

**Projet de loi N° 18
adaptant certaines dispositions de la législation
cantonale à la réforme de la péréquation finan-
cière et de la répartition des tâches entre la Confé-
dération et les cantons¹**

Rapporteur: **Charly Haenni** (PLR/FDP, BR).

Commissaire: **Claude Lässer**, Directeur des finances.

Entrée en matière

Le Rapporteur. A titre liminaire, il est utile de rappeler que la RPT est un processus considérable de réorganisation des flux financiers et des responsabilités respectives des différents niveaux étatiques. Il ne s'agit pas seulement de modifier les principes juridiques et institutionnels en vigueur, les règles et les procédures du fédéralisme mais également de les adapter à une conception nouvelle fondée sur des principes économiques et managériaux concrétisés par des enveloppes financières et des résultats. En clair, on désenchevêtre et on rationalise tout en renforçant la collaboration intercantonale.

Le processus comprend trois étapes. Les modifications constitutionnelles requises par la réforme, objet de la première étape, ont été acceptées en votation fédérale le 28 novembre 2004. La deuxième étape consiste en l'adaptation de la législation d'exécution de la RPT au niveau fédéral. Elle s'est achevée le 6 octobre 2006. Les chambres fédérales ont accepté à cette date la modification de 30 lois fédérales ainsi que la révision complète de 3 lois fédérales et d'une ordonnance.

La troisième étape consiste à fixer la dotation initiale des nouveaux instruments de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges sociodémographiques, compensation des charges géo-topographiques et compensation des cas de rigueur) ainsi qu'à régler les problèmes financiers transitoires. Elle fait l'objet du troisième message sur la RPT accepté par le Conseil fédéral le 8 décembre 2006. Ce message a été discuté par le Conseil des Etats lors de la session du printemps 2007 des chambres. Ce dernier a décidé par 34 voix sans opposition et 10 abstentions de s'en tenir au projet du Conseil fédéral. L'examen du dossier par le Conseil National et le vote final des chambres sont prévus pour la session d'été 2007. La répartition définitive des montants entre les cantons sera donc fixée en automne 2007 par le Conseil fédéral dans le cadre d'une ordonnance. L'entrée en vigueur de la réforme est prévue le 1^{er} janvier 2008, d'où l'importance de traiter cet objet durant cette session.

Dans notre canton, la mise en œuvre de la RPT n'a pas été centralisée et reste du ressort des différentes Directions. Les implications de cette RPT pour le canton et les modalités d'application retenues par le Conseil d'Etat ont été présentées dans le cadre du rapport N° 230 du 8 novembre 2005 sur la mise en œuvre dans le canton de Fribourg de la RPT, dont notre Grand Conseil a pris acte lors de sa séance du 15 décembre 2005. Le Conseil d'Etat s'est engagé à adopter durant

toute la période de mise en œuvre de la RPT une attitude ouverte en matière d'information, notamment envers l'Association des communes fribourgeoises et les communes elles-mêmes. Il avait d'ailleurs annoncé comme objectif, sous réserve évidemment d'une détérioration marquée du bilan global pour le canton, que le passage au nouveau système se traduise au total par une opération financièrement neutre pour les communes, ce qui sera presque le cas avec le projet bis.

Certaines adaptations légales rendues nécessaires par la RPT ont été intégrées à des projets plus généraux, qui ont d'ores et déjà été adoptées par le Parlement. C'est le cas notamment pour l'aide et les soins à domicile, la loi du 8 septembre 2005, et également pour l'élevage et la vulgarisation agricole, la loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture. Il est par ailleurs à signaler que le Grand Conseil a adopté lors de sa séance du 5 octobre 2006, par 91 voix contre 0 et 1 abstention, le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Cet accord pose les bases du renforcement de la collaboration intercantonale voulue dans le cadre de la RPT.

Venons-en maintenant au projet qui nous occupe et qui fait tout d'abord le point, dans le cadre de sa section 2, sur les conséquences financières de la RPT pour le canton. Il porte ensuite sur 3 aspects particuliers de la réforme nécessitant des ajustements de la législation générale cantonale.

Les conséquences financières pour l'Etat et les communes. Les incidences financières de la RPT pour les communes et la compensation des incidences financières, le Conseil d'Etat estime que cette problématique doit être réglée de manière globale et suffisamment tôt dans le processus d'adaptation de la législation cantonale inhérent à la RPT. Il s'agit de fixer le cadre financier général dans lequel s'inscriront les modifications de la législation spéciale concernant les communes. Le dernier bilan global des incidences financières de la RPT, établi sur la base des exercices 2004–2005 par le Département fédéral des finances et la Conférence des gouvernements cantonaux, indique un allègement global pour le canton de Fribourg de l'ordre de 30,9 millions de francs par rapport à la situation actuelle. Ce bilan, il faut le préciser, est rendu favorable uniquement grâce au montant important de 69,2 millions versé à titre de compensation des cas de rigueur. Il faut aussi préciser que cette compensation des cas de rigueur est limitée dans le temps, 28 ans au maximum avec une diminution de 5% dès la neuvième année. Cette mesure touchera uniquement l'Etat et non les communes. Ce bilan, orienté vers le passé et basé sur des données incertaines, suscite de nombreuses réserves. Présenant uniquement les effets directs de la réforme, à savoir modifications des flux financiers entre la Confédération et les cantons, et n'incluant pas les conséquences administratives, le travail supplémentaire à court et à moyen terme, la nécessité d'augmenter les effectifs en personnel de l'Etat, il ne donne qu'une image partielle des incidences de la RPT, comme nous l'a relevé le commissaire du gouvernement en séance de commission. De plus, certaines hypothèses de calcul conduisent à une sous-estimation des transferts de charges vers le canton. Les

¹ Message pp. 823ss.

problèmes transitoires qui feront l'objet de charges uniques en 2008 dans le domaine de l'AI notamment ne sont en outre pas intégrés dans le bilan.

Les effets de la RPT. Les 39 domaines de tâches touchés au niveau cantonal ont été décrits dans l'annexe 1 du rapport N° 230 du 8 novembre 2005 sur la mise en œuvre de la RPT. Des incidences financières concernant toutes les communes peuvent être mises en évidence dans 11 de ces 39 domaines. Vous les trouverez en page 6 du message. Compte tenu des bases légales en vigueur et sans modification des clés de financement actuelles, la RPT se traduirait pour les communes fribourgeoises par des charges supplémentaires de l'ordre de 71,8 millions, 83,6 millions selon les projections 2008. Vu l'importance des montants en question, des mesures compensatoires sont proposées. Le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à attribuer aux communes une part non affectée des montants que le canton recevra à titre de compensation des cas de rigueur. Pour remplacer cette mesure, il propose de reprendre à sa charge la totalité du financement des prestations complémentaires AVS-AI et des frais y relatifs. S'ajoutent deux autres mesures compensatoires, à savoir la reprise par l'Etat de la totalité du financement de la réduction des primes dans l'assurance-maladie et des frais y relatifs ainsi que la reprise des allocations familiales dans l'agriculture.

Par contre, pour l'assurance-maladie, le Conseil d'Etat constate que l'exigence d'une reprise totale par l'Etat des tâches administratives actuelles des communes et du contentieux ne peut être satisfaite. Cette mesure, qui impliquerait la création d'un service cantonal de l'assurance-maladie, est irréalisable dans les temps, à savoir d'ici au 1^{er} janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la RPT. Le Conseil d'Etat est cependant prêt à reconsidérer la question d'une cantonalisation du contentieux en fonction de l'évolution du dossier sur le plan fédéral, où cette question est actuellement en discussion. Les incidences financières qu'aura la RPT pour le canton au moment de son entrée en vigueur ne seront connues précisément que dans le courant de l'automne 2007. L'incidence nette du passage à la RPT pour les communes après ces mesures compensatoires et sans tenir compte du projet bis serait ainsi de 6,4 millions de francs et de 3,5 millions à l'horizon 2008. Ceci a été âprement discuté en commission parlementaire et la majorité de la commission a voulu tendre vers une opération blanche. C'est ainsi que le projet bis prévoit l'attribution d'une compensation complémentaire de 3 millions de francs durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT.

La section 4 du message concerne les adaptations qui s'imposent au niveau de la loi cantonale sur les subventions. Il s'agit de réévaluer la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement. Cette limite doit être portée de 22% à 41% du produit total de la fiscalité cantonale. Il faut relever que la modification proposée est la conséquence arithmétique des changements induits par la RPT et par les compensations proposées vis à vis des communes. L'augmentation de la limite légale des subventions nettes de fonctionnement n'a aucun effet sur le volume global des subventions totales versées.

La convention-programme. Ce message traite dans sa section 5 d'un nouvel instrument de la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons, introduit par la RPT: la convention-programme. Il s'agit de créer les bases légales cantonales nécessaires à la mise en œuvre de ce nouvel instrument. Le contenu et la structure des conventions-programmes pourront varier en fonction des particularités du domaine des tâches concernées. La convention-programme se rapproche d'ailleurs pour nous députés de la «Convention des conventions», qui régit la participation des députés aux organismes intercantonaux. Le commissaire du gouvernement fait quant à lui davantage un rapprochement avec le mandat de prestations. A noter que des conventions-programmes ont déjà été introduites depuis 1997 dans le domaine des forêts et dans celui de la mensuration officielle. Dès l'entrée en vigueur de la RPT, la convention-programme sera utilisée dans 11 domaines de tâches dites communes d'ores et déjà définies, de la mensuration officielle à la conservation des monuments historiques en passant par les forêts et la chasse. L'apparition des conventions-programmes implique une adaptation de la législation cantonale. A noter que l'implication du Grand Conseil en matière de conventions-programmes a été abordée. Elle se limite pour l'essentiel à l'intervention dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Force est de constater une nouvelle fois que la RPT en général ne va pas renforcer le rôle des parlements, bien au contraire.

Enfin, la RPT touche également les bourses et les prêts d'études, domaine dans lequel certaines communes interviennent actuellement sur une base volontaire. Les incidences financières de la RPT en la matière seront traitées dans le cadre de la révision de la loi sur les bourses et prêts de formation, qui sera discutée au Grand Conseil cette année encore et dont la consultation vient d'être lancée. A relever, pour terminer, qu'en l'état, ce projet n'a pas de conséquences en termes de personnel et qu'il n'est pas soumis au référendum financier mais législatif. Je précise bien que c'est le projet en question qui n'a pas de conséquences en termes de personnel, mais, par contre, la mise en œuvre de la RPT aura bel et bien des conséquences réelles. C'est avec ces considérations qu'à l'unanimité de la commission parlementaire, je vous invite à entrer en matière.

Le Commissaire. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est entrée dans sa phase finale. Si les Chambres fédérales achèvent comme prévu le traitement du troisième et dernier message y relatif durant leur session d'été 2007, la réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle aura d'importantes incidences financières légales et organisationnelles au niveau cantonal. Le projet de loi et le message qui vous sont soumis abordent trois des principales questions générales à régler. La première concerne les conséquences financières de la RPT pour les communes et les modalités de compensation envisagées à leur égard. La deuxième a trait à un ajustement technique, qui s'impose au niveau de la loi cantonale sur les subventions. La troisième concerne les modifications rendues nécessaires au niveau de la législation générale par l'apparition

des conventions-programmes, dénomination nouvelle pour un instrument existant.

Avant d'entrer dans la présentation du projet de loi, il convient de s'arrêter très brièvement sur les conséquences financières de la RPT pour le canton. Le dernier bilan global des incidences de la RPT, établi sur la base des exercices 2004/2005 par le Département fédéral des finances et la Conférence des gouvernements cantonaux, indique un allègement pour le canton de Fribourg de l'ordre de 30,9 millions de francs par rapport à la situation actuelle. Ce bilan, orienté vers le passé et basé sur des données incertaines, suscite cependant de nombreuses réserves. Présentant uniquement les effets directs de la réforme, à savoir la modification des flux financiers entre la Confédération et les cantons, et n'incluant pas ses conséquences administratives (travail supplémentaire à court et moyen termes, nécessité d'augmenter les effectifs en personnel de l'Etat), il ne donne qu'une image partielle des incidences de la RPT. De plus, certaines hypothèses de calcul conduisent à une sous-estimation des transferts de charges vers le canton ou des pertes de recettes pour ce dernier. Malgré les réactions de notre canton lors de la consultation, la plupart des demandes de corrections formulées n'ont pas été prises en considération. Les problèmes transitoires, qui feront l'objet de charges uniques en 2008 dans le domaine de l'AI notamment, ne sont en outre pas intégrés dans le bilan. Il convient également de signaler que la nouvelle péréquation des ressources, instrument central du système instauré par la RPT, est sujette à une importante volatilité. Il faut enfin mentionner le fait – le rapporteur l'a dit – que le canton de Fribourg est totalement dépendant de la compensation des cas de rigueur au titre de laquelle il aurait reçu en 2004/2005 69,2 millions de francs. Or, il s'agit là d'un mécanisme transitoire, dont la dotation est condamnée à diminuer progressivement et dont l'existence même peut être remise en cause tous les 4 ans par les Chambres fédérales. Les projections 2008 effectuées par l'Administration cantonale des finances en tenant compte de ces différents éléments indiquent qu'une forte péjoration des incidences financières est à craindre. Dans le pire des cas, la réforme pourrait, au moment de son entrée en vigueur, entraîner une charge supplémentaire de l'ordre de 37 millions de francs pour le canton.

Quant aux conséquences financières de la RPT pour les communes, les incidences de la RPT sur les communes varient d'un canton à l'autre en fonction de la répartition des tâches entre les échelons cantonal et local. A Fribourg, 11 des 39 domaines de tâches touchés par la RPT concernent également les communes. Compte tenu des bases légales en vigueur et sans modification des clés de financement actuelles, la RPT se traduirait pour les communes par des charges supplémentaires de l'ordre de 71,8 millions de francs selon les chiffres 2004/2005, de 83,6 millions selon les projections 2008. Vu l'importance des montants en question, des mesures compensatoires s'imposent. Le Conseil d'Etat souhaite régler la question des incidences financières de la RPT sur les communes de manière globale et au début du processus législatif de mise en œuvre de la RPT au niveau cantonal. Il s'agit ainsi d'éviter des discussions objet par objet, qui feraient

perdre toute vue d'ensemble. Cet objectif est partagé par le comité de l'Association des communes fribourgeoises. Sur la base des discussions tenues depuis fin janvier 2007 avec ledit comité et compte tenu des avis exprimés lors de la consultation menée durant le mois de mars 2007, le Conseil d'Etat propose une solution touchant à 3 domaines de tâches. Elle constituerait une nouvelle étape importante de désenchevêtrement des compétences financières de l'Etat et des communes. Concrètement, les mesures compensatoires soumises au Grand Conseil sont les suivantes:

- reprise par l'Etat de la totalité du financement des prestations complémentaires et des frais de gestion y relatifs sans modifier les procédures de requête et de décision actuelles et les responsabilités des communes en la matière;
- reprise par l'Etat de la totalité du financement des réductions des primes d'assurance-maladie et des frais de gestion y relatifs;
- reprise par l'Etat de la totalité du financement des allocations familiales dans l'agriculture.

Il est à préciser que la mesure compensatoire proposée dans le domaine de l'assurance-maladie ne touche pas à la procédure administrative en place et aux responsabilités de contrôle des communes en la matière. Elle ne prévoit pas non plus de cantonalisation de la gestion du contentieux. Cela serait totalement irréalisable d'ici au 1^{er} janvier 2008. Il n'est toutefois pas exclu qu'un nouveau débat ait lieu sur cette question ultérieurement en tenant compte notamment des décisions qui pourraient être prises entre-temps au niveau fédéral. Une reprise de cette tâche par l'Etat devrait alors impliquer une compensation financière de la part des communes.

Les mesures compensatoires proposées entraînent au total un allègement de charges de 65,4 millions de francs pour les communes sur la base des données 2004/2005 – de 80,1 millions de francs en 2008. L'incidence nette du passage à la RPT pour les communes, après mesures compensatoires, serait donc de 6,4 millions de francs selon les chiffres 2004/2005, de 3,5 millions à l'horizon 2008. Cette charge est à comparer aux effets de réorganisations récentes hors RPT, notamment état civil, élimination des déchets animaux, organisation judiciaire, etc., qui se traduisent par des allègements annuels récurrents de l'ordre de 5 millions de francs pour les communes et pour lesquels il avait été annoncé que des mesures de compensation en faveur du canton s'imposeraient à terme. Le Conseil d'Etat constate que les effets de la RPT et des réorganisations récentes sur les communes se compensent. Il considère en conséquence que sa proposition permet d'atteindre la neutralité financière demandée par les communes.

Le Conseil d'Etat tient en outre à souligner que les charges reprises par l'Etat en matière de réduction de primes LAMal et de prestations complémentaires AVS/AI sont appelées à prendre de l'importance et à connaître vraisemblablement une croissance supérieure à la moyenne. De 2002 à 2006, le coût des participations aux primes LAMal a augmenté de 16% et celui des prestations complémentaires AVS/AI de 30%. Compte

tenu de cette dynamique, l'économie tirée par les communes des mesures compensatoires proposées va très probablement croître au fil des années. La commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi propose de le compléter par un article 5^{bis} prévoyant que l'Etat attribue aux communes durant les 3 premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT une compensation complémentaire de 3 millions de francs répartie en fonction de la population. J'aurai l'occasion de revenir sur cette proposition lors de la discussion sur cet article 5^{bis}.

Il est enfin à signaler que, compte tenu des incertitudes relatives aux effets financiers effectifs de la RPT lors de son entrée en vigueur, le projet de loi qui vous est soumis prévoit l'obligation d'un réexamen de la situation en 2010 sur la base des chiffres 2008 et 2009. En cas de péjoration avérée du bilan financier pour l'Etat ou, au contraire, en cas d'amélioration sensible, les répartitions financières Etat-communes seront modifiées. Le principe de ce réexamen, initialement inscrit uniquement dans le message, a été formulé de manière plus contraignante et intégré dans la loi, conformément à la demande de l'Association des communes fribourgeoises.

Passons maintenant rapidement au deuxième volet du projet, à savoir la modification de la loi sur les subventions. La nouvelle répartition des tâches et les modifications des modalités de subventionnement prévues par la RPT, notamment l'abandon du critère de la capacité financière dans le calcul des subventions fédérales et l'introduction des conventions-programmes, impliquent de profondes modifications des flux financiers entre la Confédération et les cantons et, par répercussion, également entre l'Etat et les communes. La réforme se traduira automatiquement par une augmentation des subventions cantonales et une diminution des subventions fédérales. Il s'avère dès lors nécessaire de réévaluer la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement pour tenir compte de cet ajustement arithmétique. Comme cela a été dit, cette limite doit être portée de 22% à 41% du produit total de la fiscalité cantonale.

Enfin, la troisième problématique traitée dans le cadre du projet qui vous est soumis concerne les conventions-programmes. Il s'agit d'un nouvel instrument de collaboration verticale introduit par la RPT pour certains domaines de tâches restant de la compétence commune de la Confédération et des cantons. L'apparition des conventions-programmes implique des adaptations de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et de la loi sur les finances de l'Etat. Il est proposé que la compétence de conclure les conventions-programmes revienne au Conseil d'Etat sous réserve d'une éventuelle délégation aux Directions et dans le respect des compétences du Grand Conseil en matière de crédits d'engagement. Il faut préciser ici que l'exercice des conventions-programmes doit toujours se dérouler dans le cadre du dispositif législatif existant. Ces conventions-programmes correspondent en fait aux mandats de prestations actuellement déjà accordés par la Confédération aux cantons dans les domaines par exemple, cela a été dit, des forêts ou de la mensuration cadastrale ou encore,

comme cela a déjà été traité par ce Grand Conseil, dans le cadre de l'entretien futur des routes nationales. Elles n'enlèvent dès lors aucune compétence au Grand Conseil. Pour ce qui est de l'implication des communes, il est prévu, conformément aux nouvelles dispositions de la loi fédérale sur les subventions, que les conventions touchant les intérêts des communes et survenant dans des domaines où elles fournissent des prestations leur seront soumises pour avis.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à entrer en matière sur le projet de loi qui vous est soumis et à l'accepter tel qu'il ressort des délibérations de la commission parlementaire. Il se permet de signaler qu'il est essentiel que l'examen de cet objet soit achevé durant cette session encore. Le projet a en effet d'importantes répercussions sur les flux financiers entre l'Etat et les communes, répercussions dont il faut tenir compte dans l'élaboration du budget 2008.

Au-delà des mesures présentées jusqu'à présent, la RPT nécessite l'ajustement d'une douzaine de lois spéciales. Certaines des modifications qui s'imposaient ont déjà pu être intégrées à des projets plus généraux adoptés en 2005/2006 (aide et soins à domicile, élevage, vulgarisation agricole). Une autre a été acceptée par le Grand Conseil lors de sa session de mai 2007; il s'agit de l'entretien courant des routes nationales. Les modifications restantes en cours de préparation seront en principe soumises au Grand Conseil dans le courant du deuxième semestre 2007 pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). L'entrée en vigueur de la RPT occasionne au groupe Alliance centre-gauche un certain nombre de préoccupations. Il y a effectivement l'évolution pratiquement permanente du calcul de la répartition financière et des millions qui seront pour certains cantons attribués, pour d'autres, ponctionnés finalement dans l'exercice de la RPT. Le 6 juin dernier, le Conseil national s'est à nouveau prononcé. On arrive à un bilan de 30,9 millions pour le canton de Fribourg, mais nous devons attendre une décision définitive. Le deuxième problème qui nous préoccupe, c'est l'énorme travail de réalisation qui reste à faire dans le domaine de la RPT, notamment l'élaboration des concepts et du planning de la prise en charge de ces nouvelles tâches par le canton, et ce en particulier dans le domaine du handicap, et la coordination notamment de la prise en charge des institutions résidentielles et des soutiens ambulatoires à ces personnes. La troisième préoccupation réside dans le fait des collaborations intercantionales nécessaires pour l'application de la RPT avec ce que nous en connaissons en termes de chances, mais également de lourdeurs. Finalement, le groupe Alliance centre-gauche soutiendra la version proposée par la commission ad hoc, qui s'est mise d'une manière unanime d'accord sur cet article 5^{bis}.

Nous avons fait un certain nombre de réflexions par rapport à cette proposition. Il nous semble que la répartition entre le canton et les communes est une répartition qui est tout à fait égalitaire dans le sens où certains éléments nous semblent sous-estimés, notamment la question du personnel qui sera nécessaire pour l'application pratique de la RPT. Vous avez vu dans le message qu'il n'y a pas de conséquences en personnel,

mais c'est pour ledit message. En ce qui concerne la réalisation pratique, on prévoit environ 25 postes, ce qui, à notre avis, est un nombre tout à fait sous-estimé. D'autre part, et M. le Commissaire du gouvernement l'a rappelé, les tâches reprises par le canton, à savoir la participation aux prestations complémentaires (PC) et à la LAMal, sont des tâches très évolutives. Nous l'avons entendu: 16% d'augmentation pour la LAMal en 4 ans et 30% pour les PC. Cette évolution ne nous semble pas devoir fléchir. Notamment dans le domaine des prestations complémentaires, il y a actuellement un certain nombre de sujets qui sont à l'étude au niveau de la Confédération, notamment sur les budgets d'assistance, qui risquent de charger les prestations complémentaires. C'est une chance pour les personnes qui en bénéficieront, mais c'est une charge nouvelle pour le canton. Le canton fait une part belle aux communes en acceptant des charges qui comportent des risques assez importants.

Nous avons aussi étudié le problème de cette compensation quand on parlait d'opération blanche. Il est gênant de repartir sur les calculs 2004/2005, qui laissent un déficit de 6,4 millions en défaveur des communes, dans le sens où c'est effectivement à partir de 2008 et sur les nouvelles données que nous devons baser notre calcul. Là, nous avons 3,5 millions en défaveur des communes, qui à notre avis seront compensés par les éléments que j'ai évoqués tout à l'heure.

Enfin, cette disposition compensatoire est prévue pour 3 ans et cela nous semble fondamental de pouvoir faire le point d'une manière complète au bout de ces 3 ans pour redéterminer cette répartition. Ce que nous soulevons de manière positive, c'est que nous n'avons pas fait «de l'épicerie» sur des calculs de pourcentages pour le canton et pour les communes mais bien profité de cette mise en application de la RPT pour arriver à désenchevêtrer un tout petit peu plus les tâches entre le canton et les communes.

Dernière chose, nous avons parlé de la compensation des cas de rigueur. Cette compensation est une mesure provisoire, qui va aller d'une manière dégressive. Donc, il sera nécessaire au bout des 3 ans de voir quel est le solde final qui reste à charge du canton. Avec ces considérations, le groupe Alliance centre-gauche, dans sa grande majorité, va soutenir le projet bis de la commission.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Die Freisinnig-Demokratische Partei hat den vorliegenden Gesetzesentwurf intensiv diskutiert und stellt fest, dass sich die Auswirkungen des neuen Finanzausgleiches auf den Kanton erst jetzt richtig konkretisieren. Mit Besorgnis stellt die FDP fest, dass die Finanzen des Kantons stark von den Entscheiden der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Bern abhängen. So wird der Kanton Freiburg nur wegen des Härteausgleichs zu den Gewinnerkantonen zählen.

Die FDP unterstützt den Staatsrat, in seiner Absicht, die finanziellen Auswirkungen rechtzeitig anzugehen, das heisst, bevor der Budgetprozess beginnt. Dieser zeitliche Rahmen birgt aber auch viele Schwierigkeiten, da die Zahlen, auf die wir uns basieren, nur Schätzungen sein können.

Wir unterstützen insbesondere den Vorschlag, die Gemeinden durch Übernahme der Ergänzungsleistungen für drei Jahre – es ist auf drei Jahre beschränkt – und durch die vollständige Übernahme der Finanzierung der Prämienverbilligung bei der Krankenkassenversicherung durch den Kanton zu entlasten. Der letzte Vorschlag hat als Nebenwirkung eine administrative Vereinfachung für den Kanton zur Folge. Die Frage der Bearbeitung der Streitfälle der Krankenkassenprämie ist aus praktischen Gründen nicht inbegriffen, dies würde eine neue Organisation brauchen vom Kanton. Hingegen muss eine Lösung dieser Streitfälle mit den Kassen, mit dem Kanton und den Gemeinden gefunden werden, im Interesse der Leistungserbringer – sprich: vor allem der Spitäler – und der Patientinnen und Patienten.

Die FDP-Fraktion unterstützt den vorgeschlagenen zeitlichen Rahmen von drei Jahren. In diesem Sinne kann die zusätzliche Ausgleichszahlung von 3 Mio. Franken akzeptiert werden als Übergangslösung. Die FDP ist normalerweise gegen ein Giesskannenprinzip, dies ist als Übergangslösung jedoch akzeptierbar, damit wenigstens eine einigermaßen neutrale Auswirkung der Finanzströme gewährleistet ist.

Die Gemeinden sind nicht vollständig entlastet, und ich rufe in Erinnerung: Je nach Berechnung haben die Gemeinden auch viele neuen Aufgaben übernommen. Aber wir wollen nicht Erbsen zählen. Weiter stellt sich die Frage, ob es im Sinne des Gesetzgebers war, dass bei den Subventionen erst bei einem Prozentsatz von 42% überprüft wird, ob sie sinnvoll sind und ob Massnahmen ergriffen werden sollen. In diesem vorliegenden Gesetzesentwurf muss aber dieser Änderung zugestimmt werden, da sie eine Folge der Übernahme der Finanzierung der Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligungen durch den Kanton ist.

Zum Schluss laden wir den Staatsrat ein, die Gelegenheit zu benutzen, die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden weiter zu verfolgen, damit in drei Jahren eine sinnvolle Lösung vorgeschlagen werden kann. Zudem hoffen wir, dass die Umsetzung der neuen Aufgaben, die der Kanton vom Bund übernehmen muss, so gemacht wird, dass die finanziellen und personellen Ressourcen richtig eingesetzt werden. Die FDP-Fraktion tritt auf vorliegenden Gesetzesentwurf ein und lädt Sie ein, dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen.

Rossier Jean-Claude (UDC/SVP, GL). C'est avec beaucoup d'attention et surtout d'intérêt que le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de ce projet de loi, dont les enjeux nous ont été présentés d'une façon très performante, aussi bien par le président de la commission que par M. le Commissaire du gouvernement. Aussi, je n'y reviendrai pas. Toutefois, j'aimerais souligner que, dans le rapport N° 230, qui nous a été présenté en décembre 2005, le Conseil d'Etat avait comme objectif – sous réserve d'une détérioration marquée du bilan global pour le canton, ce qui, compte tenu du message qui nous est présenté, ne semble pas être le cas – que le passage au nouveau système devait se traduire au final par une opération financièrement neutre pour les communes, objectif aujourd'hui pas entièrement atteint. Cependant, il est vrai que par rapport à la première mouture, qui char-

geait les communes de 22 millions de francs, le Conseil d'Etat a revu fortement sa copie à la baisse, puisque, après d'âpres mais correctes et saines discussions tant avec le Comité de l'ACF qu'en commission parlementaire, le solde à charge des communes se monte à 6,4 millions avec une estimation de 3,5 si on se projette sur 2008 et avec l'assurance – et c'est important de le souligner – que cette solution fera l'objet d'une reconsidération au cours de la troisième année dès l'entrée en vigueur de la loi, qui est prévue au 1^{er} janvier 2008. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat ne prend pas de très grands risques avec cette proposition, puisque, si je me réfère au tableau 2 de la page 5 du rapport, il reste tout de même une réserve en sa faveur de l'ordre de 17,4 millions, sujette quelque peu, il est vrai, à la volatilité de la péréquation des ressources. Mais comme aime à le répéter le commissaire du Gouvernement, un chef des finances, se doit de n'être ni trop pessimiste, ni trop optimiste, mais réaliste, ce qui, je vous l'accorde bien volontiers, ne vous a pas mal réussi jusqu'à présent. Fort de ces quelques considérations et des éléments dont vous nous avez informés, en relevant l'effort du Conseil d'Etat et son esprit d'ouverture et s'agissant d'un consensus acceptable, qui sera revu dans 3 ans, c'est à l'unanimité que notre groupe votera l'entrée en matière et soutiendra ce projet de loi dans sa version bis.

Crausaz Jacques (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec attention le projet de loi qui nous est soumis en vue d'adapter la législation cantonale à la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches Confédération-cantons. Après en avoir débattu, nous tenons à souligner la large et fructueuse concertation avec les communes, premières concernées, par l'intermédiaire de l'Association des communes fribourgeoises, concertation qui a conduit à un projet dont nous tenons à relever trois principales qualités.

Tout d'abord, des mesures de compensation financière claires, qui améliorent la répartition des charges canton-communes par la reprise complète à charge de l'Etat de trois tâches actuellement partagées entre le canton et les communes. La deuxième qualité à relever est la possibilité de réévaluer la situation après deux exercices, évaluation qui par ailleurs permettra de préciser le degré de pessimisme presque légendaire du Directeur des finances. La dernière des qualités et non des moindres: la quasi-neutralité des conséquences financières pour les communes. «Quasi» parce que pas tout à fait complète. Il manque un demi-million selon les projections 2008. «Quasi» parce basée sur des évaluations qui comportent un très haut degré d'incertitude et donc non garanties à terme. Et enfin «quasi» parce que globale. C'est une compensation qui ne vérifie pas la compensation commune par commune. Cela dit, la stricte neutralité n'est guère atteignable en l'espèce. Et la quasi-neutralité qui nous est proposée peut être considérée comme un compromis satisfaisant.

Nous soutenons par ailleurs l'urgence de mettre en place ces mesures avant même de disposer de chiffres définitifs. Le problème doit être traité et nous ne pouvons qu'en accepter les risques. Alors laissons de côté quelques états d'âme! C'est à l'unanimité que le

groupe démocrate-chrétien soutient l'entrée en matière et soutiendra le projet bis issu des débats de la commission. Il vous invite à en faire de même.

Romanens-Mauron Antoinette (*PS/SP, VE*). Dans ce premier jet de modifications légales consécutives à la mise en place de la RPT, le Conseil d'Etat reprend à sa charge trois types de tâches et s'applique à effectuer une opération d'une neutralité absolue pour les communes, aidées en cela par les modifications de la commission. Aux yeux du groupe socialiste, ce n'est qu'un aspect de l'opération, qu'il souhaite avant tout comme une véritable mesure de désenchevêtrement des tâches. Vu la prévisibilité de ces opérations de dissection des tâches, le canton doit en effet à notre sens mener deux améliorations structurelles.

D'abord, confier clairement aux communes une part sur laquelle elles auront une véritable emprise en gardant pour le canton les tâches qui nécessitent une vision globale, voire une collaboration intercantonale accrue. Ensuite, réaliser par la répartition de ces tâches un début de péréquation intercommunale. En effet, la reprise de certaines tâches et charges clairement cantonales participerait clairement à un effet péréquatif. Le projet soumis nous propose une première charrette de répartitions, qui ne satisfait pas entièrement le groupe socialiste. La modification de la commission, c'est-à-dire l'attribution des 3 millions comme sucre manifestant la volonté du Conseil d'Etat de véritablement réaliser la fameuse opération blanche, n'est guère plus enthousiasmante pour lui. Il privera le canton de ressources en pleine période de baisses fiscales et le groupe socialiste craint à ce sujet que certaines prestations ne doivent être coupées. La crainte du groupe c'est aussi que cette réflexion de base ne soit anesthésiée par la difficulté d'une répartition équitable, en particulier devant la difficulté à chiffrer avec précision les flux financiers dans l'attente des décisions fédérales. Crainte ensuite que cette répartition ne se transforme en guéguerre communes-Etat et qu'au final, ce soit le même contribuable qui sera sollicité.

Le groupe socialiste insiste une fois encore sur la nécessité que le canton reprenne une part plus importante des charges, quitte à revoir la répartition des points d'impôt. Sans ce pas supplémentaire, la RPT risque de ne représenter qu'une intervention cosmétique sans progression véritable du désenchevêtrement des tâches.

Sur le plan des modifications légales qui nous sont soumises, le groupe socialiste note que la compétence pour le canton de conclure des conventions-programmes va demander au Conseil d'Etat d'être très attentif, de consulter à temps le Grand Conseil ainsi que les communes face à la perte démocratique que ces conventions vont immanquablement engendrer.

D'autre part, la modification du taux global des subventions met en évidence l'impraticabilité de cet item comme véritable élément du contrôle financier. Le groupe socialiste y reviendra tout à l'heure en vous demandant la suppression de l'article incriminé.

L'introduction des dispositions transitoires, qui permettront d'examiner la situation dans les 3 ans à venir, nous satisfait. Cependant, d'ici là, il s'agira non seulement d'examiner la réalisation de cette fameuse opé-

ration blanche, mais également de viser une répartition différente de ces tâches allant clairement vers une diminution des charges liées. Pour nous, pratiquement tous les domaines, sauf les soins et l'aide à domicile, qui relèvent assez clairement de tâches de proximité, pourraient passer sous le chapeau de l'Etat. C'est avec ces remarques que le groupe socialiste entrera en matière sur ce projet.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR). En tant que président de l'Association des communes fribourgeoises, je tiens à relever les discussions constructives qui ont été menées avec la Direction des finances et son Service concernant ce dossier complexe. La pression du temps influée par la mise en vigueur en 2008 a nécessité un engagement humain important, tant de la part de l'un que de l'autre des partenaires concernés. Les délais de consultation ont défié les habitudes entraînant de notre côté des séances extraordinaires et des consultations électroniques à très court terme.

Je tiens à remercier la Direction des finances et le Conseil d'Etat pour la collaboration que nous avons pu engager, collaboration qui s'est inscrite dans une prise en compte des intérêts de l'ensemble de la collectivité fribourgeoise, tant cantonale que communale.

Si je dois constater que l'opération budgétaire neutre pour toutes les communes n'est pas atteinte, contrairement aux déclarations qui ont toujours été tenues par le Conseil d'Etat, je soutiens l'entrée en matière sur ce projet de loi en me ralliant à la proposition de la commission parlementaire, qui sera débattue lors de la discussion par articles.

Je vous invite à suivre cette position.

Studer Albert (ACG/MLB, SE). Rassurez-vous, je ne vais pas contester l'entrée en matière. J'ai juste une question, une problématique à relever. Dans ce domaine, l'Etat de Fribourg touche des sommes considérables de la Confédération. Je trouve que le système choisi, de garder l'argent et de transmettre partiellement des tâches aux communes, n'est pas juste. Pour ma part, je rejoins l'idée émise par ma collègue Romanens, qui consisterait à élever l'impôt cantonal pour permettre au canton de financer les tâches qui reviennent à mon avis au canton d'une manière cohérente, de fait à décharger les communes aussi. Je rappelle que le réseau hospitalier fribourgeois a été organisé de la sorte et je crois que c'est une très, très bonne chose. J'aimerais rappeler aussi que les charges liées pour les communes sont des charges qui sont peu prévisibles pour les budgets de ces communes. Et quand les calculs du canton sont plus ou moins exacts, l'opération joue. Quand il se trompe, ce sont les communes qui déboursent et souvent les moyens financiers ne sont pas là pour compenser le déficit imprévu. J'aimerais rappeler aussi que, lorsque nous parlons de baisses d'impôts cantonales, les communes (puisque l'on avait refusé une motion que mon collègue Weissbaum et moi-même avions lancée pour séparer l'impôt cantonal de l'impôt communal) lorsqu'on baisse l'impôt cantonal, donc, on baisse automatiquement, si on n'y remédie pas par le biais du coefficient, l'impôt communal aussi. Donc, pour les communes, les charges qui doivent être prises

en considération sont lourdes et ne peuvent pas être influencées. Voilà une problématique qui me semble lourde de conséquences, surtout que les chiffres qui sont dans le rapport sont à mon avis des chiffres de beau temps. Cela peut être tout autre chose aussi. Merci de prendre en compte ces questions.

Le Rapporteur. Je remercie tous les intervenants, qui au nom de leur groupe acceptent l'entrée en matière. Je suis également ravi de voir qu'il y a quand même une unité de vue sur cet objet, malgré quelques petites divergences, et qu'on a recentré le débat non pas uniquement sur l'opération blanche, mais d'abord sur l'objet principal du message, à savoir le désenchevêtrement des tâches, respectivement une nouvelle répartition des tâches. Cela a été dit, pour certains, l'opération blanche – l'objectif – est atteinte, pour d'autres, l'objectif est presque atteint. En commission parlementaire, nous avons aussi admis que, compte tenu des risques et compte tenu notamment des nouvelles charges que le canton reprenait, il y avait là un facteur de risque plus important. Et nous sommes heureux, pour le Grand Conseil mais également pour le Conseil d'Etat, de pouvoir rediscuter après deux exercices. Il n'est pas certain que celui qui pourrait être gagnant aujourd'hui le sera dans deux ans.

Par rapport à la dernière intervention de M. le Député Studer, effectivement, on voit la problématique. Nous sommes ici dans une répartition des tâches Confédération-cantons et plusieurs appellent du pied un nouveau train de mesures de répartition des tâches Etat-communes. Alors, on peut partager l'avis que, plutôt que de jouer avec les flux financiers – c'était aussi l'avis en commission – on préfère répartir des tâches avec la responsabilité du pouvoir, mais également la responsabilité financière qui en découle. M. le Commissaire du gouvernement sera certainement sensible à ces différentes interventions.

Plusieurs ont dit que c'était un compromis satisfaisant. Je considère effectivement que c'est un compromis satisfaisant, compte tenu de l'obligation qui est faite par la Confédération. Il y a des soucis qui s'élèvent notamment dans certains domaines (handicap, soins à domicile). Ceci a également été relevé en commission. Le fait de pouvoir rediscuter après deux exercices devrait enlever une partie de ces soucis. Quant au qualificatif accordé à notre ministre des finances, je dirais que parfois le pessimiste est un optimiste qui s'ignore. Et c'est peut-être son cas.

Le Commissaire. Je remercie tous les intervenants pour l'entrée en matière. La plupart des interventions n'apportent pas de commentaires. Permettez-moi juste d'apporter un ou deux commentaires quand même. Je suis d'accord avec l'affirmation du député Rey quant à l'estimation du personnel supplémentaire. C'est vrai que nous avons fait une estimation, mais c'est vraiment une estimation et personnellement, je pars de l'idée que c'est une estimation plutôt basse. J'ai aussi dans l'idée qu'on risque bien de se retrouver avec plus de personnel pour absorber toute cette problématique. Je constate qu'on fait beaucoup de cas des humeurs ou de l'état d'esprit du Directeur des finances. Est-ce

qu'il est réaliste, selon Jean-Claude Rossier? Est-ce qu'il est pessimiste, selon le Député Crausaz? Je dirais que dans tous les cas de figure, quel que soit le résultat final, je ne pourrai qu'être satisfait. De deux choses l'une: ou bien les chiffres que j'avance aujourd'hui seront réalisés et je pourrai me dire que j'ai eu raison, ou bien ils ne se réaliseront pas et j'aurai peut-être été trop pessimiste, mais dans ce cas-là, je ne pourrai être que très satisfait pour le canton. Ensuite, je ne sais pas si je suis un optimiste qui s'ignore. Je sais que je suis optimiste, mais l'optimisme doit être réaliste, Monsieur le Rapporteur.

Il a été fait allusion à plusieurs reprises, aussi bien par M^{me} la Députée Romanens que par M. le Député Studer, au sujet des tâches ou des charges liées. Mais je crois qu'on s'illusionne en pensant que sur les charges liées que nous nous partageons entre le canton et les communes, le canton a une grande marge de manœuvre. Nous appliquons les lois que vous adoptez, respectivement, très souvent, nous appliquons des lois fédérales et notre marge de manœuvre est quasi nulle, aussi bien que celle des communes. Donc, si tous les objets sur lesquels personne au niveau cantonal ou communal n'a de prise sont transférés au canton, le problème se posera ici, au niveau cantonal, et vous aurez le problème à régler au futur.

J'aimerais préciser à M^{me} Romanens que, d'une part, cette étape de la nouvelle répartition des tâches, ce n'est pas, dans mon esprit, une charrette, c'est vraiment une étape, et ce n'est pas la première. J'aimerais quand même rappeler que c'est la troisième. Il y a eu les routes, il y a eu ensuite le réseau hospitalier et maintenant il y a cette étape qui est faite dans le cadre de la RPT.

Il y a toujours là des différences de conceptions. Est-ce qu'il faut tout prendre en mains pour enfin arriver une fois à régler tous les problèmes? J'ai des doutes qu'on arrive à tout régler. J'aimerais juste rappeler que ce projet RPT, qui précisément s'est attaché à embrasser beaucoup d'objets, a duré dix à vingt ans. Alors, si c'est le temps qu'on veut se donner pour tout prendre en compte entre le canton et les communes, je pense que ce n'est pas forcément la bonne variante. Le Conseil d'Etat est plutôt d'avis qu'il faut précisément travailler par étapes pour avoir des résultats.

Pour ce qui concerne la manière de faire cette répartition, est-ce qu'il faut refaire une bascule fiscale? Avant de dire que c'est un grand succès – c'est vrai, l'opération qui a été réalisée pour le domaine des hôpitaux, pour le moment, je considère que c'est une bonne opération – j'attends de voir les réactions du contribuable cantonal quand il recevra la facture à 106,6 ou à 108,9 avec toutes les communes qui disent: «Nous, on a baissé l'impôt!». Je l'ai lu encore il n'y a pas très longtemps. J'attends encore de voir ses réactions, de voir s'il est aussi convaincu que cela. Mais, c'est un autre sujet.

Au sujet des conventions-programmes, encore une fois, je conteste qu'il s'agisse d'une perte de compétences du Grand Conseil. Aujourd'hui déjà, il ne faut pas s'illusionner, il n'y aura pas grand-chose à négocier avec la Confédération. La Confédération va dire: dans tel domaine, nous sommes d'accord de subventionner, mais nous voulons qu'on mette des accents ici

ou là, dans telle direction. La marge de manœuvre cantonale, ce sera oui ou non, respectivement quels crédits cantonaux on attribue à cette démarche pour bénéficier de participations fédérales. Là, le Grand Conseil maîtrise la totalité en termes budgétaires. Encore une fois, l'esprit qui est derrière ces conventions-programmes, c'est déjà ce qui se passe dans la pratique aujourd'hui. Il y a quantité de subventions. On en a évoqué, mais on pourrait en évoquer d'autres dans le domaine de la protection de la nature, des protections des zones alluviales. Dans tous ces domaines-là, la Confédération arrive, pose ses exigences et nous dit: vous devez y aller et vous bénéficiez d'argent et si vous ne faites rien, vous n'avez pas d'argent.

Dernière chose, j'aimerais quand même rappeler au député Studer que les baisses d'impôt cantonales ne passent pas systématiquement par une baisse d'impôt communale. On l'a vu dans la dernière étape, à savoir celle applicable au 1^{er} janvier 2007. Elle ne concerne que le canton et pas du tout les communes.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

Première lecture

ART. 1

ART. 6A (NOUVEAU)

– Adopté.

ART. 2

ART. 44 AL. 2 LET. N (NOUVELLE) ET AL. 4 (NOUVEAU)

– Adopté.

ART. 3

ART. 21 AL. 2

Steiert Jean-François (PS/SP, FV). Die SP-Fraktion des Grossen Rates beantragt Ihnen folgende Änderungen des Artikels 3: Der erste Absatz bleibt, wie er ist. Artikel 21 Absatz 2 des heutigen Subventionsgesetzes soll ersatzlos gestrichen werden.

Die Begründung ist, dass es erstens gesetzgeberisch höchst unangenehm ist, wenn ein Gesetz bei jeder neuen Jahreszeit wieder geändert werden muss, nur weil ein fixer Betrag, gegebenenfalls ein Satz im Gesetz steht. Wir haben letztes Jahr den Satz geändert, weil wir ein neues Spitalwesen haben. Jetzt haben wir den NFA und ändern den Satz wieder. Wir werden nächstes Jahr sonst etwas ändern und vielleicht den Satz nochmals ändern. Und in zwei Jahren, wenn wir die Bilanz machen zu den ersten beiden NFA-Jahren, werden wir mit Sicherheit diesen Satz schon wieder anpassen müssen. Ein Gesetz, das alle Jahre wie der Frühling oder der Herbst wieder angepasst werden muss, ist rein gesetzgeberisch kein gutes Gesetz.

Das Zweite ist, dass wir auch ein Problem der Glaubwürdigkeit haben. Wir haben einen Satz in dieses Gesetz hineingeschrieben, weil wir sagen, wir brauchen einen Satz, um uns zu disziplinieren. Nur, wenn Sie in der Leichtathletik eine Hürde aufbauen, und Sie sagen, der Springer A springt 80 cm, dem tun wir die Hürde auf 70, der Springer B, der springt 120, dem tun wir die

Hürde auf 110... Sie passen die Hürde systematisch so an, dass garantiert kein Problem entsteht. Damit kann man sagen, da kann man genauso gut auf die Hürde verzichten.

Inhaltlich haben wir ein zweites Problem. Der Staatsrat sagt richtigerweise, wir haben zwischen den etwa 41% und den 42% eine Marge von 8 Mio. Franken jährlich für Ungenauigkeiten bei der Anwendung der verschiedenen Bestimmungen der NFA. Wir stellen heute fest, 8 Mio. erscheint auf den ersten Blick als viel Geld. Wenn wir aber sehen, was für Unsicherheiten noch bestehen, auch auf Bundesebene, dann ist das nicht viel. Ich erinnere nur daran, dass im Moment zwischen Nationalrat und Ständerat eine Unstimmigkeit von 500 Mio. besteht im Bereich der IV-Kosten. Nur schon diese Bestimmung alleine hätte für den Kanton Freiburg Unterschiede von über 10 Mio. Franken zur Folge. Ich gebe Ihnen ein paar weitere Beispiele. Zum Beispiel die Indexierung der Beiträge, die heute an Sonderinstitutionen gehen für Sonderschulbereiche, gesamtschweizerisch 80 Mio. Franken, weil die auf Beträgen basieren, die 2004/05 ermittelt wurden, das Bundesamt für Sozialversicherung aber jedes Jahr diese Beträge um 2% erhöht hat und die Schlussbeträge diese Erhöhung nicht berücksichtigen. Das macht für den Kanton Freiburg pro Kopf, wenn man ungefähr linear den Betrag runterrechnet, circa 4 Mio. Franken. Wir haben im Bereich der Krankenversicherung Unbestimmtheiten, wir haben im Strassenbau Unbestimmtheiten, wir werden mit Sicherheit diese 8 Mio. Franken, die heute als grosse Marge angeschaut werden, überschreiten. Und Herr Lässer wird vermutlich in einem Jahr schon kommen und sagen, wir haben ein kleines Problem, es reicht uns nicht mehr ganz mit den 42%.

Sowohl aus den formellen Gründen, die ich erwähnt habe, als auch aus diesen inhaltlichen Gründen möchte ich im Namen der SP-Fraktion beantragen, diesen Absatz ersatzlos zu streichen.

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich habe das schon in der Eintretensdebatte gesagt, es ist fraglich und die Argumente wurden gebracht, ob ein Prozentsatz von 41% wirklich sinnvoll ist. Aber ich denke, es kann nicht sein, dass man ein so grundlegendes Gesetz jetzt in diesem Rahmen ändert. Ich lade Sie ein, den Artikel nicht zu streichen, aber den Staatsrat aufzufordern, dass er diese Frage einmal grundsätzlich überprüft.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). La proposition d'amendement du groupe socialiste, par l'intermédiaire du collègue Steiert, part en effet d'une bonne intention et soulève un vrai problème. En effet, cette limite, vous l'aurez constaté, il l'a dit d'ailleurs, fait le yo-yo au rythme des réformes. Cependant, le groupe n'ayant pas eu l'opportunité d'en débattre, il s'en tiendra à la réponse apportée en Commission lorsque le sujet a été discuté. Il n'est pas opportun de biffer cette limite aux forceps dans le cadre de ce projet de loi. Après réflexion, sans doute, il sera possible de déposer une motion pour supprimer cette limite. Le groupe

s'en tiendra donc à la version du Conseil d'Etat et ne soutiendra pas cet amendement.

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Le groupe alliance centre-gauche va soutenir cet amendement. Effectivement on parle de partie de yo-yo en ce qui concerne ce plafonnement des subventions. Nous en avons déjà débattu âprement lors de la mise en œuvre de cette loi et c'est vrai que la marge d'incertitude qui nous est proposée aujourd'hui nous incite à dire, attendons de voir les résultats et reprenons cela par la suite, donc nous soutenons la suppression de cet article.

Rossier Jean-Claude (UDC/SVP, GL). J'aimerais me rallier à ce qui a été dit par nos collègues Christiane Feldmann et Jacques Crausaz. On n'en a pas parlé dans le cadre du groupe, on en avait parlé lors de la commission parlementaire. On avait décidé de maintenir cet article et dans ce sens, le groupe de l'Union démocratique du centre ne soutiendra pas cette modification.

Le Rapporteur. Sur le fond, je ne vais pas me prononcer, puisque ça peut être une bonne proposition, elle mérite en tout cas d'être débattue, elle a été débattue dans le cadre de la commission parlementaire. En qualité de président, je défendrai la position qui a été arrêtée lors de la séance de la commission parlementaire et je vous répète les arguments, dont certains ont déjà été évoqués. A savoir que ce n'est malheureusement pas le bon endroit pour modifier la loi sur les subventions et cela a été aussi dit par plusieurs membres lors de la séance de commission. En fait, ici, ce sont les conséquences de la RPT et les conséquences de la RPT font que nous devons modifier le taux de subventionnement de 21 à 42%. Dès l'instant où on souhaite enlever cet cautèle pour avoir d'avantage de flexibilité par la suite, eh bien, il faudrait simplement déposer une motion pour demander une modification de la loi sur les subventions. C'est donc pour une question de forme et non de fond que je vous invite à ne pas accepter cette proposition d'amendement de M. le Député Jean-François Steiert.

Le Commissaire. Je ne vous surprendrai pas en disant que je m'oppose à l'amendement déposé par le député Steiert. Je suis d'accord avec lui de dire qu'il est désagréable de devoir systématiquement modifier un article de loi lorsqu'il y a des réformes, quoique cela démontre quand même qu'on a la souplesse de s'adapter précisément aux réformes et de ne pas être «stur» en disant qu'on ne peut rien faire, etc. Je préfère la notion que j'ai apprise dans le passé, d'être «flexi-stur». Cela étant, j'aimerais aussi vous rendre attentifs à une chose: ce qui a fait le succès de la gestion financière du canton – et ce n'est pas mon mérite, c'est depuis de nombreuses années, c'était déjà bien avant que j'arrive au Conseil d'Etat – c'est précisément d'avoir une série de dispositions légales très contraignantes. C'est grâce à cela que nous en sommes là où nous en sommes. Vouloir enlever les obstacles pour que personne ne fasse tomber la haie comme l'a suggéré M. Steiert, je ne pense pas que ce soit la bonne formule. Je suis

du même avis que certains intervenants, notamment le président de la Commission. Ici, nous adaptons cet article de la loi sur les subventions à la nouvelle donne. Qu'est-ce qu'on n'aurait pas dit si on n'y avait pas pensé et si on n'avait rien proposé? La proposition qui est faite, à mon sens, découle d'une autre démarche, qui est de savoir quelles contraintes on veut se mettre dans la gestion financière et cela doit être pris dans un contexte plus global, parce qu'évidemment ce qui est sous-jacent ici, c'est l'esprit qui a été à la base de la loi sur les subventions. Par conséquent, je vous propose de refuser cet amendement.

– Au vote, l'amendement Steiert est refusé par 63 voix contre 30 et sans abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Remy (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Tschopp (SE, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 30.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Buchmann (GL, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud (GR, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway J. (GR, PDC/CVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 63.*

– Adopté.

ART. 4

ART. 22

– Adopté.

ART. 5 ET 5^{bis}

Le Rapporteur. L'article 5 prévoit notamment un article 5^{bis} avec l'attribution d'une compensation complémentaire de 3 millions pour une période de 3 ans.

Le Commissaire. Au sujet de l'article 5^{bis}, dans la mesure où il s'agit d'une solution provisoire, compte tenu du vote très clair de la commission et des prises de position des différents groupes et afin d'éviter de bloquer un dossier essentiel pour l'Etat et les communes dans l'optique du budget 2008, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Il sied de louer ici les délibérations qui ont eu lieu entre le commissaire du gouvernement et le représentant de l'Association des communes pour arriver à trouver une solution qui puisse être débattue au sein de la commission, solution qui a pu rallier semble-t-il une large frange de cette chambre pour son acceptation. Je vous dirai que même si je ne suis qu'à moitié satisfaite du fait que finalement cet exercice ne sera pas d'une neutralité totale pour les communes et même si on peut être sensible au fait que le canton a repris un certain nombre de tâches qui étaient jusqu'ici dévolues aux communes comme les Etats civils et j'en passe, il n'en demeure pas moins que les communes restent dans une situation de ce genre confrontées à plusieurs tâches qui ne sont pas mentionnées dans la péréquation mais qui sont dévolues à elles comme par exemple tout ce qui est petite enfance, tâches scolaires pour les classes en surnuméraire qu'elles ouvriraient, etc.

Néanmoins, si j'accepte avec satisfaction cette solution, qui est un compromis, je voudrais quand même faire une remarque au sujet de la reprise de tout ce qui est caisses-maladie. Vous l'avez dit, M. le Commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat reprend la tâche, qui est actuellement une des grosses épines dans les pieds des communes, à savoir le traitement des participations aux primes des caisses-maladie, mais sans toucher aux contentieux. Vous avez ouvert une porte en disant qu'il n'est pas impossible que cette affaire des contentieux soit réglée. Or, je peux vous dire maintenant que nous sommes dans une telle impasse qu'il est particulièrement important que le canton se saisisse de cette question des contentieux. Notamment dans le cadre de cette répartition financière, les contentieux représentent une part non négligeables des charges dévolues aux communes.

– Modifiés selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 6

– Adopté.

ART. 7

Le Commissaire. L'article 7 précise que toutes ces modifications entrent en vigueur à condition que la RPT entre en vigueur et en même temps que l'entrée en vigueur de la RPT.

– Adopté.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 854s.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

- Adoptés.
- La première lecture est ainsi terminée. Il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

ART. 1 À 7, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- Confirmation de la première lecture.
- La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

- Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 90 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnone (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Buchmann (GL, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganoz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Remy (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Ridoré (SC, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 90.*

S'est abstenu:

Tschopp (SE, PS/SP). *Total: 1.*

Motion N° 151.06 Jean-Jacques Collaud/ Christiane Feldmann (statut des concubins)¹

Prise en considération

Feldmann Christiane (PLR/FDP, LA). Ich danke dem Staatsrat für seine ausführliche Antwort zu unserer Motion. Die Antwort zeigt auf, dass in vielen Gebieten effektiv Handlungsbedarf besteht. Der Staatsrat empfiehlt jedoch, die Motion abzulehnen, da es zu kompliziert sei, eine Definition des Konkubinats zu finden. Hingegen schlägt er vor, die Fragen des Konkubinats in den verschiedenen Gesetzen oder Erlässen einzeln zu regeln. Bei der von Fall zu Fall vorgeschlagenen Lösung müssen jedoch auch Definitionen vorgenommen werden, und somit wird man nicht um die Beantwortung dieser Frage kommen.

Dem Ablehnungsgrund, dass durch die Anerkennung der Konkubinatspaare die homosexuellen Paare wieder benachteiligt werden und eine neue Ungerechtigkeit geschaffen würde, kann einfach abgeholfen werden, indem man die homosexuellen Paare in die Definition der Konkubinate einschliesst.

Zudem findet der Staatsrat eine kantonale Lösung nicht sinnvoll. Für diesen Ablehnungsgrund habe ich eine gewisse Sympathie. Da aber wirklich Handlungsbedarf besteht, ziehe ich eine Gesetzgebung wie die des Partnerschaftsgesetzes den punktuellen Lösungen vor. Die Motion wurde nach der Behandlung des Partnerschaftsgesetzes eingereicht, bei dessen Beratung man gesehen hat, wie bei einer systematischen Prüfung eine Grundlage zur Gleichbehandlung von Ehepaaren und eingetragenen Partnern geschaffen werden konnte. Wenn in der Antwort sogar eine Bevorzugung der Konkubinatspaare bei der Berechnung der Krankenkassenprämien erwähnt wird, könnten bei Annahme der Motion solche Bevorzugungen auch aus der Welt geschaffen werden. Wir verlangen eine Gleichbehandlung und keine Bevorzugungen.

Die Lebensform des Konkubinats ist in der heutigen Gesellschaft eine Realität. Deshalb, denke ich, unterstützt die CVP Schweiz wohl auch in ihrer Familienpolitik die Familie «in welcher Lebensform auch immer». Von dem her nehme ich an, dass dies wirklich eine Realität ist in unserer Gesellschaft. Ich bitte deshalb meine Kolleginnen und Kollegen, die Motion anzunehmen und auch im Kanton Freiburg dieser Lebensform gerecht zu werden.

Boschung-Vonlanthen Moritz (PDC/CVP, SE). Die CVP-Fraktion hat durchaus Verständnis für die Anliegen der Motion der Grossräte Collaud und Feldmann. Dennoch lehnt die CVP-Fraktion die Motion einstimmig ab. Auf einen besonderen Status von Konkubinatspaaren sollte zumindest so lange verzichtet werden, bis auf eidgenössischer Ebene der Status des Konkubinats geregelt ist. Wir sind jedoch gleichzeitig auch der Meinung, dass das vom Staatsrat vorgeschlagene Vorgehen der Sache dienlicher ist. Die gesetzlichen Grundlagen fallweise anzupassen führt wahrscheinlich rascher und

¹ Déposée et développée le 27 juin 2006, BGC p. 1539; réponse du Conseil d'Etat le 31 octobre 2006, BGC p. 2658.