fixée par le législateur, les disparités financières constatées. Deux instruments distincts sont mis en place pour répondre à ces missions de compensation : la péréquation des ressources vise les disparités des recettes fiscales potentielles, la péréquation des besoins vise les disparités constatées dans les critères techniques et les structures démographiques et

sociales sur lesquelles les communes n'ont pas de maîtrise à moyen terme. Le Conseil d'Etat rappelle que le système mis en œuvre dans le canton de Fribourg a été classé deuxième meilleur outil de solidarité financière en Suisse par le rapport *Monitoring des cantons*¹ de Avenir Suisse publié en 2013. Il se situe derrière le canton de Glaris (qui est composé de trois communes) et juste devant la péréquation financière intercantonale établie par la Confédération.

Le rapport d'évaluation du système annexé détaille et développe ces deux outils, leur objectif et leurs effets. Comme le prévoit la législation, il examine la performance de la péréquation sous l'angle du respect des objectifs fixés, de la pertinence des critères retenus et leur pondération. De plus, l'introduction d'éventuels nouveaux critères des besoins et le regroupement de deux critères en un sont analysés. Dans sa conclusion, le rapport d'évaluation répond aux questions et propositions émises par les postulants. Il rappelle également les exigences du législateur fixées dans la législation sur la péréquation financière intercommunale : transparence du système, indépendance des instruments, montant complémentaire financé par l'Etat, objectivité des données prises en compte, caractère évolutif du système. De ce fait, comme proposé par le Conseil d'Etat et adopté par le Grand Conseil, le rapport d'évaluation fait partie intégrante du présent rapport.

Toutefois, parmi les points soulevés par le postulat, trois éléments nécessitent ici une réponse complémentaire.

- > Le **co-financement de l'instrument des ressources** par les communes et l'Etat est en effet une option prise par certains cantons et par la Confédération. Le législateur fribourgeois a quant à lui décidé de distinguer clairement le financement de ses deux instruments. Ainsi la péréquation des ressources est financée par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes à plus faible potentiel (répartition horizontale directe). La péréquation des besoins est financée exclusivement par le canton au profit de toutes les communes (répartition verticale directe). Cette séparation des financements est totalement conforme à l'esprit qui prévaut à l'exercice difficile du Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Le choix du financement exclusivement horizontal de l'instrument des ressources peut s'expliquer pour les raisons suivantes :

- > Comme le stipulait en 2009 le Conseil d'Etat dans son message accompagnant le projet de loi, « *Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation : la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation.* »².
- > Un financement complémentaire provenant de l'Etat pourrait avoir un effet de « désincitation » sur les comportements fiscaux des communes bénéficiaires. Si elles recevaient une dotation minimale (provenant de l'Etat) en plus de sa part provenant du transfert horizontal de l'instrument des ressources, elles n'auraient peut-être aucun intérêt à prendre des initiatives pour leur développement économique dès lors qu'elles se satisferaient d'une situation financière « améliorée » bien qu'inférieure à la moyenne des communes³.
- > Dans le même sens, la péréquation n'a pas pour but de compenser intégralement les disparités du potentiel fiscal. Ni par ailleurs d'améliorer la situation d'une commune bénéficiaire de telle sorte qu'elle se retrouve, après péréquation, avec un potentiel fiscal par habitant plus élevé que la commune qui la précédait avant péréquation. Ce principe, qui équivaut également dans le sens inverse pour les communes contributrices, est rappelé dans le rapport Dafflon 2007⁴.

¹ Avenir Suisse, Kantonsmonitoring 5 : **Irrgarten Finanzausgleich – Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität**, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, 2013

Avenir Suisse, Monitoring des cantons 5 : **Le labyrinthe de la péréquation financière – Comment parvenir à une plus grande efficacité dans la solidarité intercommunale (résumé en français)**, Lukas Rühli, 2013

² Message n°141 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPI), pt 10 p. 10

³ Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg 2007, p. 40

⁴ Dafflon et Mischler 2007, p. 91

-
- > On peut également rappeler que, pour l'instrument des ressources, la situation financière des communes n'est pas directement influencée par les législations et politiques décidées par l'Etat. Par contre, l'instrument des besoins se base sur des critères liés à des tâches communales qui sont directement influencées par des options politiques et un certain nombre de législations décidées par le canton.
 - > Les **décisions du Parlement cantonal quant à des baisses fiscales** peuvent avoir des conséquences directes sur les finances communales. Par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises a impacté les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses. Preuve en est, pour les communes, que le montant de l'instrument des ressources, qui est calculé à raison de 2,5% du potentiel fiscal de huit impôts retenus, a diminué pour la première fois, depuis la mise en œuvre de la péréquation en 2011, entre 2022 et 2023 d'un peu plus de 3%. Cette diminution constatée est en grande partie attribuable à la diminution des impôts prélevés sur le bénéfice des personnes morales. Les communes dont l'impôt sur les personnes morales constitue une proportion importante des ressources fiscales ont vu leur situation financière se péjorer ; elles ne représentent toutefois pas la majorité.

Les autres décisions du législatif cantonal quant à des baisses de la fiscalité ont eu un effet limité. Mais surtout elles n'ont pas eu pour conséquence de détériorer la situation financière des communes. En effet, sur la période 2016 à 2022, 61 communes ont décidé de diminuer leur coefficient d'impôts sur les personnes physiques, 42 communes l'ont augmenté. Durant cette même période, 40 communes ont diminué le coefficient d'impôts sur les personnes morales alors que 28 l'ont augmenté. Cela démontre que, malgré les décisions politiques allégeant la fiscalité des collectivités publiques locales, la situation financière des communes en générale reste stable et équilibrée sur le long terme.

- > Il est à ce jour prématuré de connaître les **conséquences de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et de l'aménagement du territoire** sur les différents types de communes (communes centres, périphériques, rurales, urbaines, de montagne, etc.). Il y a également lieu de rappeler que si un développement fort permet d'accéder à de nouveaux revenus, il est également source de nouvelles charges qui peuvent être conséquentes, parfois supérieures aux revenus escomptés. Il n'appartient d'autre part pas à la législation sur la péréquation financière intercommunale de régler les politiques de développement régional ; d'autres leviers législatifs pourraient être actionnés. Par contre, la péréquation prend en compte les effets de ces politiques, tant sur les ressources fiscales potentielles que sur les besoins des communes, mais elle ne peut pas les anticiper. Le rapport d'évaluation annexé, faisant partie intégrante du présent rapport, rappelle l'impossibilité d'utiliser des données subjectives (pt 4.2 p. 34) ainsi que les conditions préalables nécessaires à une application objective du système de solidarité financière entre les communes (pt 5 p. 35).

3 Conclusion et suite à donner

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport complété par le rapport d'évaluation annexé. Afin d'entamer le prochain examen de la performance du système péréquatif, le Groupe de travail accompagnant les travaux d'évaluation sera reconstitué dans le courant de l'été 2023.

Annexe

Péréquation financière intercommunale – Analyse de la performance du système : Deuxième évaluation, Rapport du Service des communes, Fribourg, mars 2023