



Réponse du Conseil d'Etat à plusieurs instruments parlementaires

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane Baisse d'impôt pour la classe moyenne, les familles et les retraités	2019-GC-121
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD)	2019-GC-136
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) : Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables	2019-GC-152

I. Résumé des motions

Par motion déposée et développée le 5 juillet 2019, les motionnaires Waeber/Peiry demandent une augmentation importante des déductions sociales accordées sur le revenu, à savoir de la déduction pour enfants mineurs ou en formation, y.c. pour les orphelins, pour les personnes nécessiteuses, les personnes en fauteuil roulant, et les rentiers AVS-AI de condition modeste. La déduction accordée sur les indemnités forfaitaires octroyées au titre des soins à domicile devrait également être augmentée. Enfin, une diminution du coefficient d'impôt sur le revenu (98 %) et la fortune (95 %) est demandée.

Les motionnaires Brodard/Gobet proposent un large éventail de mesures en vue d'alléger la charge fiscale payée par la classe moyenne. Ils demandent de réduire l'impôt pour la classe moyenne en augmentant la déduction sociale pour les contribuables à revenu modeste, de ne pas imposer les subventions LAMAL et de réduire la valeur locative des propriétaires retraités d'un tiers. Ils proposent en outre de permettre la déduction des frais de démolition et le report des frais engagés en vue d'économiser l'énergie sur deux périodes fiscales. Enfin ils demandent de procéder à un ajustement de l'imposition des couples séparés ou divorcés avec enfants, en appliquant notamment le splitting aux deux parents divorcés qui ont la garde de leurs enfants et en admettant la déduction des contributions d'entretien pour les enfants majeurs.

Les motionnaires Dafflon/Defferrard requièrent quant à eux le dégel des déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie selon le mandat 2017-GC-94. Ils considèrent en effet que l'effort consenti par les concitoyen-ne-s fribourgeois depuis les mesures structurelles et d'économie ne se justifie plus. Ils demandent en outre la suppression de l'augmentation de la valeur locative de 10 % mise en place dans le cadre des mesures structurelles d'économie ainsi que la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau suisse. Enfin, ils revendiquent des mesures fiscales favorables aux économies d'énergie et aux énergies

renouvelables, notamment pour les mesures d'isolation lors de rénovation ou le changement du type de chauffage.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les motions précitées proposent un éventail important de mesures diverses qui visent toutes à réduire la charge fiscale des personnes physiques. S'il n'est pas envisageable de toutes les mettre en œuvre, le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins la nécessité de prévoir une diminution de la charge fiscale des personnes physiques après la mise en œuvre de la réforme fiscale en faveur des entreprises et les montants importants investis dans la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Il propose dès lors de traiter ces trois motions ensemble, d'analyser les différentes propositions de manière globale, ceci en vue de développer un paquet de mesures cohérentes, qui tienne compte des spécificités et des besoins d'agir propres à notre canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a défini sa stratégie dans le respect du droit fédéral (LHID particulièrement) et compte tenu des mesures qu'il doit d'ores et déjà mettre en œuvre en lien avec la réforme de la fiscalité des entreprises d'une part et pour alléger la fiscalité des personnes physiques (mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96) d'autre part. Le besoin d'agir a notamment été identifié à l'appui de comparaisons intercantionales. Enfin, les réductions retenues sont maintenues dans un cadre qui tient compte de la situation financière de l'Etat et des perspectives que dresse son plan financier. A ce titre, le Conseil d'Etat relève que pour respecter l'exigence de l'équilibre des budgets futurs, il acceptera une certaine prise de risque supplémentaire dans les estimations des revenus, tout en maintenant une stricte politique budgétaire. Cette prise de risque peut s'appuyer en partie sur les écarts d'estimations constatées par le passé quant aux recettes fiscales notamment (sous-estimations récurrentes). Partant, on admet aussi que le résultat des comptes à futur pourrait s'avérer ponctuellement négatif, en cas d'écart entre recettes effectives et estimées.

Le cadre général étant posé, le Conseil d'Etat relève d'emblée que les mesures proposées par les députés Brodard/Gobet en vue de favoriser les investissements destinés à économie l'énergie et à ménager l'environnement ont d'ores et déjà été approuvées dans le cadre de la politique énergétique 2050. La mise en œuvre dans le droit cantonal sera soumise à l'approbation du Grand Conseil lors de la session du mois de novembre. La Direction des finances adoptera ensuite l'ordonnance d'exécution. Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020 en vertu du droit fédéral. Le Conseil d'Etat estime qu'elles répondent également à la demande d'encourager l'économie d'énergie et les énergies renouvelables des députés Dafflon/Defferrard.

Certaines mesures proposées sont contraires au droit fédéral harmonisé (LHID) et ne peuvent être mises en œuvre sans modifications préalables du droit supérieur. C'est le cas de plusieurs demandes formulées dans la motion Brodard/Gobet : le fait de ne pas tenir compte des subventions LAMAL dans l'impôt sur le revenu, de prévoir un abattement de la valeur locative pour les bénéficiaires de rentes AVS/AI ou d'admettre la déduction des contributions d'entretien des enfants adultes.

Le Conseil d'Etat est sensible à la question de l'imposition des parents divorcés. Il estime toutefois prématuré et inopportun de proposer des mesures au niveau cantonal alors que les questions de l'imposition de la famille et celle de l'imposition individuelle sont à nouveau thématiques au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte qu'il serait erroné – et contraire aux principes constitutionnels d'imposition ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral – d'accorder le splitting aux deux contribuables divorcés. On rappellera en effet que l'objectif du splitting est de corriger l'augmentation de la progressivité de l'impôt induite par l'addition des revenus des

contribuables mariés. Faire bénéficier les deux contribuables divorcés de cette mesure placerait les contribuables mariés dans une situation moins favorable.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir pour certaines des mesures proposées : s'agissant de la suppression de l'augmentation de la valeur locative et de la baisse de l'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, le Conseil d'Etat estime que les arguments avancés dans ses réponses aux motions Dafflon/Sudan 2017-GC-113 et Bapst/Rauber 2017-GC-96 restent actuels, raison pour laquelle il n'entend pas agir dans ces deux domaines. La demande d'augmenter la déduction pour l'indemnité journalière attribuée aux proches aidants ne sert à rien : aujourd'hui l'indemnité journalière maximale s'élève à 25 francs. Dès lors, la déduction de 9000 francs prévue dans la LICD permet de neutraliser entièrement ce revenu.

S'agissant des autres mesures, le Conseil d'Etat s'est attelé à procéder à une comparaison intercantonale de la charge fiscale des différents ménages, de manière à identifier les catégories de contribuables fribourgeois plus vulnérables. En se basant sur la publication de l'AFC¹, les rentiers, qu'ils soient seuls ou mariés, supportent une charge fiscale comparativement très avantageuse. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas adapter les déductions sociales propres à ces catégories de contribuables. En revanche, on constate que les contribuables seuls de condition modeste supportent comparativement une charge fiscale sensiblement plus élevée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose d'agir sur cette catégorie de contribuables en remodelant la déduction pour personnes seules à revenu modeste. Aujourd'hui cette déduction dégressive est sensiblement moins élevée que pour les autres catégories de contribuables. Elle est accordée aux personnes seules jusqu'à un revenu de 24 000 francs ; pour un revenu jusqu'à 12 000 francs, elle s'élève à 2500 francs. En comparaison, les contribuables seuls rentiers AVS/AI en bénéficient jusqu'à un revenu de 53 000 francs. L'écart entre ces catégories de contribuables est très important. Afin de diminuer la charge fiscale des contribuables seuls actifs de la classe moyenne, le Conseil d'Etat propose d'accorder la déduction jusqu'à un revenu de 39 000 francs et de l'augmenter à 4000 francs pour les revenus les plus bas, conformément au tableau 1. Cette modification devra être intégrée dans la loi sur les impôts cantonaux directs et génèrera un coût de **3.3 millions de francs pour le canton**. Les communes seraient affectées à hauteur de 2.6 millions de francs et les paroisses pour 0.3 million de francs.

¹ Confédération suisse, Administration fédérale des contributions, « Charge fiscale en Suisse en 2018, chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux », en ligne : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung/g/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tableau 1

INCHANGE			INCHANGE			BAREME ACTUEL			BAREME PROPOSE			INCHANGE		
Rentier AVS/AI vivant seul sans enfant à charge			Rentier AVS/AI marié ou vivant seul avec enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable marié ou vivant seul avec enfant à charge		
Valeurs d'entrée	24'000	9'000	Valeurs d'entrée	30'000	11'000	Valeurs d'entrée	12'000	2'500	Valeurs d'entrée	20'000	4'000	Valeurs d'entrée	24'000	5'000
Palier	1'000	-300	Palier	1'000	-400	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200
Déductions accordées			Déductions accordées			Déductions accordées			Déductions accordées			Déductions accordées		
de:	à		de:	à		de:	à		de:	à		de:	à	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

La motion Dafflon – Defferrard propose le dégel des déductions fiscales pour primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte on relèvera d'emblée qu'à partir de 2018, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a modifié la notion de prime moyenne cantonale. Auparavant, elle était établie en se basant sur la prime (moyenne) payée pour l'assurance obligatoire des soins pour une personne ayant une franchise de 300 francs (y compris l'assurance accidents). Dorénavant cette prime est appelée « prime standard ». Etant donné la multitude de modèles de primes différents qui existent aujourd'hui, l'OFSP calcule dorénavant la prime moyenne en se fondant sur différentes moyennes pour avoir une meilleure vue d'ensemble de ces primes. Il utilise dorénavant comme chiffre-clé la moyenne pondérée de l'ensemble des quelques 250 000 primes existantes (selon les franchises et les modèles choisis). Selon l'OFSP, cette moyenne est plus représentative de la charge réelle des assurés. Elle est cependant plus basse que la prime standard calculée selon l'ancienne méthode. Par souci d'exhaustivité on précisera que l'on considère la prime standard lors de la détermination des prestations complémentaires.

Jusqu'en 2013, le montant de déduction admis fiscalement pour tenir compte des primes d'assurance-maladie était établi en se basant sur la prime moyenne cantonale avec franchise minimale (y compris l'assurance accidents), soit la nouvelle prime standard. Ainsi, le montant évoluait chaque année. Lors de son programme de mesures structurelles et d'économie 2013-2016,

le Conseil d'Etat a gelé l'évolution de cette déduction à hauteur du montant de la prime moyenne (standard) cantonale 2013. Si les constats relevés dans la réponse au mandat Defferard 2017-GC-94 restent valables, le Conseil d'Etat remarque malgré tout que les primes pour les adultes ont augmenté de 25 % depuis 2013, si l'on compare l'évolution des primes standards. Si les primes ont peu augmenté cette année, le canton de Fribourg subit toutefois une augmentation plus élevée que les autres cantons en raison du rattrapage des autres années. Au vu de cette évolution, des modifications intervenues et en tenant compte du fait que le canton de Fribourg reste l'un des cantons qui octroie une déduction pour les primes d'assurance-maladie élevée, le Conseil d'Etat propose de procéder à un dégel partiel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie, à hauteur de 10 %. Comme les primes pour jeunes en formation ont évolué de seulement 4.2 % depuis 2013, elles ne sont pas adaptées au-delà de la prime standard cantonale 2020 de 4210 francs.

Dès lors, les déductions évolueront comme suit :

- > Déduction adulte : 4380 francs à 4810 francs
- > Déduction jeune : 4040 francs à 4210 francs
- > Déduction enfant : 1040 francs à 1140 francs

L'augmentation de ces déductions entraînera des pertes fiscales cantonales de l'ordre de **10.8 millions de francs**. Les communes seront impactées à hauteur de 8.1 millions de francs et les paroisses pour un montant estimé à 1.06 million de francs. La mise en œuvre ne nécessite pas de modification de lois. Le Conseil d'Etat procédera à l'adaptation, par voie d'ordonnance, en septembre 2020, pour une entrée en vigueur en 2021.

La motion Brodard - Gobet demande entre autres au Conseil d'Etat d'examiner le niveau des déductions des frais de garde par des tiers. Une augmentation de la déduction maximale pourrait encourager les femmes à avoir une activité lucrative, voire à augmenter leur taux d'activité afin de faire face au risque de pénurie de personnel qualifié sur le marché du travail. Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et est conscient des changements prévus dans ce domaine au niveau fédéral. C'est la raison pour laquelle il propose d'augmenter la déduction maximale des frais de garde par des tiers (pour l'impôt cantonal) de 6000 à 8000 francs. Il est toutefois difficile d'estimer les conséquences fiscales de cette modification, étant donné que les bases de données du service cantonal des contributions ne permettent pas d'identifier dans quelle mesure les contribuables seraient touchés. Néanmoins, le coût prévisible pourrait se situer entre 300 000 et 500 000 francs.

S'agissant de la demande visant à diminuer le coefficient d'impôt, il faut rappeler que l'art. 41 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1) prévoit que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du *budget*. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante. L'art. 41 al. 2 précise en outre que le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal. Enfin, compte tenu de la situation budgétaire 2020 présentée par le Conseil d'Etat le 9 octobre 2019 qui prévoit un budget à l'équilibre avec une progression identique des charges et des revenus malgré une intégration complète de la réforme fiscale, le Conseil d'Etat estime qu'il est envisageable de réduire le coefficient d'impôt sur le revenu pour la période 2021. Il propose de réduire le coefficient à 98 % pour l'impôt sur le revenu pour 2021. Cette réduction entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de **16 millions de**

francs. Le Conseil d'Etat n'envisage en revanche pas d'adapter le coefficient d'impôt sur la fortune, étant donné que le barème d'impôt sur la fortune sera adapté dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96). L'adaptation du coefficient devra être prévue dans la loi fixant le coefficient d'impôt pour 2021. Les communes et les paroisses ne sont pas impactées par une modification du coefficient cantonal.

Récapitulation

Afin d'alléger la fiscalité des personnes physique, le Conseil d'Etat propose le fractionnement des motions en retenant les mesures suivantes :

- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry : modification du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2 %, pour un coût de 16 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry et motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction pour contribuable célibataire modeste, pour un coût cantonal de 3.3 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction des frais de garde par des tiers, pour un coût cantonal estimé entre 300 000 et 500 000 francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.
- > motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard : dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie de 15 %, pour un coût cantonal de 10.8 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le coût total de ces mesures s'élève à 30.4 millions de francs pour le canton auquel s'ajoutent les montants pour la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 qui vise à modifier le barème d'impôt sur la fortune et à alléger l'imposition des titres non cotés.

Ce faisant, le Conseil d'Etat estime tenir compte de la volonté des différents motionnaires de réduire, globalement, l'imposition des personnes physiques de la classe moyenne.

18 novembre 2019