

Réponse du Conseil d'Etat

Les postulants expriment leurs préoccupations en ce qui concerne les aspects financiers de l'agglomération au sens de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2). Ils soulèvent plusieurs questions, dont notamment la prise en compte de la capacité financière des communes et les éventuelles ressources fiscales dont serait dotée la future agglomération. Il convient d'analyser ces points de manière séparée, après avoir rappelé le système mis en place par la loi.

Les articles topiques de la LAgg pour le financement de l'agglomération sont notamment les suivants :

Article 6 c) Attributions

L'assemblée constitutive élabore le projet de statuts en arrêtant, en particulier, le périmètre définitif et les tâches de l'agglomération ainsi que les critères de répartition déterminant les contributions des communes.

Article 15 b) Contributions publiques

1 L'agglomération peut prélever des émoluments, des taxes et des charges de préférence, sur la base d'un règlement.

2 Elle n'est pas habilitée à percevoir des impôts.

Article 26 h) et i)

[Les statuts doivent déterminer :]

h) Les ressources de l'agglomération;

i) Les critères déterminant les contributions des communes.

Article 32 Contributions des communes

1 Les statuts fixent les critères déterminant les contributions des communes.

2 Les statuts peuvent prévoir des critères différents selon les tâches.

Il découle de ces articles que les buts visés par les postulants peuvent être atteints en l'état de la législation. En effet, le seul élément prohibé par la loi est la perception d'un impôt régional et donc supplémentaire auprès des contribuables. Or, le développement du postulat n'indique rien qui irait dans ce sens-là. D'ailleurs, dans l'hypothèse contraire, le Conseil d'Etat ne pense pas qu'une telle proposition aurait des chances de succès dans le processus législatif. Les contribuables ne seraient guère disposés à payer à la fois un impôt communal

et un impôt régional, destiné lui également au financement de tâches communales, sur le plan supracommunal. Il apparaît donc clairement que le "volet fiscal" dont on parle en l'occurrence ne signifie pas un "impôt d'agglomération", dû par le contribuable, mais bien plutôt "un critère fiscal pour la répartition des charges et/ou pour la dotation de ressources de l'agglomération".

Le système légal part certes de l'idée que les contributions des communes à l'agglomération seront avant tout des participations à des charges déterminées. Toutefois, premièrement, les statuts pourraient ne prévoir qu'une seule clé de répartition (pas d'obligation de trouver des clés différentes pour chaque tâche, art. 32 al. 2 LAgg *a contrario*). Deuxièmement, on ne voit pas en quoi la loi empêcherait une solution consistant à doter l'agglomération de certaines ressources, assumées par les communes membres et calculées selon un critère fiscal et/ou de péréquation, ressources qui serviraient à financer les tâches de l'agglomération pour partie, le surplus étant réparti selon une ou des clés de répartition des charges.

S'agissant de l'exigence de prévoir la répartition des efforts en fonction de la capacité financière, elle correspond à une caractéristique essentielle du système en vigueur pour les relations financières entre toutes les communes du canton. En effet, à ce jour, la péréquation financière est purement indirecte, dans le sens qu'il n'existe pas de fonds péréquatif alimenté par les communes en fonction de leur capacité financière. C'est par le truchement des participations financières pondérées (en partie) par la capacité financière que s'opère aujourd'hui la péréquation entre les communes à forte et à faible capacité financière.

Les paramètres de mesure de la capacité financière sont au nombre de deux, soit l'indice et la classe, calculés conformément à la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (RSF 142.1). Toutefois, les possibilités d'aménager un système de répartition des charges sont plus nombreuses et dépendent de l'utilisation concrète qui est opérée dans les clés de répartition légales ou statutaires. En effet, on constate que sur le plan intercommunal, ce sont les mêmes critères qui sont utilisés, les paramètres statistiques étant soit utilisés tels quels, soit adaptés aux conditions particulières de la région.

En ce qui concerne finalement l'idée d'une mise en commun de ressources fiscales communales provenant des personnes morales, le Conseil d'Etat rappelle que cette question fait partie des éléments englobés dans le réexamen de la péréquation financière en cours, comme c'était également le vœu du Grand Conseil lors de la discussion du rapport no 49 sur le postulat no 236.99 Gilbert Cardinaux (loi sur les impôts communaux: pour une répartition intercommunale du rendement fiscal communal des personnes morales). Le système existant de la péréquation financière fera d'ailleurs prochainement l'objet d'une présentation de l'étude effectuée à ce sujet sur mandat du Conseil d'Etat par le professeur Bernard Dafflon de l'Université de Fribourg.

Il serait donc inopportun et en tout cas prématuré de mettre en place, sur le plan cantonal, des règles impératives dans ce domaine en ce qui concerne une région du canton, ce d'autant plus que la législation en vigueur donne à celle-ci de nombreuses possibilités pour aménager les relations financières entre les communes en tenant compte de la capacité financière et en utilisant des critères fiscaux.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter ce postulat.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat ont eu lieu ce jour.

Fribourg, le 15 mars 2004