Motion Jean-Noël Gendre/ Antoinette Romanens **N° 008.02**
Modification de la loi scolaire

Réponse du Conseil d'Etat

La proposition des députés Gendre et Romanens génère des incidences sur le plan pédagogique et organisationnel de l'école, sur la répartition des tâches entre le canton et les communes et sur l'assiette fiscale.

1. Incidences sur le plan pédagogique et sur l'organisation de l'école

Du point de vue de la pédagogie et de l'organisation de l'école, on peut estimer que les effets d'une telle modification seraient les suivants:

- Les compétences des commissions scolaires devraient impérativement être réexaminées, afin de respecter au mieux le principe de meilleure correspondance entre le cercle des décideurs et celui des payeurs. Ainsi, le transfert des charges financières devrait être accompagné d'un désenchevêtrement des compétences et d'une nouvelle répartition des tâches.

- Le corps enseignant dépendrait dès lors logiquement uniquement de l'Etat, ce qui en modifierait la gestion. Par exemple, le canton ne demanderait plus de préavis aux commissions scolaires en matière, notamment, d'engagements de personnel, de modifications de taux d'activité et de congés non payés. Les enseignantes et enseignants seraient engagés dans un cercle géographique plus étendu (district, pôle d'inspection, voire canton) et pourraient être déplacés en cas de fermeture de classe, de difficultés locales, ou plus simplement d'envie des enseignants de changer de degré ou de lieu. Le fait de pouvoir déplacer un enseignant dans une autre école simplifierait la procédure lors de fermetures de classe.

- Les auteurs de la motion souhaitent explicitement maintenir l'organisation du transport des élèves auprès des commissions scolaires locales, tout en transférant les charges financières au canton. Cette idée est contraire au principe de meilleure correspondance entre les cercles des décideurs et des payeurs. Si l'on voulait réserver cette compétence aux commissions scolaires, il faudrait alors que toute la charge financière y relative soit assumée par les communes. Afin d'éviter un accroissement des disparités entre les communes, la création de «pots communs régionaux des transports» serait sans doute nécessaire.

- Enfin, le décompte aux communes des frais afférents à l'école enfantine et à l'école primaire deviendrait sans objet.

2. Incidences sur la répartition des tâches entre le canton et les communes

La motion propose le transfert à l'Etat des frais de fonctionnement de la scolarité obligatoire, les communes conservant le financement des frais d'investissements. Aucune proposition de désenchevêtrement des tâches n'est faite. Or, les objectifs de la répartition des tâches, fixés dans le rapport No 251 relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes du 16 août 1995 (BGC 1995, vol. II, pp. 1995 ss.) sont les suivants:

- Maintien et renforcement de l'autonomie communale. Cet obj ectif postule le maintien des communes en tant que collectivités exerçant des attributions générales. Le fait de conférer aux communes des attributions suffisamment étendues leur permet d'imprimer une orientation générale à la politique communale. Cet objectif peut être atteint à la condition que les communes soient en mesure de tenir leur rôle de collectivité à vocation générale, c'est-à-dire d'offrir, quelle que soit leur grandeur, une large palette de prestations publiques. Des conditions nécessaires, tel que l'encouragement, voire le renforcement de la collaboration intercommunale, doivent être réalisées. Les mesures d'encouragement aux fusions de communes répondent à cette préoccupation.

- Accroissement de l'efficacité dans l'exécution des tâches. Cet objectif vise à renforcer la responsabilité financière et administrative de la collectivité chargée d'offrir une prestation publique. On parle à cet égard de «responsabilité budgétaire», tenant compte du fait qu'une maîtrise efficace des coûts d'une prestation publique ne peut être réalisée que par la collectivité qui en module l'offre et en supporte les coûts. En d'autres termes, l'on devrait parvenir ainsi à une meilleure adéquation des prestations de l'Etat aux besoins des citoyens.

- Eviter les imbrications de compétences. C'est particulièrement lorsque le droit cantonal ou fédéral délègue l'exécution de législations cantonales ou fédérales que le risque d'imbrication de compétences est le plus marqué. Un tel risque pourrait être, en partie, évité par un renforcement des compétences décisionnelles de la commune. Cet objectif doit parvenir à établir des responsabilités clairement délimitées. Pour cette motion en particulier, l'une des questions qui se posent est de savoir ce qu'il adviendrait des compétences réelles des commissions scolaires, dès lors que le financement des frais de fonctionnement de la scolarité obligatoire est entièrement assumé par l'Etat. Il y a là un travail de désenchevêtrement des compétences et de nouvelle répartition des charges à accomplir.

Si la motion était acceptée, on assisterait alors à une cantonalisation massive des tâches et des charges. Le respect du principe de subsidiarité et les avantages de la gestion de proximité, dont on fait souvent l'éloge, ne pourront qu'en souffrir.

3. Incidences sur l'assiette fiscale

Nous partons de l'idée que, si les motionnaires utilisent dans leur texte le terme «cote cantonale», ils visent en réalité le coefficient cantonal (art. 2 de la loi sur les impôts cantonaux directs, LICD ; RSF 631.1; décret y relatif pour 2002: RSF 632.12). A supposer donc qu'il soit décidé de renoncer à la répartition des charges sur les communes, le coût supplémentaire à la charge de l'Etat aurait pour conséquence d'augmenter le coefficient d'impôt cantonal. Cette augmentation devrait cependant être accompagnée d'une baisse correspondante pour les communes, dont la charge financière diminue; la réduction des coefficients communaux est également nécessaire pour éviter que le contribuable ait à supporter une augmentation de la charge fiscale globale.

Concrètement, il s'agirait pour le canton de renoncer à la part communale d'un ordre de 12 millions de francs pour le degré préscolaire, 84,5 millions de francs pour le degré primaire et 25,5 millions de francs pour le cycle d'orientation, soit au total quelque 122 millions de francs (comptes 2001).

Un problème fort délicat se pose en ce qui concerne la détermination concrète des modifications de coefficients d'impôts. On peut probablement écarter l'hypothèse consistant à diminuer le coefficient communal de manière identique et linéaire pour toutes les

communes, à concurrence de l'augmentation cantonale. L'établissement des critères de la pondération s'avérerait particulièrement ardu:

- Si l'on se base sur les économies réelles réalisées par les communes du fait que la tâche/charge est transférée à l'Etat, les communes à faible capacité devraient moins baisser leurs coefficients, motif pris qu'elles paient actuellement un montant plus faible par habitant (pot commun, classification).

- Si l'on se base en revanche sur la capacité financière des communes, le raisonnement pourrait être inverse: les communes à faible capacité devraient pouvoir baisser leurs coefficients dans une mesure plus importante que les communes à forte capacité financière.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer l'exigence d'une péréquation horizontale directe, dont le canton de Fribourg ne dispose pas à ce jour. Cet instrument permettrait de verser aux communes à faible capacité financière des montants non affectés et dont le financement serait assuré par un fonds alimenté par les communes à forte capacité financière. Cet élément-là (péréquation directe) aurait également un impact sur les coefficients communaux, mais dont l'importance ne dépendrait pas des économies réalisées par un transfert de tâches, mais de paramètres relatifs à la capacité financière.

On voit dès lors qu'il est quasiment impossible de réaliser l'idée des motionnaires (transfert de l'assiette fiscale) dans un seul domaine et sans revoir l'ensemble du système de péréquation.

A la suite de ces arguments, il convient encore de signaler que le transfert de tâches au canton devient de plus en plus souvent une solution avancée par certains face aux difficultés financières communales et permet ainsi de repousser des choix délicats à ce niveau. Cela représente un risque, car on évite de cette manière de se prononcer sur l'opportunité et le coût des différentes tâches communales. En transférant la facture au canton, on évite pour quelques années de discuter des questions de fond, tout en laissant croire que l'Etat peut continuer à tout entreprendre sans coûts supplémentaires. On laisse aussi entendre qu'une nouvelle répartition des tâches devrait nécessairement se traduire par une diminution des charges publiques globales, sans apporter de preuve concrète à cette affirmation.

Ainsi, la question du transfert des charges financières soulevée par la motion ne peut pas être traitée en dehors de l'examen global des objectifs, des priorités, des mesures à envisager dans le domaine de la répartition des tâches et de la péréquation horizontale.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.