

Fribourg International
Safe Gallery, 15 .11.2007, 17h00

« Les finances cantonales et la politique fiscale du canton de Fribourg »

Conférence de Claude Lässer, Conseiller d'Etat, Directeur des finances

**Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,**

Slide 1

Permettez-moi, en préambule à mon intervention, de vous saluer très cordialement et de vous remercier pour votre invitation que j'ai très volontiers acceptée. J'espère que mes propos correspondront à vos attentes, si ce n'est quant au contenu, à tout le moins, pour ce qui est du sujet !

Les organisateurs de cette rencontre m'ont demandé de m'exprimer sur le thème des finances cantonales et de la fiscalité. Je pourrais résumer en disant que, pour le moment au moins, nos finances sont saines, en comparaison intercantonale, vont même bien, que l'on baisse l'impôt chaque année et que, sur le principe, le Gouvernement souhaite continuer dans cette voie. Et l'on pourrait clore la question !

Ce serait évidemment un peu court, parce qu'il y a tout de même des questions récurrentes, pour n'en citer qu'une : « Pourquoi ne baisse-t-on pas l'impôt à Fribourg de manière massive » en vue d'attirer les gros revenus dans notre canton, pourquoi n'essaie-t-on pas de faire de Fribourg, le Zoug romand ? C'est en tout cas le genre de question que me posent régulièrement les représentants des médias.

Slide 2

Pour pouvoir répondre à cette question et pour tenter de faire comprendre la problématique fribourgeoise, il y a donc lieu, en préambule, de mettre à plat un certain nombre de notions et de règles, qui constituent notre cadre de travail, notamment dans le domaine financier et fiscal.

Je commencerai donc mon exposé en expliquant ce cadre général et je continuerai en expliquant, de façon simple – c'est en tout cas mon ambition – notre système fiscal. Je poursuivrai ensuite par rappeler les actions de ces dernières années en matière fiscale et j'aborderai dans ce contexte la question de savoir si nous payons trop d'impôt comme on l'entend souvent. J'évoquerai ensuite notre situation financière et l'évolution de ces dernières années tout en prolongeant la question sur les perspectives de législature. Enfin, je terminerai en évoquant les conclusions à en tirer en matière fiscale.

Au terme de mon exposé, je serai bien évidemment à disposition pour tenter de répondre à vos questions.

De quelques notions comptables

Slide 3

L'Etat de Fribourg tient un compte de fonctionnement, ainsi qu'un compte d'investissements, l'addition des deux donnant le « compte administratif » de l'Etat. Les investissements se retrouvent dans le fonctionnement sous forme d'amortissements. Soit dit en passant, la règle est que nous devons amortir les investissements à hauteur de 10% sur la valeur résiduelle et cela dès la première dépense engagée (contrairement au secteur privé), l'amortissement s'étendant sur un maximum de 20 ans. Les subventions aux investissements des communes doivent, elles, être amorties à 100%, puisque les investissements

concernés ne sont pas portés au bilan de l'Etat. Il est clair qu'il y a des exceptions, notamment, en matière d'équipements informatiques, de véhicules ou encore d'équipements qui sont amortis beaucoup plus rapidement que les autres investissements.

De quelques notions constitutionnelles et légales

Slide 4

La Constitution fribourgeoise, dans son article 83, indique que :

Al.1 L'état équilibre son compte de fonctionnement.

Al.2 Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.

Al.3 Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.

Pour appliquer ces principes, la Loi sur les finances de l'Etat prévoit :

Slide 5

Art. 40a

Al.1 L'Etat équilibre son compte de fonctionnement.

Al.2 Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels.

Al.3 Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes. A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation

du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels.

C'est donc presque la reprise de la Constitution, avec un détail (d'importance) sur les conséquences éventuelles (alinéa 3).

Slide 6

Art. 40b

Al.1 En cas de situation conjoncturelle difficile, le déficit du budget de fonctionnement peut atteindre 2% au plus du total des revenus avant imputation internes.

Al.2 La situation conjoncturelle peut être considérée comme difficile notamment en cas de récession entraînant une augmentation importante du chômage ou une baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.

Al.3 Le Conseil d'Etat détermine, lors de la fixation des objectifs budgétaires annuels, la mesure dans laquelle une situation conjoncturelle difficile peut être prise en considération.

Al.4 Le règlement d'exécution fixe les indicateurs permettant d'évaluer la situation conjoncturelle et les limites à partir desquelles il est possible de s'écarter de la règle de l'équilibre.

Slide 7

Art. 40c

Al.1 En cas de besoins financiers exceptionnels, par décision du Grand Conseil prise à la majorité de ses membres, le déficit du budget de fonctionnement peut être porté au-delà de la limite fixée à l'art. 40b al.1.

Al.2 Sont considérés comme exceptionnels des besoins financiers :

- a) causés par des catastrophes ou d'autres événements et situations présentant un caractère exceptionnel**
- b) dont le coût net total excède 1% du total des revenus avant imputations internes.**

Slide 8

Art. 40d

Al.1 Le déficit du compte de fonctionnement, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant.

Al.2 Si le compte de fonctionnement est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus.

Al.3 Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.

Si je résume, on peut dire que :

- a) l'Etat a l'obligation d'équilibrer son budget de fonctionnement (y compris les amortissements des investissements).**
- b) Un déséquilibre n'est accepté qu'en cas de problèmes conjoncturels. Et encore ! Le déficit peut être au maximum de 2% des recettes. Soit un peut de 50 millions.**
- c) Dans ce dernier cas, le déficit doit être récupéré dans les 5 ans !**

Cela signifie que, si je veux faire un gros « coup » fiscal et baisser l'impôt de manière très importante, je ne peux le prévoir qu'en réduisant les prestations de l'Etat ! Compte tenu notamment de l'évolution démographique du canton, systématiquement en-dessus de la moyenne suisse, c'est quasiment mission impossible. Nous ne pouvons donc pas accepter un déficit temporairement en espérant que l'arrivée de bons contribuables compense à terme le déficit accepté !!

De quelques notions quant au système fiscal

Il arrive que l'on parle de taux d'impôt, de coefficient d'impôt cantonal, d'impôt cantonal, pour les communes de % par rapport au franc payé à l'Etat. De quoi s'agit-il en réalité ?

Slide 9

La prise en compte des différents types de revenu et de fortune, les différentes déductions possibles permettent de définir un revenu et une fortune imposables.

Lorsque l'on applique ensuite le barème fiscal (je paie un pourcentage du revenu imposable différent en fonction du montant du revenu imposable), ainsi que le splitting, j'obtiens le revenu cantonal de base.

Ensuite, et seulement ensuite, tant le canton que les communes décident du pourcentage (du coefficient) qu'ils vont appliquer pour calculer leur propre impôt. Jusqu'à un passé assez récent, le canton prenait systématiquement 100%, ce qui permettait à une commune ayant un taux de 80% de dire que, chez elle, on payait 80 centimes par franc payé l'Etat.

Si l'Etat prenait systématiquement 100%, c'est parce que, lorsqu'il modifiait l'impôt, il agissait systématiquement soit

sur la définition du revenu imposable, avec par exemple des déductions plus importantes, soit en agissant sur le barème. Ce mode de faire avait pour conséquence, à mes yeux, pour avantage, d'induire ensuite une réduction aussi bien de l'impôt cantonal que de l'impôt communal (ainsi que de l'impôt paroissial).

Slide 10

2007 a changé les choses. En effet, avec la cantonalisation de tous les hôpitaux (les hôpitaux de district ont été repris par le canton), le canton s'est retrouvé face à une charge supplémentaire de 70 à 80 millions, les communes étant déchargées d'autant. On a alors décidé de faire une « bascule fiscale », en ce sens que l'on a augmenté l'impôt cantonal de 8,9% en faisant passer le coefficient de 100% à 108,9% et les communes ont été obligées de baisser leur propre coefficient dans une proportion plus ou moins équivalente, en relation directe avec les charges qu'elles avaient en moins. Ce que le contribuable paiera en plus au canton, il le paiera en moins à la commune.

Pour faciliter la compréhension (!!), le canton a toutefois procédé en parallèle immédiatement à une baisse de sa fiscalité (donc avec effet au 1^{er} janvier 2007), le coefficient passant alors de 108,9 à 106,6 pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques !

Et, ainsi, au 1^{er} janvier 2007, on se trouve avec cette situation vraiment compliquée, non seulement de ne plus avoir un coefficient cantonal fixé à 100, mais à 106,6 pour le revenu des personnes physiques et à 108,9 pour les autres impôts !!

Evolution de la fiscalité dans le canton

Faut-il « enfin » baisser la fiscalité fribourgeoise, comme on entend souvent le dire. En réalité, le « enfin » est de

trop, car le canton a déjà fait des efforts toutes ces dernière années.

Slide 11

Ainsi, depuis 2001, avec l'étape au 1^{er} janvier 2007 que je viens d'évoquer, ce seront près de 70 millions qui auront été rendus aux contribuables personnes physiques. Ces 70 millions auxquels il convient d'ajouter encore 8,5 millions en faveur des entreprises. Et il s'agit de sommes que le contribuable ne paie plus chaque année !!

En outre, à l'exception de la baisse 2007, étant donné que l'on n'a pas agi sur le coefficient, mais bien sur les déductions, sur le barème et sur le splitting, il s'agit de quasiment doubler ces sommes, puisque l'effet s'est également répercuté sur l'impôt communal et sur l'impôt paroissial !!

Est-ce que nous payons trop d'impôt à Fribourg ?

Et-il vrai que l'on paie beaucoup d'impôt à Fribourg, respectivement beaucoup trop ?

En termes absolus, il est toujours difficile de s'exprimer sur la charge fiscale. Parce qu'il faudrait la mettre en relation avec les prestations que l'Etat fournit en contrepartie. Tout le monde constate ce qu'il paie aux pouvoirs publics, personne ne s'intéresse à ce qu'il en reçoit. La fameuse déclaration de Kennedy « Ne te demande pas ce que l'Etat peut faire pour toi, demande-toi ce que tu peux faire pour l'Etat » est presque inversé.

Slide 12

Pour illustrer mon propos, un seul exemple : nous consacrons beaucoup d'argent à la formation. Ainsi, en 2006, lorsque vous aviez payé 1000 francs d'impôt, 418 ont

été utilisés pour la formation, ce qui est évidemment important. Mais concrètement, cela permet à vos enfants de suivre la presque totalité de leurs études à Fribourg, donc en vivant à la maison et en coûtant donc moins aux parents. Si vous habitez Zoug, vous paierez nettement moins d'impôt, par contre vous aurez plus de frais (logement notamment, coût de la vie) personnelle si vos enfants étudient à Zürich, Bâle ou Genève !

Mais, cela c'est pour l'aspect absolu. Voyons ce qu'il en est en termes relatifs. Pour déterminer l'importance de la charge fiscale, il faut s'en remettre aux comparaisons intercantionales.

Un calcul établi par la Confédération indique chaque année un indice de charge fiscale pour chaque canton. Cet indice agrège les impôts cantonaux (personnes physiques, personnes morales et impôts sur les véhicules), ainsi que les impôts communaux et paroissiaux. On se rend immédiatement compte que si l'on veut améliorer de manière efficace son indice et son rang, il faudrait agir sur les impôts aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau communal et paroissial et pas seulement sur l'impôt cantonal.

La moyenne suisse est calculée chaque année et on lui donne un indice de 100.

Pour expliquer cet aspect, on peut l'illustrer simplement : l'indice moyen d'une année est donc à 100, celui du canton X à 120. Si quelques cantons baissent leurs impôts et le canton X ne change rien, son indice passera peut-être à 125 ou 130, donnant ainsi l'impression que l'on y paie tout à coup beaucoup plus d'impôt, alors que ce n'est pas le cas. C'est simplement son rang relatif qui s'est détérioré.

Sur la base de cet indice de charge fiscale, où en est-on ? Les chiffres publiés en 2007 se basent sur l'année fiscale 2006. Sur cette base :

Slide 13

- **Globalement, le canton de Fribourg est à un indice global de 124,3 et au 21^e rang sur 26 (en nette amélioration par rapport à 2006).**
- **Pour les personnes physiques, on est à un indice de 126,4, toujours au 21^e rang.**
- **Par contre, pour le revenu des personnes physiques, on à 120,6 au 19^e rang.**
- **Pour les personnes morales, on se trouve à un indice de 110,0 au 19^e rang.**
- **Et pour l'impôt sur les véhicules à moteur, notre indice est de 111,5, au 20^e rang.**

Mais il est clair que ces chiffres se heurtent à certaines limites :

- a) encore une fois, si d'autres cantons baissent leur fiscalité ou baissent plus que notre canton, notre situation relative va se péjorer, alors que l'on ne paie pas plus d'impôt, mais même éventuellement moins !**
- b) comme je l'ai dit, il s'agit d'un indice agrégé qui ne donne qu'une certaine image. Lorsque l'on regarde des situations précises on peut trouver une autre image : ainsi le couple avec 2 enfants disposant d'un revenu de 90'000 se trouverait au 13^e rang, c'est-à-dire au milieu du classement. Tout cela sans compter qu'il faudrait également prendre en compte les prestations possibles de l'Etat : par exemple, les subsides aux cotisations caisse-maladie ou les bourses d'études !**

J'ai évoqué précédemment la question de la relation impôt/prestation de l'Etat. Dans le même ordre d'idée, est-ce que l'on ne doit pas évoquer la question du pouvoir d'achat effectif.

A quoi cela sert-il de payer peu d'impôt si l'économie ne suffit même pas à payer la différence de loyer, la différence de prime caisse-maladie ou encore les frais d'étude des enfants ?

Cette thèse, on la comprend intuitivement. Tout le monde à Fribourg pense payer trop d'impôt. Mais personne, ou peu de personnes, ont vraiment le sentiment de vivre matériellement plus mal qu'à Lausanne ou à Genève, mis à part (et encore !) certaines offres, notamment dans le domaine culturel. Mais compte tenu des distances, on peut en profiter, sans compter que ces différences éventuelles négatives sont aussi compensées par des différences positive, comme par exemple la qualité de vie : vit-on mieux à Bulle ou au Lignon ?

Une étude réalisée par le Crédit Suisse et publiée par BILAN démontre cette thèse : si l'on tient compte des dépenses obligatoires, à savoir, impôt, mais aussi taxes, loyers, électricité, cotisation caisse-maladie, on arrive à cette notion de pouvoir d'achat résiduel, c'est-à-dire ce qui reste dans le porte-monnaie du contribuable. Et c'est cela qui compte finalement !

Cette étude arrive à la conclusion que Fribourg est globalement dans la moyenne suisse, certaines communes se distinguant même, puisque :

Slide 14

- **pour les familles, Courtepin se trouve au 35^e rang sur 172.**

- Pour les célibataires, Givisiez est même au 21^e rang toujours sur 172 (et dans un mouchoir de poche avec les communes classées entre le 10^e et 20^e rang !)

Donc, en résumé, une situation moins catastrophique qu'on ne veut bien le dire, sans compter que les comparaisons intercantionales démontrent que nos prestations ne sont pas mauvaises : pensez notamment à la qualité de l'école fribourgeoise ou à la qualité de l'administration.

L'état de nos finances

On pourrait évoquer beaucoup de chiffres et d'indices pour illustrer la situation de nos finances. Rassurez-vous, je me contenterai de quelques chiffres-clés et de leur évolution. J'ai le sentiment que ces chiffres donnent une image suffisamment réaliste et correcte de la situation.

Au cours de la dernière législature, les finances de l'Etat ont connu une évolution exceptionnelle due notamment, en 2005, au versement du produit de la vente des 1300 tonnes d'or excédentaire de la BNS. La part cantonale s'est élevée à 757 millions de francs. Ce versement a contribué de manière importante au redressement des finances de l'Etat, qui était cependant déjà bien engagé.

L'analyse de l'évolution des finances cantonales durant la période 2001-2006 permet de faire les principaux constats suivants :

- Entre la fin 2001 et la fin 2006, la dette brute a baissé de 434,7 millions de francs. Sur la même période, la dette nette de 780,1 millions de francs à fin 2001 s'est transformée en une fortune nette de l'ordre de 310 millions de francs à fin 2006. Le fait que la contrevaletur de l'or de la BNS ait permis de constituer

un capital permet de démontrer que l'assainissement de nos finances était déjà bien avancé.

Slide 15

- **Sur toute la période 2002-2006, les résultats du compte de fonctionnement ont été bénéficiaires, éventuellement simplement équilibrés.**

Dans notre planification financière de législature, l'équilibre est maintenu en 2008 et quasiment en 2009. Par contre, en 2010 et 2011, nous avons plus de souci, cela pour autant que ne fassions rien en anticipation. Ce qui n'est d'ailleurs pas le cas : nous avons engagé toute une série de mesures en vue d'infléchir cette tendance.

- **Le volume des investissements nets s'est élevé en moyenne annuelle sur la période annuelle sur la période 2002-2006**

Slide 16

à 90 millions de francs. A noter qu'il a été inférieur à celui de la législature précédente. Par contre, pour cette nouvelle législature, nous prévoyons une hausse sensible des investissements puisque prévoyons une augmentation moyenne annuelle de 28% par année.

- **Le degré d'autofinancement de nos investissements (le financement de nos investissements par le cash flow) net a été supérieur à 100 % sur toute la période à l'exception de 2002 (95,4%). Par contre, dans la nouvelle législature, ce degré se détériore, en particulier les 2 dernières années, à tel point d'ailleurs**

que, sans mesures particulières, notre capital serait quasiment remis à zéro à fin 2011 !

En bref, notre situation financière est saine, mais cette santé est fragile, ce d'autant que nos projections sont basées sur des hypothèses qui devront encore être vérifiées à l'aune de la réalité, que par expérience on sait que les impondérables sont nombreux et qu'enfin, en matière de finances publiques, les retournements de situation sont d'autant plus rapides qu'il est quasiment impossible de revenir sur des dépenses une fois qu'elles ont été engagées.

Politique fiscale

Sur la base des conditions-cadres évoquées (je pense ici particulièrement à l'obligation constitutionnelle d'équilibre), sur la base de la situation financière actuelle et future du canton, enfin sur la base des différentes considérations émises au cours de cet exposé, le Gouvernement estime qu'il y a lieu de continuer à faire des efforts en matière fiscale, ne serait-ce que pour améliorer les conditions-cadres cantonales.

Nous voulons cependant le faire dans une politique de petits pas, de manière progressive et consolidée et cela pour plusieurs raisons :

Slide 17

- **Politique des petits pas parce que c'est celle qui a réussi pour l'assainissement des finances cantonales, l'apport de notre part à la vente de l'or de la BNS permettant simplement de terminer l'ouvrage !**

- **Politique des petits pas**, parce que l'on bénéficie aujourd'hui d'un bon climat social, qu'il faut préserver.
- **Politique des petits pas** parce que les prestations de l'Etat sont bonnes et qu'il convient d'en maintenir la qualité
- **Politique des petits pas** parce que la croissance démographique largement supérieure à la moyenne suisse a un coût (notamment en matière de formation, de coûts de la santé et du social) et qu'il convient d'être en mesure d'assumer financièrement ces coûts forcément en croissance.
- **Politique des petits pas**, parce que, je l'ai expliqué en début d'exposé, nous avons fort heureusement des obligations constitutionnelles et légales d'équilibrer le budget et les comptes. Il s'agit de consolider et de pérenniser les baisses fiscales pour éviter que l'impôt doive être revu à la hausse selon les situations.

Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Dans notre programme gouvernemental, nous avons annoncé nos intentions, à savoir :

- Jusqu'à la fin de la législature, nous voulons abaisser notre coefficient fiscal pour le ramener à 100, en y ajoutant encore une étape de compensation de la progression à froid
- Et puis, l'application de la réforme des entreprises II (en particulier la fiscalisation des dividendes) devra également voir le jour dans un avenir proche.

Slide 18

C'est dans ce sens que, dans le cadre du budget 2008, nous avons déjà proposé d'unifier le coefficient cantonal et de l'unifier à la baisse, en le passant à 103 pour tous les impôts. Pour l'impôt sur le revenu, on passe de 106,6 à 103, soit une baisse de 3,4%. Pour les autres impôts (fortune des personnes physiques, bénéfice et capital des personnes morales), on passe de 108,9 à 103, ce qui représente une baisse de 5,5%, ce qui est quand même sensible. Cela a un coût pour l'Etat de 32 millions de francs. A noter que cela ne concerne que l'impôt cantonal, l'impôt communal et l'impôt paroissial restant inchangé, sous réserve de décisions particulières des entités concernées.

Il y a beaucoup de critiques, notamment de la gauche, au sujet de la méthode utilisée au 1^{er} janvier 2007 et au 1^{er} janvier 2008. Il s'agit d'une baisse linéaire, dont les hauts revenus profitent plus que les bas revenus, en chiffres absolus (en francs), à cause de la progressivité de l'impôt. En fait, compte tenu de notre méthode des petits pas, il faut considérer les mesures fiscales sur la durée.

Nous avons ainsi établi des comparaisons entre 2005 et 2008 en tenant compte de l'impôt cantonal et communal (à cause de la bascule fiscale).

Slide 19

On constate ainsi que le couple marié, avec 2 enfants, qui gagne 60'000 francs économise en impôts 21%, soit 800 francs ; avec un salaire de 120'000 francs, le gain n'est plus « que » de 5%, soit 772 francs. Et avec un revenu de 200'000 francs, le gain est de 4,3%, soit 1'526 francs.

Slide 20

Pour un célibataire, avec 60'000 francs, le gain est de 4,9%, soit fr. 413.--, avec 120'000 francs, le gain est de 4,3%, soit 1'018 francs et, avec un revenu de 200'000.-- , la baisse est de 3,3%, soit 1'558 francs.

En conclusion, on est loin des clichés. Même en incluant des mesures linéaires, on constate que les familles à revenus plus bas sont finalement les grands bénéficiaires de ces baisses fiscales.

Mais il est important de rappeler que ces baisses fiscales linéaires sont nécessaires parce qu'il faut quand même que ce canton soit fiscalement attractif pour les hauts revenus. Et il n'y a aucune raison pour que certaines catégories de revenu ne bénéficient jamais de réductions fiscales.

En conclusion, la baisse des impôts est donc un objectif annoncé du Gouvernement, mais dans la mesure de nos moyens effectifs.

Et il faut bien se rappeler que nos moyens ne sont pas immenses :

- **Le revenu cantonal moyen est l'un des plus bas de Suisse et l'écart a plutôt tendance à se creuser**
- **Le fait que nous n'ayons plus de dette nette, mais un capital net fait rêver et fait espérer qu'il n'y a plus qu'à ouvrir les vannes. On nous dit même que c'est surréaliste.**

Et pourtant, le Valais vient d'effacer sa dette ! Cela devient donc presque la norme !

Notre capital net est d'un ordre de grandeur de 300 millions. C'est énorme en chiffres absolus. Mais cela ne représente que 12% de nos dépenses totales annuelles, qui s'élèvent à 2,5 milliards.

Ce capital sera nécessaire à futur pour financer nos investissements au lieu de les financer par la dette. Quelle société privée envisage sérieusement de distribuer ses réserves et son capital à ses actionnaires. Si vous en connaissez dépêchez-vous d'en vendre les actions pendant qu'elles valent encore quelque chose !!

C'est avec ces considérations que je peux vous remercier de votre patiente attention et que je suis, bien entendu à votre disposition pour vos questions éventuelles, qui peuvent évidemment déborder des sujets abordés.