

La péréquation canton – communes dans le canton de Fribourg

Bernard DAFFLON

- Le canton de FR est pionnier de la péréquation, introduite la première fois en 1877 pour la répartition, tenant compte de la capacité fiscale des communes, des frais de pension des malades mis à l'assistance publique et résidant à l'Hospice de Marsens. Par la suite, un **système indirect**, fondé sur la capacité financière des communes est mis en place en 1903, modifié en 1922, 1933, 1963, 1976, 1979 et 1990.
- Dès les années 60 les flux financiers « Etat – communes » se multiplient dans tous les domaines. Subventions de l'Etat aux communes, et participations des communes à des dépenses de l'Etat sont modulées selon la capacité financière des communes. En 2002, on compte 73 transferts : 32 flux Etat → communes et 41 flux communes → Etat.
Le système est devenu petit à petit totalement **illisible**. Les flux se croisent dans des domaines connexes, **leur traçabilité est problématique**.

- Une réforme totale du système s'impose, décidée en 2004 par le gouvernement.

Un comité de pilotage (Etat – communes – experts) se penche mensuellement, de novembre 2004 à février 2007, sur cette thématique pour élaborer une « nouvelle péréquation ».

De 2007 à 2009 Commission parlementaire et débat au Grand Conseil ; la loi est acceptée en votation le 7 mars 2010 (référendum obligatoire).

- Loi du 16 novembre 2009, entrée en vigueur en 2011, modifiée le 21 mars 2028 à la suite de *l'Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg* [Rapport du Groupe de travail / BD, Fribourg, 27 juillet 2015]

- Toutes les informations et les calculs annuels accessibles sous :

<https://www.fr.ch/diaf/scom/sommaire/perequation-financiere-intercommunale>

- Classé par Avenir Suisse comme meilleur système péréquatif au niveau canton-communes : *Irrgarten Finanzausgleich Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität* <https://www.avenir-suisse.ch/publication/irrgarten-finanzausgleich/>

... extrait...

Le canton de GL doit sa première place davantage à sa réforme structurelle pionnière [*note : réforme communale en 2011, faisant passer le canton de 68 à 3 communes*] qu'à une réforme particulièrement courageuse et judicieuse de sa péréquation financière.

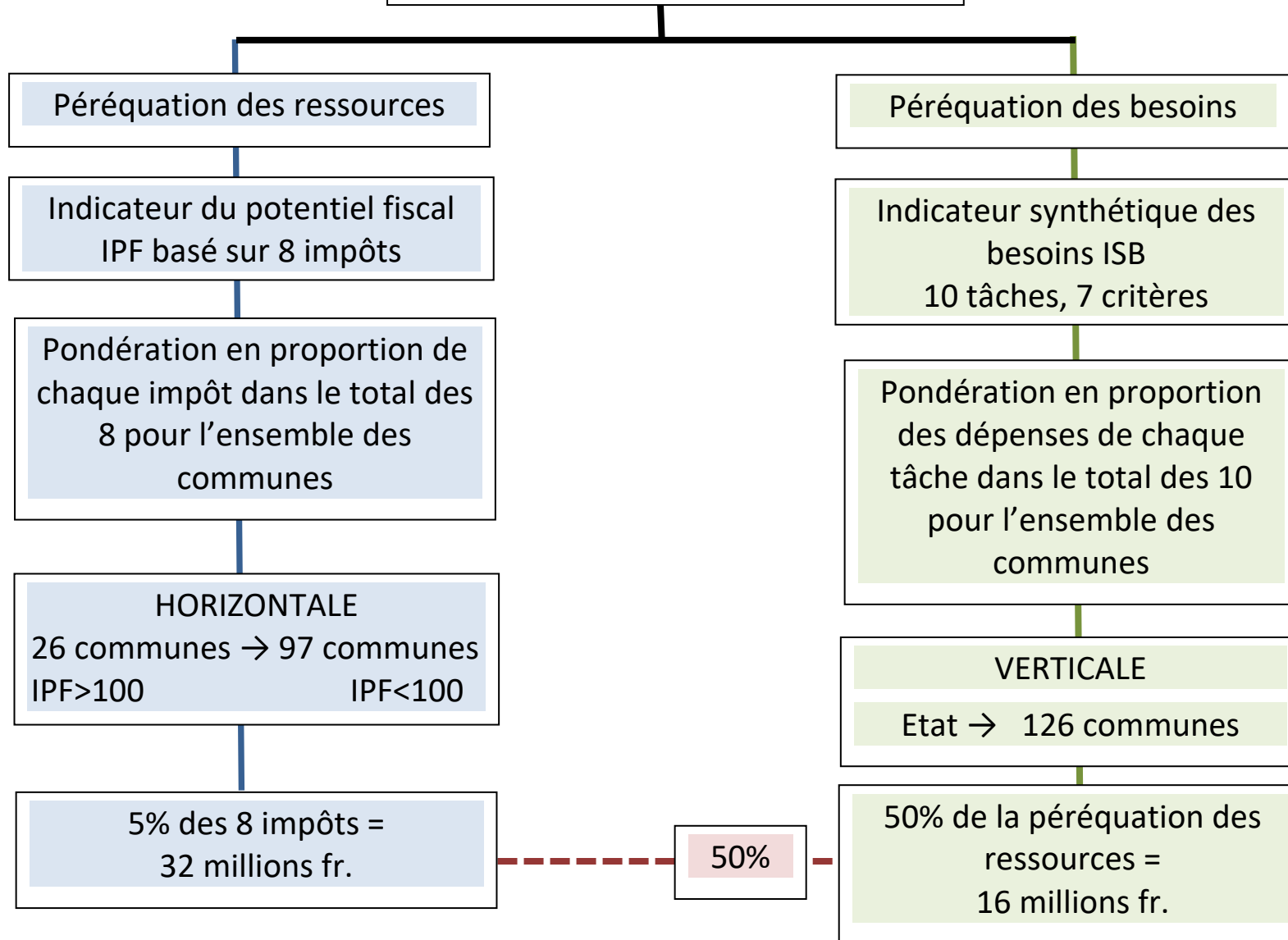
Ce dernier aspect est en revanche nettement plus pertinent pour le **canton de FR** qui se classe au deuxième rang. Jusqu'en 2010, la péréquation financière y était exclusivement indirecte car les subventions cantonales pour les dépenses communales et la participation financière des communes aux dépenses cantonales étaient déterminées en fonction de leur capacité financière.

En 2011, ce système a été remplacé par un système radicalement nouveau comportant une péréquation horizontale des ressources et une compensation verticale des charges. Le caractère radical de la transformation opérée concerne les aspects suivants:

La péréquation des ressources ne prévoit pas de dotation minimale et fonctionne de manière optimale grâce à un système simple, complètement symétrique et linéaire. Un taux constant de 23,5% de la différence à la moyenne du potentiel fiscal est appliqué, que la commune soit riche ou pauvre.

La compensation des charges s'écarte nettement du paradigme appliqué presque partout (et auparavant également à FR) selon lequel de l'argent doit être essentiellement distribué aux régions structurellement faibles, par exemple pour compenser «les coûts d'éloignement» ou des difficultés dues à la topographie. Au contraire, une forte densité de population, un taux d'occupation élevé et une croissance démographique soutenue sont (entre autres) des paramètres qui ont des effets positifs sur l'indicateur synthétique des charges. La compensation des charges favorise par conséquent les centres.

Péréquation Etat-communes FR 2023



Péréquation des ressources

La loi fixe trois caractéristiques :

- (1) une base de calcul du financement : 8 impôts calculés avec un potentiel de référence normé
- (2) un mode de calcul : le potentiel fiscal des communes et non pas les encaissements effectifs
- (3) financement horizontal : 2,5% de la somme totale calculée sous 1)

<i>Impôts servant au calcul du potentiel fiscal 2023</i>	<i>Proportion en %</i>
revenu des personnes physiques	63.01
fortune des personnes physiques	7.22
bénéfice des personnes morales	11.72
capital des personnes morales	1.95
impôt à la source	2.08
prestations en capital	1.86
contribution immobilière	10.48
Part à l'impôt sur les véhicules à moteur	1.68

Formule de répartition :

- La péréquation est horizontale.
- En 2023, les 26 communes avec un IPF supérieur à 100 contribuent au fonds de péréquation ; les 97 communes avec un IPF inférieur à 100 bénéficient des versements.
- La formule est linéaire. Le paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif $\kappa = 1$ (formule proportionnelle) est fixé dans la loi.

Note : le système est relativement favorable pour les communes-centres connaissant une forte activité économique. Par exemple, le poids de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales dans le total des 8 impôts considérés est de 16% à Bulle, 28% à Fribourg et 30% à Villars-sur-Glâne. Mais dans le modèle péréquatif où la pondération vaut pour l'ensemble des communes, le poids calculé est inférieur, à 11.72%

	Péréquation des besoins
Financement	à charge du budget de l'Etat, fixé légalement à 50% du montant de la péréquation des ressources
Mesure des besoins	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Création d'un indice synthétique des besoins (ISB) mettant en relation les tâches communales sélectionnées et les critères objectifs de causalité. ➤ Pour chaque tâche, on calcule un indice par rapport à la moyenne de l'ensemble des communes. ➤ L'ISB prend en compte les indices par tâche pondérés proportionnellement aux dépenses pour chaque tâche dans les dépenses totales, sur trois ans
Formule de répartition	Toutes les communes bénéficient d'un versement du fonds. La formule est exponentielle, avec une valeur 4 de l'exposant. Cette valeur, fixée par la loi, favorise les communes ayant un indice des besoins plus élevé que la moyenne.

MCH2	tâches	Critères de causalité = variables explicatives	pondération
1	Ordre public	Densité de la population, taux d'emploi, croissance démographique	3.03 %
20, 21 213 22	Ecole enfantine Primaire et secondaire, Transports scolaires Ecoles spécialisées	Enfants en âge de scolarité / population	53.61 %
41,57 44	Etablissements médico-sociaux Soins ambulatoires	personnes âgées de 80 ans et plus/ population	16.43 %
54	Structures d'accueil petite enfance	Enfants âgés de moins de 4 ans / population	3.03 %
58	Aide sociale	Densité de la population	9.99 %
6	Transports et communications	Densité de la population, taux d'emploi, croissance démographique	13.91 %