

MESSAGE N° 141

7 juillet 2009

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur la péréquation financière
intercommunale (LPFI)**

1. La nécessité du projet	1
1.1 Les interventions parlementaires	1
1.2 Le mandat constitutionnel	1
1.3 La portée du refus du projet de loi du 12 juillet 1991	1
2. Les travaux du comité de pilotage institué par le Conseil d'Etat	2
2.1 Le comité de pilotage (CoPil)	2
2.2 Le rapport du Professeur Bernard Dafflon, expert du CoPil	2
2.3 Les propositions de l'expert et du CoPil	3
3. Les procédures de consultation	4
3.1 Les consultations internes à l'administration (mai 2007 et juin 2009)	4
3.2 La consultation publique (décembre 2007 à mars/avril 2008)	4
3.2.1 <i>Les options retenues pour le projet de loi</i>	4
3.2.2 <i>La procédure de consultation et les réponses reçues</i>	4
3.2.3 <i>La prolongation de la procédure de consultation</i>	5
3.2.4 <i>Les contacts avec le comité de l'Associa- tion des communes fribourgeoises</i>	5
4. Les options retenues pour le projet de loi	5
5. Les incidences financières et en personnel sur l'état	5
6. Les incidences financières et en personnel sur les communes	6
6.1 Les difficultés de comparaison	6
6.2 L'explication des tableaux joints en annexe au présent message	6
6.2.1 <i>Les incidences financières des lois spéciales modifiées</i>	7
6.2.2 <i>Les incidences financières de la péréquation des ressources</i>	8
6.2.3 <i>Les incidences financières de la péréquation des besoins</i>	8
6.2.4 <i>Le résultat net</i>	8
6.3 Les incidences en personnel	8
7. Les liens avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons (RPT)	8
8. Les liens avec d'autres politiques sectorielles	8
8.1 Les fusions de communes	8
8.2 La nouvelle politique régionale	9
8.3 La politique des agglomérations	9
9. La conformité au droit supérieur	9
10. La répartition des tâches entre l'état et les communes	10
11. Le referendum	10
12. La majorité qualifiée	10
13. Le commentaire des articles	10
14. Les tableaux des incidences financières sur les communes	21

1. LA NÉCESSITÉ DU PROJET**1.1 Les interventions parlementaires**

La péréquation financière intercommunale a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires durant ces dernières années. Le présent projet donne 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:

Interventions dans l'ordre croissant du numéro d'enregistrement (année de dépôt)	Libellé de l'intervention parlementaire
Motion (transformée en 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
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

1.2 Le mandat constitutionnel

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.) (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 le commentaire des articles 3 et 9 du 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 (N° 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 de communes de 77. Au 1^{er} janvier 2009, 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. Cet argument a d'autant moins de portée qu'un nouveau programme d'encouragement des fusions de communes est actuellement en préparation (pour les liens matériels avec la politique actuelle et future des fusions cf. ch. 8.1 du présent message).

2. LES TRAVAUX DU COMITÉ DE PILOTAGE INSTITUÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

2.1 Le comité de pilotage (CoPil)

Par arrêté N° 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 ordinaire en 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 Corminbœuf, 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
M ^{me} Maryse Aebischer, à l'époque 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, à l'époque 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 (†), à l'époque 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

Liste des membres	Fonction dans le CoPil	Début et fin du mandat
M. Francis Maillard, à l'époque syndic de la commune de Marly	Représentant des communes en classes 3 et 4	26.10.2004 -13.02.2006
M. Roman Schwaller, à l'époque syndic de la commune de Tafers	Représentant des communes en classes 3 et 4	depuis le 29.05.2006
M. Damien Piller, à l'époque 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 Bourgnicht, à l'époque 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
M ^{me} Corinne Margalhan-Ferrat, à l'époque 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
M. Patrick Cudré-Mauroux, à l'époque conseiller juridique du SCom	Représentant du SCom	26.10.2004 -13.06.2006
M ^{me} 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, à l'époque 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 (SCom). 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 détail 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.

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

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.

prises de position et les recommandations du CoPil quant au choix des différentes options 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 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 souhaitaient y participer.

2.3 Les propositions de l'expert et du CoPil

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 l'indice de l'ensemble des communes (fixé 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 de renforcer ou de diminuer les effets péréquatifs, au gré des options choisies (voir aussi commentaire à l'article 7 du 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, person-

nes 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 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 ou remplacés, en partie, par de nouveaux indicateurs, notamment dans le domaine social, au gré de la disponibilité des statistiques y relatives.

S'agissant de la dotation financière des deux instruments de péréquation, le CoPil a travaillé avec diverses hypothèses de travail pour expliquer la méthode. Pour les données et les explications y relatives il est renvoyé au chiffre 3.2.4 ci-dessous.

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'impôts) 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 PROCÉDURES DE CONSULTATION

3.1 Les consultations internes à l'administration (mai 2007 et juin 2009)

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.

Un premier avant-projet de loi et de rapport explicatif a ensuite 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 soulevé des questions complexes, si bien qu'il n'était pas possible de lancer la procédure de consultation avant l'hiver 2007.

Les textes revus après la procédure de consultation publique (ch. 3.2 ci-dessous) ont fait l'objet d'une deuxième consultation interne qui s'est déroulée du 29 mai au 19 juin 2009.

3.2 La consultation publique (décembre 2007 à mars/avril 2008)

3.2.1 Les options retenues pour le projet de loi

L'avant-projet de loi mis en consultation suivait de près les propositions issues des travaux du CoPil (cf. ch. 2.3 ci-dessus) et tenait compte des remarques émises dans le cadre de la consultation interne sur le premier avant-projet de loi (cf. ch. 3.1 ci-dessus).

Par rapport à certaines questions laissées ouvertes par le CoPil, le projet effectua un choix: c'est ainsi la formule progressive, mais avec l'exposant 1 (cf. commentaire ad art. 7), qui fut retenue pour le calcul des contributions des communes payantes et des communes bénéficiaires (péréquation des ressources).

En ce qui concerne la péréquation des besoins, l'avant-projet proposait 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. Le projet choisit 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.

3.2.2 La procédure de consultation et les réponses reçues

La procédure de consultation a été ouverte le 10 décembre 2007, avec un délai pour les réponses jusqu'au 31 mars 2008. Le SCom a reçu 120 réponses. Le taux de réponses était ainsi de 43% (120 sur 275). Toutefois, le taux variait fortement selon les groupes de consultés. Ainsi, sur les 168 communes, 89 (ou 53%) d'entre elles ont envoyé une réponse individuelle. Sur les 89 communes qui ont répondu, 44 déclaraient adhérer, avec ou sans remarques complémentaires, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF); certaines communes se sont référées à la prise de position de leur Association régionale (Ascobroye, Région Glâne-Veveyse, Region Sense, Verband der Gemeinden des

Seebezirks). Parmi les autres associations de communes, le taux de réponses était très faible (4 réponses), ce qui se comprend dans la mesure où le projet les concerne moins que les communes.

De manière générale, les réponses étaient unanimes pour souligner la nécessité de changer le système actuel. En revanche, les avis divergeaient parfois quant aux modalités du nouveau système à mettre en place. Les éléments les plus importants sont mentionnés ci-après. Les remarques de détail ont également été consignées et ont été prises en compte dans la rédaction du projet de loi.

Concernant la péréquation des ressources, la fixation du volume à la hauteur de la péréquation indirecte en vigueur n'a pas été contestée, mais il y eut des remises en question quant au calcul de ce montant; cet élément donna lieu à une prolongation de la consultation et fait l'objet du chiffre 3.2.3 ci-dessous. La détermination du volume de la péréquation des ressources en pour-cent du potentiel fiscal total des communes n'était en soi pas contestée, mais un grand nombre des répondants estimait que ce pour-cent ne devait pas figurer dans la loi (pour cet argument voir commentaire à l'article 6 ci-dessous).

C'est la péréquation des besoins qui a suscité le plus grand nombre de remarques de la part des consultés. Des critiques et propositions alternatives ont surtout été avancées pour les trois aspects suivants qui sont présentés ci-après: les critères, le volume et les communes bénéficiaires.

L'utilisation du critère de la densité de la population telle que proposée par le CoPil a soulevé un certain nombre de critiques estimant que cette façon de faire ne tient pas compte des besoins des communes rurales et de montagne. Un autre groupe de critiques soutient que la densité de la population n'est pas propre à mesurer les besoins sociaux; ces derniers doivent être mesurés par un indicateur d'aide sociale. Enfin, c'est également le critère des enfants en âge de scolarité obligatoire qui est contesté par l'argument qu'il vaudrait mieux retenir le nombre de classes, en lieu et place des enfants ou des élèves. Il est répondu à ces critiques dans les commentaires de l'article 11 ci-dessous.

Quant au volume financier de la péréquation des besoins, la majorité des consultés estime qu'il devrait être égal ou supérieur à la moitié de la péréquation des ressources et que le montant ne devrait pas être plafonné. Cet élément est traité plus à fond dans le chapitre 4 et dans le commentaire à l'article 14 ci-dessous.

Enfin, le cercle des communes bénéficiaires fait l'objet de diverses propositions. Parmi les réponses qui optent explicitement pour un système, deux tiers préconisent la variante proposée, à savoir le seuil de 100,00 points. Un tiers de ces réponses est d'avis qu'il convient de ne pas prévoir de seuil. Mais il existe un groupe de réponses tout aussi important qui a renoncé à choisir l'une ou l'autre de ces variantes, dont l'ACF. Selon l'ACF la solution idéale passerait probablement par un abaissement du seuil et une attribution croissante des montants péréquatifs, ce qui impliquerait cependant une augmentation du volume financier et une dépense supplémentaire à charge de l'Etat. Les arguments relatifs à ce point sont discutés dans le chapitre 4 et le commentaire de l'article 16 ci-dessous.

3.2.3 La prolongation de la procédure de consultation

Dans le délai initial de la procédure de consultation, la ville de Fribourg, soutenue par l'ACF, a fait valoir que le volume réel de la péréquation des ressources actuelle était supérieur aux chiffres figurant dans le dossier mis en consultation. Une prolongation du délai a été demandée afin de clarifier ces critiques. Une rencontre réunissant l'expert du CoPil, la DIAF, le SCom, l'ACF et la ville de Fribourg eut lieu le 13 mars 2008 et un communiqué de presse commun a été adressé aux médias à la suite de cette séance pour annoncer que le délai de consultation était prolongé d'un mois et que des vérifications et analyses supplémentaires seraient effectuées. Ces travaux supplémentaires devaient permettre d'examiner les critiques émises et donneraient la possibilité de procéder à une mise à jour générale des chiffres, tenant notamment compte des chiffres des comptes 2007. Les résultats de ces travaux supplémentaires seraient portés à la connaissance de l'ACF avant la rédaction de détail des textes du projet de loi et du message.

3.2.4 Les contacts avec le comité de l'Association des communes fribourgeoises

Le 9 février 2009, le Conseil d'Etat a fait part du résultat des vérifications et mises à jour et il a informé le comité de l'ACF des options qu'il envisageait pour la suite des travaux. Il a donné à l'ACF un délai jusqu'au 30 mars 2009 pour se déterminer.

Le Conseil d'Etat a confirmé que le volume de la péréquation actuelle est supérieur à ce qui avait été annoncé auparavant. Selon les calculs de vérification et de mise à jour, ce montant est de 22 287 895 francs en 2005, 22 621 386 francs en 2006 et 23 494 389 francs en 2007. Pour ces années, en terme de pour-cent, il correspond donc à environ 2,6% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes. C'est donc ce pourcentage qui sera annuellement mis en rapport avec le potentiel fiscal total des communes, selon les données les plus récentes qui seront disponibles pour ce potentiel. Au moment de la finalisation du présent message, il s'agit du potentiel fiscal 2006. Cela signifie que la péréquation des ressources porterait sur un montant de 22 998 953 francs, soit 2,6% de 884 575 125 francs, qui est le potentiel fiscal 2006. Pour la première année d'application de la LPFI, il va sans dire que les chiffres seront adaptés. L'ordonnance du Conseil d'Etat contiendra les derniers chiffres disponibles (cf. art. 18 al. 2 let. b du projet de loi et commentaire y relatif).

Un consensus a pu être atteint sur les points principaux, sauf en ce qui concerne le volume de la péréquation des besoins. Le Conseil d'Etat a maintenu sa proposition, tout en la précisant. Les options définitivement retenues par le Conseil d'Etat et communiquées par lettre du 28 avril 2009 à l'ACF sont présentées au chapitre 4 du présent message.

4. LES OPTIONS RETENUES POUR LE PROJET DE LOI

La péréquation des ressources porte sur l'équivalent de la péréquation actuelle, évaluée à environ 23 millions de francs; le montant à financer par les communes contributives et à distribuer aux communes bénéficiaires est évolutif et s'exprime dès lors en pour-cent du potentiel fiscal

des communes. Le pourcentage correspondant au volume initial de 23 millions de francs est de 2,6%.

La péréquation des besoins se base sur les mêmes critères que ceux proposés dans le projet mis en consultation, mais ceux-ci sont pondérés non pas en fonction du total des dépenses communales, mais selon une pondération définie par le législateur et inscrite directement dans la loi. Les différents critères ont un poids égal, à l'exception du critère des enfants en âge de scolarité obligatoire, qui compte double. Le volume de la péréquation des besoins est dissocié du volume de la péréquation des ressources et il est déterminé, pour une période fixée dans la loi, à 8 millions de francs par année, indexables selon l'indice suisse des prix à la consommation. Pour chaque nouvelle période d'application, ce montant est soumis à réexamen selon l'évolution des charges et les résultats obtenus et tenant compte des perspectives financières de l'Etat. Enfin, quant aux communes bénéficiaires de la péréquation des besoins, la valeur-seuil est fixée à 100,00 points comme dans l'avant-projet de loi mis en consultation.

En ce qui concerne le calendrier, le Conseil d'Etat vise une entrée en vigueur de la loi pour le 1^{er} janvier 2011, en précisant que les deux instruments de péréquation doivent entrer en vigueur en même temps, de même que la modification des lois spéciales contenant un critère de capacité financière (cf. art. 26 à 40 du projet de loi et commentaires y relatifs). Ce calendrier est ambitieux si l'on tient compte du fait que la LPFI devra faire l'objet d'un referendum financier obligatoire (cf. art. 41 et commentaire y relatif), mais le Conseil d'Etat espère que le calendrier pourra être tenu afin que le système actuel de péréquation indirecte puisse être remplacé au 1^{er} janvier 2011 par un nouveau système de péréquation directe.

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 une nouvelle dépense périodique de 8 millions de francs par an pendant une première période d'application de six ans. Le montant de 8 millions de francs est adapté au renchérissement et il est soumis à réexamen en vue de la période d'application suivante selon l'évolution des charges et les résultats obtenus ainsi que tenant compte des perspectives financières de l'Etat. Pour les détails, il faut se référer aux articles 14, 15 et 41 ainsi qu'aux commentaires y relatifs.

Le nouveau modèle de péréquation directe engendrera un surcroît de travail au SCom, qui aura plus de données à récolter et à traiter pour le calcul qu'actuellement et qui devra, après avoir adapté le logiciel spécifique à son service, 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 les logiciels de répartition des charges utilisant un critère péréquatif et il faudra également adapter le programme spécifique du SCom pour le calcul de la péréquation directe instaurée par la nouvelle loi; l'adaptation du programme du SCom a été évaluée à

80 000 francs. Il n'a toutefois pas été possible de chiffrer les incidences financières dues à ces travaux pour la modification des logiciels de calcul des participations communales aux dépenses cantonales des différents services et Directions concernés.

Enfin, les travaux d'adaptation des divers logiciels devront être entrepris suffisamment tôt pour assurer la mise en service du nouveau système pour la préparation du budget 2011 de l'Etat (dans la perspective d'une entrée en vigueur visée pour le 1^{er} janvier 2011), ce qui signifie que les premières données devront être disponibles dès juillet-août 2010. Un courrier spécifique à ce sujet a été adressé à toutes les Directions afin d'attirer l'attention des responsables à cet élément.

6. LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR LES COMMUNES

6.1 Les difficultés de comparaison

Le présent 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 message tente de donner des indications quant aux incidences financières du système proposé, en les juxtaposant au système en vigueur.

L'évaluation des incidences financières figurant en annexe au présent message a tenu compte des analyses effectuées auparavant par l'expert du CoPil pour plusieurs années. La mesure des effets péréquatifs par commune avait 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»¹. Pour la mise à jour, il est renvoyé au chiffre 3.2.3 du présent message.

L'évaluation chiffrée annexée au présent message se réfère à l'année 2007, en utilisant les données les plus récentes selon les domaines concernés (classification: années 2007 et 2008; péréquation des ressources: années 2004, 2005, 2006; péréquation des besoins: années 2005, 2006, 2007).

Pour la finalisation du présent message, il n'a pas été possible d'avoir une référence plus récente que les comptes 2007. C'est ainsi sur l'année 2007 que porte la comparaison, sachant qu'au fur et à mesure de l'évolution du dossier, il s'agira d'actualiser les chiffres. La mise à jour sur la base des comptes 2008 devrait être possible pour l'automne 2009. Toutefois, les incidences réelles, que ce soit au niveau des budgets ou des comptes pour l'année 2011, ne pourront pas être annoncées avec précision même en disposant, par hypothèse, des résultats des comptes 2009. Ceci dit, les mises à jour vont être effectuées régulièrement et le plus rapidement possible.

¹ 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.

En outre, les changements intervenus depuis la dernière mise à jour des chiffres ou en cours à cette période devront être intégrés dans les estimations futures; concernant l'estimation figurant en annexe au présent message, ils sont mentionnés pour mémoire dans les paragraphes ci-dessous (cf. ch. 6.2.1).

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

- ce que les communes devront payer ou recevront au titre de la péréquation des ressources;
- ce que les communes recevront au titre de la péréquation des besoins;
- ce dont les communes seront déchargées ou chargées 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 inverses, au système en vigueur. En effet, le système en vigueur, incluant la péréquation dans les flux financiers, a pour conséquence de charger plus fortement 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, d'une part, les communes actuellement favorisées verront leurs participations augmenter, du fait de l'abandon de la capacité financière comme facteur «modérateur». D'autre part, les communes actuellement contributrices se verront déchargées des suppléments péréquatifs, qui avaient jusqu'à présent majoré leurs participations. A noter cependant que pour les années où la classification et les indices de capacité financière ont été calculés, on peut effectuer la comparaison chiffrée sur la base des comptes, mais il va sans dire que la comparaison ne pourra plus se faire de cette manière-là dès que ce système de péréquation indirecte aura cessé d'être appliqué.

Simultanément à ce désenchevêtrement, interviennent les deux nouveaux instruments de péréquation directe.

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

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 98,63 – classe 4) pour un montant de 48 529 francs (année 2007; 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 48 529 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Ce mode de répartition étant abandonné, il fait place à une répartition selon le chiffre de la population pour les «pots communs» (colonne 2) et au nouveau modèle de péréquation dont les incidences financières figurent dans les colonnes 3 (péréquation des ressources) et 4 (péréquation des besoins).

Pour les nouvelles répartitions de charges des «pots communs», les chiffres de la colonne 1 sont dès lors repris dans la colonne 2 avec les mêmes montants, mais avec des signes inverses. En d'autres termes, l'abandon du système actuel va entraîner pour cette commune un renchérissement de ses participations aux «pots communs» pour un montant de 48 529 francs.

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 3), la commune est contributrice (IPF 107,16 soit supérieur à 100,00 points) pour un montant de 54 273 francs.

Cet instrument 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 86,86 soit inférieur à 100,00) 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 de 102 802 francs, chiffre qui correspond à l'addition des colonnes 2, 3 et 4 du nouveau système (effet net total = colonne 5).

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

Dans le système actuel de classification (colonne 1), la commune est contributrice (indice de capacité financière 105,56 – classe 3) pour un montant de 536 218 francs. Cela signifie que le système de classification renchérit la participation de la commune aux dépenses cantonales d'un montant de 536 218 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Pour les nouvelles répartitions de charges des «pots communs», l'abandon du système actuel va donc entraîner pour cette commune une diminution de ses participations aux «pots communs» pour un montant de 536 218 francs (colonne 2).

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 3), la commune est contributrice (IPF 105,93) pour un montant de 232 044 francs.

Ce nouveau modèle est complété par la péréquation des besoins. Dans cet exemple, la commune présente des besoins supérieurs à la moyenne cantonale (ISB 112,59) et est donc mise à ce titre au bénéfice d'une contribution d'un montant 275 194 francs (colonne 4). En conclusion, le passage au nouveau système signifie pour la commune d'Estavayer-le-Lac une amélioration (effet net total = colonne 5) de 579 368 francs.

6.2.1 Les incidences financières des lois spéciales modifiées

La deuxième colonne des tableaux figurant en annexe au présent message reprend les effets dus 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 relatives au droit modifié figurent à la fin du texte légal. Il s'agit des domaines suivants, énumérés selon l'ordre des articles et du numéro systématique des actes modifiés (cf. art. 26 à 40 du projet):

1. avances de contributions d'entretien;
2. aide aux victimes d'infractions;

3. mesures pédo-thérapeutiques dispensées par des prestataires privés agréés;
4. école obligatoire;
5. constructions scolaires;
6. protection civile;
7. subventions de l'Etat;
8. transports régionaux;
9. aide sociale;
10. institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées;
11. établissements médico-sociaux pour personnes âgées;
12. allocations familiales;
13. prestations complémentaires AVS-AI.

L'évaluation en annexe se base sur les chiffres de l'année 2007, découlant de l'application des lois en vigueur à cette époque-là. Cela signifie que la loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature pédo-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (RSF 410.6) ne figure dans cette énumération que pour mémoire. En outre, cette loi est censée être appliquée pour les exercices 2008, 2009 et 2010, soit durant trois années. Ainsi, le message N° 60 du 18 mars 2008 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi concernant le financement des mesures de nature pédo-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés précise bien, au commentaire de l'article 7 du projet, que la clé de répartition intercommunale se base sur la classification des communes, alors que ce critère ne devrait plus être utilisé; mais vu le caractère limité dans le temps de cette loi, la classification pouvait être utilisée durant ces trois exercices. On peut dès lors supposer que la loi sera abrogée au moment où la nouvelle péréquation est censée entrer en vigueur. Cependant, vu que la loi précitée (RSF 410.6) n'est pas formellement limitée dans le temps, il convient malgré tout de prévoir la modification de l'article 7 de ladite loi dans le présent projet (cf. art. 28 du projet), quitte à envisager éventuellement une entrée en vigueur différée de cet article si cela devait s'avérer nécessaire.

A l'inverse, un certain nombre d'autres lois ont eu des conséquences pour l'année de référence 2007, mais ont déjà été modifiées depuis lors (ou le seront prochainement) et ne figurent donc plus dans les actes à modifier par le présent projet; il s'agit des domaines suivants (pour le détail voir le chiffre 7 ainsi que les commentaires en page 20 du présent message):

- hôpitaux: la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) (RSF 822.0.1) a abrogé le «pot commun» cantonal au 1^{er} janvier 2007; pour les communes du district de la Sarine, il sera abrogé au 1^{er} janvier 2010. A toutes fins utiles, l'article 22 al. 3 du projet de loi réserve l'article 46 LRHF (voir à cet effet le commentaire à l'article 22 al. 3 ci-dessous);
- prestations individuelles AVS-AI: la législation d'application RPT a eu pour effet que les communes, après règlement en 2008 du solde de leur contribution pour l'exercice 2007 et d'une charge unique liée à la transition vers le nouveau système dans le domaine de l'AI, ont été totalement déchargées de ce financement dès le 1^{er} janvier 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 les années suivantes dépendra de l'évaluation prévue pour les secteurs RPT (dans l'éventualité d'une remise en fonction de ce «pot commun», l'article 38 du projet prévoit d'en éliminer le critère péréquatif);
- assurance-maladie: la loi d'application RPT a pour conséquence que les communes ont été déchargées de ce financement avec effet au 1^{er} janvier 2008.

En outre, il sied de rappeler que le présent projet ne concerne pas la totalité des flux financiers entre l'Etat et les communes. Bon nombre d'entre eux n'emploient 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 troisième colonne indique quels auraient été les résultats de la péréquation des ressources pour l'année de référence, à savoir 2007, retenant à cet effet les ressources fiscales des années 2004, 2005 et 2006 ainsi que le chiffre de la population des années 2004, 2005 et 2006.

6.2.3 Les incidences financières de la péréquation des besoins

Pour l'estimation de la péréquation des besoins (colonne 4), les données sont celles des années 2005, 2006 et 2007; les calculs n'ont pas pu être opérés sur la base de données plus actuelles pour le présent message.

6.2.4 Le résultat net

La dernière colonne solde les différents éléments et indique le chiffre net qui résulte du nouveau système. Il doit toutefois être souligné que le résultat net doit impérativement s'accompagner des commentaires de tout le chapitre 6, notamment des considérations relatives aux difficultés de la comparaison des deux systèmes (ch. 6.1 ci-dessus).

6.3 Les incidences en personnel

Le projet de loi n'a pas d'incidences 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 (ch. 6.2.2 et 6.2.3 ci-dessus), les participations aux «pots communs» subissant, par contre, des incidences en sens inverse (ch. 6.2.1).

7. LES LIENS AVEC LA RÉFORME DE LA PÉREQUATION 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 réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (LRPT) (RSF 613.1). La LRPT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Les mesures compensatoires instituées par la LRPT 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 N° 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de LRPT (ci-après: le message LRPT), 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 LRPT explique en détail les effets péréquatifs, qui auraient été renforcés sans mesures compensatoires, mais se trouvent légèrement diminués, soit de l'ordre de 1 million de francs d'effet péréquatif de moins par année pour l'ensemble des communes, par rapport à l'année de référence 2005. Pour l'année de référence 2007, la diminution de l'effet péréquatif théoriquement induite par la RPT est estimée à environ 570 000 francs.

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 date du 9 octobre 2007, le Grand Conseil a accepté la motion N° 160.06 Charly Haenni/Denis Boivin demandant la reprise de la politique d'encouragement financier aux fusions de communes. Les travaux relatifs à l'élaboration de l'acte législatif donnant suite à cette motion

sont en cours. Un avant-projet de loi a été mis en consultation au début du mois de juillet 2009.

Le présent projet est neutre à l'égard des fusions qui se réaliseront à l'avenir dans le sens où le calcul de l'indice du potentiel fiscal (IPF) et de l'indice synthétique des besoins (ISB) pour les nouvelles communes fusionnées ne modifie pas les indices des autres communes. Cependant, l'effet du calcul des nouveaux indices des communes fusionnées n'est pas totalement neutre financièrement. En effet, l'addition des montants des communes en phase de fusion, bénéficiaires et/ou contributrices pour la péréquation des ressources, éventuellement bénéficiaires pour la péréquation des besoins, n'est pas exactement identique au nouveau montant recalculé pour la commune fusionnée. Par conséquent, les montants alloués ou encaissés auprès des autres communes peuvent également varier dans une moindre mesure.

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 14 décembre 2007, le Grand Conseil a adopté une loi modifiant la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc) (RSF 900.1). Le message N° 41 du 12 novembre 2007 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique 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, 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 de la proche périphérie. 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).

Pour l'agglomération de Fribourg, il existe depuis le scrutin populaire régional du 1^{er} juin 2008 une agglomération

au sens de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg) (RSF 140.2). Cette agglomération compte dix communes membres, dont la ville de Fribourg, et elle s'est vu confier un certain nombre de tâches communales dont les charges sont réparties sur les communes membres selon les clés de répartitions inscrites dans les statuts.

A noter enfin 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

Le projet est conforme à la Constitution du canton de Fribourg (voir considérations à cet égard sous ch. 1.2 ci-dessus et commentaires aux articles 3 et 9 du projet) ainsi qu'au droit fédéral. Il convient de rappeler que le droit fédéral ne pose pas d'exigences quant aux modèles de péréquation intracantonale à mettre en place. Les cantons sont autonomes en la matière. Ils ne sont en particulier pas obligés d'instituer un régime de péréquation intercommunale selon le modèle de la péréquation des ressources ou des besoins valable entre la Confédération et les cantons.

Certes, le système fédéral connaît des instruments supplémentaires, dont la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. A cet effet, les cantons ont passé un accord-cadre pour régler cette collaboration intercantonale: Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) (RSF 121.5). L'ACI a été ratifié par le Grand Conseil le 5 octobre 2006 et il est entré en vigueur pour le canton de Fribourg en date du 11 mai 2007.

L'ACI prévoit en son article 3 que les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale doivent également être appliqués à l'intérieur du canton, mais la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne relève ni de la péréquation des ressources, ni de la péréquation des besoins. Il s'agit d'un instrument distinct, comme le démontre l'article 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) (RS 613.2). Or le présent projet concerne bien la péréquation financière et non pas la collaboration intercantonale ou intercommunale.

Ceci dit, on peut toutefois relever que, même sans obligation légale fédérale, la nouvelle péréquation fribourgeoise proposée est conforme à des principes essentiels du système fédéral dans la mesure où elle dissocie la péréquation des ressources de celle des besoins et elle élimine les critères de capacité financière des diverses répartitions des charges et des subventions aux collectivités publiques.

Enfin, le 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

Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation: la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation. 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 le 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 41 du 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 projet requiert une majorité qualifiée du Grand Conseil pour être adopté. En effet, la disposition citée prévoit que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur annuelle excède 1/40% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue; selon les comptes 2008, ce serait un montant de 793 730 fr. 22 (ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]). 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

Le 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, cha-

que instrument fait l'objet d'un chapitre séparé dans le projet de loi (chapitres 2 et 3 du projet).

- 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; à noter que les subventions accordées aux communes au même titre qu'à un particulier continueront de pouvoir tenir compte de la capacité financière, comme cela est souvent le cas pour les particuliers. Par conséquent, l'alinéa 2 de l'article 2 contient la précision qu'on ne vise que les subventions accordées aux communes en tant que collectivités chargées de tâches publiques.
- 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'adapter les dispositions y relatives de la législation cantonale (voir dispositions transitoires et finales, art. 26 à 40).
- En ce qui concerne l'utilisation de la classification et la capacité financière dans les répartitions de charges entre les communes, notamment dans le cadre de la 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 leur développement.

Article 3

Le projet met en œuvre la mission du Constituant, qui charge le législateur d'atténuer les effets des disparités entre les communes (art. 133 Cst. cant.), 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'exonéra-

tion 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 comparable pour toutes les communes et disponible 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.

Dans la procédure de consultation, il était demandé d'inclure également d'autres impôts, au motif que les communes bénéficiant de ces ressources doivent également être tenues d'en faire profiter les autres communes pour une part à définir dans la loi. La difficulté réside dans le fait que ces impôts ont un caractère très irrégulier et dépendant de la conjoncture. Il a été suggéré dans la procédure de consultation de pallier cette difficulté en lissant ces ressources fiscales irrégulières sur un nombre d'années plus élevé. Or les travaux du CoPil et de son expert démontrent, sur la base de tests comparatifs effectués pour une commune de 1000 et une commune de 10 000 habitants, que les rendements de ces impôts sont beaucoup trop fluctuants, même en les lissant sur trois ans (cf. rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 58 et tableaux 3-4 et 3-5 en p. 59). Il est dès lors légitime d'admettre que même un lissage sur une période plus longue ne permettrait pas d'éliminer le défaut fondamental du caractère trop fluctuant de ces impôts.

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 (pour la définition du nombre d'habitants voir art. 17 al. 1 du projet);
- 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 (pour le chiffre de la population voir art. 17 al. 1 du projet);

- cette comparaison donne un indice du potentiel fiscal partiel pour chaque type de ressources, l'indice de l'ensemble des communes étant fixé à 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 global 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 indices. 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 les calculs annexés au présent message, les années de référence sont les années 2004, 2005 et 2006. On peut estimer que pour le calcul 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 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, et 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 le 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 2007, c'est, à l'instar des analyses effectuées pour les années précédentes, vraisemblablement un pourcentage de 2,6 qui serait nécessaire pour atteindre le même volume, soit environ 23 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 2,6% permet donc de reprendre à peu près le même volume pour la nouvelle péréquation des ressources. En chiffres exacts, le volume de la péréquation des ressources serait de 22 998 953 francs si l'on se référait au potentiel fiscal 2006, qui est actuellement l'année la plus récente. Pour la première application de la loi, dont le calcul définitif serait effectué en septembre 2010, ce serait probablement le potentiel fiscal 2008 qui servirait de référence.

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 ne soit nécessaire de modifier la loi. Certains organes consultés estimaient qu'il n'était pas opportun de fixer le pourcentage dans la loi. Mais étant donné que la péréquation des ressources déploie des effets entre les communes uniquement, la fixation du volume ressortit aux compétences du législateur plutôt qu'à celles du gouvernement. En outre, vu le caractère évolutif des critères, l'inscription du pourcentage dans la loi n'a pas pour conséquence de figer le montant.

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.

Le 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. 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 le 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 le projet propose la formule progressive avec un exposant fixé à la valeur 1. 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.

Le choix d'un exposant ayant une valeur supérieure à 1 impliquerait une modification du degré de solidarité entre les communes contributives: plus leurs IPF sont élevés, plus fortement (de manière progressive) les communes contribueraient à la péréquation des ressources. Il en irait de même pour les communes bénéficiaires: plus leurs IPF sont faibles, plus elles bénéficieraient, de manière progressive, de la péréquation. A noter que quel que soit le choix de la valeur de l'exposant, 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 100,00 points d'autre part. En d'autres termes, si l'on passait d'un exposant de 1,0 à un exposant 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. Il en irait de même, par analogie, 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 l'exposant ne doit pas dépasser un plafond maximal calculé à partir des années de référence (2,70 pour les années 2004–2006).

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. 4 ci-dessus). La fixation du seuil fait l'objet de l'article 16 du 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.

Le projet renonce également à recourir au concept des dépenses standardisées ou normalisées, car ceci impliquerait la mise sur pied, au niveau cantonal, d'instruments fort 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 pour trois années consécutives, 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. Toutefois, un changement important est proposé 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 de l'expert, les références complètes de ce rapport figurant dans la note en pied n° 1 du présent message):

«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 dégressive¹ ce qui

¹ 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.

nécessite un ajustement statistique de la série» (Rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 190).

L'utilisation inverse (par rapport au système en vigueur) du critère de la densité de la population constitue dès lors, en particulier, une réponse aux requêtes de la ville de Fribourg et des chefs-lieux en rapport avec les charges de centre qu'ils assument pour un cercle de communes plus large que leurs seuls territoires. A noter cependant que les relations entre les communes centres et les autres communes de l'agglomération sont gérées par des collaborations intercommunales. A ce sujet, il est renvoyé au chapitre 8.3 du présent message.

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 du projet), qui, lui, tient dans une large mesure compte des communes urbanisées. Certaines réponses à la procédure de consultation ont suggéré que la mesure de la densité se fasse selon les surfaces des zones à bâtir et non pas selon la surface totale du territoire. Les tests ont dès lors été poursuivis, mais les résultats ne sont pas jugés concluants; ce critère n'a donc pas été retenu.

Au sujet des critères alternatifs souhaités par les organes consultés, il sied de mentionner qu'un certain nombre de communes a souhaité voir figurer un ou plusieurs critères tenant compte des besoins des communes rurales et/ou de montagne, à habitat dispersé. Ces organes estimaient que les besoins de ces communes n'étaient pas suffisamment pris en compte par les indicateurs utilisés. Toutefois, malgré les tests effectués depuis la clôture de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de proposer des indicateurs géo-topographiques susceptibles de prendre en compte ces critiques, les résultats de ces tests n'étant pas plausibles.

Un complément de commentaire s'impose encore pour le critère éventuel de la longueur des routes communales. Il sied de rappeler que lors de la révision du 14 février 1996 de la loi sur les routes, entreprise dans le cadre du train de mesures 1995–1996 de la répartition des tâches Etat–communes, il était mentionné que la future péréquation financière intercommunale tiendrait compte, entre autres, de la longueur des routes communales (*BGC* 1995, p. 2719). Le CoPil et son expert se sont penchés sur la question et ont analysé, entre autres, la faisabilité d'un tel critère. Mais le CoPil a dû constater que l'utilisation hypothétique d'un tel critère se heurtait au fait que dans le domaine des routes communales, il n'existe plus de statistiques tenues par le canton et mises à jour régulièrement, ceci depuis la nouvelle répartition des tâches dans ce domaine, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Une des exigences imposées à tous les critères de péréquation financière faisant défaut, celle de la disponibilité des statistiques cantonales par commune, ce critère n'a pas été retenu (cf. rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 194).

En ce qui concerne le taux d'emploi, il sied de rappeler qu'on ne prend pas en compte le nombre de tous les em-

ploi existant dans une commune à un moment donné, mais seulement des emplois à plein temps et ceux que la statistique y assimile, soit les emplois ayant un taux d'occupation entre 90 et 100% de la durée normale du travail dans l'entreprise. 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 du 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'émerge 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 du canton.

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. Afin d'éviter de répéter dans toutes les dispositions concernées qu'il s'agit de la population dite légale, l'article 17 al. 1 du projet contient cette précision pour l'ensemble du projet de loi.

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 deux éléments. Quand bien même les dépenses communales totales ne sont plus utilisées directement pour la pondération des différents critères dans l'indice synthétique des besoins, il se justifie malgré tout d'en tenir compte pour le choix des critères.

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, dès 2011, 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 2 du projet). Dans les deux cas de figure, qu'on se base sur le recensement fédéral ou sur la future statistique cantonale annuelle, c'est la définition de population légale qui fait foi (cf. art. 17 al. 1 du projet), ce qui signifie que seules les personnes qui ont leur domicile légal dans la commune sont prises en compte.

Pour ce qui est des enfants en âge de scolarité obligatoire, il convient de rappeler que l'avant-projet de loi mis en consultation ne contenait pas l'adjonction «obligatoire», car à l'époque cette notion n'englobait pas l'école enfantine. Depuis lors, la loi scolaire (RSF 411.0.1) a été révisée et elle précise en son article 4 al. 2 que la scolarité obligatoire dure onze ans et qu'elle comprend l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation. Pour le début de la scolarité obligatoire, l'article 5 al. 1 précise ceci: «La scolarité obligatoire commence à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet»¹. Pour l'usage de ce critère dans le présent projet, il convient en outre de tenir compte des éléments suivants:

- le critère utilisé se réfère aux enfants, non pas aux élèves, ce qui signifie qu'on utilise une statistique particulière de la population, à l'instar de ce qui est fait pour les personnes âgées de 80 ans et plus;
- comme pour la statistique des personnes âgées, les données de la statistique des enfants peuvent actuellement déjà être tirées du recensement fédéral; l'inconvénient est que ces données ne sont actuellement pas encore mises à jour annuellement;
- la date déterminante pour la statistique des enfants est le 31 décembre comme pour toutes les statistiques de population: on prend dès lors en compte tous les enfants qui ont 4 ans révolus le 31 décembre de l'année en cause, indépendamment du degré de mise en œuvre, par une commune déterminée, de l'introduction de la 2^e année d'école enfantine;
- cependant, pour le calcul des incidences financières annexées au présent message, l'analyse des données statistiques ayant été effectuée avant l'entrée en vigueur de la loi scolaire, les enfants en âge de scolarité pris en compte sont les enfants âgés de 5 ans à 14 ans;
- enfin, le rattachement territorial se fait à la commune de domicile de l'enfant au sens de définition de la population légale (cf. art. 17 al. 1 du projet).

Certains organes consultés avaient souhaité voir utiliser les classes plutôt que les enfants ou les élèves, arguant du fait que le rapport de causalité entre les charges scolaires et les différents critères était plus fort en retenant le nombre de classes ou éventuellement d'équivalents-classes. Toutefois, il faut prendre en considération que les classes se réfèrent à la circonscription de cercle scolaire, non pas aux communes individuellement. En outre, comment tenir compte des équivalents-classes et des classes ouvertes selon le choix des communes? Mais l'argument décisif réside dans le fait que la péréquation des besoins prend en compte le critère des besoins et non pas des coûts. Or les besoins sont définis par le nombre de bénéficiaires de la prestation et non par l'organisation de la prestation ou les modes de répartition des charges y relatives. Il convient de rappeler qu'on prend en compte le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus – qui reflète le

besoin potentiel – et non l'organisation de la prestation entre, par exemple, les soins à domicile et la résidence en home, médicalisé ou non, comme d'ailleurs pas non plus la structure des homes (distribution territoriale et capacité par EMS). Ces questions relèvent de l'organisation des tâches et de leurs modes de financement, non de la péréquation. Dès lors et pour les raisons expliquées ci-dessus, le Conseil d'Etat estime préférable de se référer au critère des enfants en âge de scolarité obligatoire et non pas au nombre de classes.

Il pourrait enfin paraître souhaitable d'élargir l'éventail des critères déterminants en y ajoutant un critère ayant trait à l'aide sociale. Mais l'exploitation des données statistiques mises à disposition dans le cadre de la statistique suisse de l'aide sociale doit encore faire l'objet d'une analyse approfondie pour vérifier la pertinence de ces chiffres dans le cadre du calcul de péréquation. Il est possible dès lors qu'un nouveau critère social soit pris en compte ultérieurement au terme de la première évaluation de la loi prévue à l'article 20 du projet. 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 zone urbaine 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, l'indice de l'ensemble des communes du canton est fixé 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 transitoires 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 proportionnel aux dépenses communales présentant un lien avec les critères de besoin sous-jacents à ces indices. L'avant-projet mis en consultation optait pour une pondération selon le poids respectif des dépenses communales totales, étant entendu que le choix des groupes de dépenses serait également inscrit dans la loi. Cette manière de pondérer aboutissait aux pourcentages suivants, le calcul portant à l'époque sur les comptes communaux 2004: densité de la population – 21%; taux d'emploi (appelé auparavant «taux d'activité économique») – 9%; croissance démographique – 9%; population âgée de 80 ans et plus – 14%; enfants en âge de scolarité – 47%.

Toutefois, cette méthode a soulevé quelques interrogations durant la phase de consultation: une instance se demandait notamment si cette pondération ne pourrait pas donner lieu à des critiques aux motifs que toutes les communes ne comptabiliseraient pas leurs dépenses de la même manière ou quelles seraient les dépenses réellement prises en compte. Il a également été constaté que la méthode proposée n'était pas toujours bien comprise, certains consultés partant de l'idée que les dépenses in-

¹ Ces dispositions révisées de la loi scolaire – ROF 2008_092 – entrent en vigueur le 1^{er} août 2009.

dividuelles des communes auraient une incidence sur les indices des besoins de celles-ci.

Pour toutes ces raisons, le projet opte finalement pour une pondération forfaitaire inscrite dans la loi. Les dépenses en matière scolaire sont le secteur le plus important parmi les dépenses en rapport avec les critères retenus. Certes, cette manière de pondérer peut apparaître schématique et rigide, mais son avantage principal est qu'elle ne prête pas le flanc à la critique du choix des dépenses prises en compte. C'est ce qui motive la pondération proposée, à savoir que chaque critère pèse pour 1, sauf celui des enfants en âge de scolarité obligatoire qui compte double. Dès lors, le projet de loi indique que chaque critère compte pour un sixième, celui relatif aux enfants comptant pour deux sixièmes (cf. art. 13 al. 2 du projet de loi). Il va de soi que cette pondération fera l'objet d'une nouvelle appréciation lors de l'évaluation et pourra être adaptée selon les résultats (art. 20 du projet de loi). L'obligation d'évaluer relativise dès lors l'inconvénient mineur de cette pondération: elle est certes fixe durant la période d'application, mais elle peut être adaptée par le législateur au gré des besoins.

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 proposait de fixer la somme à répartir au titre de la péréquation des besoins à la moitié du volume de la péréquation des ressources. Ce rapport s'était inspiré du système actuel du calcul de la classification et de la capacité financière dans lequel les critères des ressources pèsent pour deux tiers et ceux des besoins pour un tiers. En outre il était prévu de plafonner l'engagement de l'Etat en termes absolus. L'application du rapport de 50% correspondait, pour l'année de référence de l'avant-projet (2005) et selon les calculs sous-jacents à l'avant-projet, à un montant de 6,75 millions de francs.

La vérification des calculs a également conduit à un réexamen de la méthode appliquée pour déterminer le volume de la péréquation des besoins. Le Conseil d'Etat est parvenu à la conclusion que la nouvelle péréquation proposée ne devait pas conserver des liens avec l'ancien système, indirect et financée uniquement par les communes. En effet, le nouveau système comporte un élément vertical nouveau qui est financé exclusivement par l'Etat. Il se justifie dès lors de découpler ce volume de l'ancien système ainsi que de la péréquation des ressources et de le fixer selon des critères propres.

Pour le volume de la péréquation des besoins, il est dès lors proposé de le dissocier formellement de la péréquation des ressources et de le fixer dans la loi. Le Conseil d'Etat propose un montant supérieur au montant initialement proposé, toutefois sans lien avec la péréquation des ressources. C'est ainsi un montant de 8 millions de francs qui serait inscrit dans la loi pour le volume de la péréquation des besoins. Afin que ce montant soit également évolutif, il est proposé de l'assortir d'une clause d'indexation au renchérissement, dont les détails seraient précisés dans l'ordonnance du Conseil d'Etat. Les éléments essentiels de l'indexation seraient les suivants:

- indice suisse des prix à la consommation: base décembre 2005 = 100

- valeur de référence: montant initial de 8 millions de francs
- fréquence d'indexation: annuelle; calcul de l'indexation effectué pour la première fois en 2011, sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois de décembre 2010, dans la perspective du versement en 2012.

L'alinéa 4 de l'article 14 contient des règles devant guider le réexamen périodique du volume de la péréquation des besoins. Ces règles constituent un cas particulier dans le cadre de l'obligation générale d'évaluer, question qui fait l'objet de l'article 20 du projet, article contenant d'ailleurs une réserve en faveur de l'article 14 al. 4. Il est dès lors renvoyé au commentaire de l'article 20 pour le commentaire de l'article 14 al. 4.

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 d'autres cantons, le projet propose que la somme 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 (cf. 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 valeur-pivot utilisée dans la péréquation des ressources, au-dessus de laquelle les communes sont bénéficiaires au titre des ressources, c'est la valeur de 100,00 points qui est retenue comme valeur-seuil pour l'indice, au-delà duquel les communes bénéficient de la péréquation des besoins. 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 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 de l'année précédant l'année de référence. 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 2006 correspond à l'état au 30 août 2008 des taxations de l'année fiscale 2006). Pour les personnes de 80 ans et plus ainsi que pour les enfants en âge de scolarité obligatoire c'est le 31 décembre, étant donné que les statistiques de population sont établies au 31 décembre.

Le projet a été complété par deux précisions concernant les années de référence. L'alinéa 3 de l'article 17 stipule que les années de référence doivent être consécutives. Cela signifie qu'on ne doit pas avoir de lacunes entre deux, on ne doit pas omettre de prendre en compte une année. S'agissant des deux instruments de péréquation et compte tenu du fait que les bases statistiques ne sont pas identiques, la question s'est posée de savoir si les années de référence doivent impérativement être les mêmes. Dans l'affirmative, on pourrait se voir contraint de renoncer à des données plus récentes pour un instrument si les statistiques de l'autre instrument ne sont pas disponibles pour ces mêmes années. Cette manière de faire irait à l'encontre du principe qui veut les statistiques les plus récentes doivent être utilisées. Compte tenu du fait que les deux instruments de péréquation sont techniquement indépendants l'un de l'autre, l'alinéa 4 de l'article 17 précise ce qui suit: Les années de référence servant au calcul de la péréquation des ressources et celles servant au calcul de la péréquation des besoins peuvent ne pas être identiques, en fonction de la disponibilité des statistiques.

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 le 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 et si la pondération inscrite dans la loi donne toujours satisfaction. 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 (cf. commentaire à l'article 11 du projet, in fine).

La réserve relative à l'article 14 du projet est due au fait que cette disposition contient des règles particulières concernant la périodicité et des critères spécifiques valables pour le réexamen du volume de la péréquation des besoins. Le résultat de l'évaluation de la loi, qui se fera après cinq ans d'application au plus tard, sera pris en compte dans la phase de révision de la loi, qui interviendra dès la sixième année, mais durant cette sixième année, le montant de la péréquation des besoins sera encore fixé selon les règles actuelles. Partant, ce serait dès la septième année d'application que des bases légales révisées devraient être opérationnelles. Ainsi, on s'assure de ne pas avoir de vide durant la phase d'évaluation et de révision.

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 et pour pouvoir gérer tous les scénarios possibles. C'est pourquoi il est prévu de recalculer, en 2010, encore une fois la classification et l'indice de capacité financière. Cette démarche paraît nécessaire pour la règle transitoire de l'article 22 (cf. commentaire ci-dessous), mais elle constitue aussi une mesure de prudence, car le résultat du scrutin populaire sur la LPFI risque d'être connu à un moment qui ne permettrait plus, en cas de résultat négatif, de mener à bien les calculs de la classification si les travaux y relatifs n'ont pas déjà débuté avant. En raison de ces chevauchements et pour couvrir tous les scénarios, il est donc prévu de recalculer la classification pour la période 2011/12, mais dans la mesure où la LPFI entrera en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 2011, c'est la LPFI qui sera appliquée, la classification ne sera utilisée plus que dans le cadre de l'article 22 du projet de loi, à savoir pour les répartitions des charges intercommunales.

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, le 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. L'utilisation de l'indice synthétique des besoins est déconseillée pour répartir des charges sur le plan intercommunal. En effet, l'indice des besoins est issu d'un certain nombre de fonctions dans lesquelles il existe des flux financiers Etat-communes. Or dans la plupart des cas, la collaboration ne concerne pas l'ensemble de ces mêmes fonctions, voire même aucune. En outre, l'indice des besoins relève de la péréquation verticale, soit de la péréquation financée par l'Etat. Pour répartir les charges entre les communes, il vaut dès lors mieux utiliser le critère de l'indice du potentiel fiscal, applicable dans la péréquation horizontale et construit sur un large éventail de ressources fiscales communales.

Pour la répartition des charges hospitalières entre les communes, la présente loi ne devrait en principe pas avoir d'incidence, car l'article 46 de la loi concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) (RSF 822.0.1) prévoit que la durée de validité de ces répartitions prend fin au début de l'année 2010. Vu que la LPFI devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011, il ne devrait dès lors pas y avoir de chevauchement. Toutefois, selon la réponse de la Direction de la santé et des affaires sociales dans le cadre de la procédure de consultation, il n'est pas exclu qu'une prolongation de la durée de validité de l'article 46 LRHF sera demandée. Dès lors, le fait de réserver ici cette disposition permettra qu'une solution ad hoc pourra être trouvée dans le champ d'application de la LRHF pour ce qui concerne les dépenses hospitalières visées par l'article 46 LRHF.

Article 23

Actuellement, la statistique des personnes âgées de 80 ans et plus et celle des enfants dès 4 ans révolus ne sont pas disponibles annuellement (cf. commentaire art. 11 page 15), car il s'agit des données du recensement fédéral. En outre, l'information sur les emplois provient du recensement fédéral des entreprises qui intervient tous les cinq ans. Pour ces trois 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 le 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 30 du projet), il est néces-

saire de préciser le point de rattachement du nouveau régime. A cet effet, le 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. Cette règle s'applique par analogie dans les cas visés aux articles 39 et 40, à savoir des subventions octroyées par les communes, pour lesquelles le droit cantonal en vigueur prévoit un critère de capacité financière de la commune.

Article 25

1. 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. Le fait que la classification sera calculée encore une fois pour les années 2011 et 2012, ne change rien au fait que la loi y relative est abrogée à l'entrée en vigueur de la LPFI. Comme l'expliquent l'article 21 et le commentaire y relatif, la recalculation de la classification n'a qu'un but transitoire et ne saurait avoir pour conséquence que deux lois sur la péréquation financière intercommunale se chevaucheraient.

2. Enfin, le fait que la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes serait abrogée au 1^{er} janvier 2011 ne risque pas d'avoir pour conséquence que les classes et les indices de capacité financière 2011 et 2012 ne pourraient pas être utilisés dans les répartitions de charges intercommunales, au motif que la loi y relative ne serait plus en vigueur; ladite loi continuerait donc à déployer ses effets dans le cadre de cette phase transitoire selon le libellé de l'article 22 du projet de loi.

Articles 26 à 40

L'institution d'un système de péréquation directe implique d'éliminer simultanément les éléments péréquatifs dans les transferts financiers sectoriels entre l'Etat et les communes. Le principe appliqué dans les articles 26 à 40 est le suivant:

Subventions de l'Etat

Pour les subventions de l'Etat 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.

Dans la législation générale sur les subventions, il y a lieu de mentionner 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. L'article 8 al. 3 du règlement sur les subventions (RSub) (RSF 616.11) précise cette disposition comme suit: «S'agissant des communes, la capacité financière se détermine par leur indice de capacité financière ou par leur classification.»

Selon le nouveau système proposé, les subventions de l'Etat octroyées aux communes ne doivent désormais plus tenir compte de la capacité financière lorsque les communes exercent une tâche de droit public. Ce principe a été inscrit à l'article 2 al. 2 du projet. Il convient

dès lors d'adapter la législation cantonale à ce principe, ce qui est fait par les articles 30 et 32 du projet.

La législation générale sur les subventions est complétée par un renvoi à législation sur la péréquation intercommunale. Concrètement, c'est surtout l'article 2 al. 2 du présent projet qui est réservé et qui est visé par la modification de la LSub complétée à l'article 32 du présent projet.

La solution proposée pour les subventions prévues dans la législation spéciale consiste à éliminer le critère péréquatif pour les domaines où les communes remplissent une tâche de droit public, ce qui est le cas par exemple en matière de constructions scolaires, mais de maintenir le principe pour les communes lorsqu'elles sont concernées au même titre qu'un propriétaire privé; ceci est le cas dans le domaine de la protection des biens culturels et dans le domaine des forêts.

Dans le domaine des constructions scolaires, les bénéficiaires des subventions sont des collectivités publiques locales (communes et associations de communes) exerçant une tâche publique, autrement dit, en tant que détentrices de la puissance publique. L'article 30 du projet prévoit de remplacer le barème actuel, basé sur l'indice de capacité financière, par un taux unique. Le 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 demeureront inchangées (elles se situent par ailleurs presque exclusivement au niveau du règlement en la matière, pas au niveau de la loi).

Dans le domaine de la protection des biens culturels et des forêts, les critères de la capacité financière sont définis sur le plan de l'ordonnance ou du règlement d'exécution. Il conviendra dès lors d'adapter les dispositions topiques de ces actes, en substituant un nouveau critère de capacité financière (cela pourrait être l'indice du potentiel fiscal) aux anciens (classe, indice de capacité financière).

De manière générale, il conviendra d'adapter plusieurs textes légaux du rang de l'ordonnance pour les adapter aux principes contenus dans le présent projet, soit en éliminant le critère de la capacité financière, pour ce qui concerne les subventions où les communes exercent une tâche de droit public (p. ex. en matière de défense contre l'incendie, selon l'arrêté concernant les subsides alloués par l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments pour les dépenses relatives aux mesures de prévention et de défense contre l'incendie [RSF 731.0.22]), soit en remplaçant un ancien critère de capacité financière par un nouveau (p. ex. en matière de forêts l'article 8 de l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles [RSF 921.16]). Enfin, l'article 8 du règlement sur les subventions (RSF 616.11) sera également à adapter.

Subventions des communes régies par des lois cantonales

Il y a des actes de droit cantonal prévoyant des critères pour des subventions octroyées par la commune à des tiers dans un domaine déterminé. Il s'agit des deux domaines suivants: l'encouragement à la construction de logements à caractère social et le Fonds d'équipement touristique.

A l'instar des autres modifications légales effectuées par le présent projet et conformément à sa philosophie générale, il apparaît nécessaire d'éliminer la référence aux critères de capacité financière également dans les actes légaux cantonaux relatifs à ces deux domaines. Compte tenu du fait que les formulations sont différentes, les solutions suivantes sont proposées:

- Concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social, l'article 8 al. 1 de la loi régissant ce domaine (RSF 87.2) dispose que les subventions communales tiennent compte de la classification des communes. Pour réviser ce domaine, la même règle que pour les constructions scolaires est proposée, à savoir de retenir le taux moyen (art. 39 du projet). Toutefois, il convient de rappeler que cette règle ne s'appliquerait, le cas échéant, qu'aux projets subventionnés à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, soit normalement dès le 1^{er} janvier 2011. Pour les projets subventionnés avant cette date, dont la subvention communale tient compte de la classification des communes, l'article 39 du projet n'aurait pas d'incidence, car il ne s'appliquerait qu'aux nouveaux projets (cf. art. 24 du présent projet); s'agissant des projets subventionnés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la classification de la commune en vigueur au moment de la promesse de subvention continuera d'être appliquée pour toute la durée du subventionnement. L'article 39 proposé n'a dès lors guère de portée pratique, mais il convient d'éliminer formellement le critère de la classification.
- Pour les subventions accordées par les communes en lien avec le Fonds d'équipement touristique, l'article 50 al. 1 let. c de la loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT) (RSF 951.1) est modifié dans le sens que le texte ne mentionnera plus que la subvention de la commune devra tenir compte de sa capacité financière. Le règlement du 21 février 2006 sur le tourisme (RT) (RSF 951.11) précise les modalités d'application des critères de capacité financière à son article 75 al. 2 et 3. Ces dispositions seront à adapter dans le cadre des travaux d'adaptation au niveau réglementaire ou de l'ordonnance.

Répartition des charges

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.

Sur le plan purement rédactionnel des articles 26 à 40, le projet a pris l'option de laisser les diverses formulations exprimant matériellement le même système de répartition [«au prorata de la population dite légale»] et de ne pas uniformiser les libellés, 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 s'impose pas. A noter que la définition contenue à l'article 17 al. 1 du projet ne s'applique pas aux lois spéciales modifiées par les articles 26 à 40, raison pour laquelle il convient d'ajouter la précision «dite légale».

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

- enseignement obligatoire: la loi scolaire figure dans les dispositions modifiées (cf. art. 29 du projet), mais il conviendra de suivre l'évolution 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 aujourd'hui encore une répartition de charges en fonction de la capacité financière (art. 46 al. 3 1^{re} phr. LRHF), mais cette disposition est limitée aux communes du district de la Sarine et devrait prendre fin au 1^{er} janvier 2010, donc avant l'entrée en vigueur présumée du présent projet. A toutes fins utiles, l'article 22 al. 3 du projet est assorti d'une réserve concernant l'article 46 LRHF et permettant de gérer d'éventuelles prolongations (voir à cet effet le commentaire à l'article 22 al. 3 ci-dessous);
- assurances sociales:
 - seuls sont mentionnés dans le présent 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-veillesse, 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 au chiffre 7 du présent message;
 - prestations individuelles AVS-AI: à la suite de la RPT, la part des cantons est tombée, ce qui a eu pour conséquence que les «pots communs» canton-communes y relatifs ont été supprimés complètement au 1^{er} janvier 2009. Cette suppression entraîne également la révision des bases légales y relatives (disposition topique: art. 28 de la loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-veillesse 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: les travaux législatifs en cours relatifs à ces matières prévoient 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). Selon toute vraisemblance cette abrogation devrait intervenir avant ou en même temps que l'entrée en vigueur du présent projet. Pour cette raison, ces deux lois spéciales, malgré le fait qu'elles contiennent des subventions impliquant un critère péréquatif, ne figurent pas dans le droit modifié du présent projet.

Article 41

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.

Le projet entraîne une nouvelle dépense cantonale. L'article 14 prévoit que la somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond, pour les six premières années d'application de la loi, à un montant de 8 millions de francs par an, indexable annuellement (art. 6). Ce montant est financé par l'Etat (art. 15).

Pour les limites du referendum financier, il convient de se référer à l'article 45 Cst. cant., dont la lettre b prévoit que les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être soumis à la votation populaire (referendum obligatoire).

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 équivaut, en l'espèce, à un montant de 40 millions de francs. Selon l'ordonnance du Conseil d'Etat du 26 mai 2009 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21) la limite du referendum obligatoire se situe actuellement à 31 749 208 fr. 94 (ce qui correspond à 1% des dépenses des comptes 2008 de l'Etat). Par conséquent, le projet tel que proposé devra obligatoirement faire l'objet d'un scrutin populaire.

Partant de l'idée que le Grand Conseil adopte la loi vers la fin de l'année 2009, on pourrait envisager le scrutin populaire au courant du premier semestre 2010.

Article 42

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 modifiant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT. 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 dans les «pots communs» jusqu'à l'entrée en vigueur du changement de système, mais pour les budgets 2011, ils ne seraient plus utilisés (sous réserve de l'article 22 du projet).

Le Conseil d'Etat a l'intention de mettre en vigueur les deux instruments de péréquation en même temps (cf. commentaire au ch. 4 du présent message), sans que cela ne soit mentionné explicitement dans la loi.

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 puissent entrer en vigueur en même temps que la loi et que les travaux relatifs à l'adaptation des logiciels puissent être menés

à bien dans les délais utiles (cf. commentaire au ch. 5 in fine).

14. LES TABLEAUX DES INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES

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

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006	2005-2007	Solde 2 + 3 + 4		
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)		Effet net négatif (-)			
2004	Bussy	80.25	6	122'797	-122'797	77.50	62'035	96.50	0	-60'762
2005	Châbles	89.59	5	119'805	-119'805	87.43	63'257	108.03	34'034	-22'513
2008	Châtillon	104.26	3	-27'057	27'057	92.43	21'074	81.48	0	48'131
2009	Cheiry	73.17	6	124'185	-124'185	55.43	132'880	93.54	0	8'695
2010	Cheyres	98.63	4	48'529	-48'529	107.16	-54'273	86.86	0	-102'802
2011	Cugy	93.89	4	69'018	-69'018	85.27	162'665	98.99	0	93'647
2013	Domdidier	93.14	4	106'956	-106'956	94.76	104'219	105.78	129'249	126'512
2014	Dompierre	81.24	5	138'515	-138'515	67.04	195'099	96.64	0	56'584
2015	Estavayer-le-Lac	105.56	3	-536'218	536'218	105.93	-232'044	112.59	275'194	579'368
2016	Fétigny	78.85	6	285'134	-285'134	68.92	206'735	100.68	41'003	-37'396
2017	Font	96.16	4	26'022	-26'022	84.16	44'093	90.68	0	18'072
2022	Gletterens	92.89	4	39'025	-39'025	102.59	-15'444	97.49	0	-54'469
2024	Léchelles	88.07	5	109'516	-109'516	85.01	72'985	92.88	0	-36'531
2025	Lully	90.44	4	48'817	-48'817	79.73	141'987	93.88	0	93'170
2027	Ménières	84.95	5	65'768	-65'768	82.79	44'926	96.54	0	-20'842
2029	Montagny	80.83	5	392'308	-392'308	70.56	498'398	101.14	102'980	209'071
2033	Morens	77.71	6	49'848	-49'848	66.84	40'292	94.48	0	-9'556
2034	Murist	73.68	6	184'087	-184'087	66.72	141'960	96.15	0	-42'127
2035	Nuvilly	78.29	6	120'094	-120'094	65.18	99'618	108.78	18'939	-1'538
2038	Prévondavaux	80.52	6	20'626	-20'626	66.06	17'838	85.71	0	-2'788
2039	Rueyres-les-Prés	89.60	5	64'641	-64'641	74.82	61'188	93.95	0	-3'453
2040	Russy	79.04	6	78'014	-78'014	72.88	50'246	102.00	11'575	-16'193
2041	Saint-Aubin	89.31	5	267'521	-267'521	81.04	218'468	96.94	0	-49'053
2043	Sévaz	90.50	4	15'177	-15'177	105.94	-10'382	92.44	0	-25'560
2044	Surpierre	77.13	6	103'949	-103'949	69.42	77'194	88.65	0	-26'755
2045	Vallon	76.55	6	109'952	-109'952	68.46	82'896	97.83	0	-27'056
2047	Villeneuve	76.01	6	102'309	-102'309	66.19	81'565	97.52	0	-20'745
2049	Vuissens	73.98	6	57'567	-57'567	78.27	29'770	112.26	9'540	-18'257
2050	Les Montets	84.01	5	231'700	-231'700	72.75	268'119	98.55	0	36'419
2051	Delley-Portalban	99.65	4	34'604	-34'604	101.28	-8'580	85.37	0	-43'184
2052	Vernay	80.33	6	351'056	-351'056	65.81	283'973	102.92	51'145	-15'938

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+) Effet net négatif (-)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)					
2061	Auboranges	77.75	6	92'003	-92'003	68.18	69'095	103.69	13'593	-9'315
2063	Billens-Hennens	75.95	6	215'439	-215'439	66.83	173'745	151.02	47'579	5'885
2066	Chapelle (Glâne)	91.34	4	9'343	-9'343	94.83	10'238	97.25	0	895
2067	Le Châtelard	63.38	6	129'694	-129'694	56.89	131'111	101.22	17'886	19'303
2068	Châtonnaye	77.07	6	220'765	-220'765	70.19	156'666	102.37	34'108	-29'992
2072	Ecublens	81.33	5	57'084	-57'084	71.60	67'047	84.46	0	9'962
2079	Grangettes	68.66	6	45'270	-45'270	66.05	38'909	96.96	0	-6'361
2086	Massonnens	73.37	6	149'481	-149'481	61.07	142'229	92.82	0	-7'253
2087	Mézières	78.02	6	332'866	-332'866	64.14	291'061	106.78	53'062	11'257
2089	Montet (Glâne)	84.99	5	77'023	-77'023	76.21	64'361	89.81	0	-12'661
2096	Romont	102.51	3	-491'509	491'509	91.59	297'506	104.48	225'706	1'014'722
2097	Rue	79.43	6	420'479	-420'479	69.11	306'914	88.69	0	-113'564
2099	Siviriez	76.42	6	694'330	-694'330	129.98	-496'396	106.72	108'224	-1'082'503
2102	Ursy	89.16	5	311'356	-311'356	95.65	60'057	100.36	85'438	-165'861
2111	Villaz-Saint-Pierre	85.90	5	183'681	-183'681	86.17	108'783	100.94	49'269	-25'628
2112	Vuarmarens	75.74	6	213'857	-213'857	58.61	206'871	97.61	0	-6'986
2113	Vuisternens-devant-Romont	76.82	6	647'910	-647'910	65.55	545'514	103.42	98'337	-4'059
2114	Villorsonnens	73.92	6	416'397	-416'397	65.62	345'071	91.73	0	-71'326
2115	Torny	85.84	5	146'558	-146'558	74.18	160'392	91.46	0	13'834
2116	La Folliaz	76.81	6	316'907	-316'907	67.84	247'463	94.06	0	-69'444
2121	Haut-Intyamon	75.16	6	514'062	-514'062	67.71	397'523	91.84	0	-116'538
2122	Pont-en-Ogoz	88.71	5	306'797	-306'797	82.81	227'757	92.35	0	-79'040
2123	Botterens	88.55	5	85'945	-85'945	78.75	84'216	87.84	0	-1'729
2124	Broc	91.58	4	70'876	-70'876	83.97	294'807	100.01	114'324	338'254
2125	Bulle	109.35	3	-1'896'600	1'896'600	109.98	-1'391'523	106.49	929'740	1'434'816
2126	Cerniat	69.35	6	128'271	-128'271	60.56	118'608	71.96	0	-9'663
2127	Charmey	87.72	5	335'125	-335'125	94.68	76'998	103.07	91'810	-166'318
2128	Châtel-sur-Montsalvens	101.99	3	-26'718	26'718	99.29	1'316	68.11	0	28'034
2129	Corbières	93.39	4	16'429	-16'429	93.34	22'027	92.61	0	5'598
2130	Crésuz	117.55	3	-40'639	40'639	127.14	-65'577	67.19	0	-24'938
2131	Echarlens	98.10	4	44'416	-44'416	86.77	73'278	89.71	0	28'862

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+) Effet net négatif (-)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)					
2134	Grandvillard	84.20	5	133'526	-133'526	81.59	103'416	98.19	0	-30'110
2135	Gruyères	89.04	5	340'551	-340'551	89.12	155'748	97.36	0	-184'803
2137	Hauteville	82.70	5	105'597	-105'597	72.06	129'519	81.60	0	23'923
2138	Jaun	66.13	6	260'412	-260'412	55.43	274'180	104.97	39'107	52'876
2140	Marsens	88.07	5	331'468	-331'468	85.27	195'293	116.79	92'952	-43'223
2143	Morlon	99.05	4	22'024	-22'024	90.75	47'345	92.53	0	25'321
2145	Le Pâquier	88.62	5	212'826	-212'826	79.15	188'313	112.10	61'573	37'060
2147	Pont-la-Ville	90.84	4	31'911	-31'911	90.03	46'289	96.67	0	14'377
2148	Riaz	91.76	4	71'064	-71'064	89.50	174'312	93.93	0	103'248
2149	La Roche	107.42	3	-162'234	162'234	107.39	-83'265	115.93	82'714	161'683
2152	Sâles	79.95	6	472'099	-472'099	72.06	316'619	109.17	75'125	-80'355
2153	Sorens	84.53	5	177'840	-177'840	73.82	194'010	105.88	49'978	66'149
2155	Vaulruz	81.08	5	191'524	-191'524	73.04	212'562	93.62	0	21'038
2159	Villarvolard	85.30	5	55'552	-55'552	70.83	67'350	91.84	0	11'798
2160	Vuadens	85.99	5	359'750	-359'750	78.43	332'499	106.24	102'666	75'415
2162	Bas-Intyamon	78.03	6	373'934	-373'934	70.37	267'547	97.61	0	-106'387
2171	Arconciel	105.39	3	-80'172	80'172	99.69	1'882	79.84	0	82'054
2172	Autafond	70.93	6	24'649	-24'649	60.89	23'925	90.97	0	-725
2173	Autigny	84.27	5	132'027	-132'027	73.29	148'431	90.48	0	16'404
2174	Avry	126.36	2	-396'765	396'765	143.13	-558'044	96.04	0	-161'278
2175	Belfaux	103.85	3	-262'702	262'702	87.34	250'188	95.96	0	512'890
2177	Chénens	86.26	5	122'035	-122'035	72.96	141'427	102.07	32'685	52'077
2179	Chésopelloz	202.47	1	-53'658	53'658	222.20	-120'426	84.90	0	-66'767
2183	Corminboeuf	125.46	2	-499'381	499'381	126.72	-463'737	90.33	0	35'643
2184	Corpataux-Magnedens	90.17	4	55'275	-55'275	76.43	195'562	94.98	0	140'287
2185	Corserey	79.13	6	107'214	-107'214	69.33	79'536	85.74	0	-27'678
2186	Cottens	91.94	4	84'506	-84'506	80.59	190'456	109.61	65'317	171'267
2189	Ependes	97.61	4	37'515	-37'515	89.47	94'926	99.77	0	57'411
2192	Farvagny	87.70	5	390'044	-390'044	76.92	383'282	108.01	111'433	104'671
2194	Ferpicloz	237.62	1	-117'386	117'386	676.32	-1'125'983	88.84	0	-1'008'597
2196	Fribourg	137.02	2	-6'758'586	6'758'586	120.07	-5'747'500	112.13	1'965'879	2'976'965

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins		5 Effet net total		
		2007					2007	2004-2006		2005-2007	
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier		Effet financier	Indice IPF	Effet financier		Indice ISB	Effet financier
Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)			Communes déchargées (+) Communes chargées (-)	Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)		Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)			
2197	Givisiez	147.49	2	-325'634	325'634	165.32	-1'456'919	108.79	155'470	-975'816	
2198	Granges-Paccot	135.83	2	-677'337	677'337	156.83	-1'080'213	102.38	123'177	-279'699	
2200	Grolley	95.12	4	59'713	-59'713	82.30	235'076	97.31	0	175'362	
2206	Marly	118.73	2	-1'979'907	1'979'907	107.00	-440'404	96.20	0	1'539'503	
2208	Matran	111.03	3	-158'133	158'133	107.87	-97'140	105.21	81'012	142'006	
2211	Neyruz	111.50	3	-204'793	204'793	99.57	7'080	95.32	0	211'873	
2213	Noréaz	84.51	5	107'285	-107'285	76.05	105'441	97.70	0	-1'844	
2216	Pierrafortscha	168.48	1	-67'180	67'180	168.13	-85'237	98.48	0	-18'057	
2217	Ponthaux	83.98	5	126'230	-126'230	74.42	124'738	89.52	0	-1'492	
2220	Le Mouret	93.07	4	114'609	-114'609	82.18	428'945	98.02	0	314'336	
2221	Prez-vers-Noréaz	93.50	4	44'378	-44'378	80.57	143'955	98.05	0	99'578	
2222	Rossens	101.81	3	-150'939	150'939	95.66	44'720	94.87	0	195'660	
2223	Le Glèbe	81.59	5	217'801	-217'801	76.06	215'737	98.49	0	-2'064	
2225	Senèdes	95.21	4	6'789	-6'789	86.77	13'790	88.29	0	7'001	
2226	Treyvaux	76.52	6	487'951	-487'951	66.38	397'167	100.88	72'708	-18'075	
2228	Villars-sur-Glâne	156.42	1	-4'210'128	4'210'128	151.36	-4'482'048	110.55	596'120	324'200	
2230	Villarsel-sur-Marly	107.17	3	-7'183	7'183	82.93	12'355	85.88	0	19'538	
2231	Vuisternens-en-Ogoz	82.29	5	163'246	-163'246	70.74	195'154	98.96	0	31'908	
2233	Hauterive	86.75	5	425'591	-425'591	83.22	286'595	96.15	0	-138'996	
2234	La Brillaz	94.06	4	101'841	-101'841	84.84	200'367	90.04	0	98'526	
2235	La Sonnaz	92.08	4	42'739	-42'739	86.58	108'019	96.63	0	65'281	
2243	Barberêche	110.01	3	-68'971	68'971	95.09	21'937	96.35	0	90'908	
2244	Büchslen	112.99	3	-21'511	21'511	127.35	-35'157	78.52	0	-13'646	
2250	Courgevaux	101.02	3	-114'206	114'206	111.89	-115'077	106.97	63'796	62'925	
2251	Courlevon	93.42	4	14'231	-14'231	94.98	12'194	94.59	0	-2'037	
2254	Courtepin	94.23	4	143'329	-143'329	82.97	422'741	103.25	159'113	438'526	
2257	Cressier	138.51	2	-222'763	222'763	190.39	-616'559	107.66	44'630	-349'167	
2258	Fräschels	94.66	4	17'394	-17'394	89.37	45'066	92.87	0	27'673	
2259	Galmiz	90.45	4	25'271	-25'271	89.57	53'649	98.85	0	28'378	
2260	Gempenach	82.19	5	63'742	-63'742	75.16	65'489	92.86	0	1'747	
2261	Greng	232.88	1	-90'658	90'658	497.88	-569'383	82.34	0	-478'725	

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources		4 Péréquation des besoins		5 Effet net total	
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4	
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)	Effet net positif (+)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Bénéficiaires (+)		Effet net négatif (-)				
2262	Gurmels	88.16	5	739'265	-739'265	79.14	662'193	97.11	0	-77'072	
2264	Jeuss	90.03	4	17'473	-17'473	77.64	82'260	121.08	26'162	90'949	
2265	Kerzers	97.17	4	208'848	-208'848	91.94	305'102	100.34	229'589	325'843	
2266	Kleinbösing	104.88	3	-67'336	67'336	101.67	-8'227	80.68	0	59'110	
2270	Lurtigen	79.67	6	64'192	-64'192	70.07	46'415	88.74	0	-17'778	
2271	Meyriez	133.94	2	-173'900	173'900	130.74	-161'211	116.83	36'746	49'435	
2272	Misery-Courtion	83.84	5	273'171	-273'171	71.59	320'967	93.49	0	47'796	
2274	Muntelier	152.23	2	-245'749	245'749	182.97	-633'451	94.59	0	-387'702	
2275	Murten	114.59	3	-654'215	654'215	115.00	-751'030	106.83	326'775	229'960	
2276	Ried bei Kerzers	95.94	4	43'286	-43'286	102.27	-17'261	96.42	0	-60'548	
2277	Salvenach	87.52	5	102'192	-102'192	86.97	54'544	103.19	26'094	-21'554	
2278	Ulmiz	76.83	6	146'143	-146'143	86.35	47'756	124.85	26'200	-72'186	
2279	Villarepos	90.60	4	23'444	-23'444	83.82	73'074	94.94	0	49'630	
2280	Bas-Vully	108.81	3	-196'728	196'728	112.21	-190'111	100.37	95'334	101'952	
2281	Haut-Vully	132.89	2	-345'716	345'716	153.98	-581'931	89.66	0	-236'214	
2283	Wallenried	91.75	4	15'659	-15'659	89.16	37'834	91.78	0	22'175	
2291	Alterswil	84.79	5	383'110	-383'110	75.39	405'600	94.80	0	22'490	
2292	Brünisried	84.89	5	122'104	-122'104	68.36	158'401	95.11	0	36'297	
2293	Düdingen	105.44	3	-557'004	557'004	106.21	-379'743	91.87	0	177'261	
2294	Giffers	90.32	4	54'270	-54'270	75.21	296'295	92.67	0	242'026	
2295	Bösingen	96.44	4	141'669	-141'669	90.31	274'669	94.95	0	133'000	
2296	Heitenried	81.81	5	248'705	-248'705	67.05	342'138	98.32	0	93'433	
2298	Oberschrot	79.50	6	363'505	-363'505	60.74	348'430	114.39	61'347	46'272	
2299	Plaffeien	77.16	6	670'214	-670'214	77.44	368'308	94.46	0	-301'906	
2300	Plasselb	82.94	5	201'632	-201'632	73.72	227'812	84.57	0	26'179	
2301	Rechthalten	93.48	4	37'410	-37'410	80.74	175'221	81.64	0	137'811	
2302	St. Antoni	85.57	5	375'584	-375'584	77.04	379'509	85.99	0	3'925	
2303	St. Silvester	81.45	5	182'196	-182'196	64.22	285'141	91.97	0	102'945	
2304	St. Ursen	79.93	6	439'078	-439'078	71.23	306'387	100.41	64'464	-68'226	
2305	Schmitt	113.29	3	-402'860	402'860	114.25	-432'512	102.55	189'485	159'833	
2306	Tafers	101.09	3	-314'158	314'158	98.86	25'661	111.06	153'017	492'836	

Effets financiers du projet de loi (base 2007)

Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		2007
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)		Effet net positif (+) Effet net négatif (-)			
2307	Tentlingen	99.77	4	49'774	-49'774	88.93	114'464	93.62	0	64'690
2308	Ueberstorf	97.54	4	98'481	-98'481	90.04	197'050	88.41	0	98'569
2309	Wünnewil-Flamatt	97.25	4	194'374	-194'374	86.04	609'445	95.02	0	415'071
2310	Zumholz	74.86	6	151'027	-151'027	56.77	159'423	94.68	0	8'396
2321	Attalens	95.50	4	144'515	-144'515	102.03	-47'934	103.58	149'147	-43'302
2323	Bossonnens	86.10	5	238'292	-238'292	80.69	200'478	97.95	0	-37'814
2325	Châtel-Saint-Denis	104.36	3	-507'681	507'681	110.24	-444'232	99.48	0	63'450
2328	Granges	98.17	4	45'079	-45'079	96.93	19'707	93.81	0	-25'372
2333	Remaufens	86.35	5	157'552	-157'552	78.98	145'638	98.13	0	-11'914
2335	Saint-Martin	83.04	5	170'932	-170'932	78.61	160'730	102.43	46'708	36'506
2336	Semsaies	79.18	6	374'736	-374'736	73.79	238'505	91.64	0	-136'231
2337	Le Flon	74.08	6	358'385	-358'385	60.51	327'329	101.58	50'741	19'685
2338	La Verrerie	73.60	6	352'631	-352'631	61.40	324'587	99.52	0	-28'044
Total				0	0	0	0	8'000'000	0	8'000'000