



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Collaud Romain / Kolly Gabriel / Kolly Nicolas /
Brodard Claude / Hunziker Yvan / Jakob Christine / Castella Didier /
Gobet Nadine / Kolly René / Baiutti Sylvia

2018-GC-10

Crédit d'impôts aux citoyens grâce au bénéfice de la BNS

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 23 janvier 2018, les députés susmentionnés ont demandé qu'une baisse d'impôts soit accordée aux personnes physiques pour la période fiscale 2019 et que les pertes de recettes fiscales qui en découleraient soient couvertes par une partie des montants reçus par le canton à titre de part au bénéfice de la BNS.

Dans son intégralité, le mandat est le suivant : « Nous demandons une baisse d'impôts pour la période fiscale 2019 uniquement. Grâce au bénéfice important de la BNS, le canton de Fribourg touchera un montant de l'ordre de 50 millions de francs. Dès lors, au vu des bons exercices comptables répétés de l'Etat, mais également conscients des défis financiers futurs, nous voulons que les citoyens du canton et notamment les familles, profitent également de manière directe d'une partie de cette manne. Notre proposition est la suivante :

- > Affectation de 25 millions de francs au fonds de réserve dédié aux montants versés par la BNS.
- > Crédits d'impôts sur la facture aux contribuables de 80 francs par personne vivant dans un ménage, soit les 25 millions divisés par le nombre de citoyens fribourgeois → Par exemple : 4 personnes dans un ménage (2 enfants inscrits sur la DI, 2 adultes), crédits d'impôts de 320 francs qui sera déduit de l'impôt cantonal pour 2019).
- > Un crédit ne peut avoir lieu que si le/les contribuables paient des impôts, c'est-à-dire que l'Etat ne versera en aucun cas un montant sur le compte d'un privé s'il y a un solde positif en faveur du contribuable.
- > Seules les personnes physiques sont concernées. »

Les mandataires ont en outre demandé que leur intervention soit traitée en urgence, afin de permettre au Conseil d'Etat, en cas d'acceptation, de prendre toutes les dispositions nécessaires à une mise en application en 2019. La requête de procédure accélérée, déposée le 26 janvier 2018, a été refusée par le Grand Conseil le 6 février 2018, par 60 voix contre 33 et avec 4 abstentions.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations d'ordre général sur la part du canton au bénéfice de la BNS et son utilisation

Il convient de rappeler en préambule que la part du bénéfice de la BNS distribuée à la Confédération et aux cantons fait l'objet d'une convention pluriannuelle renégociée périodiquement entre le Département fédéral des finances et la BNS. La convention actuellement en vigueur, signée en novembre 2016, porte sur les résultats atteints par la BNS au cours des exercices 2016 à 2020. Ses répercussions se font sentir avec un décalage d'une année, sur les exercices 2017 à 2021, dans les comptes de la Confédération et de la plupart des cantons, dont Fribourg. Cela s'explique par le fait que les éventuels versements n'ont en effet lieu qu'après les décisions finales de l'Assemblée générale de la BNS, tenue durant le printemps suivant le bouclage des comptes.

La convention en vigueur prévoit que la BNS distribue un montant de 1 milliard de francs par année à la Confédération (1/3) et aux cantons (2/3) à condition que la réserve pour distributions futures ne devienne pas négative après affectation du bénéfice. Si cette condition n'est pas remplie, aucun paiement n'est effectué. Le montant distribué est réduit si la réserve pour distributions futures devait afficher un solde négatif du fait de la distribution. Si, après affectation du bénéfice, le solde de la réserve pour distributions futures excède 20 milliards de francs, la BNS distribue un montant supplémentaire de 1 milliard de francs en principe au titre de l'exercice concerné. Cette distribution supplémentaire est réduite si, de ce fait, le solde de la réserve pour distributions futures devait passer en dessous de 20 milliards de francs.

Dans ce contexte, les paiements reçus par le canton au titre de part au bénéfice de la BNS sont susceptibles de varier fortement au fil du temps. Ils peuvent passer du simple au double ou disparaître totalement d'une année à l'autre. Afin de limiter les inconvénients liés à la forte volatilité des résultats de la BNS et des paiements qui en découlent, l'Etat a constitué une provision pour les risques liés à l'évolution des bénéfices de la BNS. Au niveau comptable, les montants variables revenant annuellement au canton viennent alimenter cette provision, alors que des prélèvements stables sont effectués sur cette dernière dans le cadre de l'élaboration des budgets. L'alimentation de la provision fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat en fin d'exercice comptable, dans le cadre du bouclage. Elle n'est possible que dans la mesure où les comptes de l'Etat présentent un excédent de financement. Ce mécanisme permet de lisser dans le temps l'évolution de l'importante source de financement que constitue la part de l'Etat au bénéfice de la BNS. Il vise à donner au Gouvernement et au Parlement une image plus fiable des montants disponibles à court et moyen termes pour le financement des prestations de l'Etat.

Le 9 janvier 2018, la BNS a indiqué par communiqué de presse qu'elle réaliserait, selon les chiffres provisoires disponibles à ce moment-là, un bénéfice de l'ordre de 54 milliard de francs pour l'exercice 2017 et qu'elle serait dès lors en mesure de proposer à ses actionnaires de verser 2 milliards de francs au total à la Confédération et aux cantons pour l'exercice en question. Cette proposition a été confirmée par la suite et acceptée lors de l'Assemblée générale de la BNS du 27 avril 2018. Le montant de 1,333 milliard de francs revenant aux cantons étant réparti entre ces derniers en fonction de leur population, le canton de Fribourg recevra un paiement de 49,3 millions de francs au titre de part au bénéfice 2017 de la BNS. Ce montant sera intégré aux comptes 2018 de l'Etat.

D'une manière générale, il convient de rappeler que les montants reçus par le canton au titre de part au bénéfice de la BNS ne sont pas affectés à un usage ou un domaine particulier. Ils entrent dans les

recettes générales de l'Etat et contribuent ainsi à financer l'ensemble de ses prestations. Le Conseil d'Etat n'entend pas déroger à ce principe de non-affectation pour les montants reçus en 2018. Il ne lui paraît pas adéquat de prévoir un financement particulier pour tel ou tel domaine en lui réservant a priori une partie des montants obtenus au titre de part du canton au bénéfice de la BNS. Des arbitrages par rapport aux besoins avérés dans d'autres politiques publiques doivent pouvoir continuer à être effectués dans le cadre des discussions budgétaires. Le Conseil d'Etat n'entend pas non plus couvrir de nouvelles charges ou des diminutions de revenus, fussent-elles temporaires, avec les montants en question.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que les résultats comptables obtenus par l'Etat durant les années 2013 à 2016 s'expliquent en bonne partie par le programme de mesures structurelles et d'économies adopté par le Grand Conseil en octobre 2013 et que des déficits importants auraient été réalisés en l'absence de ce programme. Il souligne également que le plan financier de législature prévoit pour l'instant des déficits cumulés du compte de résultats de 327,4 millions de francs pour la période 2018-2021 et que des efforts importants devront donc être réalisés au cours des prochaines années dans le cadre des discussions budgétaires pour respecter les exigences légales et constitutionnelles en matière d'équilibre financier. Dans ce contexte, il convient de s'assurer que les montants obtenus au titre de part au bénéfice de la BNS soient utilisés pour couvrir des besoins véritablement avérés.

Le Conseil d'Etat souligne enfin que l'annonce d'un paiement de 49,3 millions de francs au titre de part au bénéfice de la BNS ne garantit pas d'ores et déjà que les résultats comptables 2018 soient positifs. Ces derniers ne seront bien entendu connus qu'au début 2019. Il paraît dès lors prématuré de vouloir décider de l'usage d'une partie de revenus attendus en cours d'année, qui pourrait s'avérer nécessaire pour couvrir des charges effectives de l'Etat. A l'instar de ce qui a été indiqué précédemment au sujet de l'alimentation de la provision pour les risques liés à l'évolution des bénéfices de la BNS, les décisions relatives à une éventuelle utilisation spécifique d'une partie des montants reçus au titre de part au bénéfice de la BNS ne pourront être prises qu'en fin d'exercice et à condition que l'Etat dégage un excédent de financement.

2. Considérations d'ordre fiscal

Selon la proposition des députés, le crédit d'impôt est accordé par personne vivant dans un ménage. Si le montant de 80 francs multiplié par le nombre de personnes faisant partie du ménage donne un montant supérieur à la cote d'impôt, le montant du crédit est réduit à hauteur de cette dernière.

Si le système de crédit d'impôt développé paraît à prime abord simple, sa mise en œuvre pose des questions juridiques et soulève des difficultés pratiques importantes.

Il faut d'abord rappeler que le Service cantonal des contributions (ci-après SCC), et plus généralement le droit fiscal, travaille avec la notion de contribuable et non pas de ménage. Dès lors, le crédit d'impôt devrait être accordé en fonction *du nombre de personnes attribuées à un chapitre fiscal*, en tenant toutefois compte de certaines nuances subtiles. Ainsi, pour des ménages de concubins ou pour des personnes divorcées il n'est pas rare que les deux parents indiquent avoir les (mêmes) enfants à charge (en fonction des conventions passées par les parents). Afin d'éviter que deux contribuables obtiennent la réduction pour un même enfant, il faudrait veiller à ce que seul le parent qui bénéficie du splitting et de la réduction sur le montant d'impôt en matière d'impôt fédéral direct puisse faire valoir la réduction d'impôt demandée.

Ensuite, il apparaît que le montant de 80 francs a été calculé en fonction des personnes disposant d'un permis d'établissement (312'500) dans le canton de Fribourg, à l'exclusion des personnes imposées à la source. En tenant compte des 20'000 personnes imposées à la source qui ont leur domicile dans le canton de Fribourg, le montant du crédit devrait être ramené à 75 francs. Le Conseil d'Etat part de l'idée que les députés souhaitent exclure les personnes imposées à la source du cercle des bénéficiaires. Une telle exclusion des personnes disposant d'un permis de séjour est toutefois discutable sous l'angle de l'égalité de traitement et contraire aux jurisprudences rendues ces dernières années par le Tribunal fédéral en matière d'imposition des personnes imposées à la source.

Le mandat limite ensuite la mesure aux citoyens qui « paient » un impôt – ou plutôt qui ont une cote d'impôt. Dans ce contexte, il est légitime de se demander s'il est correct de limiter la mesure à ce type de citoyens ou si la mesure ne devrait pas plutôt profiter à l'ensemble des citoyens domiciliés dans le canton de Fribourg. Partant de l'idée que cela reflète le souhait des députés on doit alors, dans le même ordre d'idée, se demander s'il n'y aurait pas lieu de limiter le crédit d'impôt aux contribuables qui ont une cote et qui *paient effectivement leurs impôts*. Il serait en effet discutable que les contribuables qui affichent des soldes d'impôts ouverts puissent bénéficier de ce crédit d'impôt.

Au-delà de ces considérations de fond, la mise en œuvre du mandat implique, comme déjà relevé, des difficultés techniques et des coûts de développements informatiques non négligeables.

Contrairement à ce qui ressort du mandat, le crédit d'impôt ne pourrait pas être pris en compte uniquement dans la facture (décompte) adressé aux contribuables. Cela impliquerait des opérations manuelles fastidieuses sur près de 190'000 décomptes. Pour les personnes imposées de manière ordinaire, la réduction sur la cote d'impôt devrait dès lors être prise en compte en procédure de taxation, au même titre que la réduction qui est accordée sur le montant d'impôt depuis la période fiscale 2011 par enfant et personnes nécessiteuses pour l'impôt fédéral direct. Cela implique toutefois une évolution de l'application de taxation (en l'espèce TaxPPEnc) et du logiciel Fritax, avec des coûts d'adaptation importants. Pour les personnes imposées à la source, le crédit d'impôt devrait a priori être pris en compte par le biais d'une modification du barème d'impôt intégré dans l'application pertinente, en l'occurrence TaxIS, dont la phase de mise en production s'est achevée il y a peu.

Compte tenu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que les coûts et les difficultés de mise en œuvre de la mesure proposée sont en disproportion avec l'objectif poursuivi et que la demande des mandataires est contraire à une allocation économe des ressources de l'Etat.

3. Autres interventions parlementaires traitant de l'utilisation de la part du canton au bénéfice de la BNS

Au-delà du présent mandat, l'annonce des bénéfices 2017 de la BNS a engendré au cours du premier trimestre 2018, le dépôt de plusieurs interventions parlementaires traitant plus au moins directement de l'utilisation de la part du canton aux dits bénéfices, à savoir :

- > Mandat 2018-GC-21 Thévoz Laurent et consorts « Promotion des classes bilingues et des projets d'immersion grâce au bénéfice de la BNS »,
- > Mandat 2018-GC-48 Piller Benoit et consorts « Fonds cantonal en faveur des activités culturelles et sportives à l'école obligatoire »,

- > Question 2018-CE-76 Lehner-Gigon Nicole, Gasser Benjamin « Achat d'appartements sociaux avec la part du bénéfice de la BNS versée au canton ».

Le Conseil d'Etat répondra prochainement à ces diverses interventions, en reprenant certaines des considérations d'ordre général formulées au point 1 ci-dessus.

4. Conclusion

En conclusion, compte tenu des considérations d'ordre général et fiscal qui précèdent, le Conseil propose au Grand Conseil de rejeter le mandat des députés Collaud et consorts demandant d'accorder un crédit d'impôt aux citoyens grâce au bénéfice de la BNS.

1^{er} mai 2018