



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

**Mandat** Xavier Ganiot / René Thomet / Raoul Girard / Pierre Mauron /  
Solange Berset / Sabrina Fellmann / Pierre-Alain Clément /  
Benoit Piller / Simon Bischof / Nicole Lehner-Gigon

2016-GC-57

### Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir !

#### I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 13 mai 2016, les députés du groupe socialiste, inquiets des conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) pour la population et des répercussions de celle-ci sur les prestations publiques, proposent que le Grand Conseil contraigne le Conseil d'Etat à entreprendre avec succès ladite réforme. Cette proposition implique à leurs yeux que le gouvernement accomplisse cette réforme fiscale en retenant comme prioritaires les éléments suivants : la mise en œuvre de la réforme ne devra pas occasionner de coupe dans les prestations publiques, elle devra réunir une forte adhésion populaire et être acceptée et soutenue par les communes.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Contexte général

Le Parlement fédéral a adopté la RIE III le 17 juin 2016. Cette réforme adapte la fiscalité suisse aux normes internationales et supprime la possibilité pour les cantons de prévoir des régimes fiscaux spéciaux. A noter que le Conseil fédéral encourage les cantons à réduire leur taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales de manière à garantir une imposition compétitive des entreprises malgré la suppression de ces statuts fiscaux.

La suppression des statuts fiscaux spéciaux dans le canton de Fribourg sans mesures de compensation aurait pour conséquence une augmentation considérable de la charge fiscale des sociétés bénéficiaires d'un tel statut. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà signalé dans le rapport explicatif de l'avant-projet de loi de mise en œuvre de la RIE III, mis en consultation le 19 septembre 2016, dans une telle hypothèse, le taux d'imposition des bénéfices de ces entreprises doublerait pratiquement pour passer à 19.86 %. L'impôt sur le capital serait quant à lui dix fois plus élevé : il passerait à 0.307 %. Dès lors, il est fort probable que, si aucun correctif n'était prévu, une grande partie des entreprises bénéficiaires d'un statut fiscal spécial quitterait notre canton, ce qui entraînerait non seulement des pertes de recettes fiscales, mais également des pertes de places de travail.

Compte tenu de ces éléments et des décisions déjà prises par d'autres cantons, le Conseil d'Etat a choisi de mener une politique proactive en la matière. Comme mentionné ci-dessus, il a, le 19 septembre 2016, mis en consultation un avant-projet de loi de mise en œuvre de la réforme de

l'imposition des entreprises III. Cet avant-projet propose un catalogue de mesures fiscales qui pourront entrer en vigueur en même temps que la RIE III (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.1). Ces mesures visent « à poser des conditions-cadre attrayantes en vue de maintenir un tissu d'entreprises stable et dynamique dans le canton et de contribuer à y générer de la croissance économique et de l'emploi, tout en préservant des recettes fiscales permettant de financer les missions de l'Etat » (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.1.1). La principale d'entre elles est l'abaissement du taux d'imposition du bénéfice des sociétés de 19.86 % à 13.72 %.

En plus des adaptations de nature fiscale, le projet du Conseil d'Etat inclut des mesures d'accompagnement financées par les employeurs, dans les domaines de la formation professionnelle, de l'accueil extrafamilial et des allocations familiales notamment, ainsi que des compensations financières pour les communes et les paroisses.

## 2. Réponses aux divers points du mandat

- a) Les auteurs du mandat demandent en premier lieu que la mise en œuvre de la RIE III dans le canton de Fribourg n'occasionne *aucune coupe dans les prestations publiques* et même qu'elle permette de renforcer certaines de ces prestations.

Le Conseil d'Etat considère que la stratégie qu'il a développée vise à préserver le dynamisme de l'économie fribourgeoise. Une dégradation de la situation économique aurait en effet indéniablement des conséquences fâcheuses sur les recettes fiscales et sur la capacité des collectivités publiques à accomplir leurs missions.

Comme déjà indiqué, la faculté des cantons de prévoir des statuts fiscaux spéciaux a été supprimée par le Parlement fédéral dans le cadre de la RIE III. La mise en œuvre de cette réforme sans correctifs entraînerait une augmentation importante de la charge fiscale des sociétés bénéficiaires de ces statuts, ce qui serait susceptible de les inciter à quitter le canton. Leur départ impliquerait des pertes en matière de revenu pour les collectivités publiques et la disparition de places de travail. Pour rappel, ces sociétés emploient en effet directement environ 3'000 personnes dans le canton. Elles y assurent également des postes de travail de manière indirecte. De l'avis du Conseil d'Etat, le départ des entreprises bénéficiant d'un statut fiscal spécial et le manque d'attractivité fiscale auraient des conséquences plus néfastes sur la capacité des collectivités publiques à assurer leurs missions que les mesures qu'il propose pour accompagner de manière adéquate les bouleversements imposés par la RIE III.

Cela étant, le Conseil d'Etat a, en toute transparence, indiqué dans le rapport explicatif accompagnant de l'avant-projet de loi de mise en œuvre de la RIE III que, du fait de cette réforme et selon les estimations actuelles, les recettes de l'Etat seront réduites de 45.6 millions de francs par année jusqu'en 2029 et de 81.2 millions de francs à compter de 2030. Il estime toutefois que les prestations de l'Etat continueront d'être assurées. En effet, les recettes de l'impôt sur les personnes morales sont en progression depuis plusieurs années. Cette croissance des recettes devrait persister grâce au projet cantonal de mise en œuvre de la RIE III, notamment si les entreprises bénéficiant actuellement d'un statut fiscal spécial ou d'un allègement fiscal demeurent à l'avenir dans le canton de Fribourg. Les premières verront en effet leurs contributions passer de moins de 10 % à 13.72 % ; les secondes paieront forcément davantage à l'échéance de l'allègement dont elles bénéficient. Ces gains permettront, selon toute vraisemblance, de compenser les pertes induites par la mise en œuvre de la RIE III.

- b) Les auteurs du mandat demandent ensuite que la mise en œuvre de la RIE III réunisse « derrière elle une *forte adhésion populaire* ».

Pour favoriser l'acceptation de la RIE III par la population, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.4). Lors de la définition de sa stratégie en matière de mise en œuvre de la RIE III, il a dès lors entrepris, avec le patronat, d'élaborer un programme de mesures, qui constitue la contrepartie pour la population de l'introduction de conditions-cadres fiscales avantageuses en faveur des entreprises. Le versement d'une contribution annuelle de 22 millions de francs a été décidé. Cette contribution servira principalement à financer diverses mesures dans le domaine de la formation professionnelle, dans celui des structures d'accueil extrafamilial de jour et à augmenter les allocations familiales cantonales.

Dans le domaine de la formation professionnelle, des prestations sont prévues s'agissant du financement des cours interentreprises, des procédures de qualification, du projet START !, des réseaux d'entreprises formatrices, de la formation professionnelle supérieure, de l'Association du centre professionnel cantonal et de la Plate-Forme Jeunes.

Dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour, trois types de mesures sont prévues : Programme d'incitation à la création de places en crèches et accueils extra-scolaire, baisse des tarifs par une contribution des employeurs selon le modèle en vigueur et développement de modèles de prise en charge innovants : notamment l'incitation particulière à l'ouverture de places en crèches sur des lieux stratégiques du canton.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs une augmentation des allocations familiales de 120 francs par an; ces dernières passeront de 245 à 255 francs par mois. L'allocation mensuelle de formation professionnelle passera quant à elle de 305 à 315 francs par mois.

Il a finalement prévu de mettre sur pied des mesures destinées à favoriser l'intégration des personnes en situation de handicap dans le monde du travail. Il entend instituer un fonds en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap dans le monde du travail et financer un mandat de coordination pour faire le lien entre les entreprises et le réseau institutionnel.

- c) La dernière demande formulée par les auteurs du mandat a pour objet *l'acceptation du projet par les communes* et l'obtention de leur soutien à la mise en œuvre de la RIE III.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance de la RIE III pour les communes. Il a démontré sa volonté de les associer à cette réforme en veillant d'une part à leur bonne information et d'autre part en prévoyant des mesures de compensation en leur faveur (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.5).

Dans la mesure du possible eu égard à l'avancement des travaux sur le plan fédéral, le Conseil d'Etat n'a pas ménagé ses efforts pour informer les communes de l'avancement des travaux et des éventuelles conséquences susceptibles de les affecter. Ainsi, le comité de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) a déjà été informé des travaux en cours lors d'une séance tenue le 5 novembre 2014. Il a alors pris connaissance du contenu probable de la réforme, des stratégies examinées et des incidences financières, encore très incertaines, qui en découleraient. Le 15 décembre 2014, le Conseil d'Etat a annoncé la stratégie retenue dans le cadre d'une

conférence de presse. Le 26 novembre 2015, l'ACF a été informée des évolutions du dossier et s'est vu préciser en primeur la stratégie du Conseil d'Etat, qui a été exposée de manière plus détaillée lors d'une deuxième conférence de presse tenue le 4 décembre 2015. Par souci de garantir un bon niveau d'information des communes, un groupe de travail technique a par ailleurs été chargé de procéder à une simulation précise et actualisée du coût de la réforme pour les communes (information de base à partir de laquelle les communes ont la faculté d'élaborer leurs propres estimations, en tenant compte des réalités locales et en s'appuyant sur leur connaissance approfondie du tissu d'entreprises communal). Sur cette base, une présentation de la stratégie du Conseil d'Etat et des incidences financières de la RIE III pour les communes a été effectuée entre le 23 mai et le 29 juin 2016 auprès de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes ainsi que dans les districts. Concernant l'avant-projet de loi sur la RIE III, mis en consultation jusqu'au 21 décembre 2016, une présentation a été effectuée par le Directeur des finances le 6 octobre 2016 au comité de l'ACF.

Comme les coefficients d'impôt communaux sont calculés en pourcent de l'impôt cantonal de base, les communes (et les paroisses) seront inévitablement touchées par la décision d'abaisser les impôts cantonaux frappant les personnes morales. Sur la base des données fiscales 2013, les pertes fiscales annuelles engendrées par la RIE III pour les communes dans leur ensemble sont actuellement estimées à 41.6 millions de francs si l'on inclut un abattement pour risque de 20 % calculé sur les recettes liées à la suppression des statuts et à 36.8 millions de francs si l'on ne tient pas compte de cet abattement. Dans le but d'équilibrer les efforts consentis de part et d'autre, le Conseil d'Etat propose de compenser partiellement les pertes de recettes fiscales que les communes (et les paroisses) subiront en raison de la réforme. Cette compensation est chiffrée à 9.6 millions par année, soit 8.5 millions de francs répartis entre les communes en fonction des pertes fiscales estimées et 1.1 million de francs en faveur des paroisses. Cette compensation se fera sur une durée transitoire de 7 ans, par analogie avec la durée des versements complémentaires prévus par la Confédération en faveur des cantons pour lesquels la RIE III aura des incidences particulièrement importantes en matière de péréquation fédérale. Après cette compensation, le canton supportera environ 55 % du coût de la RIE III, les communes environ 40 % et les paroisses environ 5 %. Cette proportion est similaire à la façon dont l'Etat, les communes et les paroisses se partagent chaque franc d'impôt payé par les personnes morales.

Par la suite, le poids supporté par l'Etat (à partir de 2030) sera beaucoup plus important que celui supporté par les communes. La charge nette incombant à ces dernières (41.6 millions de francs) ne correspondra en effet alors plus qu'à environ 50 % de la charge nette incombant à l'Etat (81.2 millions de francs).

### **3. Conclusion**

Le Conseil d'Etat partage naturellement le souci de voir le projet de mise en œuvre de la RIE III couronné de succès. Les explications qui précèdent démontrent l'intensité de l'engagement du Conseil d'Etat à œuvrer dans l'intérêt du maintien de finances cantonales saines et à mettre en place les conditions optimales pour obtenir l'adhésion de la population et des communes à son projet de mise en œuvre de la RIE III et pour garantir la qualité et le volume des prestations publiques.

Les résultats exigés par les auteurs du mandat dépendent toutefois de facteurs dont le Conseil d'Etat n'a pas la maîtrise. Il ne peut donc pas être contraint « à entreprendre avec succès la réforme à venir

de l'imposition des entreprises » comme demandé, bien que tout soit mis en œuvre pour ce soit le cas. Il propose pour ces raisons le rejet du mandat.

*8 novembre 2016*