

MESSAGE N° 18 7 mai 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi adaptant certaines
dispositions de la législation cantonale à
la réforme de la péréquation financière et
de la répartition des tâches entre la Confédération
et les cantons

Nous avons l'honneur de vous soumettre certaines adaptations de la législation cantonale rendues nécessaires par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Elles concernent la compensation des incidences financières de la RPT sur les communes, l'ajustement d'une disposition de la loi cantonale sur les subventions et la mise en œuvre des conventions-programmes.

Ce message est structuré de la manière suivante:

1. Contexte et objet du présent message
 - 1.1. Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau fédéral
 - 1.2. Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau cantonal
 - 1.3. Objet des modifications proposées dans le cadre du présent message
 - 1.4. Consultation
2. Incidences financières de la RPT pour le canton
 - 2.1. Résultats du bilan global RPT 2004/05
 - 2.2. Réserves et corrections concernant le bilan global RPT 2004/05
 - 2.3. Incidences financières effectives pour le canton
 - 2.4. Projections 2008
3. Incidences financières de la RPT pour les communes
 - 3.1. Domaines de tâches touchés
 - 3.2. Incidences financières pour les communes selon bilan global RPT 2004/05
 - 3.3. Projections 2008
 - 3.4. Compensation des incidences financières de la RPT pour les communes
 - 3.5. Incidences financières nettes pour les communes
 - 3.6. Incidences péréquatives
4. Modification de la loi sur les subventions
5. Conventions-programmes
 - 5.1. Problématique
 - 5.2. Types d'adaptations légales requises
 - 5.3. Modalités de mise en œuvre proposées
6. Conséquences du projet
 - 6.1. Conséquences en personnel
 - 6.2. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes
 - 6.3. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité
 - 6.4. Soumission au référendum
7. Commentaires des articles
8. Conclusion

1. CONTEXTE ET OBJET DU MESSAGE

En guise d'introduction, il est opportun de faire brièvement le point sur la mise en œuvre de la RPT aux niveaux fédéral et cantonal et de préciser l'objet des modifications proposées dans le cadre de ce message.

1.1 Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau fédéral

La RPT est conçue en trois étapes. Les modifications constitutionnelles requises par la réforme, objet de la première étape, ont été acceptées lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004. La deuxième étape, concernant la législation d'exécution RPT au niveau fédéral, 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 socio-démographiques, compensation des charges géotopographiques) et de la compensation des cas de rigueur ainsi qu'à régler les problèmes financiers transitoires. Elle fait l'objet du troisième message sur la RPT, adopté par le Conseil fédéral le 8 décembre 2006.

Le troisième message sur la RPT a été discuté par le Conseil des Etats lors de la session de printemps 2007 des Chambres fédérales. Ce dernier a décidé, par 34 voix, sans opposition et avec 10 abstentions, de s'en tenir au projet du Conseil fédéral. Aucune des nombreuses propositions de modifications formulées n'a été acceptée. L'examen du dossier par le Conseil national et le vote final des Chambres fédérales sont prévus pour la session d'été 2007. La répartition définitive des montants entre les cantons sera fixée en automne 2007 par le Conseil fédéral dans le cadre d'une ordonnance. L'entrée en vigueur de la réforme est prévue pour le 1^{er} janvier 2008.

1.2 Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau cantonal

Une présentation des implications de la RPT pour le canton et des modalités d'application retenues par le Conseil d'Etat a été proposée 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 le Grand Conseil a pris acte lors de sa séance du 15 décembre 2005. Les Directions et unités administratives cantonales préparent actuellement les adaptations organisationnelles et législatives requises. Conformément aux principes de base retenus par le Conseil d'Etat, les Directions sont responsables des travaux dans leurs domaines de compétence et doivent veiller, avec le concours du comité de pilotage, à ce qu'ils soient réalisés dans les délais impartis.

Certaines adaptations légales rendues nécessaires par la RPT, qui ont été intégrées à des projets plus généraux qui étaient en cours, ont d'ores et déjà été adoptées par le Parlement (ex: aides et soins à domicile: *loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile*; élevage et vulgarisation agricole: *loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture*). A l'heure actuelle, il reste une douzaine de modifications de la législation spéciale à effectuer au niveau cantonal. Elles seront soumises au Grand Conseil tout au long de l'année 2007.

Il est par ailleurs à signaler que le Grand Conseil a adopté lors de sa séance du 5 octobre 2006, par 91 oui contre 0 non et avec une abstention, le décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ou ACI (voir *Message N° 226 du 31 octobre 2005*). Cet accord pose les bases du renforcement de la collaboration intercantonale voulu dans le cadre de la RPT. Aucune annonce de référendum n'ayant été formulée dans les délais impartis, le Conseil d'Etat a transmis à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), en date du 28 novembre 2006, la déclaration d'adhésion du canton de Fribourg à l'ACI.

1.3 Objet des modifications proposées dans le cadre du présent message

Le présent message fait tout d'abord, dans le cadre de la section 2, le point sur les conséquences financières de la RPT pour le canton. Il porte ensuite sur trois aspects particuliers de la réforme nécessitant des ajustements de la législation générale cantonale.

La section 3 traite des incidences financières de la RPT pour les communes et de la compensation de ces incidences. Le Conseil d'Etat estime que cette problématique doit être réglée de manière globale et suffisamment tôt dans le processus d'adoption des modifications de la législation cantonale inhérentes 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. Des discussions objet par objet des incidences financières de la RPT pour les communes sont à éviter. Faute de vue d'ensemble, ces discussions pourraient mener à des décisions peu opportunes et contradictoires, tant pour le canton que pour les communes.

La section 4 concerne les adaptations qui s'imposent au niveau de la loi cantonale sur les subventions. Ces adaptations sont dues au fait que la RPT implique de profondes modifications des flux financiers entre la Confédération et le canton. Schématiquement, la réforme conduit globalement à une diminution des subventions fédérales et à une augmentation des subventions cantonales nettes. Cette évolution nécessite une réévaluation de la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement.

Ce message traite ensuite, dans le cadre de la section 5, d'un nouvel instrument de 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. Les sections 6 et 7 fournissent enfin les explications qui s'imposent sur les conséquences du projet et les articles de la loi proposée.

1.4 Consultation

1.4.1 Discussions préalables avec l'ACF

Les conséquences financières de la RPT pour le canton et les communes et les modalités de compensation envisagées par le Conseil d'Etat ont été présentées au Comité de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) le 25 janvier 2007. Ce dernier a alors été invité à se prononcer une première fois sur les propositions formulées. Dans sa réponse du 15 février 2007, le Comité de l'ACF a salué l'initiative du Conseil d'Etat de le contacter avant

que les projets de loi et de message ne soient finalisés et s'est déclaré prêt à discuter des répercussions financières de la RPT. Le Comité de l'ACF a également indiqué qu'il était acquis au principe voulant que la question des incidences financières sur les communes soit réglée en début de processus législatif cantonal et dans le cadre d'une approche globale, sous réserve toutefois des évolutions liées aux concepts cantonaux qui devront être élaborés d'ici à fin 2010 dans les domaines des institutions pour personnes handicapées et de la formation spéciale. Au-delà de cette appréciation positive de la démarche, le Comité de l'ACF a contesté certains fondements de la compensation proposée et s'est opposé aux éléments correcteurs pris en considération par le Conseil d'Etat. Le Comité de l'ACF a également insisté sur le fait que le passage à la RPT devait se traduire par une opération financièrement neutre pour les communes.

Le Conseil d'Etat a donné suite à certaines requêtes du Comité de l'ACF et a modifié une première fois en conséquence le projet initial sur différents points. Il a notamment ajusté à la hausse le montant de la compensation proposée. Il a renoncé également à prendre en compte à ce stade dans la réflexion les montants (6,75 millions selon les estimations actuelles) que l'Etat pourrait verser à partir de 2010 au titre du financement de la péréquation des besoins intégrée dans la future péréquation intercommunale. Le Conseil d'Etat a accepté en outre de reconsidérer plus rapidement que prévu la compensation proposée. Il a enfin décidé de compléter les données 2004/05 par les projections 2008. Au-delà de ces pas importants en direction des communes, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de satisfaire l'exigence du comité de l'ACF selon lequel le passage à la RPT devrait se traduire par une opération totalement neutre du point de vue financier pour les communes. Vu la dégradation des estimations des incidences financières de la RPT, et comme il l'avait d'ailleurs expressément réservé lors de diverses rencontres et présentations, il ne peut garantir une opération entièrement blanche pour les communes. Le Conseil d'Etat a maintenu en outre certains éléments correcteurs contestés par les communes (réorganisations récentes se traduisant par un allègement annuel récurrent pour les communes, répartition du risque lié à la volatilité de la péréquation des ressources).

1.4.2 Procédure de consultation

Lors de sa séance du 27 février 2007, le Conseil d'Etat a autorisé la Direction des finances à mettre en consultation les versions corrigées de l'avant-projet de loi et du projet de message auprès des organes suivants: les Directions du Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données, le Service des communes, la Conférence des préfets, l'association des communes fribourgeoises, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes et les partis politiques. Le dossier de consultation a été mis à disposition sur le site Internet du canton de Fribourg. Le délai de réponse, initialement fixé au 29 mars 2007, a été prolongé jusqu'au 13 avril, en réponse à des demandes de l'ACF, de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes et de la Conférence des préfets. Signalons encore que l'ACF a demandé qu'une délégation de son comité puisse discuter de sa prise de position avec le Directeur des finances. Une rencontre a eu lieu à cette fin le 16 avril 2007.

1.4.3 Résultats de la consultation

Les destinataires de la consultation, à l'exception de trois partis politiques, et une commune ont pris position sur les documents soumis par le Conseil d'Etat. Les remarques formulées portent essentiellement sur le niveau et les modalités de compensation des incidences financières de la RPT sur les communes (art. 4 et 5 de l'avant-projet de loi et section 3 du projet de message mis en consultation). L'ajustement proposé au niveau de la loi sur les subventions (élévation de la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement) a engendré peu de réaction. Seuls trois partis politiques (PSF, PRLF, PCSF) ont formulés certaines réserves et des appréciations divergentes quant au taux adéquat. Les autres destinataires de la consultation n'ont pas pris position sur le sujet. Enfin, la problématique des conventions-programmes a suscité certaines inquiétudes et des questions complémentaires de la part des services de l'Etat quant aux modalités de consultation des communes et de délégation de compétence entre le Conseil d'Etat et les Directions. Elle n'a pas, ou que très peu, été abordée par les organes consultés à l'extérieur de l'administration cantonale.

En ce qui concerne la compensation des effets de la RPT sur les communes, l'ACF, la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes, la Conférence des préfets et la plupart des partis politiques ont exprimés des réserves convergentes, ou leur opposition, sur les aspects suivants de la proposition du Conseil d'Etat.

- Participation financière des communes:

La proposition mise en consultation impliquait, en raison de la dégradation importante du bilan financier de la RPT pour Fribourg, une mise à contribution financière des communes. Le montant de cette contribution oscillait entre 11,7 (calcul effectué sur la base du bilan global 2004/05) et 13 millions (projection 2008). Cette contribution financière est contestée et le respect strict d'un principe de neutralité budgétaire pour les communes est demandé.

- Attribution aux communes d'une partie de la compensation des cas de rigueur:

Une des mesures compensatoires proposée consistait à attribuer aux communes 26% des montants nets versés à l'Etat dans le cadre de la compensation des cas de rigueur (CCR). Cela représentait 18 millions, qui auraient été laissés à libre disposition des communes et répartis entre elles en fonction de leur population légale. L'attribution aux communes d'un montant non affecté est contesté. Une compensation par le biais d'un transfert de tâches lui est préféré.

- Reprise par l'Etat du financement des réductions de primes d'assurance-maladie:

Un autre mesure compensatoire proposée consiste en une reprise par l'Etat de la totalité du financement des réductions de primes d'assurance-maladie, sans toucher à la procédure administrative en place. Cette reprise est largement acceptée dans le cadre de la consultation. Plusieurs intervenants demandent que l'Etat libère en plus les communes de leurs tâches administratives actuelles en matière d'assurance-maladie et qu'il reprenne à sa charge la gestion et le financement du contentieux.

1.4.4 Principaux remaniements apportés au projet à la suite de la consultation

Les principaux remaniements apportés au projet par le Conseil d'Etat sur la base des résultats de la consultation concernent les modalités de compensation des communes. Les propositions formulées initialement au sujet de la loi sur les subventions et en matière de conventions-programmes ne sont pas modifiées sur le fond. Elles font uniquement l'objet de divers ajustements formels et donnent lieu à certaines explications complémentaires dans le message.

En ce qui concerne la compensation des incidences financières de la RPT, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à attribuer aux communes une part non affectée des montants que le canton recevra au titre de la CCR. Pour remplacer cette mesure, il propose de reprendre à sa charge la totalité du financement des prestations complémentaires AVS et AI. Les explications qui s'imposent à ce sujet sont données dans le cadre des sections 3.4.3 et 7.4. Sur la base des chiffres 2004/05 et 2008, cette mesure entraîne une augmentation de 5,3 respectivement 9,5 millions de francs de la compensation accordée aux communes. Elle ne permet cependant pas d'aboutir à une opération totalement neutre pour ces dernières. Le Conseil d'Etat ne peut que constater à nouveau qu'il ne lui est pas possible de garantir une neutralité budgétaire totale pour les communes au vu de la dégradation du bilan global de la RPT et des charges supplémentaires non prises en compte dans ce bilan.

Les deux autres mesures compensatoires, à savoir la reprise par l'Etat de la totalité du financement des réductions de primes dans l'assurance-maladie et des allocations familiales dans l'agriculture, restent inchangées. 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 peuvent être satisfaites. Cette mesure, qui impliquerait la création d'un service cantonal de l'assurance-maladie est irréalisable d'ici au 1^{er} janvier 2008, date d'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 en discussion.

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à la RPT en général et à ses incidences financières en particulier, la nécessité d'un examen et, le cas échéant, d'une reconsidération rapide de la compensation proposée a été fréquemment évoquée dans le cadre de la consultation. Le Conseil d'Etat s'était déjà engagé dans le message mis en consultation à revoir une première fois la solution proposée après deux ans déjà, répondant ainsi à une demande de l'ACF. Au vu des résultats de la consultation, et pour clarifier la situation, il juge utile d'introduire le principe de cette reconsidération dans la loi. Des explications complémentaires sur le sujet sont données aux sections 3.4.1 et 7.6.

2. INCIDENCES FINANCIÈRES DE LA RPT POUR LE CANTON

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. La réflexion se base actuellement sur les résultats du dernier bilan global RPT, calculé sur la base des exercices 2004 et 2005 et publié dans le cadre du 3^e message sur la RPT

(Message du 8 décembre 2006 sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT). Ce bilan, qui est le dernier à donner des informations détaillées par domaine de tâches pour chaque canton, est sujet à diverses réserves et corrections. Il ne reflète que partiellement les incidences financières effectives de la réforme pour le canton.

2.1 Résultats du bilan global RPT 2004/05

Le bilan global 2004/05 des incidences financières de la RPT aboutit au total pour le canton de Fribourg à un allègement de 30,9 millions de francs par rapport à la situation actuelle. Ce résultat est issu de la combinaison de deux catégories d'effets contraires présentés dans le tableau 1. D'une part, l'abandon du système actuel engendre une charge supplémentaire de 313,3 millions de francs pour le canton. D'autre part, ce dernier obtient environ 275 millions de montants non affectés dans le cadre des nouveaux instruments de péréquation au sens strict et 69,2 millions dans le cadre du mécanisme de compensation des cas de rigueur (CCR).

Les effets de l'abandon de l'ancien système peuvent être répartis en trois catégories. Le désenchevêtrement des tâches accompli dans le cadre de la RPT se traduit tout d'abord globalement par des charges supplémentaires de l'ordre de 5,4 millions pour le canton. La réduction de la part des cantons à l'IFD des 30% actuels au 17% prévus par la RPT entraîne ensuite une perte de 38,3 millions. Enfin l'abandon systématique du critère de la capacité financière dans les clés de calculs des subventions fédérales et des parts cantonales à des recettes fédérales cause une perte totale de 269,6 millions. En guise d'exemples, la part du canton à l'impôt anticipé et aux bénéfices de la BNS diminue respectivement de 12,3 et 22,1 millions en raison de l'abandon du critère de la capacité financière.

Dans le cadre du nouveau système, le canton de Fribourg recevrait 262,1 millions au titre de la péréquation des ressources et 12,9 millions au titre de la compensation des charges géo-topographiques. Il ne présente par contre pas les caractéristiques structurelles requises pour bénéficier de la compensation des charges socio-démographiques, destinée aux cantons urbains. Des informations plus détaillées sur ces différents instruments sont fournies dans le *Rapport N° 230 du 8 novembre 2005* (section 1).

Tableau 1 Incidences financières de la RPT pour le canton, selon bilan global 2004/05*

Effets	en mios francs
<i>Coût pour le canton de l'abandon de l'ancien système</i>	
Désenchevêtrement	5,4
Réduction de la part des cantons à l'IFD	38,3
Abandon du critère de la capacité financière	269,6
<i>Nouveau système</i>	
Péréquation des ressources	- 262,1
Compensation des charges socio-démographiques	0,0
Compensation des charges géo-topographiques	-12,9
Compensation des cas de rigueur	-69,2
Effet global du passage à la RPT	-30,9

* source: 3^e message sur la RPT, annexe 10

(+) charges supplémentaires pour le canton; (-) allègement pour le canton

Il est à souligner que sans la CCR, mécanisme ajouté en cours de route au projet initial afin d'assurer qu'aucun canton financièrement faible ne se retrouve après la réforme dans une situation pire qu'avec le système de péréquation actuel, le passage à la RPT engendrerait des charges supplémentaires de 38,3 millions de francs pour le canton. Cela s'avère problématique dans la mesure où la CCR est d'ores et déjà plafonnée et qu'elle a un caractère provisoire. Elle est prévue pour durer 28 ans au maximum (dotation fixe pendant les 8 premières années, puis réduction de 5% par année durant 20 ans). De plus, l'existence même de la CCR peut être remise en question tous les 4 ans par le Parlement fédéral. L'instrument central qui permet actuellement à l'Etat de Fribourg de bénéficier d'un bilan financier favorable est donc appelé à se réduire progressivement et à disparaître à terme.

A titre de comparaison, le bilan global RPT précédent indiquait que le coût de l'abandon de l'ancien système aurait atteint 251,7 millions de francs en 2001/02 pour le canton de Fribourg. Durant la même période, les montants perçus dans le cadre du nouveau système se seraient élevés à 298,5 millions (péréquation des ressources: 285,9 millions, compensation des charges géo-topographiques: 12,6 millions). En 2001/02, le canton aurait été un contributeur net à la CCR à hauteur de 2,6 millions de francs. Au total, le passage à la RPT se serait donc traduit pour Fribourg en 2001/02 par un allègement 44,1 millions de francs. On constate donc que le résultat final pour le canton s'est péjoré entre les deux derniers bilans. La comparaison des soldes avant CCR est particulièrement préoccupante. On passe en effet d'un allègement de 46,7 millions en 2001/02 à une charge supplémentaire de 38,3 millions en 2004/05, soit une dégradation de 85 millions de francs.

2.2 Réserves et corrections concernant le bilan global RPT 2004/05

Les données du bilan global 2004/05 doivent être considérées avec circonspection, notamment pour les raisons suivantes:

- Les données sont provisoires. Elles peuvent en effet être encore modifiées par les Chambres fédérales dans le cadre de l'examen du 3^e message sur la RPT.
- Les données sont orientées vers le passé. Elles indiquent les conséquences qu'auraient eues la RPT au cas, hypothétique, où elle serait entrée en vigueur durant la période de référence (2004/05), mais pas les conséquences concrètes qu'aura la RPT lors de sa véritable entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 2008.
- Selon les contrôles effectués par l'administration cantonale, les chiffres annoncés par la direction de projet RPT sous-estiment à hauteur d'environ 3 millions de francs certaines charges qui incomberont au canton à l'avenir. Dès corrections ont été demandées à plusieurs reprises, sans succès, dans le cadre des diverses consultations sur le bilan global 2004/05.
- En ce qui concerne la part des cantons au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS), le bilan se base sur un montant fictif de 1,1 milliard de francs. Ce montant, censé mieux correspondre aux capacités de versement à long terme de la BNS, est sensiblement inférieur à celui de 1,666 milliard garanti aux cantons selon la convention en vigueur jusqu'en 2012. Du fait de cette

différence sur le montant de base, les pertes de recettes qu’auront à subir les cantons financièrement faibles dans le cadre de la RPT sont sous-estimées. Cette sous-estimation est de l’ordre de 11 millions pour le canton de Fribourg. Des corrections ont également été demandées, en vain, à ce sujet.

- Les données du bilan global n’indiquent que les effets directs (modifications des flux financiers entre la Confédération et les cantons) du passage à la RPT. D’autres effets importants de la réforme ne sont pas intégrés dans le bilan. On peut mentionner à titre d’exemple les conséquences administratives de la RPT (travail supplémentaire à court et moyen termes, engagement de personnel).
- Les incidences d’une intensification de la collaboration intercantonale, voire d’une modification des modalités de financement des collaborations actuelles ne sont pas non plus considérées. Une estimation effectuée en marge du bilan RPT 1998/99 laissait supposer que, à moyen et long termes, le budget de l’Etat allait être grevé par l’évolution de la collaboration intercantonale à hauteur d’environ 5 millions de francs (*Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* du 14 novembre 2001, tableau 7.5, p. 2363).
- Enfin, les effets transitoires du passage à la RPT (engagements pris selon l’ancien droit, mais dont les effets se répercutent au-delà de l’entrée en vigueur de la réforme) ne sont pas intégrés dans le bilan. Cette problématique, intervenant essentiellement dans le domaine de l’AI, au financement duquel participent les communes, a fait l’objet de négociations entre la Confédération et les cantons. Selon le compromis proposé dans le 3^e message RPT (section 1.8.3.1), elle engendrera en 2008 pour le canton le paiement supplémentaire unique d’un montant de 5,2 millions de francs. Conformément à la législation en vigueur au moment des engagements, ce montant sera réparti pour moitié entre l’Etat et les communes.

2.3 Incidences financières effectives pour le canton

Le tableau 2 résume les divers éléments à prendre en compte pour mesurer les effets financiers effectifs de la RPT pour le canton de Fribourg. Les montants mentionnés sont indicatifs. Sujets à interprétation et à diverses incertitudes, ils ne peuvent être additionnés sans autre. Le tableau 2 démontre néanmoins que le bilan effectif final devrait être proche de l’équilibre, avec le risque d’une détérioration de l’ordre de 8 millions de francs dans le pire des cas.

Tableau 2 Incidences financières 2004/05 de la RPT pour le canton

Eléments à considérer	en mios francs
Bilan 2004/05 selon estimation fédérale	- 30,9
Sous-estimation de charges dans le bilan 2004/05	3,0
Sous-évaluation de la part des cantons aux bénéficiaires BNS dans le bilan 2004/05	11,0
Développement des collaborations intercantionales	5,0
Engagement de personnel supplémentaire	2,5
Volatilité de la péréquation des ressources	± 17,4

(+) charges supplémentaires pour le canton; (-) allègement pour le canton

Les explications qui s’imposent sur ces divers éléments sont pour l’essentiel données dans le cadre de la section précédente. Il faut considérer de plus dans la réflexion la forte volatilité de la péréquation des ressources, instrument par lequel le canton recevra à l’avenir l’essentiel des moyens fédéraux non affectés. Selon les simulations effectuées par la Direction de projet RPT sur la base des exercices 1998 à 2006, la variation annuelle moyenne des paiements fédéraux que le canton aurait reçus au titre de la péréquation des ressources s’établit à +/- 17,4 millions (*3^e message sur la RPT*, tableau 8). En admettant que les variations futures s’inscrivent dans un schéma similaire, cela signifie concrètement que le canton pourrait, dans le pire de cas, devoir faire face d’une année à l’autre à une diminution de 34,8 millions des montants non affectés obtenus de la Confédération.

2.4 Projections 2008

Les années 2004 et 2005 sont les deux dernières années pour lesquelles il existe des données détaillées par domaines de tâches et par canton sur les incidences financières de la RPT. Aucun nouveau bilan global de la RPT ne sera calculé au niveau fédéral. Il y aura donc un décalage de 3 ans entre le dernier bilan global de la RPT et l’entrée en vigueur de la réforme, fixée au 1^{er} janvier 2008. Le Conseil d’Etat est conscient du caractère insatisfaisant de cette situation, évoqué notamment lors des premières discussions avec le comité de l’Association des communes fribourgeoises (section 1.4.1). Il a décidé en conséquence de présenter dans le cadre de ce message des prévisions quant aux incidences financières de la RPT en 2008. La réalisation de projections 2008 est délicate. Il faut composer avec de nombreuses incertitudes, réfléchir sur la base de données partielles et provisoires et faire diverses hypothèses. Les difficultés sont particulièrement importantes dans le calcul des effets de l’abandon du système péréquatif actuel.

En raison de diverses difficultés techniques et des impératifs du calendrier de mise en œuvre de la réforme, la direction de projet RPT a préféré quant à elle renoncer à calculer un bilan global RPT 2008 par canton. Elle s’est limitée à faire des projections détaillées sur l’évolution des nouveaux instruments de péréquation, qui plus est sur la base d’indices des ressources cantonales 2006 estimés. Selon ces projections, qui doivent être interprétées avec la plus grande prudence, le canton de Fribourg pourrait bénéficier en 2008 du versement d’un montant de 281,9 millions de francs au titre de la péréquation des ressources et de 14,1 millions de francs au titre de la compensation des charges géo-topographiques (*3^e message sur la RPT*, pp. 630–631). Le montant de la CCR devrait quant à lui rester inchangé et atteindre 69,2 millions de francs. Au total, le canton recevrait donc des montants non affectés de l’ordre de 365,2 millions de francs. Les calculs définitifs, basés sur les indices des ressources 2007, ne seront publiés définitivement que dans le courant de l’automne 2007, dans le cadre d’une ordonnance du Conseil fédéral.

Sur la base des chiffres de la première année du plan financier 2008–2010 de la Confédération, la Direction de projet RPT a par ailleurs calculé les effets 2008 de la RPT par domaine de tâches, mais pour les cantons dans leur ensemble (*3^e message sur la RPT*, annexe 1, pp 699–700). Elle n’a pas pu tenir compte des importantes différences pouvant se manifester d’un canton à l’autre. Dans le cadre des premiers travaux d’élaboration du budget 2008,

l'Administration cantonale des finances a estimé les effets pour Fribourg de l'abandon du système péréquatif actuel à l'horizon 2008, en se basant essentiellement sur les taux de progression ressortant des projections globales effectuées par la Direction de projet RPT. Selon ces estimations, la charge supplémentaire à supporter par le canton atteindrait au total 363,6 millions de francs au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Cela représenterait une augmentation de 50,3 millions de francs par rapport aux données du bilan global RPT 2004/05. Les progressions seraient particulièrement importantes dans les domaines suivants: réductions de primes d'assurance-maladie, institutions pour personnes handicapées, prestations complémentaires, formation spéciale.

En résumé, sur la base de ces projections, le bilan global RPT 2008 se traduirait pour le canton par un allègement global de 1,6 millions de francs. Cela représenterait une dégradation de 29,3 millions par rapport au résultat du bilan global RPT 2004/05 présenté dans le tableau 1. Ce chiffre doit encore être corrigé en fonction de divers éléments mentionnés dans le tableau 2. Compte tenu de ces corrections, le passage à la RPT pourrait donc, dans le pire des cas, entraîner une charge supplémentaire de l'ordre de 37,3 millions pour le canton en 2008. Dans la mesure où une contribution de l'ordre de 3,5 millions de francs est demandée aux communes (tableau 6), cela signifie que la charge supplémentaire nette pour l'Etat du passage à la RPT s'établirait en 2008 à 33,8 millions de francs. Les projections 2008 révèlent ainsi une détérioration très importante du bilan financier découlant de l'entrée en vigueur de la RPT.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES DE LA RPT POUR LES COMMUNES

Les incidences de la RPT ne se limitent pas à la Confédération et aux cantons. Elles touchent également les communes. Les besoins d'adaptations peuvent être d'ordre organisationnel, législatif ou financier. Seules les questions financières sont développées dans ce message. Compte tenu de la répartition des tâches et des clés de financement actuelles, la RPT se traduirait pour les communes, à défaut de mesures compensatoires, par d'importantes charges financières supplémentaires. Cette section présente les domaines de tâches touchés et les montants en jeu.

3.1 Domaines de tâches touchés

Les effets de la RPT dans 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 réforme dans le canton. Sur la base de la législation cantonale en vigueur, des incidences financières concernant toutes les communes peuvent être mises en évidence dans 11 de ces domaines. Avant de présenter, dans le cadre de la section suivante, les montants en jeu, il paraît utile de rappeler brièvement les modifications induites par la RPT dans les domaines en question:

- *Assurance-chômage*: suppression du critère de la capacité financière dans le calcul des participations des cantons aux mesures relatives au marché de travail. Sur la base du bilan 2004/05, les contributions demandées au canton de Fribourg augmenteront. Cette augmentation se répercute sur les communes, dans la mesure où elles financent le fonds de l'emploi à raison

de 50%. L'effet de la RPT dans ce domaine variera à l'avenir en fonction de la conjoncture économique et de l'évolution du nombre de chômeurs.

- *Amélioration du logement dans les régions de montagne*: le désenchevêtrement convenu se traduit par un retrait complet de la Confédération, et donc par une disparition des subventions fédérales en la matière. Les cantons sont appelés à reprendre totalement à leur charge les éventuelles mesures qu'ils jugeraient encore nécessaires. Dans le canton de Fribourg, les communes participent au financement de l'amélioration du logement dans les régions de montagne.
- *Trafic régional*: dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel des tâches, et compte tenu de la suppression du critère de la capacité financière dans le calcul des transferts fédéraux, les contributions de la Confédération diminueront dans le domaine du trafic régional. Les dépenses de l'Etat et des communes, qui participent à hauteur de 40% aux indemnités d'exploitation octroyées par le canton, augmenteront en conséquence.
- *Aide et soins à domicile*: un désenchevêtrement partiel est prévu dans ce domaine. La Confédération ne subventionnera plus que les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale. Les subventions fédérales attribuées pour les activités menées à l'échelle cantonale et communale disparaîtront.
- *Réduction de primes dans l'assurance-maladie*: La RPT prévoit une participation forfaitaire de la Confédération à hauteur de 25 pour cent des coûts de la santé couverts par l'assurance-maladie obligatoire pour 30 pour cent de la population. Cela se traduira par une diminution des subventions fédérales et par une augmentation des dépenses du canton en la matière. Si la clé de financement actuelle n'était pas modifiée (voir proposition formulée la section 3.4.3), les dépenses communales augmenteraient également de manière importante.
- *Formation scolaire spéciale*: L'AI se retire complètement de la formation scolaire spéciale. Les cantons doivent reprendre à leur charge la totalité des prestations actuelles de l'AI durant une période transitoire de 3 ans, puis mettre en œuvre leur propre concept cantonal à partir de 2011. Les dépenses cantonales augmenteront fortement pour compenser la disparition des subventions de l'AI. Dans la mesure où les communes assument 55% des coûts des Services auxiliaires scolaires et 55% des coûts de la formation spéciale dispensée en institutions, leurs dépenses augmenteront également.
- *Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et centres de jour*: Un désenchevêtrement complet est décidé. Les cantons assumeront désormais l'entière responsabilité de cette tâche. Ils doivent fournir et financer les prestations actuelles de l'AI durant une période transitoire de trois ans, puis mettre en œuvre leur propre concept à partir de 2011. Les dépenses cantonales dans ce domaine augmenteront fortement. Cette augmentation se répercute sur les communes, qui assument 55% des dépenses en question.
- *Prestations complémentaires AVS-AI*: La RPT se traduit par un désenchevêtrement partiel des tâches en matière de prestations complémentaires (PC). La couverture des besoins vitaux généraux se fera par la

Confédération avec un cofinancement de 3/8 par les cantons. Ces derniers devront de plus assurer exclusivement les frais supplémentaires de séjour dans les homes ainsi que les frais de maladie et d'infirmité. Cette nouvelle répartition des tâches se traduira par des coûts supplémentaires pour l'Etat et engendrerait également une charge pour les communes, qui assument actuellement 25% des coûts en matière de PC, si la proposition formulée à la section 3.4.3 n'était pas retenue.

- *Prestations individuelles AVS*: La Confédération reprend totalement à sa charge le financement des prestations individuelles de l'AVS. Le canton n'a plus de dépenses dans ce domaine. Les communes, qui assument jusqu'ici 50% du financement, sont également totalement libérées de leurs obligations financières. Dans la mesure où les décompte définitifs des contributions des cantons à l'AVS sont traditionnellement établis à la fin du premier trimestre de l'année suivante, il se peut cependant qu'un montant résiduel soit encore facturé au canton en 2008. Il est ainsi prévu d'inscrire un montant de 500 000 francs, à répartir pour moitié entre l'Etat et les communes, au budget 2008. Il s'agit-là d'une mesure de prudence. Il se pourrait également, comme cela a été parfois le cas par le passé, que les acomptes versés par Fribourg pour l'année 2007 s'avèrent supérieurs à la contribution finale qui lui sera demandée et qu'un montant soit alors rétrocédé au canton.
- *Prestations individuelles AI*: La Confédération reprend à sa charge les prestations individuelles AI (à l'exception de celles concernant la formation spéciale). Le canton et les communes, qui se partageaient la charge n'auront plus à participer au financement de ces mesures. Comme pour l'AVS une contribution résiduelle, concernant l'année 2007, pourrait être encore facturée au canton dans le cadre du décompte définitif établi au printemps 2008. Par mesure de prudence, il est prévu d'inscrire un montant d'un million de francs, à répartir entre l'Etat et les communes au budget 2008. S'ajoutera à cela la charge unique de 5,2 millions (selon le 3^e message RPT, section 1.8.3.1) destinée à résoudre les problèmes transitoires liés au système de paiement a posteriori en vigueur dans le domaine de l'AI (voir section 2.2).
- *Allocation familiales dans l'agriculture*: La RPT modifie les critères de calcul des contributions cantonales. Les changements apportés se révèlent très légèrement favorables au canton de Fribourg (gain de 68 000 francs selon le bilan 2004/05, répartis à raison de 50% pour l'Etat et 50% pour les communes).

La RPT touche également les bourses et 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 loi sur les bourses et prêts de formation, qui sera discutée au Grand Conseil cette année encore. Selon la variante retenue, cette révision entraînera une faible charge supplémentaire (373 000 francs) ou un allègement total pour les communes.

3.2 Incidences financières pour les communes selon bilan global RPT 2004/05

Le tableau 3 présente les incidences financières de la RPT pour les communes fribourgeoises par domaines

de tâches. Les montants indiqués dans ce tableau ont été calculés sur la base du bilan 2004/05 de la RPT, qui est le dernier à donner des informations détaillées par domaine de tâches et par canton. Ils montrent les effets qu'aurait eu une entrée en vigueur de la RPT durant cette période en admettant que les bases légales cantonales actuelles ne soient pas modifiées.

Tableau 3 Incidences financières de la RPT pour les communes, selon bilan RPT 2004/05

Charges et allègements	en 1000.-
<i>Charges supplémentaires</i>	
Part au financement de l'assurance-chômage	378
Subvention pour l'assainissement de logements dans les régions de montagne	10
Part des communes aux indemnités versées aux compagnies de transport pour le trafic régional	6 238
Subventions pour les soins et l'aide familiale à domicile	2 926
Subventions pour la réduction des cotisations dans l'assurance-maladie	31 048
Subventions pour les personnes handicapées mineures dans les écoles spéciales	11'160
Prestations individuelles AI dans les écoles spéciales	9 612
Subventions aux institutions pour personnes handicapées	32 638
Prestations complémentaires AVS-AI	3 122
<i>Allègements</i>	
Part des communes au financement de l'AVS et de l'AI	- 25 301
Part des communes au financement des allocations familiales fédérales	- 34
Solde de la charge financière supplémentaire estimée pour les communes	71 797

On constate qu'un hypothétique passage à la RPT durant les années 2004/05 se serait traduit au total pour les communes, sans adaptation des clés de répartition actuelles et sans mesures compensatoires, par une charge supplémentaire de l'ordre de 71,8 millions de francs, soit 5,8% du total de leurs produits de fonctionnement pour les années de référence. C'est dire l'importance et l'urgence de proposer des mesures de compensation.

3.3 Projections 2008

Les projections effectuées par l'Administration des finances sur les incidences à l'horizon 2008 de l'abandon du système péréquatif actuel (voir section 2.4) peuvent être utilisées pour évaluer l'effet de la RPT pour les communes au moment de son entrée en vigueur. Sous réserve des facteurs d'incertitude mentionnés précédemment, la charge financière supplémentaire à laquelle les communes devraient faire face en 2008, si aucune compensation ne leur était accordée, atteindrait 83,6 millions de francs. Cela correspondrait à une augmentation de 11,8 millions de francs par rapport aux calculs effectués sur la base du bilan global 2004/05 et présentés dans le tableau 3 ci-dessus.

Par domaine de tâches, la progression des charges supplémentaires seraient particulièrement élevée, comme pour

le canton (section 2.4), dans les domaines des réductions de primes d'assurance-maladie, des institutions pour personnes handicapées, des prestations complémentaires et de la formation spéciale. Les charges supplémentaires augmenteraient aussi, mais plus légèrement, dans le domaine des soins et de l'aide à domicile. Elles seraient par contre stables en matière d'assurance-chômage et diminueraient même dans le domaine du trafic régional. Les allègements attendus pour les prestations individuelles AVS et AI augmenteraient fortement.

L'«effet RPT» des mesures de compensation a et b évoquées dans le tableau 4 (section 3.4.3) connaîtrait une évolution identique à celle mise en évidence ci-dessus pour les domaines des prestations complémentaires et des réductions de primes d'assurance-maladie. Il atteindrait au total un montant d'environ 42,5 millions, en augmentation de 8,4 millions par rapport au montant calculé sur la base du bilan 2004/05. Au-delà du seul «effet RPT», les incidences financières nettes de la RPT pour les communes en 2008, et leur évolutions par rapport au calcul 2004/05, sont présentées dans le cadre du tableau 5 (section 3.5).

3.4 Compensation des incidences financières de la RPT pour les communes

3.4.1 Principes de base

Sur la base des résultats des bilans RPT 1998/99 et 2001/02, le Conseil d'Etat s'était engagé à ce que la mise en œuvre de la RPT se traduise au total par une opération financièrement neutre pour les communes. Il avait toutefois précisé que ce principe était retenu sous réserve d'une détérioration du bilan global pour le canton. Les considérations émises en fin de section 2.1 et dans le cadre de la section 2.3 montrent qu'une dégradation marquée a été enregistrée entre les bilans 2001/02 et 2004/05. Elles rappellent en outre le caractère partiel de ces bilans et indiquent que l'on peut même craindre au total un effet négatif pour le canton. Les projections présentées à la section 2.4 indiquent que la situation va encore se dégrader d'ici à l'entrée en vigueur effective de la RPT, au 1^{er} janvier 2008. Compte tenu de cette importante détérioration, le Conseil d'Etat doit finalement renoncer au principe d'une neutralité budgétaire pour les communes.

La solution proposée passe par des adaptations ciblées de la répartition des responsabilités et/ou du financement entre le canton et les communes. Ces adaptations, considérées comme une nouvelle étape de désenchevêtrement, doivent intervenir dans un nombre limité de tâches impliquant des montants importants. Il convient d'éviter une multiplication de petites mesures correctives, qui pourrait impliquer un travail disproportionné au sein de l'administration cantonale eu égard aux effets escomptés. Il faut également tenir compte des délais très courts de mise en œuvre de la RPT, qui imposent des ajustements peu nombreux et facilement réalisables. Les mesures proposées ne doivent de plus pas interférer avec les réflexions en cours au niveau intercantonal, notamment dans le domaine de la formation spéciale et des institutions pour personnes handicapées.

Compte tenu des incertitudes planant encore sur la RPT en général et les montants effectivement reçus par le canton à l'avenir en particulier, le Conseil d'Etat estime qu'une reconsidération périodique de la solution adoptée s'impose. Pour répondre aux exigences du Comité de

l'ACF, cette reconsidération interviendra après deux ans déjà, sur la base du résultat des comptes 2008 et 2009. Cette question est développée dans le cadre de la section 7.6 ci-dessous. Les effets de la future péréquation intercommunale seront intégrés dans la réflexion à ce moment-là. Il est probable que la situation doive une nouvelle fois être reconsidérée à la fin de la première période d'application de la RPT (2008–2011), en fonction des décisions prises au niveau fédéral quant à la nouvelle dotation des divers instruments prévus par la RPT. Pour mémoire, cette dotation sera revue tous les 4 ans par les Chambres fédérales sur la base d'un rapport d'évaluation de l'efficacité de la RPT.

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'il convient de tenir compte dans la détermination de la compensation de la dégradation du bilan financier de la RPT révélée par les projections 2008 et de certaines réorganisations récentes qui se traduisent par des allègements récurrents pour les communes. Ces réorganisations, pour lesquelles il avait été annoncé que des mesures de compensation s'imposeraient à terme, en particulier à l'occasion de la mise en œuvre de la RPT, concernent notamment les lois sur les routes, l'état civil, l'élimination des déchets animaux et l'organisation judiciaire. Au total, et sur la base d'une estimation prudente, les modifications légales se traduisent pour les communes par un allègement financier annuel récurrent de l'ordre de 5 millions de francs.

3.4.2 Montant de la compensation

Sur la base des chiffres du bilan global RPT 2004/05, le passage à la RPT se serait traduit pour les communes par une charge supplémentaire de 71,8 millions de francs (tableau 3). Les projections 2008 présentées dans le cadre de la section 3.3 indiquent que les charges supplémentaires pour les communes vont encore augmenter par rapport à ce montant de 11,8 millions, dont 8 millions pour le seul domaine des réductions de primes d'assurance-maladie.

Les montants du bilan global RPT 2004/05 et ceux de la projection 2008 servent de base à la réflexion visant à déterminer le montant de la compensation financière accordée aux communes. Le Conseil d'Etat estime qu'il faut ensuite prendre en considération deux éléments correcteurs. Premièrement, les réorganisations récentes en faveur des communes évoquées en fin de section précédente se traduisent pour l'Etat par des charges annuelles récurrentes de l'ordre de 5 millions de francs qui ne peuvent être ignorées. Deuxièmement, il convient de tenir compte du risque lié à la volatilité de la péréquation des ressources ($\pm 17,4$ millions de francs par année), en gardant à l'esprit que les montants reçus par l'Etat au titre de la péréquation des ressources déterminent en grande partie sa capacité à compenser les incidences de la RPT pour les communes.

En fonction de ces éléments, le Conseil d'Etat propose d'accorder aux communes une compensation financière de l'ordre de 65,4 millions de francs sur la base des exercices 2004/05 (tableau 4). En gardant les mêmes modalités de compensation, le montant en question atteindrait, comme expliqué ci-dessous, environ 80 millions de francs en 2008.

3.4.3 Modalités de compensation proposées

Le tableau 4 ci-dessous présente les solutions de compensation proposées par le Conseil d'Etat. Elles se tra-

duisent par la reprise de certaines charges communales par l'Etat.

La première colonne du tableau 4 indique les domaines de tâches concernés. La colonne 2 décrit succinctement les mesures envisagées. Les colonnes 3, 4 et 5 mettent en évidence l'allègement dont bénéficieraient les communes au cas où ces mesures étaient mises en œuvre. La colonne 3 indique la contribution moyenne actuelle des communes pour les exercices 2004/05, selon les comptes de l'Etat. Cette contribution disparaîtrait dans le cadre des mesures proposées car ces tâches seraient entièrement financées par l'Etat. Il en découlerait un allègement pour les communes. La colonne 4 montre l'incidence financière de la mesure selon les chiffres du bilan global 2004/05. Pour les réductions de primes d'assurance-maladie par exemple, selon la base légale actuelle, les communes auraient dû faire face à une charge supplémentaire de 31,048 millions en raison de la RPT. En reprenant cette charge à son compte, le canton leur permet de faire l'économie d'un montant identique. La colonne 5, obtenue par addition des colonnes 3 et 4, indique ainsi l'allègement total dont bénéficieraient les communes pour chacune des mesures.

Tableau 4 Mesures de compensation des incidences financières de la RPT sur les communes, 2004/05 et 2008

Domaine de tâches	mesure proposée	Allègement pour les communes ¹ (mios francs)			
		2004/05			projections 2008
		charges actuelles ²	effet RPT ³	total	total
1	2	3	4	5 = 3 + 4	6
a. prestations complémentaires AVS/AI	Reprise par l'Etat de la totalité du financement des prestations complémentaires et des frais de gestion y relatifs	20,2	3,1	23,3	27,5
b. assurance-maladie	reprise par l'Etat de la totalité du financement de la réduction des primes d'assurance-maladie (art. 10 al. 2 LALAMal)	10,2	31,0	41,2	51,7
c. allocations familiales dans l'agriculture	reprise par l'Etat de l'intégralité du financement	0,9	-	0,9	0,9
Total		31,3	34,1	65,4	80,1

¹ diminution de charges ou accroissement de revenus; ² selon comptes de l'Etat 2004/05; ³ selon bilan global RPT 2004/05

En gardant les mêmes modalités de calcul, les mesures compensatoires atteindraient au total en environ 80,6 millions de francs en 2008 (colonne 6). Cette augmentation s'explique par les évolutions attendues au niveau de la mesure a) et, surtout, b). Les montants concernant les réductions de primes dans l'assurance-maladie, et donc les effets compensatoires y relatifs, sont en effet appe-

lés à augmenter d'environ 10,5 millions de francs d'ici à 2008 (dont 8 millions pour le seul effet RPT).

Les articles 14 let b et 15 de la *loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse survivants et invalidité* (RFS 841.3.1) stipulent que la contribution du canton au financement des PC AVS/AI est répartie entre l'Etat (75%) et les communes (25%). Cette clé de répartition s'applique aussi aux frais de gestion des PC AVS/AI. Le Conseil d'Etat propose de reprendre à sa charge, durant une période transitoire de 3 ans, la totalité du financement des PC et des frais de gestion, sans modifier pour autant la procédure de requête et de décision actuelle et les responsabilités des communes en la matière. Cette proposition nécessite la formulation d'une disposition transitoire à l'article 22 de la loi de référence. Des explications complémentaires sont données dans le cadre de la section 7.4. Au cas où elle devrait être pérennisée après la période transitoire prévue, cette mesure nécessiterait également de modifier certaines dispositions de l'*arrêté du 19 mars 1971 d'exécution de la loi du 16 novembre 1965* (RFS 841.3.11).

Le financement des réductions de primes dans l'assurance-maladie est assuré actuellement conjointement par le canton et les communes. L'article 10 al. 3 de la *Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal)* précise que les communes remboursent à l'Etat 55% du complément cantonal et des frais de gestion occasionnés à la Caisse de compensation AVS. Le Conseil d'Etat propose de reprendre la totalité du financement à sa charge, sans toucher pour le reste à la procédure en place en matière de réduction de primes dans l'assurance-maladie et aux responsabilités, de contrôle notamment, assumées actuellement par les communes. Cette proposition se traduit par l'abrogation de l'article 10 al. 3 LALAMal. Elle constitue une nouvelle étape de la répartition des tâches entre le canton et les communes, cohérente avec la cantonalisation récente du réseau hospitalier. Dans la mesure où les coûts hospitaliers jouent un rôle important dans la détermination du niveau des primes d'assurance-maladie et comme le canton dispose désormais des compétences nécessaires pour influencer une partie non négligeable de ces coûts, il paraît justifié de lui confier entièrement le financement de la réduction des primes. Avec cette proposition, le Conseil d'Etat libère les communes de dépenses connaissant une évolution dynamique.

La part des communes au financement des allocations familiales dans l'agriculture est actuellement égale à la moitié de celle que la Confédération facture au canton, augmentée des frais d'exécution. Il est proposé que les communes soient complètement libérées de cette charge. Au-delà de ses incidences financières directes cette mesure conduirait à une simplification administrative et une légère diminution de travail pour l'Etablissement cantonal des assurances sociales, qui n'aurait plus à établir de décomptes par communes. La mesure proposée n'entraîne pas de modification légale. Elle nécessite par contre l'ajustement par le Conseil d'Etat des arrêtés suivants: *Arrêté du 28 décembre 1954 relatif à la participation des communes au financement des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (régime fédéral)* (RSF 836.52), *Arrêté du 13 décembre 1982 fixant la répartition entre les communes des charges financières de l'AVS, de l'AI et des allocations familiales fédérales dans l'agriculture* (RSF 841.1.62), *Arrêté du 18 avril 1972 concernant la mise en compte et la percep-*

tion des parts communales aux charges financières incombant au canton pour l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans (RSF 841.1.63).

3.5 Incidences financières nettes de la RPT pour les communes

Les incidences financières nettes qu'aurait la RPT pour les communes fribourgeoises si les propositions du Conseil d'Etat étaient acceptées sont indiquées dans le tableau 5. En combinant les informations fournies précédemment dans le tableau 3, la section 3.3 et le tableau 4, on constate que la charge supplémentaire que devraient supporter les communes serait de 6,4 millions de francs (ou 0,5% du total de leurs produits de fonctionnement) sur la base du bilan global 2004/05 et de 3,5 millions de francs (0,3% du total de leurs produits de fonctionnement) sur la base des projections 2008.

Tableau 5 Incidences financières nettes du passage à la RPT pour les communes, en millions de francs

Effets	2004/05	2008
Incidences brutes ¹	71,8	83,6
Mesures compensatoires ²	65,4	80,1
Charge supplémentaire nette	6,4	3,5

¹ voir tableau 3 et section 3.3; ² voir tableau 4

3.6 Incidences péréquatives

Dans son rapport d'expert concernant la future péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg (*Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, RETEFRI, 2007, pp. 218–219) le Professeur Bernard Dafflon aborde la question des incidences de la RPT sur les effets péréquatifs intercommunaux. Une version simplifiée du tableau élaboré à cet effet est présentée ci-dessous. Seules les domaines touchés par la RPT qui concernent les communes et ont actuellement un effet péréquatif sont mentionnés dans la colonne 1. Cela explique que la liste est moins longue que celle figurant dans le tableau 3 qui recense tous les domaines RPT ayant une incidence sur les communes, y compris ceux n'ayant pas dimension péréquative.

Le tableau 6 montre, sur la base des données 2005, que, pour une répartition inchangée des tâches entre le canton et les communes et en maintenant les clés de répartition actuelles, la RPT, qui se traduit par une augmentation des contributions communales, engendrerait avant mesures compensatoires une augmentation d'environ 2,1 millions des effets péréquatifs (différence entre les totaux indiqués dans les colonnes 5 et 3). Les mesures compensatoires proposées annulent totalement et inversent même cette incidence. Elles engendrent au total une diminution des effets péréquatifs de l'ordre de 1 million de francs.

Tableau 6 Effet péréquatif intercommunal dans les domaines de tâches touchés par la RPT, 2005, en francs

Domaines	Situation actuelle, sans RPT		Situation théorique, avec RPT	
	Contributions communales	Effet péréquatif	Contributions communales	Effet péréquatif
1	2	3	4	5
AVS	8 336 571	378 044	0	0
AI	15 247 601	691 444	0	0
PC AVS-AI	24 989 711	1 133 226	28 355 711	1 285 866
Allocations familiales fédérales agricoles	934 944	42 398	900 944	40 856
Assurance-maladie	10 147 365	460 160	41 330 365	1 874 237
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	34 392 362	1 559 615	67 892 362	3 078 763
Trafic régional	5 733 004	112 187	12 027 004	235 352
Total	99 781 558	4 377 073	150 506 386	6 515 075
Total après mesures compensatoires¹	-	-	79 919 366	3 314 115

¹ Reprise par l'Etat de la totalité du financement des prestations complémentaires AVS-AI, des réductions de primes dans l'assurance-maladie et des allocations familiales fédérales agricoles.

Source: DAFFLON Bernard, 2007, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, pp. 218–219 RETEFRI; calcul du total après mesures compensatoires ajouté par AFin.

4. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES SUBVENTIONS

Les incidences financières de la RPT pour notre canton ont également des effets sur les subventions cantonales. La nouvelle répartition des tâches et l'abandon de la prise en compte de la capacité financière impliquent une diminution importante des participations reçues de la part de la Confédération dans plusieurs domaines de subventionnement. La reprise de certains domaines de tâches par la Confédération ne compense que dans une faible mesure ces effets. Il en résulte un accroissement important des subventions cantonales nettes.

Selon l'article 21 al. 2 de la loi sur les subventions, «Lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement prévues au budget atteint 22% du total du produit de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.»

Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Réseau hospitalier fribourgeois (RHF), cette limite légale a été portée de 25% à son niveau actuel, soit 22%, afin de tenir compte des effets financiers induits par les nouveaux principes de financement accompagnant le RHF (cf *Message N° 251 du 13 mars 2006 accompagnant le projet de loi concernant le Réseau hospitalier fribourgeois*). Cette adaptation légale a permis d'éviter la création d'une mar-

ge de manœuvre artificielle dans le subventionnement; ce qui aurait été contraire à l'esprit de la loi et à la volonté du législateur.

Dans la situation présente, l'effet est inverse. Sans adaptation, la limite légale concernant les subventions nettes de fonctionnement serait de facto dépassée. Sur la base des chiffres du budget 2007, différents calculs ont été opérés afin de mesurer les implications qu'aurait une mise en œuvre de la RPT dès l'exercice 2007. Il en ressort que les subventions nettes de fonctionnement augmentent de 101 millions de francs, ce qui représente une proportion de 32,62% du total des recettes fiscales cantonales.

Le Conseil d'Etat propose en outre (voir section 3.4.3) de compenser une partie des incidences financières de la RPT pour les communes par la modification du financement des prestations complémentaires et des réductions de primes de l'assurance-maladie. Les communes ne participeront ainsi plus au financement de ces subventions. En conséquence, la suppression de cette participation induit une augmentation additionnelle des subventions nettes de fonctionnement, pour un montant de 72,4 millions de francs selon le budget 2007 adapté à la RPT. Avec cette compensation, la proportion des subventions nettes passe de 32,62% à 40,15% du total des recettes fiscales cantonales.

Pour tenir compte de la marge de manœuvre qu'avait prévue le législateur lors de la fixation du taux de 22%, et précédemment de 25%, une nouvelle limite est fixée à 41% et l'article 21 al. 2 de la loi sur les subventions modifié en conséquence. Cette marge, qui représente près de 8,2 millions de francs, permettra cas échéant de tenir compte d'éventuels effets imprévus sur le calcul des subventions nettes lors de la mise en œuvre de la RPT.

Il faut relever que la modification proposée ici 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. Une plus grande partie de ces subventions sera dorénavant financée par l'Etat seul; ce qui confère une importance d'autant plus importante à la législation sur les subventions.

5. CONVENTIONS-PROGRAMMES

5.1 Problématique

5.1.1 Présentation générale de la convention-programme

La convention-programme est un nouvel instrument de collaboration entre la Confédération et les cantons institué par la RPT pour certaines des tâches dites «communes». Il s'agit d'un contrat de droit administratif passé entre la Confédération et un ou plusieurs canton(s) pour régler la répartition des responsabilités liées à certaines des tâches dites «communes» dans le cadre de la RPT et fixer leurs modalités de financement. La convention-programme concrétise l'idée selon laquelle la Confédération doit en principe limiter son intervention dans ces domaines aux questions inhérentes à la fixation des objectifs et à l'évaluation des résultats, c'est-à-dire aux aspects stratégiques, et laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons sur le plan opérationnel. Elle traduit également la volonté d'abandonner les financements

fédéraux actuels, décidés par objets et en fonction des coûts engendrés, au profit de subventions globales et forfaitaires attribuées pour un programme pluriannuel (en principe 4 ans).

Il est à souligner que la convention-programme concerne la collaboration verticale, entre la Confédération d'une part et un canton, voire, exceptionnellement, plusieurs cantons d'autre part. Cette problématique ne doit pas être confondue avec celle de la collaboration horizontale, entre cantons. L'intensification de la collaboration intercantonale prévue dans le cadre de la RPT passe par l'Accord-cadre intercantonal assortie d'une compensation des charges (ACI). Des explications sur le contenu et la portée de cet accord sont données dans le *Message N° 226 du 31 octobre 2005 accompagnant le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'ACI*. Comme cela a été mentionné dans la section 1.2, ce décret a été accepté par le Grand Conseil le 5 octobre 2006.

5.1.2 Contenu minimal d'une convention-programme

Le contenu et la structure des conventions-programmes pourront varier en fonction des particularités du domaine de tâches concerné. Elles devront cependant au minimum intégrer les éléments suivants:

- a) définition commune, par la Confédération et les cantons, des objectifs que le canton doit poursuivre durant une période pluriannuelle ou des prestations qu'il doit fournir durant cette période;
- b) prestations financières de la Confédération;
- c) instruments à utiliser pour évaluer les prestations et les effets obtenus;
- d) modalités de suivi (*controlling*) et établissement de rapports (*reporting*);
- e) modalités d'adaptation, notamment lors de changements importants dans les conditions-cadres;
- f) dispositions prévues en cas de non-exécution de la convention, respectivement de non-atteinte des objectifs;
- g) procédures de règlement des différends et de médiation;
- h) organisation de la surveillance financière, axée sur la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances.

5.1.3 Domaines de tâches touchés

Dans le cadre d'expériences pilotes, progressivement étendues à tous les cantons, des conventions-programmes ont été introduites depuis 1997 dans le domaine des forêts (projet «effor 2») et dans celui de la mensuration officielle. Ces expériences ayant été jugées globalement positives, il s'agit maintenant de les pérenniser et d'étendre l'application des conventions-programmes à d'autres domaines de tâches.

Dès l'entrée en vigueur de la RPT, la convention-programme sera utilisée dans les 11 domaines de tâches «communes» suivants: mensuration officielle, exécution des peines et mesures (maisons d'éducation, art. 7 LPPM), protection du paysage et conservation des monuments historiques, protection de la nature et du paysage, protection contre les crues, lutte contre le bruit, protection de l'air, protection des eaux, améliorations structurales dans l'agriculture, forêts et chasse.

Des discussions entre les offices fédéraux et les unités administratives concernés, plus ou moins avancées selon les domaines, sont en cours. Les premières conventions-programmes devraient être signées dans le courant de l'automne 2007 pour pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Il est probable, au vu de l'évolution du dossier, que certaines conventions soient conclues durant les premiers mois de l'année 2008, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008. Dans certains domaines, elles cohabiteront durant une période transitoire avec les modes de subventionnement et de répartition des tâches actuels entre la Confédération et les cantons, appelés à disparaître progressivement.

5.2 Types d'adaptations légales requises

L'apparition des conventions-programmes implique une adaptation de la législation cantonale. Les modifications requises interviennent tant au niveau de la législation générale qu'à celui de la législation spéciale.

Seules les modifications de la législation générale sont proposées dans le cadre de ce message. Elles concernent la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE).

Les modifications de la législation spéciale qui restent nécessaires sont en cours de préparation au sein des Directions et unités administratives. Elles seront soumises au Grand Conseil dans le courant de l'année 2007.

5.3 Modalités de mise en œuvre proposées

Le Conseil d'Etat estime qu'il est opportun de fixer deux dimensions de la problématique des conventions-programmes dans la législation générale cantonale, à savoir la compétence de conclure lesdites conventions et les modalités d'implication des communes.

5.3.1 Compétence de conclure les conventions-programmes

Les conventions-programmes sont à considérer comme des conventions de nature administrative, plutôt que législative. Elles s'inscrivent dans une logique d'exécution de prestations convenues avec un tiers. Dans ce contexte, la compétence de conclure des conventions-programmes revient 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. Cette appréciation se traduit par les dispositions introduites au niveau du nouvel article 6a al. 1 LOCEA et par le double complément apporté à l'article 44 LFE. Compte tenu des connaissances spécifiques requises, la préparation des conventions-programmes et leur négociation avec les offices fédéraux seront menées par les services de l'Etat directement concernés.

5.3.2 Implication des communes

A la demande de l'Union des Villes Suisses et de l'Association des Communes Suisses, certaines dispositions relatives à l'implication des communes en matière de conventions-programmes ont été intégrées dans la législation d'exécution RPT (chapitre 10 de *Loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confé-*

dération et les cantons). Il s'agit plus précisément des modifications suivantes de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu):

Art. 19 al. 2

2 A la fin des pourparlers, l'autorité adresse au requérant une proposition sur la base de l'art. 17 ou l'art. 20a et lui impartit un délai pour accepter le contrat. Si la proposition se réfère à une convention-programme et si elle touche les intérêts de communes, le canton la soumet pour avis aux communes concernées.

Art. 20a al. 3

3 Si des communes fournissent des prestations prévues dans le cadre de conventions-programmes, le canton leur rembourse les frais engagés, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux.

Il est en outre précisé dans les commentaires apportés à ces modifications (voir *Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, p. 5740) que la Confédération oblige les cantons à consulter les communes lorsque celles-ci fournissent des prestations.

Le Conseil d'Etat propose de traduire les nouvelles dispositions de la LSu dans la législation cantonale par le biais de l'alinéa 2 du nouvel article 6a LOCEA. En cas de besoin, des précisions pourraient être apportées pour certains domaines dans la législation spéciale.

5.3.3 Implication du Grand Conseil

La question de l'implication du Grand Conseil en matière de conventions-programmes est réglée par les références aux dispositions légales actuelles en matière de crédits d'engagement introduites dans les modifications proposées de la LOCEA (art. 6a al. 1) et de la LFE (art. 44 al. 2). Ces dispositions garantissent au Grand Conseil un droit de regard et de véritables possibilités d'intervention en matière de conventions-programmes.

Au-delà des décisions sur les crédits d'engagement, le Parlement aura également l'occasion de se prononcer sur les incidences financières des conventions-programmes dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire.

Toutes les modifications des lois spéciales rendues nécessaires par les conventions-programmes seront de plus soumises au Grand Conseil. Leur traitement se fera conformément à la procédure parlementaire habituelle et la décision finale en la matière sera toujours prise par le Parlement.

6. CONSÉQUENCES DIVERSES DU PROJET

6.1 Conséquences en personnel

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas de conséquence en termes de personnel. Il n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes. Les simplifications administratives découlant des mesures proposées dans le domaine des réductions de primes d'assurance-maladie et dans celui des allocations familiales dans l'agriculture ne suffisent pas pour permettre une modification de la dotation en personnel de l'Etablissement cantonal des assurances sociales.

6.2 Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Les conséquences du projet sur la répartition des tâches Etat-communes sont décrites dans le cadre des sections 3.4.3 et 5.3.2.

6.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi qui vous est soumis est conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de problème en matière d'eurocompatibilité.

6.4 Soumission au référendum

Le projet de loi entraîne des dépenses supplémentaires pour l'Etat dans les domaines des prestations complémentaires AVS/AI, des réductions de primes d'assurance-maladie et des allocations familiales dans l'agriculture. Calculées sur la base des exercices 2004/05, elles auraient atteint au total 65,4 millions par année. Ces dépenses supplémentaires, à considérer comme périodiques au sens de l'article 25 LFE, sont cependant financées par de nouvelles ressources qui seront versées au canton dans le cadre de la RPT, principalement par le biais du mécanisme de péréquation des ressources.

Les référendums financiers obligatoire et facultatif s'appliquent aux dépenses nettes. Dans le projet qui vous est soumis, les ressources allouées au canton par la Confédération et les cantons financièrement forts compensent les charges nouvelles qui lui incombent. Il n'y a donc en réalité pour le canton pas de dépenses à proprement parler. Or, comme le relève le Professeur E. Grisel, dans l'ouvrage «Initiative et référendum populaires» (3^e édition, Staempfli Editions SA, Berne, 1997, p. 377, N° 1003), le montant de la dépense soumise au référendum financier «ne concerne que les dépenses proprement dites qui incombent au canton et qui sont nouvelles, déduction faite des sommes mises à la charge des tiers, par exemple les subventions fédérales». En l'espèce les dépenses nouvelles sont entièrement compensées par les recettes en provenance de la Confédération et d'autres cantons. En ce sens, ces dépenses ne remplissent pas les conditions fixées aux articles 45 let b et 46 let b Cst. cant. pour une soumission au référendum financier.

En résumé, le projet de loi est soumis au référendum législatif, mais pas au référendum financier.

7. COMMENTAIRES DES ARTICLES

7.1 Art. 1 Modification de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration

Art. 6a Conventions-programmes

L'article 6a al. 1 LOCEA règle la question de la compétence de conclure des conventions-programmes. Conformément aux explications données à la section 5.3.1, cette compétence revient au Conseil d'Etat. Celui-ci peut la déléguer aux Directions, par exemple lorsque le domaine considéré requiert des connaissances techniques très pointues ou lorsque les montants en jeu sont d'une importance relativement faible. La préparation des conventions-programmes avec les offices fédéraux compétents est confiée aux services cantonaux concernés. Le Conseil

d'Etat exerce la compétence qui lui est confiée dans le respect des dispositions en vigueur en matière de crédits d'engagement et notamment des attributions du Grand Conseil en la matière. Il appartiendra toujours à ce dernier, conformément à l'article 43 let. d LFE, d'octroyer les crédits d'engagement intervenant dans les domaines touchés par les conventions-programmes.

L'article 6a al. 2 LOCEA traite de l'implication des communes en matière de conventions-programmes. Conformément aux nouvelles dispositions de la loi fédérale sur les subventions (art. 19 al. 2 et 20a al. 3), décrites dans le cadre de la section 5.3.2, il stipule que les communes sont consultées avant la conclusion des conventions-programmes lorsqu'elles fournissent des prestations dans le domaine considéré. Il est prévu que le dossier de consultation soit adressé à l'Association des communes fribourgeoises lorsque la convention-programme concerne toutes les communes, et à chaque commune concernée lorsque la convention-programme ne concerne qu'un cercle déterminé de communes. Les modalités de consultation des communes pourront, au besoin, être précisées pour certains domaines dans la législation spéciale.

7.2 Art. 2 Modification de la loi sur les finances de l'Etat

Art. 44 al. 2 lettre n et art. 44 al. 4

Les modifications relatives aux conventions-programmes introduites à l'article 6a LOCEA, commentées ci-dessus, sont rappelées dans le cadre des articles 44 al. 2 let. n et 44 al. 4 LFE, sans modification de contenu. Ce rappel vise à réunir dans un seul et même article de la LFE toutes les compétences du Conseil d'Etat en matière de gestion financière. Il contribue à une plus grande clarté des dispositions légales cantonales sur le sujet et évite de devoir se référer à un autre acte législatif pour avoir une image complète de la situation.

7.3 Art. 3 Modification de la loi sur les subventions

Art. 21 al. 2

La seule modification introduite au niveau de l'article 21 al. 2 LSub consiste à élever la limite légale des subventions nettes de fonctionnement de 22% à 41% du produit de la fiscalité cantonale. Pour le reste, le texte de l'alinéa demeure identique. Les raisons de cet ajustement de taux sont exposées dans le cadre de la section 4.

7.4 Art. 4 Modification de la loi sur les prestations complémentaires AVS-AI

Art. 22

L'article 22 de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité stipule actuellement que «pour l'année 2005, l'Etat prend en charge 70% de la contribution prévue à l'art 14 let. b». Cette disposition obsolète est remplacée par des considérations concrétisant la volonté de l'Etat de reprendre transitoirement à sa charge l'intégralité du financement des prestations complémentaires. La durée de la période transitoire est précisée à l'article 22 al. 1. Compte tenu des modalités de réexamen envisagées (cf. art. 6 et section 7.6), elle sera de facto de trois ans. L'article 22 al. 2 met en évidence le fait que l'art 15 de la loi de référence, qui précise actuellement les contributions respectives de l'Etat et des communes et fixe la

clé de répartition des charges entre ces dernières, n'est plus applicable dans le cadre de la proposition de reprise de la totalité du financement par l'Etat. Il s'avère néanmoins nécessaire de maintenir l'article 15 dans la loi en raison des incertitudes actuelles relatives aux modalités exactes d'application du calcul du droit aux prestations complémentaires AVS-AI. On ne peut exclure que l'on procède, pour les résidents des EMS, à un déplafonnement des limites actuelles donnant droit aux prestations complémentaires. Une telle modification aurait des incidences financières importantes tant pour le financement des prestations complémentaires que pour le subventionnement des frais d'accompagnement en EMS.

7.5 Art. 5 Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie

Art. 10 al. 3

L'article 10 al. 3 de la LALAMal du 24 novembre 1995 stipule actuellement que les communes remboursent à l'Etat 55% du complément cantonal et des frais de gestion occasionnés à la Caisse de compensation AVS. Il fixe également les modalités de calcul de la part de chaque commune à ce remboursement. L'abrogation de ces dispositions concrétise au niveau légal la reprise par l'Etat de la totalité du financement de la réduction des prises d'assurance-maladie. Cette mesure est présentée dans le cadre de la section 3.4.3.

7.6 Art. 6 Révision

Compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à la RPT en général et à ses incidences financières en particulier, le Conseil d'Etat et plusieurs destinataires de la consultation estiment que la solution proposée doit être considérée comme provisoire. Comme indiqué dans le cadre de la section 3.4.1, il est prévu de procéder à un réexamen des incidences financières de la RPT pour l'Etat et les communes, et des compensations attribuées à ces dernières, sur la base des deux premiers exercices de mise en œuvre de la RPT, soit 2008 et 2009. Ce réexamen pourra débiter dès que les comptes 2009 auront été publiés, à la fin du printemps 2010. L'article 6 al. 2 précise que la solution proposée sera reconsidérée en fonction des résultats obtenus. Il est formulé de manière assez ouverte pour pouvoir, au besoin, intervenir sur des domaines de tâches autres que ceux considérés à ce stade et pour lesquels des modifications ont été proposés dans le cadre de ce projet de loi.

7.7 Art. 7 Entrée en vigueur et clause référendaire

L'entrée en vigueur de la RPT est prévue pour le 1^{er} janvier 2008. Ce calendrier ne pourra cependant être tenu que dans la mesure où le vote final des Chambres fédérales sur les dispositions faisant l'objet du 3^e message sur la RPT intervient lors la session d'été 2007. Si cela ne devait pas être le cas, l'entrée en vigueur serait probablement repoussée d'une année. L'article 7 al. 1 stipule, compte tenu de cette incertitude, que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Les explications relatives à la clause référendaire figurant à l'article 7 al. 2 sont données à la section 6.4.

8. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

BOTSCHAFT Nr. 18 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

7. Mai 2007

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einige Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung, die durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig geworden sind. Es handelt sich um die Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden, die Anpassung einer Bestimmung des kantonalen Subventionsgesetzes und die Umsetzung der Programmvereinbarungen.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Kontext und Gegenstand der Botschaft
 - 1.1. Umsetzung der NFA: Stand auf Bundesebene
 - 1.2. Umsetzung der NFA: Stand auf Kantonsebene
 - 1.3. Gegenstand der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen
 - 1.4. Vernehmlassung
2. Finanzielle Folgen der NFA für den Kanton
 - 2.1. Ergebnisse der NFA-Globalbilanz 2004/05
 - 2.2. Vorbehalte und Korrekturen bezüglich NFA-Globalbilanz 2004/05
 - 2.3. Effektive finanzielle Auswirkungen für den Kanton
 - 2.4. Schätzungen 2008
3. Finanzielle Auswirkungen der NFA für die Gemeinden
 - 3.1. Betroffene Aufgabenbereiche
 - 3.2. Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden gemäss NFA-Globalbilanz 2004/05
 - 3.3. Schätzungen 2008
 - 3.4. Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden
 - 3.5. Finanzielle Netto-Auswirkungen für die Gemeinden
 - 3.6. Ausgleichsauswirkungen
4. Änderung des Subventionsgesetzes
5. Programmvereinbarungen
 - 5.1. Problematik
 - 5.2. Erforderliche Gesetzesanpassungen
 - 5.3. Vorgeschlagene Umsetzungsmodalitäten