

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que le postulat des députés Ernst Maeder et Solange Berset soulève exactement les mêmes problèmes que la question écrite Jean-François Steiert du 10 février 2004. Il donne dès lors la même réponse à ces deux interventions parlementaires.

1. Introduction

Le Conseil d'Etat relève que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (ci-après RPT) est un ambitieux projet visant à réformer le fédéralisme. Ce projet a démarré il y a plus de dix ans déjà à la suite d'une analyse du régime de la péréquation financière. A fin 1994, le Conseil fédéral a institué une organisation de projet paritaire composée de représentants de la Confédération et des cantons. En 1996, une première consultation a été organisée au sujet des lignes directrices d'une réforme complète de la péréquation financière. En 1999, une deuxième consultation a eu lieu. Le 14 novembre 2001, le Conseil fédéral a adopté son message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce document propose un train de mesures comprenant des modifications constitutionnelles et une réforme complète de la loi fédérale sur la péréquation financière.

Le Conseil d'Etat a toujours suivi de près l'évolution de ces travaux. Mme la Directrice de la santé et des affaires sociales a participé, en qualité de Présidente de la Conférence des affaires sociales, au Conseil de direction politique de la RPT. M. le Directeur des finances a présidé les travaux du groupe de travail "Indice des ressources". Plusieurs cadres de l'administration cantonale ont collaboré aux travaux en tant que membres de groupes de travail. Sur plusieurs points, il a été possible de tenir compte de l'avis du canton de Fribourg, principalement en ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme de compensation des cas de rigueur et la nécessité de disposer d'un bilan financier actualisé des incidences financières des mesures envisagées.

2. Réponses aux questions

2.1. Liste des principaux domaines concernés et incidences financières

Les principaux domaines concernés par la RPT sont énumérés ci-après. S'agissant des incidences financières, elles reposent sur l'évaluation à la base du message du Conseil fédéral et elles se réfèrent à la moyenne des années 1998/99. Sur cette base, le canton de Fribourg aurait à supporter des charges supplémentaires nettes de l'ordre de 216 millions de francs (le détail figure dans les tableaux ci-après). Les travaux d'actualisation du bilan financier de la RPT sont en cours. Il faut relever ici que, dans plusieurs domaines, les propres estimations menées par les services de l'Etat aboutissent parfois à des conséquences financières plus lourdes que celles découlant des évaluations de la Confédération, notamment dans le domaine des institutions spécialisées, des bourses d'études et dans celui de la pédagogie curative et de la logopédie. Dans ce dernier domaine,

par exemple, la subvention de l'AI atteint 3,2 millions de francs, chiffre qui n'apparaît pas dans le bilan de la Confédération. Dans le secteur des subventions à l'exploitation des institutions spécialisées, les estimations faites par le service concerné indiquent un manque à gagner d'environ 76 millions de francs sur la base du budget 2004. De plus, la cantonalisation des constructions et rénovations des institutions spécialisées pourrait entraîner, pour le canton, une charge annuelle de 5 à 6 millions de francs.

Afin d'éviter de recourir à des données provenant de sources multiples et reposant sur des bases et des années de référence différentes, nous indiquons ci-après les estimations communiquées par la Confédération sur la base du bilan global calculé pour les années 1998/99. Il faut toutefois savoir que ce bilan est en cours d'actualisation et que, dans certains domaines, les chiffres ci-après sont sous-estimés.

a) Abandon de l'indice de capacité financière (charge pour le canton)

Péréquation horizontale (entre cantons)	En mios de francs	Péréquation verticale (Confédération / cantons)	En mios de francs
Impôt fédéral direct	+ 48,7	Prestations complémentaires AVS-AI	+ 21,1
Bénéfice de la BNS	+ 14,9	Formation professionnelle, vulgarisation agricole	+ 6,8
Financement de l'assurance-invalidité	+ 13,5	Aide aux Universités : - fonctionnement - investissements	+ 6,5 + 3,4
Impôt anticipé	+ 10,5	Trafic régional	+ 6,4
Droit d'entrée sur les carburants	+ 10,0	Bourses d'études	+ 2,9
Assurance-maladie	+ 9,9	Forêts	+ 1,6
Financement de l'AVS	+ 7,7	Améliorations foncières	+ 1,2
Total des diminutions de recettes	+ 115,2	Conservation monuments historiques	+ 1,1
		Divers domaines	+ 11,1
		Total des diminutions de recettes	+ 62,0

b) Nouvelles tâches confiées aux cantons (charge pour le canton)¹

Dont principalement :	Incidences 1998/99 En mios de francs
- Institutions destinées aux personnes handicapées : financement de la construction et de l'exploitation avec fixation de standards minimaux	+ 37,6
- Formation spéciale dans les écoles spéciales (retrait complet de l'AI) (avec des dispositions transitoires)	+ 28,2
- Soins à domicile : à assumer par les cantons seuls (avec des dispositions transitoires)	+ 2,0
- Bourses d'études : abandon des subventions fédérales pour les écoles d'un niveau inférieur à l'UNI	+ 1,0

c) Tâches conjointes à réaliser par la Confédération et les cantons (charges (+) ou allègement (-) pour le canton)

Dont principalement :	Incidences 1998/99 En mios de francs
- Primes à l'assurance-maladie obligatoire : retrait fédéral dans le subventionnement	+ 19,2
- Transports publics régionaux : abaissement à 50 % du financement par la Confédération	+ 8,3
- Mensuration officielle	+ 1,5
- Prestations complémentaires : augmentation du soutien fédéral relatif à la couverture du minimum vital (introduction de normes minimales)	- 16,4

¹ A signaler que la perte de la subvention AI pour l'institut de pédagogie curative de 3,2 millions de francs n'apparaît pas dans le bilan établi par la Confédération

A la suite du refus par les Chambres fédérales de la réforme de l'assurance-maladie, il est pour l'instant très difficile de procéder à des évaluations financières dans ce domaine sur le vu des options ouvertes et des nombreuses variantes envisagées. La charge financière pour le canton ne devrait en tous les cas pas être inférieure à celle qui est indiquée plus haut.

d) Tâches reprises par la Confédération (allègement pour le canton)

	Incidences 1998/99 En millions de francs
- AVS : plus de subventions des cantons	- 21,5
- AI : la Confédération finance seule les prestations individuelles	- 37,6
- Routes nationales : développement, entretien, surveillance, exploitation = Confédération	- 3,3
- Agriculture : fin de la participation des cantons pour l'élevage, notamment bovin	- 1,5
- Défense nationale : matériel financé par la Confédération	- 1,0
- Protection patrimoine et monuments historiques : objets importance nationale = Confédération	- 1,0

S'agissant de la construction des routes nationales, sa prise en charge par la Confédération entraînera notamment la fermeture du Service des autoroutes et le transfert à la Confédération des compétences du canton en matière d'appels d'offres publiques et d'adjudications, d'initiatives relatives aux projets et aménagements des routes nationales. En ce qui concerne l'exploitation, elle pourrait être assurée par le Service des ponts et chaussées sur mandat de la Confédération. En l'état, rien n'est toutefois décidé. Le domaine dit des "routes principales suisses" est aussi touché par la RPT. Jusqu'en 2009, fin prévue pour les travaux de la H 189, il ne devrait pas y avoir de répercussions de la RPT pour ce poste. En revanche, pour le pont de la Poya, le nouveau système prévu pourrait obliger le canton à faire l'avance de fonds et à utiliser la contribution forfaitaire annuelle qui sera allouée aux cantons pour couvrir cette avance.

2.2. Conséquences financières pour les communes

L'élaboration d'un bilan financier de la RPT est déjà très difficile aux niveaux national et cantonal. Il donne lieu à des controverses et il doit s'appuyer sur de nombreuses hypothèses. De plus, il est délicat de procéder à des projections sur le moyen et long termes. L'exercice devient encore plus compliqué sur le plan communal. Les chiffres ci-après doivent être considérés comme des évaluations grossières et approximatives.

Si l'on se réfère au bilan chiffré élaboré par la Confédération sur la base des données des années 1998/1999, on peut estimer que, sans aucune modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, les communes subiraient une perte financière annuelle nette de quelque 36 millions de francs, soit un peu plus de 3 % de leurs recettes.

Sur la base des données des années 1998/1999, les communes seraient déchargées d'environ 34 millions de francs au titre de leur cofinancement actuel de l'AVS-AI et d'une partie des prestations complémentaires AVS-AI. En revanche, elles seraient appelées à accroître leurs participations financières à hauteur d'environ 70 millions de francs dans les domaines suivants :

- établissements médicaux spécialisés;
- écoles spéciales;
- assurance-maladie;
- trafic régional.

Cette estimation doit être interprétée avec prudence car, en cas d'acceptation du projet RPT, les relations Etat-communes devront inévitablement subir des aménagements qui modifieront ce bilan financier estimatif.

2.3. Catalogue des mesures compensatoires envisagées

Le Conseil d'Etat n'est actuellement pas à même de présenter le catalogue de mesures qu'il envisage appliquer, domaine par domaine, pour faire face aux propositions de nouvelle répartition des tâches ou pour compenser les manques à gagner découlant de l'abandon de la prise en considération de l'indice de capacité financière. D'une part, il attend l'actualisation du bilan financier pour se prononcer définitivement sur le projet en disposant de données beaucoup plus proches de la réalité. D'autre part, il faudra tenir compte des compensations liées à la mise en place des trois piliers de la nouvelle péréquation financière: la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives et la compensation des cas de rigueur. Selon le bilan chiffré établi sur la base des années 1998/1999, les compensations totales à ce titre se monteraient à 244 millions de francs. Ici également, le Conseil d'Etat attend de disposer de données actualisées avant de prendre position. Enfin, il est difficile de se prononcer valablement pour l'instant car les dispositions d'exécution des modifications constitutionnelles ne sont pas encore connues. Elles devront prochainement faire l'objet d'une consultation.

Pour toutes ces raisons, il est prématuré de se prononcer et d'envisager d'ores et déjà des "suppressions ponctuelles ou complètes de prestations" comme le relève l'auteur de la question. On peut enfin rappeler que la Confédération estime que la RPT ne pourra pas entrer en vigueur avant 2008.

2.4. Eventuelles futures normes matérielles de droit intercantonal

Avant de finaliser des études et démarches approfondies généralisées au sein des conférences intercantionales, il faut attendre le résultat de la votation qui aura lieu sur ce projet, vraisemblablement vers la fin de l'année 2004. De plus, il faut aussi connaître les modifications de détail des dispositions légales fédérales découlant des propositions de révisions de la Constitution fédérale. Actuellement, treize groupes de travail préparent les diverses adaptations légales découlant des propositions de la RPT. Cela étant, dans certains domaines, notamment la formation scolaire spéciale, les bourses d'études, l'aide aux invalides et aux personnes âgées et handicapées, des réflexions sont déjà en cours en vue de l'élaboration des futurs accords intercantonaux.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat propose l'acceptation de ce postulat par le Grand Conseil. Il informera le Grand Conseil au moment où le bilan financier actualisé de ce projet de réforme sera connu.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 6 avril 2004