

Reprise du système de péréquation par les associations de communes et ententes intercommunales

Question

Le Conseil d'Etat a rappelé aux associations de communes et aux ententes intercommunales le délai de deux ans, au terme duquel elles doivent revoir la clé de répartition des charges si celle-ci utilise un critère du système de péréquation actuel (soit la classification, soit l'indice de capacité financière).

La loi sur la péréquation ne prévoit pas une reprise automatique du nouveau système qui permettrait de remplacer le principe du système péréquatif utilisé actuellement.

Certaines associations de communes ont investi des montants importants tout en sachant que la répartition des charges se ferait avec un système de péréquation. Ces investissements grèvent de manière importante les charges à répartir des associations. L'abandon pur et simple du système péréquatif dans la clé de répartition remettrait en cause la décision des différentes assemblées de délégués qui avaient opté pour une répartition tenant compte d'un système péréquatif lors de la prise de décision d'investir.

Le montant pris en considération pour la péréquation horizontale n'inclut pas les frais répartis dans les associations de communes en tenant compte des classes du système actuel. Une nouvelle clé de répartition des charges des associations ne tenant pas compte du nouveau système aurait des conséquences importantes pour certaines communes et diminuerait considérablement l'effet de la nouvelle loi. Il est important de rappeler que la nouvelle loi doit permettre de gommer sensiblement l'écart entre les différentes communes, ce qui favoriserait aussi les fusions de communes.

- Le Conseil d'Etat permettra-t-il aux associations de communes qui ont fait des investissements de laisser tomber une part péréquative dans la clé de répartition alors que ce principe a été adopté lors de la décision d'investir ?
- Est-ce que dans ce cas la nouvelle clé de répartition ne tenant pas compte d'un système de péréquation serait légale ?

Le 30 avril 2010

Réponse du Conseil d'Etat

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) prévoit un délai échéant le 31 décembre 2012 pour adapter les actes de collaboration intercommunale utilisant un critère de répartition des charges relevant de la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (RSF 142.1).

Comme le relève le député Christian Ducotterd, le législateur a porté son choix sur un système sans « solution par défaut », solution qui aurait été applicable si, à l'échéance du délai, aucune nouvelle règle n'avait été adoptée par les communes. Tant la commission parlementaire que le Conseil d'Etat s'étaient ralliés à cette solution proposée par la voie de l'amendement, car elle avait paru, en définitive, à la fois plus souple et plus respectueuse de l'autonomie communale (BGC 2009 pp. 1948ss).

En effet, si des statuts prévoient par exemple que les charges sont réparties entre les communes membres à raison de 50 % selon le chiffre de la population dite légale et de 50 % selon ce chiffre pondéré par l'indice de capacité financière, l'application de la solution par défaut initialement prévue par le projet de loi n'aurait pas permis de répartir une part plus ou moins élevée (par exemple 75 %, voire 100 % ou alors seulement 25 %) des charges selon le chiffre de la population dite légale pondéré par l'indice du potentiel fiscal.

Comme le relève l'intervenant, les calculs sur les incidences financières de la LPFI ne prennent pas en compte l'effet des différentes collaborations intercommunales. On ne peut dès lors guère affirmer que le choix de clés de répartitions intercommunales faisant abstraction de critères péréquatifs diminuerait l'effet de la nouvelle loi. Certes, l'application ou non de critères péréquatifs aurait des conséquences financières, mais on peut supposer que, sur l'ensemble du budget communal, l'impact d'une ou plusieurs clés de répartition différentes n'atteindrait pas des proportions telles que cela pourrait réduire à néant les effets de la LPFI. Les incidences de la LPFI dans les flux financiers Etat–communes seront probablement bien plus importantes pour les communes que les incidences des collaborations intercommunales.

Les statuts révisés des associations de communes concernées devront être votés par les communes membres. Etant donné qu'il s'agit de modifications essentielles, elles devront être adoptées par les trois quarts des communes réunissant en outre les trois quarts de la population dite légale de l'ensemble des communes membres. La révision statutaire devra être approuvée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (art. 113 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes [RSF 140.1], ci-après : LCo). L'autorité cantonale contrôle en principe les actes communaux soumis à approbation sous l'angle de la légalité uniquement (art. 149 al. 1 LCo); exceptionnellement, un contrôle sous l'angle de l'opportunité est possible aux conditions prévues à l'article 149 al. 2 LCo.

Dès lors, on peut répondre comme suit aux questions posées par l'intervenant :

1. Le législateur ayant laissé aux communes le libre choix des critères de répartition des charges, l'autorité d'approbation des actes de collaboration intercommunale doit en principe délivrer l'approbation si les actes sont conformes au droit.
2. Force est d'admettre qu'une nouvelle clé statutaire qui abandonnerait la péréquation intercommunale ne violerait pas pour autant la loi. Le Conseil d'Etat part cependant de l'idée que les communes ne se laisseront pas guider par le seul critère de la légalité, mais aussi par ceux de la solidarité et de l'équité. Au vu des discussions déjà entamées dans les communes et compte tenu du délai transitoire de plus de deux ans encore disponible, le Conseil d'Etat est convaincu que les solutions qui seront finalement adoptées seront non seulement conformes au droit, mais également équilibrées.

Fribourg, le 6 juillet 2010