



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Alfons Piller / Emanuel Waeber

M1124.11

Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17 juin 2011 (BGC 2011, p. 1769), les députés Alfons Piller et Emanuel Waeber sont d'avis que la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) (RSF 142.1), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, est défavorable en particulier aux communes financièrement faibles. Ils relèvent également que les communes situées dans les régions préalpines sont préjudiciées du fait du critère de densité utilisé dans la péréquation des besoins.

Afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques des communes de montagne, les motionnaires invitent le Conseil d'Etat à modifier la loi sur la péréquation en intégrant deux critères supplémentaires, prenant en considération la longueur des routes (critère infrastructurel) et l'altitude (critère géo-topographique). En outre, ils demandent d'anticiper la première évaluation du système de péréquation sans attendre le délai de trois ans fixé par la loi, arguant que la portée du nouveau système de péréquation est trop importante dans ses effets financiers.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, à l'argument selon lequel la péréquation financière intercommunale est défavorable particulièrement aux communes financièrement faibles qui se situaient en classe 6 dans le système de classification, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa réponse du 17 mai 2011 (BGC 2011, pp. 1343s.) à la question Jean-Louis Romanens (QA 3366.11).

Il rappelle notamment que le système péréquatif précédent (calcul de la capacité financière et de la classification des communes) ne distinguait pas, contrairement à la péréquation actuelle, les critères des ressources et ceux des besoins. Ainsi les communes financièrement faibles dans le système de classification se retrouvent, pour la plupart d'entre elles, également avec un indice du potentiel fiscal faible dans le système de péréquation des ressources ; cette situation s'explique principalement par le fait que dans la classification, le critère des ressources pesait déjà pour deux tiers dans le calcul de l'indice global de capacité financière.

Il rappelle également que, au même titre que dans le système de classification, les communes financièrement faibles sont bénéficiaires de la péréquation des ressources. Le montant global dont elles bénéficient directement – environ 25 millions de francs en 2011 financés par les communes contributrices – équivaut au montant global dont bénéficiaient les communes bénéficiaires du système de classification. En complément, l'instrument de la péréquation des besoins octroie un montant supplémentaire de 50 % de celui des ressources – soit environ 12,5 millions de francs en 2011 financés exclusivement par l'Etat – à l'ensemble des communes en fonction de critères mesurant leurs besoins.

En ce qui concerne la péréquation des besoins, les deux critères complémentaires proposés par les motionnaires doivent être analysés individuellement et dans leur pondération.

Critère infrastructurel de longueur des routes communales

Le Conseil d'Etat rappelle que, tant au sein du Comité de pilotage que lors des délibérations du Grand Conseil, la longueur des routes communales comme nouveau critère des besoins a été préconisée. La difficulté de son utilisation en l'état était la disponibilité de statistiques fiables. Le 8 mars 2010, le Service des ponts et chaussées a sollicité les communes afin d'établir un inventaire exhaustif de leur réseau routier communal. Après plusieurs rappels auprès des communes dont les données n'avaient pas été fournies ou étaient lacunaires, il s'avère que cet inventaire, en phase de contrôle, devrait être disponible au printemps 2012 ; il pourra faire l'objet d'un nouveau critère des besoins après la première évaluation du système.

Par contre, ce critère proposé par les motionnaires doit être rattaché à un groupe de dépenses. En effet, le poids relatif de chacun des critères partiels des besoins est calculé en fonction du groupe de dépenses communales représentatives du critère (art. 13 LPFI). Dans ce sens, la pondération du critère de longueur des routes communales serait déterminée en fonction des dépenses communales nettes de la fonction comptable 6 Transports et communications par rapport à l'ensemble des autres groupes de dépenses prises en compte. Cela pourrait entraîner des effets qui devront être analysés une fois l'ensemble des données fournies par les communes.

Critère géo-topographique de l'altitude

A contrario du critère infrastructurel du réseau routier, le critère géo-topographique de l'altitude pose la question de sa pertinence pour les raisons suivantes.

En premier lieu, la logique du système veut que le calcul de l'indice partiel des besoins mette en relation une variable explicative (par exemple le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire) avec un besoin expliqué et identifié (les dépenses scolaires). Dans cette optique, quel serait le lien de causalité entre l'altitude et une tâche communale ? En d'autres termes, quels seraient les besoins communaux représentatifs du critère d'altitude ?

Deuxièmement, quelle serait l'altitude limite de référence à prendre en compte ? Ainsi, par exemple, pour les communes de montagne, les montagnes elles-mêmes ou les alpages n'étant pas des causes de dépenses communales d'entretien ou d'infrastructures, l'utilisation de l'altitude médiane¹ ne reposerait sur aucun besoin particulier. Devrait-on alors se référer à l'altitude médiane des zones habitées ? Comme exprimé ci-dessus, il s'avère difficile de déterminer les dépenses représentatives de ce critère.

Les motionnaires mentionnent la péréquation financière entre les cantons pour argumenter l'intégration de ce critère géo-topographique également dans la péréquation financière intercommunale. A cet égard, les réserves émises alors par les experts concepteurs de la péréquation

¹ La médiane ou valeur centrale partage l'ensemble des n valeurs observées (et ordonnées selon leur grandeur) en deux moitiés de taille égale, l'une comprenant les valeurs supérieures à la médiane, l'autre les valeurs inférieures à celle-ci. Si n est impair, la médiane correspond à la valeur située au centre de l'ensemble; si n est pair, la médiane se situe entre les deux observations situées au centre de l'ensemble.

intercantonale aboutissaient au constat que le critère d'altitude n'avait ni logique, ni cohérence en termes de finances publiques :

"(...) *Pour ce qui concerne la compensation topo-géographique des charges, on ne peut éviter la suspicion qui veut que les critères ont été choisis de manière à favoriser certains cantons alpins par rapport à la situation actuelle. Nous ne comprenons pas par ex. pourquoi le critère « surface de terrain située à plus de 1080 m d'altitude » a été pondéré de 50 pour cent. Le choix de l'altitude (médiane)² en tant que limite peut se justifier, mais il ne se justifie pas de traiter sur un pied d'égalité toutes les surfaces qui dépassent cette altitude. Quelles sont les charges supplémentaires que les glaciers ou les versants alpestres font courir aux cantons ?*"³

Anticipation de la première évaluation

L'évaluation d'un système de péréquation nécessite un minimum de recul pour en analyser la pertinence de ses critères et ses effets financiers. Anticiper cette évaluation après une seule année d'application ne permettrait aucunement cette analyse. L'avant-projet de loi prévoyait d'ailleurs que la première évaluation devait intervenir au plus tard après cinq ans d'application. Par amendement, la Commission parlementaire, représentée notamment par des député-e-s membres d'exécutifs communaux, a proposé à l'unanimité d'anticiper cette première évaluation après trois ans. L'Association des communes fribourgeoises avait par ailleurs soutenu la proposition du Conseil d'Etat (première évaluation après cinq ans) lors de la consultation sur l'avant-projet.

De plus, d'autres éléments, qui pourraient avoir des incidences financières sur les communes (augmentation des dépenses, modifications légales, transferts de tâches et de charges entre Confédération, cantons et communes, etc.), doivent être pris en considération dans cette évaluation. Dans ces conditions, seule une analyse effectuée sur une période minimale de trois ans permettra d'en saisir la portée objective des effets financiers.

Enfin le Conseil d'Etat rappelle que la disposition légale prescrivant des évaluations périodiques du système de péréquation (art. 20 LPFI) permet à cette loi d'être évolutive. Cela suppose notamment que la pertinence des critères retenus, voire que l'intégration de nouveaux critères (par exemple un indicateur de l'aide sociale) seront examinés dès la première évaluation afin de corriger les éventuelles distorsions constatées.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion.

8 mai 2012

² Note de la traduction : La traduction du rapport dont est tirée cette citation mentionne la notion de « altitude moyenne » alors que la version originale en allemand indique « Medianhöhe », soit « altitude médiane ». Ces deux notions n'étant pas identiques, c'est la notion du texte original en allemand qui doit être prise en compte.

³ FREY, R.L., Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, 14 mai 2001, pp. 16-17