

Loi

du 16 novembre 2009

sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 133 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 ;

Vu le message du Conseil d'Etat du 7 juillet 2009 ;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète :

CHAPITRE PREMIER

Principes

Art. 1 Objet

La présente loi instaure une péréquation financière directe entre les communes.

Art. 2 Système de péréquation

¹ Les effets péréquatifs sont réalisés au moyen de deux instruments distincts, qui sont la péréquation des ressources et la péréquation des besoins.

² Les subventions cantonales octroyées par l'Etat aux communes en tant que collectivités chargées de tâches publiques et les participations de celles-ci à des dépenses cantonales ainsi que les répartitions de dépenses communales effectuées par l'Etat n'utilisent pas de critères de péréquation financière.

³ Les montants de péréquation versés aux communes bénéficiaires conformément à la présente loi leur sont accordés sans affectation.

CHAPITRE 2**Péréquation des ressources****Art. 3** Objectif

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

Art. 4 Potentiel fiscal

Le potentiel fiscal au sens de la présente loi correspond, pour chaque commune, au total des rendements par habitant des ressources fiscales suivantes :

- a) l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques ;
- b) l'impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques ;
- c) l'impôt cantonal sur les prestations en capital ;
- d) la part communale de l'impôt à la source ;
- e) l'impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales ;
- f) l'impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales ;
- g) la contribution immobilière, calculée au taux de 3 ‰ sur le total des valeurs fiscales déterminées par le Service chargé de l'administration des impôts directs¹⁾ pour les immeubles sis sur le territoire communal appartenant aux personnes physiques et aux personnes morales ;
- h) la part communale de l'impôt sur les véhicules.

¹⁾ Actuellement : Service cantonal des contributions.

Art. 5 Indice du potentiel fiscal

¹ L'indice du potentiel fiscal de chaque commune résulte des opérations de calcul suivantes :

- a) pour chaque commune, il est calculé, par année de référence, le rendement par habitant de chaque type de ressources fiscales prévues à l'article 4 de la présente loi ;
- b) pour les trois années de référence, il est établi la moyenne annuelle, par commune et type de ressources ;
- c) les rendements cumulés de toutes les communes sont divisés par le chiffre de la population du canton ;

- d) pour chaque commune, il est calculé le rapport entre ses rendements moyens découlant de la lettre b du présent article et les rendements moyens du canton découlant de la lettre c du présent article ;
- e) le résultat de cette opération correspond à un indice du potentiel fiscal partiel par commune et par type de ressources, l'indice de l'ensemble des communes valant 100,00 points ;
- f) les indices du potentiel fiscal partiels sont pondérés en fonction du poids relatif de chaque type de ressources par rapport à l'ensemble des ressources dans la période de référence.

² La période de référence correspond aux trois années fiscales consécutives les plus récentes pour lesquelles les statistiques publiées du Service chargé de l'administration des impôts directs sont disponibles.

³ L'indice du potentiel fiscal est calculé à deux chiffres après la virgule, qui résultent, le cas échéant, d'un arrondi final.

⁴ La valeur de l'indice du potentiel fiscal n'est pas bloquée par des limites supérieures ou inférieures.

⁵ La formule mathématique du calcul de l'indice du potentiel fiscal fait l'objet du chiffre 1 de l'annexe à la présente loi.

Art. 6 Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

¹ La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,5 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

² Elle est financée par les communes contributrices et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 7 Communes contributrices

¹ Les communes ayant un indice du potentiel fiscal supérieur à 100,00 points versent des contributions en faveur des communes bénéficiaires.

² Chaque commune contributrice participe à la somme à répartir proportionnellement au chiffre de sa population pondéré par son indice du potentiel fiscal.

³ La formule mathématique du calcul des montants perçus auprès des communes contributrices fait l'objet du chiffre 2 de l'annexe à la présente loi.

Art. 8 Communes bénéficiaires

¹ Les communes ayant un indice du potentiel fiscal inférieur à 100,00 points reçoivent des montants au titre de la péréquation des ressources.

² Chaque commune bénéficiaire a droit à une part de la somme à répartir, laquelle correspond à un montant proportionnel au chiffre de sa population pondéré par son indice du potentiel fiscal.

³ La formule mathématique du calcul des montants à recevoir par les communes bénéficiaires fait l'objet du chiffre 3 de l'annexe à la présente loi.

CHAPITRE 3**Péréquation des besoins****Art. 9** Objectif

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

Art. 10 Méthode de mesure des besoins

Les différences de besoins financiers entre les communes sont déterminées sur la base de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes.

Art. 11 Choix des critères

Les besoins financiers de chaque commune sont définis sur la base des critères suivants :

- a) la densité de la population, selon la surface en kilomètres carrés du territoire communal et le chiffre de la population ;
- b) le taux d'emploi, selon le nombre d'emplois à plein temps sur le territoire communal, proportionnellement au chiffre de la population ;
- c) la croissance démographique, exprimée par le rapport entre les taux de croissance de la commune et du canton, calculée sur une période de dix ans et prise en compte pour moitié ;
- d) le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus domiciliées dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale ;

- e) le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire domiciliés dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale.

Art. 12 Indices partiels des besoins

¹ Pour chacun des critères énumérés à l'article 11, il est calculé un indice sur la base des données des trois années consécutives les plus récentes qui sont disponibles, l'indice de l'ensemble des communes étant, pour chaque critère, fixé à 100,00 points.

² Les données statistiques des indices relatifs à la densité de la population et au taux d'emploi sont transformées par le logarithme naturel.

³ Les formules mathématiques de chaque indice font l'objet du chiffre 4 de l'annexe à la présente loi.

Art. 13 Pondération et calcul de l'indice synthétique des besoins

¹ Les indices partiels mentionnés à l'article 12 sont réunis en un seul indice synthétique des besoins selon le poids relatif de chaque groupe de dépenses communales nettes énumérées à l'alinéa 2 du présent article par rapport au total de ces dépenses.

² Les dépenses retenues sont les dépenses annuelles de l'ensemble des communes selon la classification fonctionnelle du plan comptable des communes et les regroupements suivants :

- a) pour la densité de la population : ordre public, transports et communications, aide sociale ;
- b) pour le taux d'emploi : ordre public, transports et communications ;
- c) pour la croissance démographique : ordre public, transports et communications ;
- d) pour le nombre de personnes âgées : homes médicalisés, soins ambulatoires, résidences pour personnes âgées ;
- e) pour le nombre d'enfants : école infantine, cycle scolaire obligatoire (école primaire et secondaire), transports scolaires communaux, écoles spécialisées.

³ L'indice synthétique des besoins est calculé à deux chiffres après la virgule, qui résultent, le cas échéant, d'un arrondi final.

⁴ La formule de l'indice synthétique des besoins fait l'objet du chiffre 5 de l'annexe à la présente loi.

Art. 14 Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50 % du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources.

Art. 15 Financement

La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.

Art. 16 Communes bénéficiaires

¹ La part de chaque commune à la somme à répartir est calculée comme il suit :

- a) une puissance (κ) est appliquée à l'indice synthétique des besoins de la commune ;
- b) cette puissance a la valeur de 4 ;
- c) chaque commune a droit à un montant proportionnel au chiffre de sa population légale pondéré par son indice des besoins transformé selon les lettres a et b ci-dessus.

² La formule mathématique du calcul des montants versés aux communes au titre de la péréquation des besoins fait l'objet du chiffre 6 de l'annexe à la présente loi.

CHAPITRE 4**Dispositions communes****Art. 17** Données statistiques et années de référence

¹ Lorsque la présente loi se réfère à un chiffre de la population ou à un rapport par habitant, c'est le chiffre de la population dite légale arrêté par le Conseil d'Etat qui fait foi.

² Les dates déterminantes des données utilisées pour le calcul de la péréquation intercommunale sont celles des statistiques y relatives. A défaut, la date déterminante est le 31 décembre.

³ Les années de référence doivent être consécutives.

⁴ Les années de référence servant au calcul de la péréquation des ressources et celles qui servent au calcul de la péréquation des besoins peuvent ne pas être identiques, en fonction de la disponibilité des statistiques les plus récentes.

Art. 18 Gestion de la péréquation financière

¹ Le Conseil d'Etat organise la gestion de la péréquation financière conformément à la présente loi.

² Les éléments suivants sont calculés annuellement et font chaque année l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat :

- a) l'indice du potentiel fiscal de chaque commune ;
- b) la somme à répartir au titre de la péréquation des ressources ;
- c) le montant dû par chaque commune contributrice au titre de la péréquation des ressources ;
- d) le montant à recevoir par chaque commune bénéficiaire au titre de la péréquation des ressources ;
- e) l'indice synthétique des besoins de chaque commune ;
- f) la somme à répartir au titre de la péréquation des besoins ;
- g) le montant à recevoir par chaque commune au titre de la péréquation des besoins ;
- h) les échéances des paiements et des versements.

Art. 19 Information aux communes

Chaque commune reçoit individuellement l'information des éléments énumérés à l'article 18 al. 2 la concernant.

Art. 20 Evaluation périodique

Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis tous les quatre ans à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après trois ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération.

CHAPITRE 5**Dispositions transitoires et finales****Art. 21** Utilisation de la classification et de l'indice de capacité financière

Sous réserve de l'article 22, la classification et l'indice de capacité financière ne sont plus utilisés dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 22 Utilisation de la classification et de l'indice de capacité financière dans des répartitions de charges intercommunales

¹ Les actes de collaboration intercommunale, tels que statuts, conventions ou contrats, utilisant la classification ou l'indice de capacité financière doivent être adaptés dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Pour les répartitions de charges opérées entre les communes dans le domaine des dépenses hospitalières, l'article 46 de la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois demeure réservé.

Art. 23 Données statistiques relatives à la péréquation des besoins

¹ Aussi longtemps que les données statistiques relatives aux emplois à plein temps, aux personnes âgées de 80 ans et plus et aux enfants en âge de scolarité obligatoire ne sont pas disponibles annuellement, ce sont les données du recensement fédéral des entreprises et du recensement fédéral de la population qui font foi.

² Aussi longtemps qu'un des critères mentionnés à l'article 11 ne peut pas se fonder sur les données de trois années consécutives, le calcul se fait sur une ou deux séries annuelles consécutives selon les dernières statistiques disponibles.

Art. 24 Droit transitoire des subventions

Lorsque la présente loi a pour effet de modifier le taux d'une subvention, les nouvelles modalités sont applicables aux subventions dont la promesse écrite intervient après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 25 Abrogation

La loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (RSF 142.1) est abrogée.

Art. 26 Modifications

a) Avances de contributions d'entretien

La loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 27 b) Aide aux victimes d'infractions

La loi du 8 octobre 1992 d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (RSF 32.4) est modifiée comme il suit :

...

Art. 28 c) Mesures pédago-thérapeutiques dispensées
par des prestataires privés agréés

La loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (RSF 410.6) est modifiée comme il suit :

...

Art. 29 d) Ecole enfantine, primaire et du cycle d'orientation

La loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (RSF 411.0.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 30 e) Constructions scolaires

La loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) est modifiée comme il suit :

...

Art. 31 f) Protection civile

La loi du 23 mars 2004 sur la protection civile (LPCi) (RSF 52.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 32 g) Subventions

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) (RSF 616.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 33 h) Transports

La loi du 20 septembre 1994 sur les transports (RSF 780.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 34 i) Aide sociale

La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (RSF 831.0.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 35 j) Institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées

La loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées (RSF 834.1.2) est modifiée comme il suit :

...

Art. 36 k) Etablissements médico-sociaux pour personnes âgées

La loi du 23 mars 2000 sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS) (RSF 834.2.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 37 l) Allocations familiales

La loi du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (RSF 836.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 38 m) Prestations complémentaires

La loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RSF 841.3.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 39 n) Construction de logements à caractère social

La loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2) est modifiée comme il suit :

...

Art. 40 o) Tourisme

La loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT) (RSF 951.1) est modifiée comme il suit :

...

Art. 41 Referendum

La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire.

Art. 42 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.¹⁾

¹⁾ *Date d'entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2011 (ACE 23.3.2010).*

ANNEXE**Formulaire de l'indice du potentiel fiscal
et des indices partiels et synthétique des besoins**

I. PÉRÉQUATION DES RESSOURCES**1. Indice du potentiel fiscal (IPF) (art. 5)**

I nombre total des communes fribourgeoises

i commune i

J nombre des types d'impôts

j type d'impôt $j, j = 1$ à J

Liste des 8 types d'impôts :

$j = 1$ impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques

$j = 2$ impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques

$j = 3$ impôt cantonal sur les prestations en capital

$j = 4$ part communale de l'impôt à la source

$j = 5$ impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales

$j = 6$ impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales

$j = 7$ contribution immobilière, calculée au taux de 3 ‰ sur le total des valeurs fiscales pour les immeubles sis sur le territoire communal appartenant aux personnes physiques et aux personnes morales

$j = 8$ part communale de l'impôt sur les véhicules

Variables utilisées pour le calcul de l'indice du potentiel fiscal :

IPF_i indice du potentiel fiscal de la commune $i, i = 1$ à I

R_{ijk} rendement de l'impôt j de la commune i à la période k

k	période (ou année) utilisée pour calculer les moyennes ; t est l'année la plus récente, puis $t-1$ et $t-2$
H_{ik}	nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune i à la période k
K_j	coefficient de pondération du rendement de l'impôt du type j

Pour éviter toute ambiguïté dans l'écriture des indices, une formule interchangeable complète les données de base concernant l'ensemble des communes i :

$$\sum_{i=1}^I H_{it} = \sum_{m=1}^I H_{mt} \quad \text{et} \quad \sum_{j=1}^J H_{jt} = \sum_{m=1}^I H_{mt}$$

Indice du potentiel fiscal IPF_i de la commune i , calculé sur la base des années de référence t , $t-1$ et $t-2$ avec les coefficients de pondération K_j :

$$IPF_i = 100 \cdot \sum_{j=1}^J K_j \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{R_{ijk}}{H_{ik}}}{\sum_{m=1}^I \frac{\sum_{k=t-2}^t R_{mjk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}} \quad ; \quad K_j = \frac{\sum_{i=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{ijk}}{\sum_{i=1}^I \sum_{m=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{imk}}$$

2. Communes contributrices (art. 7)

TC_i	contribution à verser par une commune i dont l'indice du potentiel fiscal est supérieur à 100, $IPF_i > 100$
M	somme à répartir au titre de la péréquation des ressources
κ	paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif : pour tous les calculs, le législateur a choisi $\kappa = 1$ afin de maintenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes
H_i	nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune i à la dernière année connue

$$TC_i = M \cdot \frac{H_i (IPF_i - 100)^\kappa}{\sum_{IPF_m > 100} H_m (IPF_m - 100)^\kappa}$$

3. Communes bénéficiaires (art. 8)

TB_i montant de péréquation versé à la commune i dont l'indice du potentiel fiscal est inférieur à 100, $IPF_i < 100$

M somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

κ paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif : pour tous les calculs, le législateur a choisi $\kappa = 1$ afin de maintenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes

$$TB_i = M \cdot \frac{H_i (100 - IPF_i)^\kappa}{\sum_{IPF_m < 100} H_m (100 - IPF_m)^\kappa}$$

II. PÉRÉQUATION DES BESOINS

4. Indices partiels des besoins (art. 12)

4.1 Indice partiel de la densité de la population

Pour tout nombre réel x non négatif, on entend par $\ln(x)$ le logarithme naturel de x .

$DPOP_i$ indice de la densité de la population de la commune i

S_{ik} superficie de la commune i à la période k

$$DPOP_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=i-2}^i \frac{\ln\left(\frac{H_{ik}}{S_{ik}}\right)}{\sum_{m=1}^i H_{mk} \ln\left(\frac{m-1}{\sum_{m=1}^i S_{mk}}\right)}$$

4.2 Indice partiel du taux d'emploi

Pour tout nombre réel x non négatif, on entend par $\ln(x)$ le logarithme naturel de x .

TE_i indice du taux d'emploi de la commune i

E_{ik} nombre d'emplois en équivalents plein-temps de la commune i à la période k

$$TE_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{E_{ik}}{H_{ik}} \cdot 100\right)}{\sum_{m=1}^I E_{mk} \cdot \ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I E_{mk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}} \cdot 100\right)}$$

4.3 Indice partiel du taux de croissance de la population

$CRPOP_i$ indice du taux de croissance de la population de la commune i sur dix ans (pour moitié)

$$CRPOP_i = 100 + \left(100 \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \left(\frac{H_{ik} - H_{i(k-10)}}{H_{i(k-10)}} - \frac{\sum_{m=1}^I H_{mk} - H_{m(k-10)}}{\sum_{m=1}^I H_{m(k-10)}} \right) \right)$$

4.4 Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus

$PA80_i$ indice de la population âgée de 80 ans et plus de la commune i

$H80_i$ population âgée de 80 ans et plus de la commune i

$$PA80_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{80_{ik}}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^l H_{80_{mk}}}{\sum_{m=1}^l H_{mk}}}$$

4.5 Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire

$SCOB_i$ indice des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune i

$H14_i$ population âgée de 4 à 14 ans de la commune i

$$SCOB_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{14_{ik}}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^l H_{14_{mk}}}{\sum_{m=1}^l H_{mk}}}$$

5. Indice synthétique des besoins (ISB) (art. 13)

Liste des indices des besoins partiels IB_{li} pour chaque commune i et dont L représente les cinq besoins partiels :

- $l = 1$ $IB_{1i} = DPOP_i$, indice partiel de la densité de population de la commune i
- $l = 2$ $IB_{2i} = TE_i$, indice partiel du taux d'emploi de la commune i
- $l = 3$ $IB_{3i} = CRPOP_i$, indice partiel du taux de croissance de la population de la commune i

- $l = 4$ $IB_{4i} = PA80_i$, indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus de la commune i
- $l = 5$ $IB_{5i} = SCOB_i$, indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune i
- W_l coefficient de pondération retenu pour chacun des indices partiels, conformément à l'article 13 al. 2 de la loi

Calcul de l'indice synthétique des besoins ISB_i pour chaque commune i :

$$ISB_i = \frac{\sum_{l=1}^L IB_{li} \cdot W_l}{\sum_{l=1}^L W_l}$$

6. Répartition (art. 16)

- PB_i montant de péréquation versé à la commune i
- M somme à répartir au titre de la péréquation des besoins
- κ paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif : pour tous les calculs, le législateur a choisi $\kappa = 4$
- H_i nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune i à la dernière année connue

$$PB_i = M \cdot \frac{H_i \cdot ISB_i^\kappa}{\sum_{ISB_m > 100} H_m \cdot ISB_m^\kappa}$$
