



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Bürdel Daniel / Fattebert David

2021-GC-93

Péréquation financière fribourgeoise comparée – quel besoin d'adaptation après dix ans d'application ?

I. Résumé du postulat

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

Les députés rappellent tout d'abord 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.

Comparaisons de différents systèmes de péréquation

Les auteurs du postulat comparent tout d'abord différents systèmes de péréquation existant en Suisse. La péréquation fédérale, distinguant également un instrument de ressources et un instrument des besoins, permet au canton de Fribourg d'obtenir en 2021 un montant de 352'954'000 francs pour les ressources et un montant de 8'586'000 francs au niveau des besoins (critères géo-topographiques).

A la différence de la péréquation fribourgeoise, la péréquation fédérale associe également la Confédération au financement de l'instrument des *ressources*, financement qui est ainsi mixte (contributions de la Confédération et des cantons financièrement forts). La même mixité du financement se retrouverait dans certains cantons (GR, VS, BE, SO et LU sont cités), qui participeraient entre 20 % et 53 % au financement de la péréquation des ressources destinée aux communes financièrement plus faibles de leurs cantons.

La péréquation des *besoins* est en revanche financée uniquement par la collectivité de rang supérieur, tant à la Confédération que dans les cantons.

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

Comparant le montant total reçu par le canton de Fribourg au titre de part à la péréquation fédérale (459'816'000 francs, dont environ 93,4 millions de compensations pour cas de rigueur), le montant versé par le canton à la péréquation financière intercommunale (15'809'000 francs) ne constituerait que 4 %.

Les auteurs du postulat estiment dès lors que la contribution de l'Etat à la péréquation financière intercommunale est relativement faible en comparaison avec d'autres cantons.

Péréquation financière intercommunale du canton de Fribourg

Deux facteurs sont relevés spécialement, à savoir la fiscalité et le nouveau plan directeur cantonal.

Au niveau de la fiscalité, le postulat fait valoir que les récentes décisions de baisses fiscales décidées (avec référence aux messages 2017-DFIN-79, 2018-DFIN-67 et 2020-DFIN-5) auront pour effet de diminuer sensiblement, à l'avenir, le montant à répartir au niveau de l'instrument des ressources, fixé par la loi à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

Cette situation aurait pour effet que les communes financièrement plus faibles se verraient attribuer, en plus du fait que leurs recettes fiscales diminuent, des montants réduits de la péréquation des ressources. En outre, le canton participerait dans une moindre mesure à la péréquation des besoins, cette dernière dépendant également du volume des ressources (50 % de ce montant selon la loi).

Au niveau du plan directeur cantonal, l'orientation de ce dernier vers les centres urbains au niveau du potentiel de développement risque à l'avenir de conduire à un déséquilibre entre les communes des centres et celles des régions périphériques, dont les possibilités de développement seront restreintes. Les auteurs du postulat trouveraient judicieux d'évaluer l'impact du nouveau cadre de l'aménagement du territoire sur l'évolution des critères de la péréquation des besoins des communes, estimant que le potentiel de développement diminué de certaines communes impactera aussi négativement leurs valeurs dans les critères de la péréquation des besoins (densité de la population, taux d'emplois, croissance démographique, taux des personnes âgées et des jeunes), ce qui pourrait, de leur avis, même menacer la cohésion au sein du canton.

En conclusion, les auteurs du postulat demandent l'établissement d'un rapport sur les conséquences du plan directeur cantonal et des baisses fiscales sur les finances communales et de proposer, sur la base de ces résultats, des améliorations du système de péréquation, dans le cadre de l'adaptation de ce dernier, l'objectif devant être de rapprocher les chances de développement des communes du canton. Le canton devrait également indiquer dans quelle mesure il pourrait participer de manière plus importante au financement de la péréquation financière intercommunale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule à sa réponse, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la loi sur la péréquation financière intercommunale est une législation évolutive qui s'adapte aux nouvelles dispositions légales impactant financièrement les communes, soit en ce qui concerne une modification de la répartition des dépenses entre l'Etat et les communes, soit par l'instauration de nouvelles tâches et de nouvelles charges assumées entièrement par les communes. L'article 20 de la loi sur la péréquation financière (LPFI, RSF 142.1) précise en effet que le système de péréquation est soumis à une évaluation périodique. L'examen doit porter sur les objectifs de chaque instrument, sur la pertinence des critères retenus ainsi que sur leur pondération.

Les objectifs des deux instruments ainsi que les critères et calculs de chacun d'eux fixés dans la LPFI permettent de mettre en avant les atouts du système de péréquation financière intercommunale fribourgeois.

Péréquation des ressources

Art. 3 Objectif (*de la péréquation des ressources*)

¹ La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

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 disparités entre les communes. Le potentiel fiscal de référence se base sur les huit types d'impôts communaux réguliers qui leur procurent l'essentiel de leurs ressources. Ces impôts permettent de calculer un indice du potentiel fiscal (IPF) déterminant la situation de chaque commune en comparaison de toutes les autres. Afin d'éviter toute influence des coefficients et taux, chaque impôt est déterminé selon une référence normée (art. 4 LPFI) :

<i>impôts pris en compte</i>	<i>norme de référence (coefficient ou taux)</i>
revenu des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
fortune des personnes physiques	100 % de l'impôt cantonal de base
bénéfice des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
capital des personnes morales	100 % de l'impôt cantonal de base
part de l'impôt à la source	40,1 % de l'impôt cantonal de base
prestations en capital	100 % de l'impôt cantonal de base
contribution immobilière	3 % de la valeur fiscale des immeubles
part de l'impôt sur les véhicules à moteur	30 % jusqu'en 2013, 20 % dès 2014 de l'impôt cantonal

Le montant de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal des impôts de référence ; il évolue de ce fait dans la même proportion que l'évolution des ressources fiscales prises en compte. Il est financé par les communes ayant un IPF supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes (100 points) au bénéfice de celles avec un IPF inférieur. La formule de répartition entre communes bénéficiaires et entre communes contributrices est proportionnelle.

Il s'agit d'un système de solidarité financière horizontal (répartition entre communes) et direct (montants directement versés ou reçus par les communes, l'opération des transferts est effectuée par l'Etat). Pour l'année 2022, le montant des ressources se monte à 33'081'965 francs ; 28 communes y contribuent au profit des 98 communes bénéficiaires.

Il est à rappeler que le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifiable. Constatant que les objectifs de la loi étaient atteints, l'instrument des ressources n'a pas fait l'objet de modifications lors de la première évaluation. Il était relevé que les quatre variables de gestion, à savoir :

- > le nombre d'impôts de référence
- > la pondération des huit impôts selon leur potentiel
- > le montant disponible
- > les formules de répartition,

étaient conformes à l'attente et aux objectifs de la LPFI. Les premiers travaux de la deuxième évaluation confirment également ces constats.

Péréquation des besoins

Art. 3 Objectif (*de la péréquation des besoins*)

¹ La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins.

La péréquation des besoins est l'instrument qui vise des besoins groupés pour plusieurs tâches communales qui pourraient présenter des disparités financières importantes entre les communes. Ces disparités sont déterminées sur la base de critères objectifs, représentatifs et statistiques. Il est ainsi calculé un indice synthétique des besoins (ISB) englobant l'ensemble des tâches de référence. L'article 11 LPFI fixe les besoins et les critères concernés, l'article 13 en énumère les dépenses retenues qui permettent de déterminer la pondération de chaque critère :

<u>critères</u>	<u>norme de référence (statistique)</u>	<u>dépenses retenues</u>
densité de la population	surface en km ² / population totale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications, prévoyance sociale
taux d'emploi	équivalents plein-temps / population totale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications
croissance démographique	taux de croissance sur 10 ans comparée à la moyenne cantonale	ordre et sécurité publics, trafic et télécommunications
personnes de 80 ans et plus	nombre / population totale	EMS, soins ambulatoires
enfants de 4 à 14 ans	nombre / population totale	formation scolarité obligatoire, transports scolaires, écoles spécialisées
enfants de 0 à 4 ans	nombre / population totale	structures d'accueil extrafamilial de jour

Le montant de l'instrument des besoins est fixé à 50 % de celui des ressources. Il est entièrement financé par l'Etat et réparti entre toutes les communes selon une formule progressive (ISB élevé à la puissance « 4 »). Ainsi plus l'ISB est élevé, plus que proportionnellement le montant versé est élevé.

La péréquation des besoins est un système de solidarité financière vertical et direct, financé par le canton au profit de toutes les communes. Pour l'année 2022, le montant des besoins est établi à 16'540'983 francs.

A l'instar de l'instrument des ressources, le législateur n'a pas fixé d'objectif quantifié. La première évaluation a abouti aux constatations et suivantes :

- > La mise en place de structures d'accueil extrafamilial de jour pour les enfants non scolarisés (petite enfance) nécessite l'ajout d'un nouvel indicateur (sixième critère) dans l'instrument des besoins.
- > La statistique relative au nombre d'équivalents plein-temps (EPT) est établie annuellement par la Confédération et permet de remplacer la statistique quinquennale.
- > La pondération de chaque indicateur doit être strictement proportionnelle aux dépenses concernées (pour les indicateurs utilisant les mêmes tâches) et reprendre celle proposée initialement dans le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

Les premiers travaux de la deuxième évaluation du système prennent notamment déjà en compte un nouveau besoin spécifique, à savoir les charges particulières générées par les routes communales avec comme norme de référence la longueur du réseau appartenant à chaque commune.

1. Comparaison des systèmes de péréquation

Le Conseil d'Etat juge essentiel de rappeler que, selon la volonté du législateur, le système de péréquation financière intercommunale introduit au 1^{er} janvier 2011 devait respecter un certain nombre de conditions préétablies que l'on peut résumer ainsi :

- > La péréquation doit être transparente : chaque commune connaît les montants qu'elle doit verser ou qu'elle doit recevoir. Pour ce faire, il est nécessaire de passer d'un système de péréquation indirecte (par le biais des charges liées cantonales et régionales, ainsi que des subventions cantonales octroyées) à une péréquation directe (montant versé directement).
- > Deux instruments distincts et indépendants sont établis : l'instrument des ressources et l'instrument des besoins.
- > Le rapport de chaque instrument reste identique à celui du système précédent : le montant des ressources est le double du montant des besoins, la proportion 2/3 ressources et 1/3 besoins est maintenue.
- > Le montant redistribué dans l'instrument des ressources doit correspondre au montant existant dans le système précédent (jusqu'en 2010 : système de capacité financière et classification des communes). Le montant doit évoluer dans la même proportion que le potentiel fiscal de référence.
- > Le montant dévolu à l'instrument des besoins est un montant complémentaire par rapport au système péréquatif précédent. Il est totalement financé par l'Etat et bénéficie à toutes les communes.
- > Les données prises en compte pour déterminer les indices IPF et ISB sont objectives, publiées et non manipulables par les communes. Elles sont tirées de statistiques officielles mises à jour régulièrement.
- > La péréquation est calculée annuellement.

Pour toutes ces conditions évoquées – et respectées – par la législation sur la péréquation financière intercommunale, mais également grâce à sa simplicité et à la symétrie de détermination des deux instruments, 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.

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. Amélioration du système de péréquation

Les postulants relèvent deux facteurs susceptibles d'améliorer le système actuel.

Dans l'instrument des ressources

Le taux de 2,5 % du potentiel fiscal, fixé dans la LPFI et déterminant le montant des ressources, devrait être réévalué afin que les baisses fiscales décidées par le Parlement cantonal n'impactent pas à la baisse les montants redistribués aux communes les plus faibles financièrement. Il s'agit d'un levier possible afin de renforcer la solidarité financière intercommunale.

Un autre outil serait la modification de la formule de répartition des montants entre communes bénéficiaires (et indépendamment de la répartition entre communes contributrices). De la formule proportionnelle actuellement, une formule progressive avec l'IPF élevé à une puissance autre que « 1 » renforcerait également la solidarité.

Dans l'instrument des besoins

Les auteurs du postulat proposent d'évaluer les conséquences du plan directeur cantonal, constatant que la législation sur l'aménagement du territoire s'oriente vers le développement des centres urbains.

Le Conseil d'Etat rappelle que la péréquation financière n'a pas pour objectif de régler la politique régionale du développement économique. D'autres instruments légaux devraient être actionnés, considérant que la péréquation est un outil de solidarité financière reposant sur des données et critères objectifs et déterminés. Toutefois les effets de la politique de développement influera à terme sur les résultats de la péréquation, tant dans l'instrument des ressources (nouveaux contribuables physiques ou morales) que dans celui des besoins (croissance démographique, taux d'emploi, densité, etc.).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le postulat quant à une éventuelle adaptation de la législation sur la péréquation et propose d'intégrer dans son rapport les travaux de la deuxième évaluation du système actuellement en cours d'examen.

18 janvier 2022