



RAPPORT EXPLICATIF
accompagnant l'avant-projet de loi
sur la péréquation financière
intercommunale (LPFI)

1	LA NÉCESSITÉ DU PROJET	2
1.1	LES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	2
1.2	LE MANDAT CONSTITUTIONNEL.....	2
1.3	LA PORTÉE DU REFUS DU PROJET DE LOI DU 12 JUILLET 1991	2
2	LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES	3
2.1	LE COMITÉ DE PILOTAGE (CoPIL) INSTITUÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT	3
2.2	LE RAPPORT DU PROFESSEUR BERNARD DAFFLON, EXPERT DU CoPIL.....	4
2.3	LES PROPOSITIONS.....	5
3	LES PROPOSITIONS REPRISES POUR LE PRÉSENT AVANT-PROJET	6
4	LA PROCÉDURE DE CONSULTATION RESTREINTE (MAI-JUIN 2007)	7
5	LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR L'ÉTAT	7
6	LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR LES COMMUNES	7
6.1	LES DIFFICULTÉS DE COMPARAISON	7
6.2	L'EXPLICATION DES TABLEAUX JOINTS EN ANNEXE AU PRÉSENT RAPPORT	8
6.2.1	<i>Les incidences financières des lois spéciales modifiées.....</i>	<i>9</i>
6.2.2	<i>Les incidences financières de la péréquation des ressources.....</i>	<i>10</i>
6.2.3	<i>Les incidences financières de la péréquation des besoins.....</i>	<i>10</i>
6.2.4	<i>Le résultat net</i>	<i>10</i>
6.3	LES INCIDENCES EN PERSONNEL	11
7	LES LIENS AVEC LA RÉFORME DE LA PÉREQUATION FINANCIÈRE ET DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS (RPT)	11
8	LES LIENS AVEC D'AUTRES POLITIQUES SECTORIELLES	11
8.1	LES FUSIONS DE COMMUNES.....	12
8.2	LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE	12
8.3	LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS.....	12
9	LA CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR.....	13
10	LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES.....	13
11	LE REFERENDUM.....	13
12	LA MAJORITÉ QUALIFIÉE	13
13	LE COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	14
14	LES TABLEAUX DES INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES.....	28

1 LA NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 Les interventions parlementaires

La péréquation financière intercommunale (ci-après : la péréquation) a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires durant ces dernières années. Le présent projet donne dès lors suite à ces interventions, qui demandaient un changement du système et qui ont été prises en considération par le Grand Conseil. Dans ses réponses, le Conseil d'Etat a régulièrement attiré l'attention des intervenants sur le projet de réforme en cours. Les interventions suivantes peuvent donc être considérées comme liquidées par le présent projet :

Intervenants dans l'ordre croissant du numéro d'enregistrement (année de dépôt)	Libellé de l'intervention parlementaire
Motion et postulat Rudolf Vonlanthen (026.97)	Modification de la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes
Rapport sur le postulat Gilbert Cardinaux (236.99)	Loi sur les impôts communaux pour une répartition intercommunale du rendement fiscal communal des personnes morales
Postulat Jean-Pierre Dorand (253.01)	Mécanisme de péréquation financière en faveur des villes-centres
Motion Georges Godel/Jean-Louis Romanens (014.02)	Péréquation et répartition des tâches entre le canton et les communes
Postulat Michel Losey/Joe Genoud (210.02)	Nouvelle clé de l'indice de la capacité financière des communes et nouvelle classification de celles-ci

S'agissant des interventions parlementaires pendantes, il convient de signaler la motion no 1020.07, Gilbert Cardinaux et Michel Losey concernant la loi sur les impôts communaux, déposée le 15 juin 2007 et développée le 14 septembre 2007. Cette motion a pour objet la répartition sur l'ensemble des communes fribourgeoises d'un tiers du produit de l'impôt communal sur les personnes morales. Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

1.2 Le mandat constitutionnel

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (CstC ; RSF 10.1) contient une disposition consacrée à la péréquation qui a la teneur suivante :

Art. 133 Péréquation financière

L'Etat prend des mesures pour atténuer les effets des disparités entre les communes ; il instaure notamment une péréquation financière.

Le présent projet constitue dès lors la mise en œuvre de cette mission constitutionnelle (voir également commentaire aux articles 3 et 9 de l'avant-projet de loi).

1.3 La portée du refus du projet de loi du 12 juillet 1991

Le 12 juillet 1991, le Conseil d'Etat a adopté un message et un projet de loi sur la péréquation intercommunale (no 298, BGC 1992, pp. 3ss.) visant à instaurer une péréquation financière directe entre

les communes. Toutefois, le Grand Conseil a renvoyé ce projet au Gouvernement, arguant du fait que les conditions préalables à l'introduction d'un tel système n'étaient pas réunies. Ainsi notamment, le Grand Conseil estimait qu'il fallait d'abord procéder à une série de fusions de communes, sinon le nouveau système de péréquation risquerait de favoriser des communes qui devraient plutôt s'engager dans la voie de la fusion (BGC 1992, pp. 319-336).

Le Conseil d'Etat a donné suite à ce vœu et a proposé au Grand Conseil un projet de décret d'encouragement aux fusions, lequel fut adopté le 11 novembre 1999 et prolongé jusqu'en 2006. Sur la base de ce décret, pas moins de 41 projets de fusions ont été réalisés, ce qui a eu pour effet de diminuer le nombre des communes de 77. Au 1^{er} janvier 2007, le nombre de communes fribourgeoises est de 168. L'effort financier consacré à l'encouragement des fusions basé sur le décret de 1999 et sa prolongation est de 22'609'806 francs, dont 6'782'942 francs ont été supportés par les communes. On peut donc constater que l'obstacle avancé par le Grand Conseil contre l'instauration d'une péréquation intercommunale directe a été éliminé (pour les liens matériels avec la politique des fusions cf. ch. 8.1 du présent rapport).

2 LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1 Le comité de pilotage (CoPil) institué par le Conseil d'Etat

Par arrêté no 1211 du 26 octobre 2004, le Conseil d'Etat a institué un comité de pilotage (ci-après : CoPil) chargé de la révision du système de péréquation, avec l'aide d'un expert désigné à cet effet en la personne de Monsieur Bernard Dafflon, Professeur de finances publiques à l'Université de Fribourg. La composition du CoPil était la suivante (y compris les remplacements successifs des membres) :

Liste des membres	Fonction dans le CoPil	Début et fin du mandat
M. Pascal Corminboeuf, Conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts	Président	depuis le 26.10.2004
M. Daniel Berset, Trésorier d'Etat, Administration cantonale des finances (Afin)	Représentant de l'Afin	depuis le 26.10.2004
Mme Maryse Aebischer, Secrétaire générale de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	Représentante de la DSAS	26.10.2004 - 30.05.2005
M. Hans Jürg Herren, Secrétaire général DSAS	Représentant de la DSAS	depuis le 07.10.2005
M. Michel Perriard, Secrétaire général de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS)	Représentant de la DICS	depuis le 26.10.2004
M. Daniel Lehmann, Préfet du district du Lac	Représentant de la Conférence des préfets	depuis le 26.10.2004
M. Raphaël Chassot, Administrateur du Service cantonal des contributions (SCC)	Représentant du SCC	depuis le 26.10.2004
M. Gaston Blanc (†), Syndic de la commune de Villorsonnens	Représentant des communes en classes 5 et 6	26.10.2004 – 05.12.2005
M. Rudolf Vonlanthen, Syndic de la commune de Giffers	Représentant des communes en classes 5 et 6	depuis le 24.04.2006
M. Francis Maillard, Syndic de la commune de Marly	Représentant des communes en classes 3 et 4	26.10.2004 – 13.02.2006

Liste des membres	Fonction dans le CoPil	Début et fin du mandat
M. Roman Schwaller, Syndic de la commune de Tafers	Représentant des communes en classes 3 et 4	depuis le 29.05.2006
M. Damien Piller, Vice-syndic de la commune de Villars-sur-Glâne	Représentant des communes en classes 1 et 2	26.10.2004 – 13.02.2006
M. Michel Ramuz, Syndic de la commune de Givisiez	Représentant des communes en classes 1 et 2	depuis le 29.05.2006
M. Jean Bourgknecht, Syndic de la commune de Fribourg	Représentant de la ville de Fribourg	26.10.2004 – 24.04.2006
M. Pierre-Alain Clément, Syndic de la commune de Fribourg	Représentant de la ville de Fribourg	depuis le 24.04.2006
Mme Corinne Margalhan-Ferrat, Collaboratrice scientifique de l'Assemblée constitutive de l'agglomération provisoire de Fribourg	Représentante de l'Assemblée constitutive de l'agglomération provisoire de Fribourg	depuis le 07.11.2005
M. Gérald Mutrux, Chef du Service des communes (SCom)	Chef de projet, représentant du SCom	depuis le 26.10.2004
Mme Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe du SCom	Représentante du SCom	depuis le 13.06.2006
M. Gilles Ballaman, Conseiller économique du SCom	Représentant du SCom et Secrétaire du CoPil	depuis le 26.10.2004
M. Bernard Dafflon, Professeur ordinaire en finances publiques à l'Université de Fribourg	Expert du CoPil	depuis le 26.10.2004
M. Peter Mischler, Assistant diplômé en finances publiques à l'Université de Fribourg	Adjoint à l'expert	depuis le 26.10.2004

2.2 Le rapport du Professeur Bernard Dafflon, expert du CoPil

Entre novembre 2004 et février 2007, le CoPil a tenu 22 séances (dont une séance de rattrapage pour les nouveaux membres suite aux élections communales de 2006). L'expert a mené d'importants travaux, assisté en cela également par le Service des communes. En outre, il y a eu de nombreux contacts et séances avec diverses unités administratives concernées par une répartition des charges canton-communes. Sur proposition de l'expert, le CoPil a examiné en profondeur le système en place et les diverses variantes envisageables pour le réviser. Tous ces travaux sont répertoriés dans le rapport cité ci-après et il y est renvoyé globalement. Pour des raisons de temps, nous avons dû renoncer à mentionner systématiquement les références topiques à ce rapport.

Les travaux de l'expert ont abouti, en mars 2007, à un rapport intitulé « Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg »¹ (ci-après : "Réforme de la péréquation 2007"). Ce rapport contient également les prises de position et les recommandations du CoPil là où des options étaient ouvertes au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'expertise. Il a été distribué, avec un résumé, à toutes les communes du canton et aux autres milieux intéressés. Le 18 avril 2007, le rapport a été présenté par l'expert à toutes les communes du canton lors d'une séance d'information

¹ Dafflon Bernard et Mischler Peter (collab.), 2007, "Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg", Centre d'études en économie du secteur public, RETEFRI, Rennes, Tempere et Fribourg, Université de Fribourg

organisée à Düdingen. Le 3 mai 2007, des ateliers d'approfondissement et d'explications techniques ont eu lieu, séparément dans les deux langues, à l'Université de Fribourg sous la conduite de l'expert et de son assistant, pour les communes qui souhaitent y participer.

2.3 Les propositions

Le nouveau système proposé par l'expert et soutenu par le CoPil implique tout d'abord qu'on abandonne les suppléments péréquatifs des subventions cantonales aux communes et tout échelonnement des contributions communales à des dépenses cantonales selon les indices de capacité financière des communes ou leur classification. Pour gagner en efficacité, la nouvelle péréquation suit le principe "un but = un instrument" en séparant la péréquation des ressources financières de la péréquation des besoins. Pour renforcer l'autonomie des communes, elle ne comprend désormais plus que des moyens non affectés.

Le premier instrument, la péréquation des ressources, veut compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes. L'affectation des montants reçus étant libre, cette péréquation n'a pas pour objectif obligé un rapprochement des coefficients des impôts communaux. Elle laisse aux communes la capacité de faire leurs propres choix de gestion. La péréquation des ressources se base sur un nouvel indice du potentiel fiscal des communes (IPF) qui reflète les potentiels des ressources pouvant être exploitées du point de vue fiscal. Il s'agit des mêmes impôts que dans le système actuel, complétés toutefois par d'autres sources régulières de recettes fiscales afin d'avoir un éventail d'impôts le plus complet possible pour mesurer les capacités financières des communes. Les impôts retenus sont les suivants : impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, impôt à la source, prestations en capital, contribution immobilière et impôt sur les véhicules.

La péréquation des ressources est une péréquation horizontale, c'est-à-dire financée par les communes uniquement, sans participation du canton. Les communes qui ont un IPF plus élevé que la moyenne (indicée à 100,00 points) alimentent un fonds de péréquation, qui bénéficie aux communes avec un IPF inférieur à la moyenne. Il n'y a pas de limite ni de plafonnement fixés tant dans le calcul de l'IPF que dans celui des formules de répartition péréquatives. Enfin, l'IPF est introduit dans une formule péréquative générale, progressive, mais avec une incidence proportionnelle aux IPF des communes, étant donné l'exposant retenu de 1 ; la modification de l'exposant permet, si on le souhaite, de renforcer les effets péréquatifs (voir aussi commentaire à l'article 7 de l'avant-projet).

La péréquation des besoins veut quant à elle corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (enfants en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées) par rapport à la population communale. La péréquation des besoins repose sur des indices structurels, indépendants des dépenses effectives des communes. En effet, il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges supplémentaires : ainsi de fortes dépenses dans un domaine, l'école par exemple, peuvent aussi bien refléter des charges supplémentaires que les préférences individuelles des communes (charges résultant d'un choix). Comme les dépenses effectives des communes individuelles ne jouent aucun rôle, toute incitation inopportune est ainsi évitée.

Dans la péréquation des besoins, la position relative des communes dépend d'un indice synthétique des besoins (ISB) qui reflète les disparités des charges communales pour des tâches sélectionnées dans les fonctions suivantes : l'ordre public, l'enseignement et la formation, la santé, les affaires sociales, les transports et communications. Les fonctions prises en considération sont celles pour

lesquelles il existe aujourd'hui un élément péréquatif dans la formule de répartition des contributions communales aux dépenses cantonales correspondantes. Il s'agit, en effet, de corriger le système actuel et non pas d'empiler de nouveaux domaines de péréquation. C'est une péréquation verticale, c'est-à-dire qu'elle est financée par l'Etat uniquement. Les communes reçoivent une aide péréquative d'autant plus importante qu'elles ont un ISB plus élevé que la moyenne.

Le nouveau système de péréquation proposé est évolutif. Avec la globalisation des activités économiques et l'ouverture des économies locales, la position relative des communes en relation avec leur potentiel fiscal est sans doute appelée à évoluer. Nul ne peut aujourd'hui prédire qu'une commune aisée l'est définitivement et le sera encore demain. Les responsabilités subiront elles aussi de nouvelles répartitions, le canton reprendra certaines tâches ou bien confiera aux communes la pleine responsabilité d'autres. L'IPF et l'ISB ont été conçus pour supporter cette évolution. Sans doute, pour les IPF, ce sont les positions fiscales communales relatives qui varieront plutôt que l'élargissement du calcul de l'indice à d'autres impôts ; on voit mal dans un avenir proche une redistribution des formes d'impôts entre canton et communes. Par contre, les critères de besoins pourraient être ajustés selon l'importance des tâches dévolues aux communes pour cette mesure ; ou bien encore si l'on met en place des mesures statistiques appropriées du risque social.

S'agissant de la dotation financière des deux instruments de péréquation, le CoPil a travaillé avec diverses hypothèses de travail pour expliquer la méthode. Il indique qu'avec une dotation de 1,6 % du potentiel fiscal de toutes les communes, on obtiendrait un montant de 13,5 millions de francs à disposition pour la péréquation des ressources, ce qui correspondrait au volume de l'effet péréquatif du système actuel (évaluation sur la base des comptes 2005). Pour la péréquation des besoins, le CoPil propose qu'elle soit fixée à 50 % de la péréquation des ressources, ce qui équivaudrait à un montant d'environ 6,75 millions de francs, si la péréquation de ressources est de l'ordre de 13,5 millions de francs.

Enfin, le système doit être évalué périodiquement (la première fois après cinq ans) par un bilan de la péréquation. Ce bilan doit établir les effets péréquatifs (montants en francs) et les incidences péréquatives (montants en termes relatifs par habitant ou en points d'impôt) des deux systèmes de péréquation. L'évaluation doit également porter sur la pertinence des critères retenus pour établir les IPF et ISB. Pour ce dernier, il examinera en particulier la pertinence des indices du risque social lié à l'urbanisation. Le bilan périodique doit être publié : la transparence est indispensable pour comprendre la péréquation et permettre le débat sur la solidarité intercommunale.

3 LES PROPOSITIONS REPRISES POUR LE PRÉSENT AVANT-PROJET

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a fait siennes les propositions du CoPil qui viennent d'être présentées (cf. ch. 2 ci-dessus), en y apportant toutefois quelques précisions, à la suite de la séance du 19 mars 2007, lors de laquelle le Conseil d'Etat a pris connaissance des travaux de l'expert, et sur la base de la consultation interne du premier avant-projet de loi (cf. ch. 4 ci-dessous). Le présent avant-projet de loi a donc été rédigé en tenant compte des observations émises par les Directions du Conseil d'Etat. C'est ainsi la formule progressive, mais avec l'exposant « 1 » (cf. commentaire ad art. 7), qui a été retenue, au niveau de l'avant-projet, pour le calcul des contributions des communes payantes et des communes bénéficiaires (péréquation des ressources), le CoPil avait laissé la question ouverte.

En ce qui concerne la péréquation des besoins, la DIAF propose de suivre le CoPil dans la mesure où ce dernier exprimait une préférence pour la variante consistant à n'accorder les transferts qu'aux communes disposant d'un ISB supérieur à la moyenne. L'avant-projet retient donc la variante reconnaissant des besoins à compenser aux communes dont l'indice dépasse la moyenne, ceci pour

échapper au grief de pratiquer l'arrosage au lieu de cibler les moyens limités de la péréquation des besoins de façon efficace.

4 LA PROCÉDURE DE CONSULTATION RESTREINTE (MAI-JUIN 2007)

Un premier avant-projet de loi et de rapport explicatif a fait l'objet d'une procédure de consultation restreinte auprès des Directions du Conseil d'Etat durant le mois de mai 2007. Les remarques émises par les Directions ont été prises en considération pour la présente version, mise en consultation externe. Les remarques émises par les Directions ont soulevé des questions complexes, si bien qu'il n'était pas possible de lancer la procédure de consultation en été 2007 déjà.

5 LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR L'ÉTAT

L'incidence financière sur l'Etat se situe au niveau de la péréquation des besoins. Tel que prévu, cet instrument engendrerait pour l'Etat, sur la base des chiffres de l'année 2005, une nouvelle dépense périodique de l'ordre de 6,75 millions de francs par an. Le volume de la péréquation des besoins est calculé en pourcent du rendement fiscal total des communes fribourgeoises et le pourcentage a été fixé de telle sorte que la péréquation des besoins se monte à 50 % de la péréquation des ressources. Toutefois, le volume de la péréquation des besoins est plafonné à 10 millions de francs par année. Pour les détails, voir les articles 14, 15 et 37 ainsi que commentaires y relatifs.

Le nouveau modèle de péréquation directe engendrera un surcroît de travail au Service des communes, qui aura plus de données à récolter et à traiter pour le calcul qu'actuellement et qui devra, après avoir fait développer un logiciel spécifique, assurer la gestion des divers montants, sur la base de l'ordonnance annuelle du Conseil d'Etat, ceci en collaboration avec l'Administration des finances. Les tâches supplémentaires sont toutefois difficiles à chiffrer. Elles devraient cependant et à première vue pouvoir être assurées par l'effectif actuel.

Pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle péréquation, il faudra prévoir d'importants travaux de programmation : il conviendra d'adapter tous les logiciels de répartition des charges utilisant un critère péréquatif et il faudra également développer un nouveau programme pour le calcul de la péréquation directe instaurée par la nouvelle loi. Il n'a toutefois pas été possible de chiffrer les incidences financières dues à ces travaux pour la phase de la consultation.

6 LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR LES COMMUNES

6.1 Les difficultés de comparaison

Le présent avant-projet introduit un système de péréquation qui dissocie la péréquation des flux financiers sectoriels entre l'Etat et les communes et qui distingue par des instruments différents les critères de ressources et les critères de besoins. Il faut dès lors avoir à l'esprit que les incidences financières résultant de la comparaison entre l'ancien et le nouveau régime se réfèrent à des systèmes disparates. En effet, les règles qui régissent chacun des deux systèmes sont fondamentalement différentes. Malgré cela, le présent rapport tente de donner des indications quant aux incidences financières du système proposé, en les juxtaposant au système en vigueur.

L'évaluation chiffrée se réfère à l'année 2005. En fait, les analyses ont été effectuées par l'expert du CoPil pour plusieurs années. La mesure des effets péréquatifs par commune a fait l'objet d'une estimation détaillée pour les années 2002 à 2005 : il est à cet égard fait référence au rapport "Réforme de la péréquation 2007" ainsi qu'aux considérations et chiffres contenus dans le précédent rapport

édité en 2004 intitulé "La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux"². Toutefois, le présent avant-projet effectue la comparaison sur une année, sachant qu'au fur et à mesure de l'évolution du dossier, il s'agira d'actualiser encore les estimations.

Les changements intervenus depuis lors devront être intégrés dans les évaluations futures ; ils sont mentionnés pour mémoire dans les paragraphes ci-dessous (cf. ch. 6.2.1).

Les incidences financières du nouveau projet sur les communes comportent les éléments suivants :

- ce que les communes doivent payer ou reçoivent au titre de la péréquation des ressources ;
- ce que les communes reçoivent au titre de la péréquation des besoins ;
- ce dont les communes sont déchargées ou chargées en plus au titre de la répartition des pots communs, désormais exempts de critères péréquatifs, par l'effet de la modification des lois spéciales.

Le troisième de ces éléments correspond, mais avec des effets principalement inverses, au système en vigueur. En effet, le système en vigueur, incluant la péréquation dans les flux financiers, a pour effet de charger plus certaines communes et d'en décharger d'autres, selon leur capacité financière. Or pour désenchevêtrer cet amalgame, il convient d'éliminer les critères de péréquation, ce qui a pour conséquence des effets contraires dans les pots communs, dans la mesure où les communes actuellement favorisées verront leurs participations augmenter, du fait de l'abandon de la capacité financière comme facteur « modérateur ». En revanche, simultanément à ce désenchevêtrement, interviennent les deux nouveaux instruments de péréquation directe. La nouvelle péréquation des ressources devrait en principe déjà neutraliser les effets de ce désenchevêtrement, du moins globalement. En effet, tout comme le système actuel, la péréquation des ressources est purement horizontale, donc elle n'intervient qu'entre les communes elles-mêmes.

6.2 L'explication des tableaux joints en annexe au présent rapport

Pour une compréhension des tableaux annexés, deux exemples chiffrés peuvent être expliqués comme suit :

Commune de Cheyres (numéro fédéral 2010)

Dans le système actuel fondé sur la classification (colonne 1), la commune est bénéficiaire (indice de capacité financière 97,84 - classe 4) pour un montant de 13'508 francs (année 2005; cette année sert de référence, à défaut d'indications contraires, pour les chiffres de ces deux exemples). S'agissant d'un système indirect, cela signifie que, grâce aux clés de répartition fondées sur la classification, la commune voit sa participation aux dépenses cantonales réduite d'un montant de 13'508 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Ce mode de répartition étant abandonné, il fait place au nouveau modèle dont les incidences figurent dans les colonnes 2 (péréquation des ressources) et 4 (péréquation des besoins).

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 2), la commune est contributrice (IPF 101,70) pour un montant de 6'674 francs. On en déduit donc qu'elle devra supporter une différence de 20'182 francs, soit 13'508 francs + 6'674 francs. En d'autres termes, l'abandon du système actuel va entraîner un renchérissement de ses participations pour un montant de 13'508 francs et la

² Dafflon Bernard et al., 2004, "La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux", Centre d'études en économie du secteur public, BENEFR, Université de Fribourg

nouvelle péréquation prévoit que la commune devra supporter une contribution de 6'674 francs, soit un effet net de 20'182 francs (colonne 3).

Ce nouveau modèle est complété par une péréquation des besoins (colonne 4) qui vient s'ajouter à la péréquation des ressources. En l'occurrence, dans cet exemple, la commune ne présente pas des besoins supérieurs à la moyenne cantonale (ISB 86,42) et n'est donc pas mise à ce titre au bénéfice d'une contribution. En conclusion, le passage au nouveau système va entraîner pour la commune de Cheyres une charge supplémentaire (effet net total = colonne 5) de 20'182 francs.

Commune d'Estavayer-le-Lac (numéro fédéral 2015)

Dans le système de classification (colonne 1), la commune est contributrice (indice de capacité financière 101,04 - classe 3) pour un montant de 362'766 francs. Cela signifie que le système de classification renchérit la participation de la commune aux dépenses cantonales d'un montant de 362'766 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 2), la commune est bénéficiaire (IPF 98,53) pour un montant de 33'082 francs. On peut donc en déduire qu'elle sera déchargée d'un montant de 362'766 francs (abandon du système actuel) et bénéficiaire d'un montant de 33'082 francs dans le nouveau modèle. En d'autres termes, sa situation va s'améliorer pour un montant de 395'848 francs ($362'766 + 33'082 =$ colonne 3).

Ce nouveau modèle est complété par la péréquation des besoins. Dans cet exemple, la commune présente des besoins supérieurs à la moyenne cantonale (ISB 114,24) et est donc mise à ce titre au bénéfice d'une contribution d'un montant 199'732 francs (colonne 4). En conclusion, le passage au nouveau système va entraîner pour la commune d'Estavayer-le-Lac une amélioration (effet net total = colonne 5) de 595'580 francs.

6.2.1 Les incidences financières des lois spéciales modifiées

La première colonne des tableaux figurant en annexe au présent rapport reprend les incidences dues au fait que les flux financiers entre l'Etat et les communes ne comprendront désormais plus de critère de capacité financière. Dans la logique du système, c'est la première démarche, même si, pour des raisons de technique législative, les dispositions y relatives figurent à la fin du texte légal. Il s'agit des domaines suivants (art. 26 à 36 de l'avant-projet) :

- avances de contributions d'entretien ;
- aide aux victimes d'infractions ;
- école primaire et enfantine ;
- constructions scolaires ;
- protection civile ;
- transports régionaux ;
- aide sociale ;
- institutions spécialisées pour personnes handicapées ;
- établissements médico-sociaux pour personnes âgées ;
- allocations familiales ;
- prestations complémentaires AVS-AI.

L'évaluation en annexe se base sur les chiffres de l'année 2005, découlant de l'application des lois en vigueur à cette époque-là. Pour mémoire, un certain nombre de ces lois ont été modifiées depuis lors et ne figurent donc plus dans les lois à modifier, mais comme leurs incidences sont intervenues

en 2005, elles doivent être prises en considération pour l'estimation des effets dans cette année de référence. Sommairement, il s'agit des domaines suivants (pour le détail voir le chiffre 7 du présent rapport et le commentaire aux articles 26 à 36 ci-dessous) :

- hôpitaux : la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois abroge le pot commun cantonal au 1.1.2007 (pour les communes du district de la Sarine : 1.1.2010) ; en outre, dite loi a opéré un transfert de tâches avec compensation au niveau des coefficients d'impôts ;
- prestations individuelles AVS-AI : la législation d'application RPT aura pour effet que les communes seront déchargées de ce financement dès le 1.1.2009 ;
- prestations complémentaires AVS-AI : la loi fribourgeoise d'application RPT a suspendu le pot commun pour les années 2008, 2009 et 2010 ; le sort de ce secteur pour la suite dépendra de l'évaluation prévue pour les secteurs RPT (dans l'éventualité d'une remise en fonction de ce pot commun, l'article 36 de l'avant-projet prévoit d'en éliminer le critère péréquatif) ;
- assurance-maladie : la loi d'application RPT a pour conséquence que les communes sont déchargées de ce financement avec effet au 1.1.2008 ;
- fusions de communes : le décret d'encouragement a pris fin en 2006 (pour ce secteur voir ch. 1.3 et 8.1 du présent rapport).

Ne figurent pas dans l'énumération qui précède les modifications légales (adoptées ou en projet) qui consistent non pas à abolir un pot commun ou d'en éliminer un critère péréquatif, mais qui engendrent une augmentation ou une diminution sensible des charges à répartir. A titre d'exemple pour un cas d'augmentation, ceci pourrait intervenir à l'avenir dans le domaine scolaire, selon l'avant-projet de loi sur la 2^{ème} année d'école infantine.

En outre, il sied de souligner que le présent projet ne concerne pas la totalité des flux financiers entre l'Etat et les communes. Bon nombre d'entre eux n'emploie pas de critère péréquatif. Ils ne sont dès lors pas intégrés à la présente analyse.

6.2.2 Les incidences financières de la péréquation des ressources

La deuxième colonne indique quels auraient été les résultats pour la péréquation des ressources de l'année de référence, à savoir 2005, retenant à cet effet les ressources fiscales des années 2001, 2002 et 2003 ainsi que le chiffre de la population des années 2001, 2002 et 2003.

Les effets de cet instrument de péréquation horizontale sont mis en rapport avec le régime horizontal actuel, ce qui fait l'objet de la troisième colonne des tableaux.

6.2.3 Les incidences financières de la péréquation des besoins

Pour l'estimation de la péréquation des besoins, les données sont celles de l'année 2004, car les calculs n'ont pas pu être opérés sur la base de données plus actuelles pour la présente consultation.

6.2.4 Le résultat net

La dernière colonne solde les différents éléments et indique le chiffre net qui résulte de la comparaison entre l'ancien et le nouveau système. Il doit toutefois être souligné que cette opération doit impérativement s'accompagner des commentaires de tout le présent chapitre, notamment des considérations relatives aux difficultés de la comparaison des deux systèmes (ch. 6.1 ci-dessus).

6.3 Les incidences en personnel

Le présent avant-projet n'a pas d'incidence en personnel sur les communes. En revanche, il convient de mentionner une incidence non financière qui concerne les communes : le changement de système d'une péréquation indirecte à une péréquation directe a une incidence sur le processus de préparation interne du budget sur le plan communal, car les transferts péréquatifs ne sont plus affectés et donc plus englobés dans les différents dicastères communaux, mais il y aura, en quelque sorte, un « déplacement » de ces moyens vers le dicastère des finances sous forme de montants non affectés (chi. 6.2.2 et 6.2.3 ci-dessus), les participations aux pots communs subissant, par contre, en principe, des incidences en sens inverse (ch. 6.2.1).

7 LES LIENS AVEC LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ET DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS (RPT)

Afin d'apporter une réponse aux incidences financières de la RPT sur les communes, dues aux mécanismes des répartitions de charges dans certaines tâches concernées par la RPT, l'Etat a proposé des mesures compensatoires, qui ont été consacrées dans la loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT (ROF 2007_066). Ces mesures compensatoires peuvent être résumées comme suit :

- prise en charge de la part communale des prestations complémentaires à l'AVS-AI durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT ;
- prise en charge de la part communale de l'abaissement des primes à l'assurance-maladie ;
- prise en charge de la part communale au financement des allocations familiales fédérales agricoles ;
- attribution d'une compensation complémentaire de l'ordre de 3 millions de francs, répartis sur l'ensemble des communes selon le chiffre de la population dite légale, durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT ;
- évaluation de l'effet de ces mesures au cours de la troisième année après l'entrée en vigueur de la RPT et proposition éventuelle de modifications de certaines répartitions de charges entre l'Etat et les communes, à la lumière des résultats de l'évaluation.

Comme cela ressort du message du Conseil d'Etat no 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi modifiant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT (ci-après : le message no 18), ce projet a des incidences indirectes également sur le plan de la péréquation financière intercommunale, étant donné qu'il agit sur des répartitions de charges impliquant actuellement encore des critères de capacité financière des communes. Le chiffre 3.6 du message no 18 explique en détail les effets péréquatifs, qui auraient été renforcés sans mesures compensatoires, mais se trouvent légèrement diminués, soit de l'ordre de 1 millions de francs d'effet péréquatif de moins par année pour l'ensemble des communes, par rapport à l'année de référence 2005.

8 LES LIENS AVEC D'AUTRES POLITIQUES SECTORIELLES

La RPT n'est pas le seul domaine qui présente des liens avec la péréquation intercommunale. On peut en citer encore d'autres, dont notamment la politique des fusions, la politique régionale et la politique des agglomérations.

8.1 Les fusions de communes

Compte tenu des priorités fixées par le Grand Conseil en 1992 lors du refus d'entrer en matière sur le projet de loi visant à introduire une péréquation intercommunale directe, l'Etat de Fribourg a lancé une nouvelle politique de promotion des fusions, qui a porté ses fruits (voir également ch. 1.3 ci-dessus). Les fusions réalisées ont permis de créer des entités plus grandes et plus autonomes. En outre, le présent avant-projet est financièrement neutre à l'égard des éventuelles fusions qui se réaliseraient encore maintenant. En effet, par la disparition de la classification et par la dissociation de la péréquation des ressources de celle des besoins, le système de péréquation préconisé ne prêterait pas les communes qui envisageraient une fusion. Pour cette raison, d'ailleurs, l'avant-projet ne contient pas de disposition prévoyant des compensations financières aux communes souhaitant fusionner, mais craignant d'être « perdantes » sur le plan de la péréquation. Ainsi, le nouveau système est parfaitement compatible avec la politique des fusions, qui consiste actuellement avant tout à ne pas empêcher les fusions volontaires. Le risque de « frein à la fusion » par la péréquation est ainsi évité.

En date du 9 octobre 2007, le Grand Conseil a en outre accepté la motion no 160.06 Charly Haenni/Denis Boivin demandant la reprise de la politique d'encouragement financier aux fusions de communes. Le Conseil d'Etat préparera un projet d'acte législatif dans le délai réglementaire.

8.2 La nouvelle politique régionale

Parallèlement à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, la Confédération a également entrepris une réforme de la politique régionale. Ce mouvement a été suivi par l'Etat de Fribourg. Le Conseil d'Etat a adopté le 12 novembre 2007 le message no 41 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique. Ledit message contient un paragraphe qui explique les liens existant entre les deux domaines (ch. 4 in fine du message cité, p. 4) :

«Conjuguée avec la politique de croissance, la politique d'innovation régionale aura un effet direct sur les économies régionale et cantonale. L'ensemble du canton est concerné par la politique d'innovation régionale pour autant que l'ensemble du territoire cantonal bénéficie largement des effets des projets, programmes et initiatives soutenus. Le défi de cette politique est de dynamiser ces régions et de favoriser les collaborations entre elles, entre les domaines privé et public et d'exploiter les synergies entre la politique d'innovation régionale et les autres politiques sectorielles (agriculture, tourisme, aménagement du territoire, péréquation, environnement et forêts, formation et innovation, PME, etc.). Une attention particulière sera accordée à la coordination entre les diverses politiques sectorielles.»

8.3 La politique des agglomérations

S'agissant enfin de la politique des agglomérations en tant qu'institutions, elle constitue, dans le canton de Fribourg, un cas particulier de la collaboration intercommunale dans les régions urbaines, étant donné que les agglomérations fribourgeoises ne dépassent pas le territoire cantonal. Les moyens de collaboration intercommunale classique ont été complétés par la forme spécifique de l'agglomération institutionnalisée parce qu'une partie des problèmes spécifiques des zones urbaines concerne les relations entre la ou les communes centres et les communes périphériques. Il serait dès lors erroné de vouloir traiter par la péréquation intercommunale, prenant en compte l'ensemble des communes du canton, les questions ne touchant que les communes de l'agglomération. C'est pourquoi, là encore, on est en présence de dossiers complémentaires et non pas alternatifs. Toutefois, les aspects de centralité qui ont un rayonnement sur l'ensemble du canton, sont pris en considération dans la conceptualisation de la péréquation des besoins (cf. commentaire ad art. 11).

A noter par ailleurs que le volet du cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération ainsi que son application dans le canton de Fribourg sont régis par des dispositions spécifiques.

9 LA CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

L'avant-projet est conforme à la Constitution du canton de Fribourg (voir considérations à cet égard sous 1.2 ci-dessus et commentaires aux articles 3 et 9 de l'avant-projet).

L'avant-projet est également conforme à l'Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ci-après : ACI). L'ACI a été ratifié par le Grand Conseil le 5 octobre 2006 (ROF 2006_117). Etant donné que le nombre minimal de 18 cantons adhérents à l'ACI a été atteint en mai 2007, l'ACI est désormais en vigueur.

Sous l'angle de la péréquation intercommunale, on peut notamment rappeler l'article 3 ACI qui a la teneur suivante : « Les cantons s'engagent à appliquer les principes de (...) l'équivalence fiscale par analogie aussi dans les relations internes à chaque canton ». En effet, le nouveau système de péréquation fribourgeois s'inspire de principes qui, à l'instar de la nouvelle péréquation entre la Confédération et les cantons, dissocient la péréquation des ressources de celle des besoins et éliminent les critères de péréquation indirecte des diverses répartitions des charges et des subventions. En outre, le nouveau système de péréquation fribourgeois tient compte, par le biais des nouvelles modalités de prise en compte du critère de la densité de la population (cf. art. 11 et commentaires y relatifs), des problèmes spécifiques aux communes centre, ce qui constitue également un aspect relevant du principe de l'équivalence fiscale.

L'avant-projet ne présente aucun élément qui touche au droit européen applicable aux cantons suisses en raison des Accords bilatéraux entre la Suisse et les Communautés européennes.

10 LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

L'avant-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. En outre, les deux formes de péréquation étant directes, la pratique des suppléments péréquatifs attribués aux subventions cantonales versées aux communes et des contributions communales à des dépenses cantonales ajustées en fonction de la capacité financière des communes est supprimée. (Une exception subsiste dans les domaines où les communes reçoivent des subventions au même titre que des propriétaires privés.) Les questions de répartition des tâches peuvent dès lors être discutées sur la base de critères allocatifs, tels la subsidiarité et l'efficacité. La péréquation se fait autrement et séparément.

11 LE REFERENDUM

Etant donné que l'avant-projet propose une nouvelle dépense périodique à charge de l'Etat supérieure aux seuils fixés, le referendum obligatoire s'applique. Les explications détaillées figurent dans le commentaire à l'article 37 de l'avant-projet ci-dessous.

12 LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

En vertu de l'article 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le présent avant-projet requiert la majorité absolue du Grand Conseil pour être adopté. En effet, la disposition citée prévoit que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur annuelle excède $\frac{1}{40}$ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue ; selon les comptes 2006, ce serait un montant de 666'103 fr. 05. A

l'évidence, du moment qu'un projet est soumis au referendum obligatoire, il remplit aussi les critères fixés pour la majorité absolue selon la disposition citée. Concrètement, la majorité absolue signifie en l'occurrence que 56 députés au moins doivent voter oui à ce projet (art. 140 LGC).

13 LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1 et 2

L'avant-projet de loi proposé comporte le changement de système d'une péréquation indirecte à une péréquation directe (art. 1) dont les éléments essentiels sont présentés à l'article 2.

- La péréquation actuelle englobe des paramètres de ressources et des paramètres de besoins dont les effets globaux se neutralisent dans une certaine mesure. Le nouveau système dissocie les deux catégories en créant deux instruments distincts, à savoir la péréquation des ressources et celle des besoins. Par conséquent, chaque instrument fait l'objet d'un chapitre séparé dans l'avant-projet (voir chapitres II et III).
- La péréquation est directe dans le sens qu'elle ne se fait plus par l'intermédiaire des « pots communs » relatifs à des dépenses cantonales d'une part et, d'autre part, des subventions calculées en fonction de la capacité financière. Les montants perçus pour financer la péréquation et les montants versés à ce titre interviennent comme transactions financières directes sans lien avec d'autres tâches. Par conséquent, il convient de statuer ce principe (art. 2 al. 2) et d'éliminer de la législation cantonale les dispositions y relatives (voir dispositions finales et transitoires, art. 26 à 36).
- En ce qui concerne l'utilisation de la classification et la capacité financière par les communes elles-mêmes dans leurs divers actes de collaboration intercommunale, il faut se référer à l'article 22 et au commentaire y relatif.
- La clause « répartitions des dépenses communales effectuées par l'Etat » vise le pot commun par district des charges d'aide sociale. Dans ce cas de figure, il ne s'agit pas de dépenses cantonales mais communales, l'Etat n'intervenant que dans la fixation des règles et dans la répartition des charges entre les communes. C'est pourquoi il fallait compléter l'article 2 al. 2 en mentionnant ce cas particulier.
- Les montants attribués aux communes bénéficiaires sont libres de toute affectation précise (art. 2 al. 3), afin de garantir le principe de l'autonomie communale. Les communes bénéficiaires devront décider elles-mêmes, individuellement, de l'usage qui sera le plus à même de favoriser le développement de leur commune.

Article 3

L'avant-projet met en œuvre la mission du Constituant, qui charge le législateur d'atténuer les effets des disparités entre les communes (art. 133 CstC), et précise en même temps cette mission, en retenant, parmi les divers genres de disparités pouvant exister entre les communes, la disparité la plus importante, à savoir celle consistant en la faculté de pouvoir utiliser le potentiel fiscal donné pour financer les tâches publiques locales. La définition et la mesure du potentiel fiscal font l'objet des articles 4 et 5.

Article 4

Cette disposition énumère les huit types de ressources fiscales qui constituent la base pour le calcul du potentiel fiscal. Ce choix répond aux exigences posées par le concept du système des impôts représentatifs. Ces ressources sont régulières, elles échoient à toutes les communes, les statistiques y relatives sont établies par l'Etat et elles sont disponibles annuellement. Les différents types de ressources appellent les commentaires suivants :

- a) Impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques : par le choix de cette notion, on se réfère au montant de base auquel tant l'Etat que les communes appliquent leurs coefficients respectifs pour calculer leurs impôts. L'impôt cantonal de base correspond à un coefficient uniforme fictif de 100 %, ce qui répond à l'exigence de comparabilité entre les communes. En effet, on ne saurait tenir compte des coefficients communaux, ceux-ci exprimant déjà des choix publics locaux et ne reflétant pas le potentiel initial à disposition de chaque commune.
- b) Impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques : il s'agit là de l'autre composante de l'impôt ordinaire des personnes physiques.
- c) Impôt cantonal sur les prestations en capital : il est important de rappeler que l'impôt sur les prestations en capital est fiscalement un impôt sur le revenu, c'est pourquoi il doit être encaissé, sur le plan communal, en appliquant le coefficient de l'impôt communal sur le revenu; mais comme il est perçu séparément de l'impôt ordinaire sur le revenu, il se justifie de le mentionner séparément. A noter par ailleurs que sur le plan de l'Etat, cet impôt est fixe, sans application du coefficient cantonal, en vertu du prescrit explicite de l'article 2 al. 2 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) ; c'est pour cette raison-là que l'énoncé de la lettre c ne contient pas les termes « de base », car contrairement aux impôts visés par les lettres a, b, e et f, l'Etat n'applique pas son coefficient à cet impôt.
- d) Part communale à l'impôt à la source : la perception de cet impôt intervient exclusivement par l'Etat, qui rétrocède aux communes leurs parts en application des dispositions légales y relatives.
- e) Impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales : cet élément concerne, avec l'impôt sur le capital, l'imposition ordinaire des personnes morales. Il paraît préférable d'inclure cet impôt dans le calcul du potentiel fiscal plutôt que de prévoir un changement complet de système qui consisterait, par exemple, à prévoir la perception centralisée de cet impôt par l'Etat avec rétrocession partielle et « péréquative » aux communes. Les communes sur le territoire desquelles sont établies de gros contribuables imposés au titre des personnes morales, verront s'imputer un indice potentiellement plus élevé, ce qui augmente la probabilité que ladite commune se retrouve dans le groupe des communes contributives et soit de ce fait amenée à jouer la solidarité avec les communes moins favorisées.
- f) Impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales : il s'agit là de l'autre composante de l'impôt ordinaire sur les personnes morales.
- g) Contribution immobilière, calculée au taux de 3 ‰ sur le total des valeurs fiscales des immeubles appartenant aux personnes physiques et morales et sis sur le territoire communal, déterminées par le Service cantonal des contributions : il s'agit d'un élément nouveau, car cet impôt n'est pas pris en compte dans le calcul de la classification et de la capacité financière des communes. S'agissant d'une ressource fiscale régulière et stable, il se justifie cependant d'en tenir compte, avec toutefois les précisions suivantes : les valeurs immobilières sont celles fixées par le Service cantonal des contributions dans une décision de taxation, les

éventuelles taxations communales ne peuvent pas être prises en compte. Ces cas ne devraient d'ailleurs pas être trop nombreux, car le principe veut que l'exonération cantonale entraîne aussi l'exonération communale. Ce n'est que dans les cas d'exception à ce principe, mentionnés à l'article 2 de la loi sur les impôts communaux (LICO ; RSF 632.1) que les communes peuvent procéder à la taxation de leurs immeubles (art. 41 al. 1, 2^e phr. LICO) ; or, dans une base de données comparables pour toutes les communes et disponibles à un moment donné, on ne saurait tenir compte des taxations communales. Enfin, le taux pouvant varier d'une commune à l'autre, il a été retenu un taux uniforme et fictif qui est le taux maximal de 3 %, ce qui constitue le potentiel exploitable pour chaque commune.

- h) Part communale à l'impôt sur les véhicules : cet élément est également nouveau par rapport aux ressources prises en compte actuellement. On peut considérer que cet impôt complète et renforce la représentativité des ressources fiscales déterminantes pour exprimer le potentiel réel d'une commune. En outre, on peut estimer que cet impôt constitue aussi un paramètre indicatif pour comparer les communes quant à leur aisance relative. La méthodologie applicable à cet impôt est par ailleurs comparable à l'impôt à la source, dans la mesure où l'on a, dans les deux cas, affaire à une perception centralisée par un organisme cantonal avec rétrocession partielle aux communes à un taux uniforme.

Article 5

Une fois défini le portefeuille des ressources fiscales déterminantes, il s'agit de transformer ces données en un paramètre permettant de mesurer le potentiel fiscal pour chaque commune et de les comparer entre elles, ce qui se fait au travers de l'indice du potentiel fiscal (IPF).

Alinéa 1 : La procédure de calcul est la suivante:

- pour chaque type de ressources fiscales prévues à l'article 4 de la présente loi, on calcule le rendement par habitant ;
- on fait la moyenne annuelle pour les trois années de référence ;
- on compare ce résultat au même rendement annuel moyen par habitant, sur trois ans, en utilisant le rendement total de l'ensemble des communes divisé par la population du canton ;
- cette comparaison donne un indice du potentiel fiscal partiel pour chaque type de ressources; la moyenne de l'ensemble des communes valant 100,00 points ;
- les IPF partiels sont ensuite pondérés pour donner l'indice du potentiel fiscal de chaque commune, la pondération se faisant par le poids relatif de chaque type de ressources par rapport à l'ensemble des ressources dans la période de référence.

Alinéa 2 : la période de référence ne saurait se limiter à une seule année fiscale. Il convient de lisser les changements trop abrupts dans les rendements fiscaux, en retenant comme référence trois années consécutives. Ce seront les années les plus récentes pour lesquelles les statistiques seront disponibles au moment de procéder au calcul des indicateurs. Un certain décalage sera inévitable, mais il devra être le plus court possible. Par ailleurs, il convient de préciser que les statistiques fiscales déjà utilisées lors d'un calcul de péréquation précédent seront mises à jour lors du calcul des péréquations suivantes. Pour le développement du modèle et les tests du présent avant-projet, les années de référence sont les années 2001, 2002 et 2003. On peut estimer que pour le calcul hypothétique de la péréquation en 2010 pour l'année 2011, les années de référence seraient les années 2006, 2007 et 2008.

Alinéa 4 : certaines communes accusant des valeurs très élevées, on pouvait se demander si le système devait prévoir une limite supérieure pour l'indice. Il y a été renoncé, au motif que l'indice doit exprimer la réalité du potentiel sans que des limitations arbitraires n'y soient appliquées. Il va de soi qu'il n'y a pas non plus de limite inférieure, ce qu'il convient de préciser, du moment qu'on traite de la question des limitations éventuelles. A noter que ceci constitue un changement par rapport au système en vigueur, qui prévoit des limites tant inférieures que supérieures pour plafonner l'indice de capacité financière.

Alinéa 5 : la formule mathématique pour cet indice, comme pour une série d'autres éléments prévus dans le présent avant-projet, figure en annexe au texte légal, ce qui permet d'assurer une garantie maximale de transparence et de précision.

Article 6

L'instrument de mesure du potentiel fiscal des communes étant déterminé, se pose la question de savoir à quelle somme il va être appliqué. La solution proposée consiste à fixer a priori les critères permettant d'arrêter le volume de la péréquation des ressources. Cette démarche permet au législateur d'opérer un choix politique. Dans le système de la péréquation indirecte, le volume de la péréquation dépendait du volume des transferts et des clés de répartitions péréquatives, il n'était pas possible d'en fixer l'ampleur. La possibilité pour le législateur de pouvoir déterminer l'importance de la péréquation constitue un avantage substantiel du nouveau système proposé. Selon l'avant-projet, le volume de la péréquation des ressources est défini en termes de pourcentage du potentiel fiscal total de toutes les communes.

Compte tenu du volume de la péréquation indirecte selon l'année de référence 2005, c'est un pourcentage de 1,6 qui serait nécessaire pour atteindre le même volume, soit environ 13,5 millions de francs. C'est le montant qui correspond actuellement aux totaux des effets péréquatifs, résultant des divers transferts péréquatifs, soit principalement des « pots communs » basés soit sur la classe soit sur l'indice de capacité financière. Le taux proposé de 1,6 % permet donc de reprendre à peu près le même volume pour la nouvelle péréquation des ressources.

En choisissant un pourcentage du potentiel fiscal total, on a l'avantage d'avoir un critère évolutif. Si la masse fiscale totale augmente, la péréquation augmente également et, inversement, sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

La péréquation des ressources proposée est purement horizontale, dans le sens que tant les contributeurs que les bénéficiaires sont des communes, ce qui est exprimé à l'alinéa 2.

L'avant-projet n'emploie pas la notion de « fonds » [de péréquation] pour la raison suivante : la solution proposée consiste à déterminer dans un premier temps le volume et à l'imputer aux communes contributives appelées à la financer. Dans un deuxième temps, cette somme est versée aux communes bénéficiaires qui en reçoivent chacune une part. C'est donc en quelque sorte la « méthode du pot commun » qui est appliquée, ce qui a l'avantage de la simplicité et de la transparence. La somme totale annuelle de la péréquation est donc constituée et répartie annuellement, il n'y a pas de fonds alimenté et distribué selon des règles et à des rythmes fluctuants, avec pour conséquence que le solde du fonds peut varier d'une année à l'autre. Dans le modèle proposé, il n'y a, d'une année à l'autre, pas de solde, si bien que l'avant-projet n'utilise pas la notion de fonds.

Article 7

A l'instar de la péréquation indirecte actuelle, il est prévu, par analogie, que les communes contributives soient celles dont l'IPF dépasse la moyenne. Les communes qui ont un IPF de plus de 100,00 points seront donc appelées à contribuer au financement de la péréquation des ressources.

La mesure de cette contribution est définie par la formule péréquative, dont l'avant-projet propose la formule progressive avec une puissance élevée à la valeur 1. (A noter que la formule mathématique contenue dans l'annexe laisse la question ouverte, il conviendra d'effectuer un choix et d'adapter la formule en conséquence.) Par le choix de la valeur 1, cette formule revient à une répartition proportionnelle du montant de la péréquation des ressources. Cette option peut alors être décrite comme suit : chaque commune contributive participe à la somme totale proportionnellement au chiffre de sa population dite légale pondéré par son indice du potentiel fiscal par rapport à la somme de ce même calcul pour l'ensemble des communes.

Le choix d'une puissance avec une valeur supérieure à 1 impliquerait une modification du degré de solidarité entre les communes contributives : plus son IPF est élevé, plus fortement (de manière progressive) la commune contribue à la péréquation des ressources. Il en irait de même pour les communes bénéficiaires : plus son IPF serait faible, plus elle bénéficierait, de manière progressive, de la péréquation. A noter que quel que soit le choix de la valeur de la puissance, dans les limites précisées ci-après, le renforcement de l'effet progressif joue entre les communes avec un IPF supérieur à 100,00 points, d'une part, et entre les communes avec un IPF inférieur à 100 points d'autre part. En d'autres termes, si l'on passait à une puissance de 1,2 par exemple, les communes avec un IPF très élevé devraient contribuer plus, ce qui permettrait à celles qui ont un IPF moins élevé, mais toujours supérieur à 100,00 points, de contribuer moins. Et réciproquement pour le groupe des communes bénéficiaires.

Cependant, pour éviter une incohérence du système, notamment qu'une commune bénéficiaire de la péréquation obtienne plus que l'écart de rendement fiscal qui la sépare de la commune précédente, la valeur de la puissance ne doit pas dépasser 2,69 (valeur calculée pour la période de référence).

Article 8

Le financement de la somme à répartir étant défini, il convient de déterminer la répartition du montant entre les communes bénéficiaires. La solution proposée s'inspire du système actuellement en vigueur et de l'idée de la symétrie : ce sont ainsi les communes avec un IPF de moins de 100,00 points qui obtiennent des montants, selon une formule de calcul analogue à celle utilisée pour les communes contributives, ce qui n'est pas une nécessité technique, car les deux calculs sont indépendants l'un de l'autre, mais ce qui paraît logique du point de vue de la transparence et de la simplicité. Les considérations développées dans le commentaire à l'article 7 sont dès lors applicables ici également.

A noter enfin qu'une commune dont l'IPF se situerait à 100,00 points serait parfaitement neutre sous l'angle de la péréquation des ressources : elle n'aurait rien à payer et elle ne recevrait rien.

Article 9

Des disparités peuvent exister non seulement dans le domaine du potentiel fiscal, mais aussi dans celui des besoins financiers. Etant donné que la péréquation actuelle prend également en considération des critères de besoins et que la mission constitutionnelle ne se limite pas aux disparités existant dans le domaine des ressources, il se justifie de proposer un instrument consacré aux besoins.

La formulation concrète de l'objectif dépend de la définition des communes bénéficiaires de cet instrument de péréquation. Selon l'option choisie, l'objectif consiste en la compensation partielle des besoins des communes dont l'indice y relatif dépasse un certain seuil (voir ch. 2.3 ci-dessus). La fixation du seuil fait l'objet de l'article 16 de l'avant-projet.

Article 10

Les différences de besoins financiers entre les communes ne sont pas déterminées sur la base des dépenses communales individuelles, car ceci serait contraire aux exigences d'objectivité et de neutralité qui doivent guider les choix des instruments de péréquation. En outre, la référence aux dépenses communales individuelles risquerait de provoquer des effets incitatifs indésirables au regard d'une gestion économe des deniers publics.

L'avant-projet renonce également à recourir au concept des dépenses standardisées ou normalisées, car ceci impliquerait la mise sur pied, au niveau cantonal, d'instruments forts coûteux et complexes, ce qui ne peut guère être le but en instituant un nouvel instrument de péréquation financière.

La solution proposée consiste donc à définir un ensemble de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes du canton. Pour les domaines où les données ne seraient pas encore disponibles annuellement, il y a une disposition transitoire (voir art. 23 et commentaire y relatif).

Article 11

Cette disposition énonce les critères retenus. Le choix des critères n'est pas aisé, car il convient de trouver des critères dont les statistiques sont disponibles annuellement et pour toutes les communes. De plus, il faudrait, si possible, qu'il existe un lien significatif entre ces critères et les besoins financiers des communes.

Les trois premiers de la liste sont actuellement déjà utilisés dans le calcul de la capacité financière. Avec toutefois un changement important en ce qui concerne la densité de la population. A cet égard, il sied de rappeler les considérants du rapport de l'expert du CoPil que voici (pour les références citées dans cet extrait, prière de se référer à la bibliographie du rapport) :

« L'hypothèse admise est que les communes avec une forte densité de la population font face à des besoins supplémentaires, notamment dans les domaines de la sécurité, des routes et de la circulation. Cela correspond aux domaines 1 Ordre public et 6 Transports et communication de la classification fonctionnelle selon le Plan comptable harmonisé pour les communes. Les communes à forte densité de population sont urbaines et périurbaines; c'est là que se trouvent les principales activités de production, commerciales et culturelles engendrant de forts mouvements pendulaires. Ces communes doivent donc assumer des prestations particulières que ne connaissent pas les communes plus périphériques, à vocation résidentielle ou agricole.

Cette hypothèse est nouvelle. Elle inverse celle qui prévaut dans le système actuel de calcul de la péréquation financière des communes (Bilan 2002 : 101). Lorsque ce critère fut introduit en 1974 (Dafflon, 1981: 97), on considérait que les communes périphériques, plus faiblement peuplées, étaient confrontées à des problèmes structurels et des besoins en équipements et infrastructures nécessitant une attention spéciale. Il fallait donc les aider financièrement : on établit alors une relation par laquelle une faible densité de la population correspondait à des besoins plus importants. L'hypothèse testée était : "densité faible = besoins forts" et la séquence financière qui en résultait était : "indice plus faible de capacité financière = contributions moins élevées ou subventions plus importantes". Ainsi jusqu'à ce jour les communes entrant dans cette catégorie ont obtenu un traitement financier plus favorable dans la péréquation. Ajoutons qu'elles ont également bénéficié, mais indirectement, de cette relation inverse dans le cadre des aides financières aux fusions de communes.

Avec l'urbanisation, la situation a changé et les besoins, principalement en infrastructures de communication et en services de proximité, se sont accrus. La relation plausible admise dès lors dans la nouvelle péréquation est que les besoins sont d'autant plus importants que la densité de la population est élevée. Toutefois, comme on le verra, l'hypothèse est que cette relation n'est pas strictement proportionnelle, mais décroissante³ ce qui nécessite un ajustement statistique de la série » (Rapport « Réforme de la péréquation 2007 », p. 190).

³ L'hypothèse est que les coûts marginaux de production des services liés à la densité (services de proximité, équipements et infrastructures liés à la centralité urbaine) sont décroissants. La correction statistique se fait en utilisant le logarithme naturel des densités communales de cette série statistique plutôt que les densités directement.

Pour le critère de la densité de la population, on pourrait éventuellement se référer aux surfaces des zones à bâtir. Ce critère est disponible et il est mis à jour régulièrement. Il tiendrait en soi mieux compte des phénomènes d'encombrement urbain, mais il comporte également des inconvénients : le critère n'est actuellement pas encore utilisable pour la totalité des communes fribourgeoises, ce qui est contraire à l'exigence fixée pour les critères à prendre en compte (certaines communes ont actuellement encore des périmètres d'habitat rural). En outre, il faut mettre en relation l'utilisation éventuelle de ce critère avec le choix du cercle des communes bénéficiaires (art. 9 et 16 de l'avant-projet), qui, lui, tient dans une large mesure compte des communes urbanisées. En tout état de cause, les estimations chiffrées n'auraient pas pu être effectuées pour la présente procédure de consultation.

En ce qui concerne l'activité économique, il sied de rappeler qu'on ne prend pas en compte le nombre réel de toutes les places de travail dans une commune, mais des places de travail à plein temps ou assimilées, par la statistique, à des places de travail à plein temps. C'est donc la définition statistique qui est retenue, il n'y a à cet égard pas de changement par rapport au système en vigueur sauf qu'on vise à obtenir à l'avenir, si possible, des données mises à jour annuellement (voir art. 23 de l'avant-projet et commentaire y relatif). Cet indice est calculé en termes relatifs, en proportion de la population dite légale de la commune.

Comme actuellement, la croissance démographique, considérée sur une période de dix ans, ne compte que pour moitié. L'hypothèse est que la croissance démographique entraîne de nouveaux besoins, notamment en infrastructures de proximité, scolaire, de communication. Toutefois, la croissance ne compte que pour moitié, car une part substantielle des infrastructures doit être financée par des taxes (épuration, eau potable, déchets) et n'émarge ainsi pas au budget principal d'une commune. Vu qu'une partie de ces besoins est couverte par des financements spéciaux, il se justifie de maintenir la règle appliquée par le système en vigueur, consistant à prendre en compte la moitié de la valeur qui dépasse la croissance démographique moyenne.

S'agissant de la définition de la donnée « population », c'est dans tous les cas la population dite « légale » qui est retenue, quand bien même, dans certains cas, la population dite « résidente » serait plus appropriée pour servir de paramètre de mesure des besoins. Mais comme la statistique de la population résidente n'est pas disponible annuellement, c'est la population dite légale qui est utilisée systématiquement, au motif qu'il vaut mieux avoir un chiffre de la population annuellement mis à jour qu'un paramètre calculé tous les dix ans, au gré des recensements fédéraux. Certes, dans l'annuaire statistique de l'Etat de Fribourg, il est indiqué une valeur annuelle également pour la population résidente, mais de l'avis des spécialistes en matière de statistique, ces données ne présentent pas le degré de précision exigé pour qu'elles puissent être utilisées dans la péréquation intercommunale. A cet égard, le critère de la population dite « légale » présente un degré de précision et d'exactitude supérieur, si bien que le choix se porte actuellement encore sur cette notion. Au gré de l'évolution des statistiques, on pourra également revoir les statistiques de population prises en compte.

Les critères prévus aux lettres d et e sont nouveaux. Ils ont trait notamment aux besoins financiers des communes dans les domaines médico-social et scolaire. Les dépenses globales des communes en lien avec ces critères revêtent en effet une importance telle qu'il se justifie de compléter le catalogue de critères retenus par ces éléments.

En ce qui concerne plus spécialement les personnes âgées de 80 ans et plus, on doit actuellement encore se baser sur les données du recensement fédéral. Toutefois, il est prévu à terme de disposer d'une mise à jour annuelle de ces données, ce qui permettra d'être plus précis (voir à cet égard art. 23 al. 1 et 3 de l'avant-projet).

Pour ce qui est des enfants en âge de scolarité, l'avant-projet se réfère aux enfants dont la scolarisation incombe aux communes, à savoir l'année préscolaire et les 9 ans de scolarité obligatoire. Les classes d'âges sont donc les enfants âgés entre 5 et 15 ans. Ce serait ainsi la tranche d'âge qui, au 31 décembre de chaque année, a dépassé l'âge de 5 ans, mais pas encore atteint la limite des 15 ans. Compte tenu du fait que l'introduction de la 2^{ème} année d'école enfantine est actuellement encore en cours de processus législatif, mais avec une entrée en vigueur antérieure à celle du présent projet, la limite inférieure des classes d'âge devrait donc être abaissée le moment venu. Pour la procédure de consultation, l'avant-projet de loi n'inscrit donc pas les limites d'âges, mais définit le critère. A l'instar de ce qui a été dit pour les classes d'âge des personnes âgées, les statistiques des enfants en âge de scolarité n'existent pas encore, pas même - à la différence du critère des personnes âgées - sur le plan du recensement fédéral, mais elles seront disponibles à terme. Dans l'intermédiaire, ce sont les statistiques des élèves qui sont utilisées, qui devraient par ailleurs correspondre, sous réserve de quelques divergences minimales, aux classes d'âges des enfants (voir art. 23 al. 2 de l'avant-projet).

Il pourrait enfin paraître souhaitable d'élargir l'éventail des critères déterminants en y ajoutant un critère ayant trait à l'aide sociale, mais en l'état des statistiques disponibles, cela n'est pas réalisable. Il est possible qu'au moment de la première évaluation de la loi (cf. art. 20 de l'avant-projet) on puisse disposer de statistiques idoines à cet effet. Ces nouveaux critères pourraient alors être pris en compte lors du réexamen. Pour l'instant, la densité de la population sert de substitut à l'évaluation des besoins dans ce domaine, partant de l'idée que la concentration des problèmes sociaux est plus forte en zones urbaines que dans les zones rurales ou moins densément peuplées.

Article 12

Les données statistiques doivent, pour certaines d'entre elles, être travaillées et transformées pour le calcul des indices respectifs. Ces opérations sont décrites à l'article 12. Pour chaque critère, la moyenne est indiquée à 100,00 points. Dans la mesure du possible, ce sont des données actualisées annuellement et transformées sur trois années consécutives qui sont utilisées. L'article 23 des dispositions est nécessaire pour régler les exceptions à cette règle (voir commentaire relatif à l'article 23).

Article 13

Les cinq indices au sens de l'article 12 sont réunis en un seul indice des besoins, qui est dénommé « synthétique » pour cette raison. La question est de savoir selon quelle pondération les indices sont pris en compte pour former l'indice synthétique. Une variante consisterait à leur accorder un poids égal, ce qui signifierait que chacun compterait pour un cinquième. Or, ceci ne correspond pas au poids réel des dépenses communales présentant un lien avec les critères de besoin sous-jacents à ces indices. L'avant-projet opte pour une pondération selon le poids respectif des dépenses, étant entendu que le choix des groupes de dépenses est également inscrit dans la loi (al. 2). Il s'agit des dépenses de l'ensemble des communes du canton, si bien qu'il n'y a pas là dérogation au principe de la non-influencabilité par les communes individuelles. A titre d'exemple, le poids relatif des indices serait le suivant, si on applique la pondération proposée par l'avant-projet (pour l'exemple, le calcul porte sur les comptes communaux 2004 et les pourcentages ont été arrondis) : densité : 22 %; activité économique : 9 %; croissance démographique : 9 %; population âgée de 80 ans et plus : 13 %; enfants en âge de scolarité : 47 %. Ces chiffres démontrent que la pondération selon les dépenses aboutit, pour presque tous les indices, à des résultats forts différents, comparé au résultat arithmétique d'un cinquième par indice.

Article 14

La mise en œuvre de cet instrument de péréquation suit la même logique que celle utilisée pour la péréquation des ressources : on fixe d'abord le volume, on en détermine ensuite le financement puis on définit les bénéficiaires et les modalités de répartition.

L'avant-projet propose de fixer la somme totale à répartir au titre de la péréquation des besoins à la moitié du volume de la péréquation des ressources, ce qui équivaut à 0,8 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes du canton (cf. art. 6 de l'avant-projet). C'est donc cette définition-là qui a été retenue à l'article 14 de l'avant-projet. Cette répartition de deux tiers pour les ressources et d'un tiers pour les besoins s'inspire du système actuel du calcul de la classification et de la capacité financière.

Enfin, il est prévu de plafonner l'engagement de l'Etat en termes absolus. L'application du taux de 0,8 % correspond, pour l'année de référence 2005, à un montant de 6,75 millions de francs. Par la limite proposée de 10 millions de francs par année, on constate que l'effort financier de l'Etat peut encore augmenter de façon non négligeable.

Article 15

Dans un système de péréquation des besoins, il ne paraît guère envisageable de prévoir un financement horizontal (ce qui impliquerait un financement par les communes). En effet, toutes les communes ont des besoins, plus ou moins aigus, et il ne paraîtrait guère défendable de demander aux communes ayant des besoins moins marqués de financer les besoins supérieurs à la moyenne (ou à une valeur-seuil différente) des autres communes. A l'instar du régime institué sur le plan fédéral et dans bon nombre de péréquations des besoins d'autres cantons, l'avant-projet propose que la somme totale à répartir au titre de la péréquation des besoins soit financée par l'Etat.

Article 16

La question délicate à trancher est de savoir qui doit bénéficier de ces montants. Il existe principalement deux variantes envisageables, selon que l'on opte pour une attribution ciblée des moyens, en ne retenant que les communes ayant des besoins supérieurs à la moyenne (voire supérieurs à un autre seuil), ou que l'on estime que toutes les communes doivent pouvoir en bénéficier dans une mesure plus ou moins importante, au gré de leurs besoins exprimés par la valeur de leur indice y relatif. Selon l'option retenue du ciblage (voir art. 9), il convient de fixer à l'article 16 le seuil de l'indice au-delà duquel les communes ont droit à des contributions au titre de la péréquation des besoins. A l'instar de la péréquation actuelle et de la péréquation des ressources, qui fixent le seuil à l'indice de 100,00 points, c'est cette valeur qui est inscrite dans le présent article. Dès lors, les communes qui ont un indice des besoins dépassant le seuil de 100,00 points ont droit à une part de la somme totale à répartir correspondant à un montant proportionnel au chiffre de leur population dite légale pondéré par leur indice des besoins.

Article 17

L'article 17 est le premier article des dispositions communes, qui valent donc pour les deux instruments de péréquation. Il convient de fixer une règle pour la ou les dates déterminantes des valeurs retenues. En principe, cette date de référence fait partie intégrante des statistiques y relatives lorsqu'il s'agit de statistiques existantes. Ainsi, pour la population, c'est le 31 décembre. Pour le rendement de l'impôt d'une année « x », c'est l'état des taxations de l'année fiscale « x », établies au 30 août de l'année « x+2 » (exemple : la statistique fiscale 2003 correspond à l'état au 30 août 2005 des taxations de l'année fiscale 2003). Pour les enfants en âge de scolarité ce sera le 31 décembre, mais jusqu'à ce que cette statistique soit disponible, c'est la statistique des élèves qui est utilisée

(voir aussi art. 23). La date déterminante par défaut est le 31 décembre de l'année précédant l'année de référence.

Article 18

Il est prévu de calculer les valeurs chaque année, sur la base des données statistiques les plus récentes. La gestion de la péréquation s'opère sous la responsabilité du Conseil d'Etat, étant donné que plusieurs Directions et unités administratives sont concernées par l'un ou l'autre aspect de la péréquation. Le Service des communes serait chargé de coordonner la collecte des données et d'effectuer les calculs, comme dans le système en vigueur.

Comme actuellement, les données feront l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat, dont l'avant-projet énumère les éléments à l'article 18 al. 2, ce qui permettra de comparer toutes les communes sur la base des données publiées annuellement.

La lettre h de l'article 18 prévoit que l'ordonnance du Conseil d'Etat réglera également les échéances des paiements et des versements. Cette précision est nécessaire pour le nouveau système de péréquation directe. En effet, selon la péréquation indirecte actuelle, la classification et les indices de capacité financière sont simplement transmis aux communes et aux unités administratives de l'Etat, et c'est au gré des participations aux pots communs portées aux budgets communaux que les échéances se déterminent. En revanche, dans la nouvelle péréquation proposée, il faudra veiller à ce que les montants financés par les contributeurs (les communes, pour la péréquation des ressources, et l'Etat, pour la péréquation des besoins) soient disponibles à des échéances permettant de verser les fonds aux communes bénéficiaires. Ces échéances feront donc l'objet de l'ordonnance annuelle du Conseil d'Etat.

Article 19

Comme actuellement, chaque commune continuera de recevoir en outre une fiche de calcul avec le détail des données la concernant.

Article 20

Le principe d'une évaluation périodique figure dans presque toutes les lois récentes de péréquation financière. Cet instrument permet de mesurer les effets d'une loi, ou à tout le moins de les estimer, et de proposer des ajustements, au besoin. La périodicité n'est pas fixée de manière rigide à un nombre d'années, mais il est institué un délai maximal de cinq années d'application pour la première évaluation. Cette souplesse permettra de tenir compte au mieux de l'évolution de la situation et des besoins articulés par les différents partenaires de la péréquation, tant communaux que cantonaux. Au cours de cette évaluation, il s'agira notamment d'examiner si les critères utilisés sont toujours pertinents. Il est également possible que d'ici là d'autres statistiques auront été développées de façon à satisfaire les exigences posées pour la péréquation des besoins ; à ce propos, on songe notamment au domaine de l'aide sociale, pour lequel les statistiques disponibles actuellement ne répondent pas encore à ces conditions.

Article 21

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne pouvant pas être fixée à l'avance avec certitude, il convient de prévoir des règles pour assurer un passage harmonieux entre l'ancien et le nouveau système. C'est pourquoi il est prévu de recalculer, au moins encore une fois, la classification et l'indice de capacité financière, soit pour la période 2009/10, dans la mesure où la loi pourrait entrer en vigueur d'ici le 1^{er} janvier 2011, étant entendu que le nouveau régime s'accompagnerait dans tous les cas de la révision des dispositions figurant dans les articles 26ss. et de l'abrogation de l'actuelle loi

sur le calcul de la classification et de la capacité financière. Une exception subsisterait toutefois pour les relations intercommunales (art. 22).

Pour la péréquation calculée selon la nouvelle loi, il conviendra de prévoir, par une ordonnance du Conseil d'Etat édictée selon l'article 18 al. 2 et entrant en vigueur en même temps que la loi elle-même, les montants à porter aux budgets.

Article 22

Si le canton prohibe l'utilisation de critères de péréquation pour les transferts financiers entre les communes et lui-même (art. 2 al. 2), il ne va pas jusqu'à en interdire l'usage dans les relations intercommunales (principalement dans les statuts d'associations et les conventions intercommunales). Cependant, il conviendra malgré tout d'adapter les actes de collaboration en remplaçant les anciens critères tels que la classe ou l'indice de capacité par des nouveaux paramètres. A cet effet, l'avant-projet prévoit d'accorder aux communes un délai de deux ans. En outre, il faut prévoir une règle pour le cas où un acte de collaboration ne serait pas adapté dans le délai de la période transitoire. La solution proposée consiste à prévoir que ce serait l'indice du potentiel fiscal qui vaudrait automatiquement.

Article 23

Actuellement, les statistiques des personnes âgées de 80 ans et plus ne sont pas disponibles annuellement, car il s'agit des données du recensement fédéral. En outre, l'information sur les places de travail provient du recensement fédéral des exploitations qui intervient tous les cinq ans. Pour ces deux domaines, l'utilisation de données mises à jour annuellement n'est dès lors pas encore possible, de même que le lissage sur trois années consécutives. C'est pourquoi l'avant-projet contient une disposition pour pallier cette inadéquation par rapport aux principes de l'actualisation annuelle et de la moyenne sur trois ans (art. 12).

Article 24

Comme les règles de certaines subventions changent par l'effet de la présente loi, soit pour le principe, soit pour le remplacement d'un ancien critère de péréquation par un nouveau (cf. art. 2 al. 2 et 29 de l'avant-projet), il est nécessaire de préciser le point de rattachement du nouveau régime. A cet effet, l'avant-projet propose de retenir la promesse écrite ou formelle de la subvention. Ainsi, il y a un élément objectif et facilement déterminable pour connaître dans chaque cas les règles applicables. Dans le domaine des constructions scolaires, ce serait l'arrêté du Conseil d'Etat qui constitue la promesse de subvention. Si cet arrêté intervient avant l'entrée en vigueur de la présente loi, c'est l'ancien taux, s'il intervient après, c'est le nouveau taux qui s'applique.

Article 25

Le système actuel de la péréquation indirecte étant remplacé par la péréquation directe instituée par la nouvelle loi, la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Articles 26 à 36

L'institution d'un système de péréquation directe implique d'éliminer simultanément les éléments péréquatifs dans les autres transferts financiers entre l'Etat et les communes. Le principe appliqué dans les articles 26 à 36 est le suivant :

Les systèmes de répartition de charges utilisant jusqu'à présent le chiffre de la population dite légale pondéré, pour tout ou pour partie, par un critère péréquatif, sont modifiés dans le sens qu'ils répartissent à l'avenir la somme totale en fonction du seul chiffre de la population dite légale. Les

mesures péréquatives seront désormais assurées par la nouvelle loi et prendront la forme de montants directs et non affectés, ce qui répond à un vœu exprimé par les communes.

Pour les subventions utilisant un critère de capacité financière, il y a trois domaines qui sont régis par une loi au sens formel, soit les constructions scolaires, la protection des biens culturels et les forêts. En outre, il y a lieu de mentionner l'article 8 al. 3 du règlement sur les subventions (RSub ; RSF 616.11) qui prévoit la règle générale suivante, au niveau hiérarchique de l'ordonnance : « S'agissant des communes, la capacité financière se détermine par leur indice de capacité financière ou par leur classification. » L'article 8 al. 3 RSub précise l'article 16 al. 1 de la loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), qui prévoit qu'en règle générale, la subvention doit être fixée notamment en fonction de la capacité financière du requérant. La modification envisageable pourrait être l'utilisation de l'IPF comme critère de capacité financière des communes. Mais cette règle ne s'appliquerait donc plus en principe aux communes, vu le principe inscrit à l'article 2 al. 2 de l'avant-projet.

En matière de subventions pour les constructions scolaires, les bénéficiaires de la subvention sont des collectivités publiques locales. En revanche, pour les domaines de la protection des biens culturels et des forêts, les bénéficiaires peuvent également être des privés. La solution proposée pour le volet des subventions consiste dès lors à éliminer le critère péréquatif pour les domaines où les communes remplissent une tâche de droit public, ce qui est le cas en matière de constructions scolaires, mais de maintenir le principe pour les communes lorsqu'elles sont concernées au même titre qu'un propriétaire privé. Concrètement, cela signifie deux types de formulations différentes, selon les législations concernées. Pour le domaine de la protection des biens culturels et des forêts, il n'est pas nécessaire de légiférer sur le plan légal, l'adaptation ultérieure du RSub paraissant suffisante (remplacement de l'ancien critère péréquatif par un nouveau). Pour les constructions scolaires, l'article 29 de l'avant-projet prévoit de remplacer le barème actuel, basé sur l'indice de capacité financière, par un taux unique. L'avant-projet propose de fixer ce taux à 12 %, ce qui correspond à l'indice de capacité financière de 100,00 points, donc à une valeur « neutre » sous l'angle de la péréquation financière. En outre, vu le choix d'un taux unique, il n'est pas opportun de fixer un taux différencié pour les projets réalisés par un groupe de communes. Les autres conditions de subventionnement demeureraient inchangées (elles se situent par ailleurs presque exclusivement au niveau du règlement en la matière, pas au niveau de la loi).

Sur le plan purement rédactionnel, l'avant-projet a pris l'option de laisser les diverses formulations exprimant matériellement le même système de répartition [«au prorata de la population dite lé-gale »] et de ne pas uniformiser les dispositions, partant de l'idée que chaque texte légal a son cercle spécifique d'utilisateurs et qu'il faut se limiter à y apporter les adaptations minimales exigées par le changement de système de péréquation ; une uniformisation rédactionnelle de toutes ces formulations ne se justifie pas.

La plupart des actes énumérés ci-après n'est pas comprise dans le droit modifié par l'avant-projet parce que ces lois sont actuellement en révision ou parce que leur modification, voire abrogation, est prévue pour une échéance antérieure à l'entrée en vigueur présumée de la présente loi (en principe le 1.1.2011). Voici quelques commentaires pour mémoire pour certains actes (répertoriés selon l'ordre de leurs numéros systématiques) :

- enseignement obligatoire : la loi scolaire figure pour le moment dans les dispositions modifiées, mais, pour mémoire, il faut suivre l'évolution et le planning de la révision totale de la loi scolaire en cours ;
- hôpitaux : dans les lois modifiées, ne figure pas la loi du 27 juin 2006 concernant le réseau hospitalier fribourgeois (RSF 822.0.1), quand bien même elle prévoit une réparti-

tion de charges en fonction de la capacité financière, à savoir l'article 46 al. 3 1^{ère} phr. ; il s'agit de la répartition des charges d'investissement pour l'Hôpital fribourgeois, site de Fribourg. Les raisons sont au nombre de trois: il s'agit là de dépenses d'investissement, alors que dans les autres cas, il s'agit de charges d'exploitation ; or les premières ont déjà été votées et les taux de répartition ont été indiqués aux communes. Deuxièmement, on peut estimer qu'il s'agit là matériellement d'une répartition intercommunale, pour laquelle les règles ne sont pas aussi strictes que pour les répartitions Etat-communes. En effet, dans les autres districts que la Sarine, les dépenses d'investissement analogues sont réparties sur la base des statuts d'une association de communes. Enfin, troisièmement, le régime institué par la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois devrait prendre fin dans les trois ans dès son entrée en vigueur (1.1.2007), soit à la fin 2009, donc avant l'entrée en vigueur présumée de la présente loi ;

- assurances sociales :

- seuls sont mentionnés dans le présent avant-projet les domaines des prestations complémentaires et des allocations familiales ; s'agissant des prestations complémentaires, il convient toutefois de rappeler que la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT prévoit une intervention au niveau des prestations complémentaires. En guise de mesure compensatoire, cette loi a pour effet de libérer totalement les communes du financement des PC et des frais de gestion y relatifs (sans modifier pour autant la procédure de requête et de décision actuelle et les responsabilités des communes en la matière). Cette modification intervient à titre provisoire, par le biais d'une disposition transitoire (art. 22) de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Le corps du texte de ladite loi, et notamment l'article 15, ne sont pas touchés par les ajustements RPT. C'est la raison pour laquelle il convient malgré tout de prévoir son adaptation aux principes de la présente loi, à savoir l'élimination du critère de la capacité financière dans la clé de répartition, quand bien même il n'y a, durant la période de validité de l'article 22 précité, pas de répartitions effectives. Pour plus d'explications concernant les mesures compensatoires RPT dans le domaine des prestations complémentaires, il est renvoyé aux chiffres 3.4.3 et 7.4 du message n° 18 du 7 mai 2007 (voir également ch. 7 du présent rapport);
- assurance-maladie : la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) supprime la part de l'abaissement des primes à charge des communes, changement entré en vigueur au 1.1.2008. Pour plus d'explications concernant les mesures compensatoires RPT dans le domaine de l'assurance-maladie, il est renvoyé aux chiffres 3.4.3 et 7.5 du message n° 18 du 7 mai 2007 (voir également ch. 7 du présent rapport) ;
- prestations individuelles AVS-AI : à la suite de la RPT, la part des cantons tombe ; c'est pourquoi les pots communs canton-communes y relatifs seront supprimés, ce qui devrait se faire par une révision des bases légales y relatives, au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la RPT, soit au 1.1.2009 (disposition concernée : art. 28 de la loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité ; RSF 841.1.1) ;

- protection des eaux contre la pollution et aménagement des cours d'eau contre les crues : l'AP/LEaux prévoit d'abroger tant la loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux (RSF 743.0.1) que la loi du 22 mai 1974 d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RSF 812.1), ce qui devrait intervenir avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation, raison pour laquelle ces deux lois, malgré le fait qu'elles contiennent des subventions impliquant un critère péréquatif, ne figurent pas dans le présent projet. Il a par ailleurs été signalé durant la procédure de consultation du projet LEaux que celle-ci ne devrait pas contenir de critères de capacité financière pour le calcul des subventions ;
- pour mémoire, il convient de citer encore la loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2), qui prévoit en son article 8 que l'aide de la commune est plus ou moins élevée selon sa classification ; or quand bien même il n'y a pas eu, durant les trois ans passés, de nouveaux cas d'octroi d'aide, les aides déjà octroyées sont adaptées à chaque nouvelle classification, soit tous les deux ans, étant donné qu'il s'agit de subventions annuelles. Il conviendra donc de prévoir, dans le projet de loi soumis au Grand Conseil, une modification partielle de cette loi tenant compte de la disparition, à terme, du critère de la classification.

Enfin, pour certains domaines, les dispositions à modifier se trouvent uniquement au niveau de l'ordonnance. C'est le cas par exemple pour les règles générales sur les subventions (art. 8 al. 3 RSub), pour les subsides en matière de défense contre l'incendie (arrêté du 29 décembre 1967 concernant les subsides alloués par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments pour les dépenses relatives aux mesures de prévention et de défense contre l'incendie [RSF 731.0.22]) ou encore pour les allocations familiales dans l'agriculture (pour ce dernier domaine cf. toutefois les propos en page 9 du message no 18 du 7 mai 2007) (reprise de la totalité de la charge par l'Etat).

Article 37

Pour la péréquation des ressources, qui serait financée uniquement par les communes, la question du referendum financier ne se pose pas. En revanche, pour la péréquation des besoins, la question du referendum doit être examinée.

L'avant-projet entraîne une nouvelle dépense cantonale. Le montant ne figure pas directement dans la loi, mais il peut être déterminé, dans la mesure où l'article 14 prévoit que la somme totale à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 0,8 % du potentiel fiscal de l'ensemble des communes du canton (art. 6), montant qui est financé par l'Etat (art. 15). Selon les chiffres de l'année 2005, cette somme se monterait à environ 6'750'000 francs par année (le montant de l'estimation définitive sera à calculer sur la base des chiffres actualisés).

Il convient de se référer à l'article 28^{bis} al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (aCstC). Cette disposition est toujours en vigueur, en vertu de l'article 147 al. 2 CstC, car la disposition régissant la même matière dans la nouvelle Constitution, l'article 45 CstC, nécessite des dispositions d'application ; toutefois, l'article 45 let. b CstC ne conduit en l'occurrence pas à une autre conclusion. L'article 28^{bis} al. 2 aCstC a la teneur suivante : « Toute loi ou décret entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doit être soumis à la votation populaire ».

S'agissant des dépenses nouvelles périodiques, c'est l'article 25 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1) qui s'applique. Selon cette disposition, il convient de tenir compte, pour les dépenses nouvelles périodiques, des cinq premières années d'application de la loi, ce qui équivaudrait, en l'état des estimations, à une dépense nouvelle de 33'750'000 francs. Selon l'ordonnance du Conseil d'Etat du 22 mai 2007 (RSF 612.21) la limite du referendum obligatoire se situe actuelle-

ment à 26 644 122 fr. 32 (ce qui correspond à 1 % des dépenses des comptes 2006 de l'Etat). Par conséquent, l'avant-projet tel que proposé devrait obligatoirement faire l'objet d'un scrutin populaire. Par ailleurs, on peut supposer que les mises à jour des divers chiffres (volume de la péréquation, seuil pour le referendum), qui seront effectuées le moment venu, n'auront pas pour effet d'aboutir à la conclusion que l'acte ne serait pas soumis au referendum obligatoire.

Partant de l'idée que le Grand Conseil adopte la loi vers la fin de l'année 2008 au plus tôt, on pourrait envisager le scrutin populaire au courant de l'année 2009.

Article 38

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur après le scrutin populaire. A supposer que le vote soit favorable, on peut imaginer une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, ce qui coïnciderait avec la fin du délai transitoire de trois ans institué par la loi du 12 juin 2007 modifiant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT. Cependant, le fait que la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi permet d'éviter le risque d'un vide éventuel. Les indices de capacité financière et la classification seront donc calculés et appliqués jusqu'à l'entrée en vigueur du changement de système (cf. ad art. 21 ci-dessus). Il faudra veiller en outre à ce que l'ordonnance du Conseil d'Etat (art. 18 al. 2) de même que les révisions des ordonnances de la législation spéciale (cf. dernier § du commentaire des articles 26 à 36) puissent entrer en vigueur en même temps que la loi et que les travaux de programmation de logiciels puissent être menés à bien dans les délais utiles.

14 LES TABLEAUX DES INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES

Les explications relatives à ces tableaux figurent au chiffre 6.2 du présent rapport.