

Règlement

sur l'encouragement aux fusions de paroisses

Rapport explicatif du Conseil exécutif à l'Assemblée des délégués

Remarques préliminaires

Dans sa réponse du 10 septembre 2009 au postulat de Messieurs Claude Schenker et Ferdyn Bucher, le Conseil exécutif s'était déclaré favorable aux fusions de paroisses pour quatre raisons essentielles :

- a) les nombreuses **fusions de communes** n'ont pas manqué de susciter des interrogations sur l'avenir des paroisses et de leur maintien dans les structures actuelles. Les fusions de communes ont amené des chevauchements entre paroisses et communes qui ont compliqué singulièrement les administrations. Ainsi, n'est-il pas rare de compter plusieurs communes pour une paroisse ou l'inverse. A une époque où il s'agit de simplifier les structures administratives, l'idée de soutenir les fusions de paroisses a fait naturellement son chemin. Pensons aux problèmes du contrôle de l'habitant ou de la perception des impôts de paroisse ;
- b) la constitution **des unités pastorales** a été un premier pas vers un rapprochement des paroisses grâce aux tâches assumées en commun tant financièrement que pastoralement par les paroisses concernées. Les Conseils de paroisse apprennent ainsi à partager leurs compétences, leurs charges et leurs soucis de gestion. La constitution de l'unité pastorale a naturellement amené un transfert de tâches du Conseil de paroisse au Conseil de gestion (Comité de direction) de cette Unité pastorale. La réduction du nombre de prêtres postule également un regroupement des paroisses ; il n'est pas raisonnable qu'un Curé-modérateur d'une grande Unité pastorale consacre plusieurs soirées par mois à fréquenter les séances des Conseils paroissiaux.
- c) Le **désintéressement des paroissiens** aux affaires de leur paroisse s'est accru ces dernières années ; le Conseil exécutif n'avait encore jamais enregistré autant de démissions de conseillers de paroisse en deux ans. Cette situation amène naturellement plusieurs questions sur les difficultés de remplacer les démissionnaires. Sous cet angle, une fusion des paroisses devrait amener un potentiel de candidats plus important. Parallèlement, il est aussi recommandé de mieux expliciter les compétences et les responsabilités des Conseillers de paroisse.
- d) La **situation financière** des paroisses s'est aussi péjorée ces dernières années. Grâce à la fusion, les paroisses pourraient faire de sensibles économies en même

temps qu'elles pourraient améliorer leur efficacité. La fusion pourrait aussi amener un personnel paroissial mieux formé et plus à même de maîtriser les procédures comptables. L'expérience a en effet démontré quelques carences en matière de gestion comptable. Plusieurs paroisses, il est vrai, disposent de moyens très restreints en personnel sans parler de l'apport indispensable du bénévolat.

Lors de la séance de l'Assemblée des délégués du 4 décembre 2009, la réponse du Conseil exécutif au postulat Schenker/Bucher a été favorablement accueillie. Sur cette base, le Conseil exécutif a élaboré un projet de règlement visant à favoriser les fusions de paroisses. Ce projet a été soumis aux paroisses du 15 février au 15 avril (délai prolongé au 30 avril).

Résultats de la consultation des paroisses

Sur les 135 paroisses que compte actuellement le Canton de Fribourg, 98 d'entre elles ont répondu à la consultation dont une bonne cinquantaine n'a pas eu d'observations particulières. Plusieurs remarques de fond, tout à fait pertinentes, ont été faites qui ont amené le Conseil exécutif à remettre l'ouvrage sur le métier afin de présenter un projet cohérent. Nous donnons ci-après les observations essentielles et la position du Conseil exécutif.

Quant aux remarques que les paroisses ont faites sur les articles, nous les commenterons directement lors de la présentation des articles.

I. Observations générales des paroisses

1. Montant de la subvention octroyée lors de la fusion

La subvention proposée est trop faible et n'inciterait pas à la fusion. Voilà ce qu'ont déclaré de nombreuses paroisses, ajoutant toutefois qu'elles n'entendaient pas offrir à la Corporation des moyens financiers plus importants.

Lorsqu'il avait présenté son rapport sur le postulat Schenker/Bucher, le Conseil exécutif avait donné les grandes lignes du projet d'encouragement aux fusions de paroisses. Il savait déjà que les montants proposés ne seraient pas vraiment attractifs et qu'il ne faudrait surtout pas les comparer avec ceux versés par l'État lors des fusions de communes, ni même avec ceux que versera par exemple la Corporation cantonale jurassienne.

Le Conseil exécutif avait rappelé que la Corporation n'avait pas de moyens financiers propres et qu'elle dépendait totalement des paroisses. Cela signifiait que les propositions devaient être raisonnables, sans quoi elles pouvaient être refusées. D'autre part, il n'est pas prouvé que des moyens peu importants n'aient aucun impact sur les fusions; diverses paroisses accueilleront certainement favorablement les montants qu'elles pourraient toucher, quels qu'ils soient.

Les observations des paroisses ont toutefois amené le Conseil exécutif à reconsidérer ses propositions de subvention. En effet, il a constaté que les petites paroisses, dont le nombre de catholiques était nettement inférieur à 500, toucheraient une très petite subvention, à savoir entre Fr. 1'500 et Fr. 2'500, ce qui est naturellement peu attractif. D'autre part, les paroisses aisées risquaient de toucher une subvention nettement inférieure à Fr. 5'000 à cause de la pondération de la subvention par l'indice de potentiel fiscal (IPF). Or, il est important d'amener également à la fusion des paroisses en bonne santé financière.

En conséquence, le Conseil exécutif propose, tout en maintenant le montant de Fr. 10 par paroissien pour un maximum de 500 paroissiens, une subvention minimale pour toutes les paroisses de Fr. 5'000, ce montant étant pondéré par l'indice de potentiel fiscal. Plusieurs paroisses toucheront ainsi un montant supérieur à Fr. 5'000 grâce à leur faible indice de potentiel fiscal et au nombre de paroissiens supérieur à 500 (exemples sous commentaires de l'article 2, p.3). D'autre part, afin d'amener plusieurs paroisses à la fusion, le Conseil exécutif propose de verser, pour chaque fusion, un montant de Fr. 2'000 pour une fusion à trois paroisses, de Fr. 4'000 pour une fusion à quatre paroisses, de Fr. 6'000 pour une fusion à cinq paroisses, etc.

2. Pondération de la subvention de base par l'inverse de l'indice de potentiel fiscal

Le Conseil exécutif le reconnaît d'emblée, comme l'ont fait quelques paroisses : l'indice de potentiel fiscal (IPF) n'a pas encore été adopté par l'Assemblée des délégués. Il constitue un nouvel indice reposant sur le règlement qui vous est soumis. La base légale y est donc et il n'y a aucun problème juridique de ce point de vue-là.

Cet indice est également celui qui sera proposé lors de la révision du statut de la Corporation pour calculer la nouvelle péréquation financière. D'aucuns soutiennent donc que c'est forcer la main des délégués que d'introduire ce nouvel indice à l'occasion du règlement sur l'encouragement aux fusions de paroisses, car ceux-ci n'oseront pas s'opposer à ce nouvel indice dans la mesure où ils l'auront déjà accepté lors de l'adoption du présent règlement.

A cet argument, le Conseil exécutif en oppose deux :

- d'abord, l'Assemblée des délégués reste souveraine face à la proposition d'appliquer un nouvel indice de pondération ;
- ensuite, l'indice de potentiel fiscal présente les avantages suivants par rapport à l'indice actuel pratiqué par la Caisse des ministères :
 - il est plus proche de la réalité de chaque paroisse ;
 - il est calculé chaque année sur une moyenne de 3 ans, ce qui évite des écarts importants d'une année à l'autre ;
 - il amène une plus grande solidarité entre paroisses aisées et paroisses moins aisées ;
 - il prend en compte les résultats détaillés des impôts de chaque paroisse au lieu de tabler uniquement sur des résultats globaux.

C'est pourquoi, le Conseil exécutif vous soumet aujourd'hui ce nouvel indice. Au cas où l'Assemblée des délégués le refuserait, c'est alors l'indice de la Caisse des ministères qui serait appliqué pendant toute la période de fusion des paroisses, soit jusqu'à fin 2015.

Plusieurs paroisses se sont aussi demandé s'il était nécessaire de pondérer la subvention de base puisque celle-ci tombait de toute façon dans la nouvelle paroisse issue de la fusion. C'est oublier que la pondération permet justement de tenir compte des écarts très sensibles entre paroisses pauvres d'une part et d'aider davantage les plus pauvres par rapport à celles plus aisées d'autre part. C'est là aussi une forme de solidarité.

3. Buts du règlement

Quelques paroisses ont relevé que ce projet de règlement ne prenait pas en compte les aspects pastoraux, ni l'activité des répondants pastoraux. A ce sujet,

il faut rappeler que le but de ce règlement est d'offrir une aide financière aux paroisses en cas de fusion et non de traiter les aspects pastoraux. Cela ne signifie pas que le Conseil exécutif est insensible à ces aspects-là, mais l'aide aux répondants pastoraux est d'abord du ressort des Conseils pastoraux à l'intérieur des unités pastorales. Naturellement, le Conseil exécutif ne manquera pas de continuer à apporter son aide dans tous les secteurs d'activité des paroisses.

4. Les économies financières par les fusions

Certaines paroisses estiment que les fusions n'apporteront aucune économie financière ; elles coûteront même plus cher, car il faudra payer le personnel, alors qu'il est souvent bénévole aujourd'hui.

Le Conseil exécutif voit les choses sous un autre angle. D'abord, des économies sont tout à fait possibles grâce à la concentration des tâches de secrétariat ou de comptabilité. L'internet et l'informatique permettent de simplifier les procédures tant administratives que comptables. D'un autre côté, les fusions peuvent amener une plus grande efficacité de l'administration si celle-ci est bien organisée et bien formée. L'investissement devient alors productif.

5. L'imposition de fusions de paroisses

La proposition a également été faite d'imposer la fusion à des paroisses récalcitrantes, c'est-à-dire à des paroisses en difficulté qui ne prendraient pas les mesures appropriées.

Pour l'heure, le Conseil exécutif n'entre pas en matière sur des fusions forcées. L'État n'a pas décidé une telle mesure pour les fusions de communes. Le Conseil exécutif entend obtenir des résultats par des arguments convaincants et une aide ponctuelle. Avant d'imposer une fusion, dont les résultats pourraient être aléatoires, une paroisse peut être mise sous tutelle de la Corporation pendant un certain temps ou se voir imposer des mesures urgentes.

6. La mise sur pied de cours de formation pour Conseillers de paroisse

Plusieurs paroisses, pas vraiment convaincues par les fusions, pensent que le Conseil exécutif devrait d'abord mettre sur pied des cours de formation de base pour les Conseillers de paroisse et le personnel paroissial.

L'un n'empêche pas l'autre et le Conseil exécutif y a déjà songé puisqu'il a inscrit au plan de législature des séminaires destinés les uns aux conseillers de paroisse et les autres au personnel paroissial. Il est en effet convaincu qu'on peut améliorer la gestion des paroisses en formant mieux les personnes responsables et les comptables de la paroisse. Des cours sont envisagés dès l'année 2011.

7. La perte d'autonomie des paroisses

Le Conseil exécutif pense au contraire qu'une fusion renforce l'autonomie de la nouvelle paroisse grâce à sa plus grande cohésion, à sa plus grande force, à ses plus grands moyens et à sa plus grande efficacité. Une paroisse qui n'est plus en mesure de se gérer perd son autonomie, car elle doit avoir recours de plus en plus à des aides extérieures.

8. Autres observations

Le Conseil exécutif précise encore que les bénéfices curiaux n'interviennent pas dans la convention de fusion, mais font l'objet de conventions séparées traitées par la Commission de surveillance des bénéfices curiaux.

Quant au solde éventuel du fonds de fusion, il sera naturellement redistribué aux paroisses si aucun autre but louable ne se présente dans leur intérêt.

9. Documents mis à disposition par le Conseil exécutif

Le Conseil exécutif mettra à disposition des paroisses un exemplaire de convention-type, ainsi qu'une check-list des tâches à accomplir en cas de fusion.

II. Commentaires particuliers sur les articles

Article premier : principe

Cet article premier définit le but essentiel du projet de règlement ; il fonde la compétence de la Corporation à favoriser les fusions de paroisses au moyen d'une aide financière. Le terme « notamment » signifie que la Corporation ne se limitera pas à une aide financière, mais qu'elle se mettra réellement à disposition, par le Conseil exécutif, pour favoriser les fusions. L'alinéa 2 précise la durée de la mise à disposition du fond de fusion ; le Conseil exécutif entend prendre en compte la dernière convention de fusion au 31 décembre 2015 afin de concentrer les efforts de fusion dans un laps de temps raisonnable.

Article 2 : montant de l'aide

Compte tenu des faibles moyens financiers de la Corporation cantonale, le montant de l'aide a dû être limité à Fr. 10 par paroissien pour un maximum de 500 paroissiens. Cependant, comme déjà mentionné au début de ce rapport, toutes les paroisses participant à une fusion toucheront au moins Fr. 5'000. Et les paroisses moins aisées toucheront plus de Fr. 5'000 si le nombre de paroissiens est proche ou supérieur à 500 et leur indice de potentiel fiscal inférieur à 1. D'autre part, afin d'amener le plus grand nombre de paroisses à la fusion, il est proposé d'accorder à toute fusion un montant supplémentaire de Fr. 2'000 pour une fusion à 3 paroisses, de Fr. 4'000 pour une fusion à 4 paroisses, de Fr. 6'000 pour une fusion à 5 paroisses, etc.

Un exemple suffit à faire cette démonstration.

Trois paroisses fusionnent :
A a 300 paroissiens et un indice de potentiel fiscal de 0,80
B a 350 paroissiens et un indice de potentiel fiscal de 1,20
C a 1200 paroissiens et un indice de potentiel fiscal de 0,65

Subvention acquise :
A : $300 \times 10 \times 0,80 = \text{Fr. } 3'750$, porté à Fr. 5'000
B : $350 \times 10 \times 1,20 = \text{Fr. } 2'916$, porté à Fr. 5'000
C : $500 \times 10 \times 0,65 = \text{Fr. } 7'692$, montant garanti

Montant supplémentaire pour une fusion à 3 paroisses (nouvelle paroisse D) : Fr. 2'000

Subvention totale pour cette fusion : Fr. 5'000 + Fr. 5'000 + Fr. 7'692 + Fr. 2'000 = **Fr. 19'692**

Enfin, pour ne pas avoir à calculer plusieurs fois le montant de l'aide, la date déterminante retenue a été celle de la dernière assemblée de paroisse qui a adopté la convention.

Article 3 : calcul de l'aide en cas de fusions successives

C'est ce même principe qui a été retenu en cas de fusion de communes : une paroisse ne peut pas participer à deux aides financières lors de deux fusions successives. Mais elle intervient normalement pour calculer le montant supplémentaire accordé selon le nombre de paroisses qui fusionnent.

Exemple :

Reprenons l'exemple ci-dessus de l'article 2. La nouvelle paroisse D fusionne avec deux autres paroisses E (600 paroissiens et un IPF de 0,80) et F (900 paroissiens et un IPF de 1,20). Le calcul de la subvention se fera ainsi.

Paroisse D : 0 Fr.

Paroisse E : $500 \times \text{Fr. } 10 : 0,80 = \text{Fr. } 6'250$

Paroisse F : $500 \times 10 : 1,20 = \text{Fr. } 4'166$ élevés à Fr. 5'000

Subvention supplémentaire pour une fusion à 3 paroisse : Fr. 2'000

Subvention totale pour cette fusion : Fr. 0 + Fr. 6'250 + Fr. 5'000 + Fr. 2'000 = Fr. 13'250.

Article 4 : procédure

La procédure doit être simple tout en respectant les compétences des diverses autorités. Il y a ainsi quatre paliers : la convention est d'abord acceptée par tous les conseils de paroisse concernés ; elle est ensuite soumise au Conseil exécutif qui donne son préavis et établit le montant prévisible de la subvention ; si ce préavis est positif, les paroisses peuvent alors soumettre à leurs assemblées respectives le projet définitif. Après que le Conseil exécutif a accepté définitivement la convention, celle-ci est transmise à l'autorité diocésaine qui statue sur la fusion et entérine la date de l'entrée en vigueur de la convention.

Article 5 : versement de l'aide

Si le fonds de fusion est suffisant, l'aide financière est versée dans les 3 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la convention ; s'il n'est pas suffisant à payer les dernières subventions, en raison des nombreuses fusions, le versement de celles-ci est différé jusqu'à ce que le fonds soit à nouveau suffisamment alimenté.

L'ordre du versement des subventions suit l'ordre chronologique de l'adoption des conventions : la date de la dernière assemblée de paroisse qui a accepté la convention.

Article 6 : fonds d'encouragement aux fusions

Lors de la dernière assemblée des délégués de la Caisse des ministères, le 17 mars 2010, le transfert du montant de Fr. 130'000 du bilan de la Caisse des ministères à celui de la Corporation a été accepté. Il faut rappeler que ce montant de Fr. 130'000 ne pouvait pas être utilisé, faute de règlement permettant le prélèvement.

Lors de l'examen du budget 2010, les délégués de la Corporation cantonale ont accepté l'inscription d'un montant de Fr. 50'000. Le Conseil exécutif propose de poursuivre cette opération jusqu'au budget 2016 en continuant à inscrire chaque année un montant de Fr. 50'000. Les paroisses devraient pouvoir supporter cette charge financière.

D'autre part, il propose également de faire bénéficier le fonds de fusion de la moitié de l'excédent annuel des produits jusqu'aux comptes 2015, mais au maximum de Fr. 50'000 par année. Le fonds a déjà reçu un excédent de Fr. 50'000 des comptes 2009.

Si les propositions du Conseil exécutif étaient acceptées, le fonds à disposition pourrait se monter au minimum à Fr. 530'000. Si l'on y ajoute la moitié des éventuels excédents de produits des comptes, il est raisonnable de tabler sur un fonds de l'ordre de Fr. 600'000.

Le Conseil exécutif souhaite concentrer les efforts de fusions jusqu'à la fin de l'exercice 2015 (les dernières subventions tombant en 2016) de façon à ce que les paroisses examinent sans délai les possibilités de fusion.

Article 7 : Gestion du fonds

Le fonds sera naturellement géré par le Conseil exécutif qui aura toutes les données nécessaires pour établir le montant des subventions et les verser selon les disponibilités.

Article 8 : Dispositions finales

Comme déjà expliqué ci-dessus, l'Assemblée des délégués de la Caisse des ministères a approuvé ce transfert de Fr. 130'000 du bilan de la Caisse à celui de la Corporation cantonale le 27 mars dernier. Le transfert sera effectif dès l'adoption du présent règlement.

Article 9 : Référendum

Conformément à l'article 59 du statut du 14 décembre 1996 des Corporations ecclésiastiques catholiques du Canton de Fribourg, ce règlement est soumis au référendum facultatif.

Article 10 : Entrée en vigueur

Afin de pouvoir prendre en compte la fusion des paroisses d'Estavayer-le-Gibloux et de Villarod, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, le Conseil exécutif propose l'entrée en vigueur du règlement avec effet rétroactif à cette date.

Par contre, il ne voit pas comment il serait possible de prendre en compte une fusion dont l'entrée en vigueur s'est faite avant le 1^{er} janvier 2010.

Le Conseil exécutif vous recommande d'accepter ce projet de règlement qui va dans le sens d'une amélioration des structures paroissiales.

Fribourg, le 10 juin 2010

Au nom du Conseil exécutif

Le Président :

Jean-Paul Brügger

Le Secrétaire général :

Hans Rahm