



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-314

Demande de révision partielle de la loi sur les finances de l'Etat

Auteurs :	Peiry Stéphane / Glasson Benoît
Nombre de cosignataires :	24
Dépôt :	19.12.2023
Développement :	19.12.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	20.12.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	28.05.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19.12.2023, les députés Stéphane Peiry et Benoît Glasson proposent de procéder à une révision partielle de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) qui devrait porter au moins sur les trois volets suivants :

1. anticiper la fixation des coefficients d'impôts avant l'élaboration du budget. Le coefficient d'impôt pour l'année à venir pourrait par exemple être fixé en mai après l'approbation des comptes. Cela permettrait de donner toute latitude au Grand Conseil sur la politique fiscale du canton et donnerait aussi un cadre fixé au Conseil d'Etat pour l'établissement du budget ;
2. mettre en place une règle qui limiterait la croissance des dépenses publiques pas au-delà de la croissance économique attendue ;
3. fixer dans la loi de manière plus transparente les règles en matière d'attributions aux provisions et aux réserves.

A l'appui de leurs propositions, les motionnaires indiquent que les dispositions de l'art. 41 LFE, et en particulier celle stipulant que le coefficient annuel des impôts est fixé après le vote sur le budget, leur semblent enlever toute marge de manœuvre au Grand Conseil quant à la politique fiscale du canton. Ils soulignent en outre qu'il leur paraît nécessaire de fixer dans la LFE une cautèle pour contenir la croissance des charges. Les députés Peiry et Glasson mentionnent aussi qu'il serait à leur avis utile de clarifier les règles relatives aux attributions aux provisions et aux réserves, dans un souci de transparence et eu égard aux exigences posées en la matière envers les communes par la nouvelle loi sur les finances communales.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se prononce de la manière suivante sur les différentes problématiques évoquées dans la motion.

1. Fixation du coefficient annuel des impôts

L'article 41 al. 1 de la LFE prévoit actuellement que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du budget. Le principe voulant que la fixation des coefficients d'impôt intervienne après les débats budgétaires, en quelque sorte comme une résultante des décisions du législatif, était déjà prévu dans la loi financière du 15 novembre 1960 et même dans la loi fiscale du 11 mai 1950. Il est donc appliqué depuis de nombreuses années dans le canton de Fribourg. Le fait de fixer les coefficients d'impôt en fonction du résultat du budget paraît cohérent avec le contenu de l'article 81 al. 1 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 prévoyant que « *(l')Etat et les communes perçoivent les impôts et les autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches* ». Il convient de déterminer d'abord les tâches en question avant de se prononcer sur les moyens nécessaires pour les financer.

Dans le cadre des directives internes à l'administration cantonale établies annuellement pour l'élaboration du budget, qui sont habituellement adoptées à la fin janvier ou au début février, le Conseil d'Etat se prononce une première fois sur les coefficients fiscaux de référence pour l'année suivante. Les valeurs retenues, en tenant compte des autres objectifs budgétaires poursuivis, n'ont toutefois alors qu'une valeur indicative. Elles permettent cependant de cadrer les discussions et d'éviter le développement de propositions manifestement incompatibles avec les moyens financiers disponibles. La question du niveau des coefficients est réexaminée en fin de procédure budgétaire, après que le Conseil d'Etat a procédé aux arbitrages nécessaires entre les propositions émanant des Directions et dans le souci de respecter la règle d'équilibre budgétaire. Une proposition définitive en matière de coefficients est ensuite transmise au Grand Conseil, qui se prononce sur le sujet lors de la session de novembre, dans le prolongement des décisions qu'il a prises au sujet de budget.

En transformant le niveau des coefficients d'impôts d'une résultante des discussions budgétaires à une contrainte préalable à ces dernières, la proposition des députés Peiry et Glasson induirait un changement important dans la logique de la procédure budgétaire. Elle réduirait la marge d'appréciation du Conseil d'Etat et du Grand Conseil dans le choix des prestations étatiques ou, plus précisément, leur retirerait un levier d'actions en fin de processus budgétaire lorsque les décisions prises nécessiteraient un ajustement des moyens financiers à prévoir. Cette perte de souplesse pourrait être dommageable aussi bien dans les cas où les besoins avérés nécessiteraient une augmentation des sources de financement que dans ceux où les discussions budgétaires laisseraient apparaître une possibilité de réduire temporairement la charge fiscale.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que, dans la situation actuelle, les adaptations des coefficients d'impôt après les débats budgétaires ne se traduisent pas forcément par une hausse visant à combler un manque de financement. Des adaptations à la baisse des coefficients d'impôt sont tout à fait possibles. Elles ont d'ailleurs déjà été proposées et acceptées à plusieurs reprises par le passé, dont la dernière fois dans le cadre de la loi du 3 novembre 2021 fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2022 (passage d'un coefficient de 98 % à un coefficient de 96 % pour l'impôts sur le revenu des personnes physiques). La motion déposée ne permettrait plus de réduire temporairement la charge fiscale imposée à la population et aux entreprises lorsque la situation budgétaire la permet.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que la politique fiscale cantonale ne repose pas entièrement sur les coefficients d'impôt. Des adaptations plus profondes et durables sont notamment aussi possibles au niveau des taux d'imposition ou des déductions prévues dans la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD). Le Conseil d'Etat ne rejoint dès lors pas les motionnaires dans leur appréciation selon laquelle les modalités actuelles de fixation des coefficients d'impôts enlèveraient toute marge de manœuvre au Grand Conseil en matière de politique fiscale. Des interventions parlementaires demandant des modifications de la LICD peuvent être déposées en tout temps et sans établir de lien avec la procédure budgétaire.

2. Limitation de la croissance des dépenses

La LFE ne contient actuellement aucune disposition établissant un lien direct et explicite entre l'évolution économique en général et celle des dépenses ou des charges de l'Etat. Elle indique toutefois d'une manière générale à son art. 3 al. 3 que « *l'interdépendance entre les finances publiques, l'économie et la conjoncture doit être prise en compte* » dans la politique financière de l'Etat. Elle prévoit également à son article 40b qu'une exception à la règle d'équilibre budgétaire peut être accordée en cas de situation conjoncturelle difficile, à certaines conditions. Ces dernières sont précisées aux articles 22a et 22b du Règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la LFE (RFE).

Dans la pratique, le Conseil d'Etat fixe au début de la procédure budgétaire des objectifs en termes de croissance maximale des charges. Ils sont établis en tenant compte, entre autres, des prévisions de variation du PIB émanant des principaux instituts de recherche et de la Confédération. Pour le projet de budget 2025 ainsi que sur la durée du plan financier, un taux de croissance maximal des charges du compte de résultats de 2,6 % a par exemple été fixé comme valeur cible. Le Conseil d'Etat est toutefois conscient des limites du PIB en tant qu'indicateur de l'évolution économique et du fait qu'il donne une image somme toute partielle de la situation d'un canton et de ses habitants. Il l'intègre dans sa réflexion mais le considère avec une certaine réserve, sachant qu'il n'existe pas véritablement d'autres valeurs de référence, systématiquement disponibles et régulièrement mises à jour à l'échelle cantonale, auxquelles la politique financière pourrait se référer.

Sur le principe, le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires quant à l'évolution des dépenses de l'Etat et à la nécessité de réfléchir à des moyens permettant de mieux les contenir. Il rappelle toutefois que le canton de Fribourg figure régulièrement en haut de classement dans les comparaisons intercantionales visant à déterminer le degré de rigueur des règles budgétaires et qu'il limite en outre déjà l'évolution de certaines catégories de dépenses (frein à l'endettement). Cela vaut notamment pour les subventions nettes de fonctionnement, dont le volume prévu au budget ne doit en principe pas dépasser 41 % du total du produit de la fiscalité cantonale (cf. art. 21 al. 2 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions). Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'une limitation légale générale de la variation des dépenses de manière à ce qu'elles ne puissent pas dépasser l'évolution de la croissance économique attendue, sans tenir compte d'autres éléments tels que l'évolution démographique par exemple, n'est pas véritablement applicable. Le Conseil d'Etat considère aussi et surtout qu'il n'est pas envisageable de calquer l'évolution des dépenses publiques sur celles du PIB en période de récession économique.

Il est en effet généralement attendu de l'Etat qu'il applique une politique anticyclique et en particulier qu'il accepte de procéder à diverses dépenses destinées à soutenir la population et les entreprises en cas de difficultés conjoncturelles. Cela se fait le plus souvent dans le cadre des « stabilisateurs automatiques » (assurance chômage, prestations sociales diverses), mais peut également passer, dans les situations particulièrement problématiques, par la mise en œuvre de

programmes particuliers de soutien et de relance, comme cela a été le cas à plusieurs reprises dans le canton de Fribourg par le passé. Une application stricte de la proposition des motionnaires rendrait probablement très difficile, voire impossible le financement de mesure anticycliques appropriées en période de baisse du PIB.

Pour terminer, le Conseil d'Etat souligne que la maîtrise des dépenses de l'Etat est à considérer également hors des procédures strictement budgétaires.

3. Attributions aux réserves et provisions

Afin d'éviter un malentendu, il convient de préciser que le Conseil d'Etat ne constitue pas de réserves au sens strict du terme. Il recourt par contre régulièrement à des provisions et à des préfinancements. Afin de respecter les recommandations émises à ce sujet dans le cadre du manuel sur le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2, recommandations n° 8 et 9), diverses adaptations ont été apportées à la LFE. Elles ont été expliquées dans le message n° 203 du 6 juillet 2010, ont été acceptées par le Grand Conseil le 6 octobre 2010 et sont entrées en vigueur le premier janvier 2011. Le RFE a bien entendu été adapté en conséquence, en fonction des décisions prises par le Conseil d'Etat le 12 décembre 2010 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

La provision, telle que définie à l'art. 28 LFE et précisée à l'art. 13 RFE, est un montant grevant les comptes en vue d'un engagement découlant d'un événement survenu dans le passé et connu au moment du bouclage annuel. Elle ne peut être constituée que pour des engagements dépassant 100'000 francs et pour lesquels toutes les modalités ne sont pas encore toutes arrêtées. Le préfinancement, traité quant à lui à l'art. 28a de la LFE et à l'art. 13a du RFE, est un montant grevant les comptes en vue de la réalisation d'un projet qui n'a pas encore été adopté. Il peut être inscrit au budget ou décidé lors de la clôture des comptes. Le préfinancement est considéré comme une charge extraordinaire et ne s'applique que pour des investissements dont le coût est de 5 millions de francs au moins. Il est en outre subordonné à la création d'une base légale spécifique.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance d'informer correctement le Grand Conseil et la population des décisions qu'il prend en matière de provision et de préfinancement. Il met dès lors ces opérations en évidence dans le cadre du communiqué de presse relatif aux comptes annuels ainsi que dans la présentation faite lors de la conférence de presse et mise à disposition le même jour sur le site Internet de l'Etat. Les attributions aux provisions, ainsi que les prélèvements sur ces dernières, sont en outre présentées de manière détaillée, au moyen d'un tableau récapitulatif, dans le message annuel sur les comptes de l'Etat. Un tableau exhaustif des provisions et des opérations effectuées en la matière durant l'exercice écoulé est de plus fourni dans une annexe aux comptes, publiée dans le cadre du fascicule annuel.

Le Conseil d'Etat estime que les diverses mesures décrites précédemment attestent du souci de transparence qui l'habite en matière de provisions et de préfinancements. Il prend toutefois note de la volonté des motionnaires de préciser ou compléter encore dans la législation les règles permettant de recourir à ces outils de gestion des finances publiques. Il est disposé à réexaminer la question dans le prolongement des réflexions déjà menées au moment du passage au MCH2 et à faire des propositions d'adaptation de la LFE, respectivement du RFE allant dans le sens souhaité. Il s'agira aussi de fixer dans la base légale les principes de présentation des provisions et des préfinancements ainsi que de déterminer les informations devant au minimum être fournies dans le cadre des comptes de l'Etat, respectivement de leurs annexes.

En ce qui concerne les différences évoquées par les motionnaires entre les dispositions de la LFE et celles de la loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo), le Conseil d'Etat rappelle que le MCH2 prend la forme de recommandations et permet un choix entre différentes options sur un certain nombre de points. C'est notamment le cas en matière de préfinancement, instrument que les collectivités publiques restent libres de retenir ou non. Le suivi de la mise en œuvre du MCH2 effectué par le Conseil suisse de la présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) montre que des solutions diverses ont été retenues, que ce soit entre les cantons ou, au sein d'un même canton, entre le niveau cantonal et le niveau communal. C'est le cas à Fribourg, où les adaptations de la LFE décidées en lien avec le MCH2 ont maintenu la possibilité pour l'Etat de recourir à des préfinancements alors que la LFCo, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ne prévoit pas cette possibilité. Cela traduit la volonté des organisations de projet respectives et in fine du législateur. Les provisions restent quant à elles par contre en vigueur aussi bien au niveau de l'Etat qu'à celui des communes. Au-delà de la question du préfinancement, plusieurs différences existent entre la LFE et la LFCo sur d'autres aspects sans que les dispositions retenues soient systématiquement plus restrictives envers les communes. Par exemple, la LFCo autorise les communes à présenter un excédent de charge au budget du compte de résultats si leur capital propre non affecté permet de l'absorber (art. 20 al. 3 LFCo). L'Etat ne dispose pas d'une telle possibilité et est soumis, sous cet angle, à des règles plus strictes en matière d'équilibre budgétaire.

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > fractionner la motion ;
- > accepter le volet visant à améliorer la transparence en matière d'attributions aux provisions et de préfinancement ;
- > rejeter le volet relatif à l'adaptation des modalités de fixation du coefficient annuel d'impôt ;
- > rejeter le volet visant à limiter la croissance des dépenses publiques.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.