



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Defferrard Francine / Dafflon Hubert / Morel Bertrand /
Hayoz Madeleine / Collaud Romain / Baiutti Sylvia / Peiry Stéphane /
Kolly Nicolas / Schneuwly André / Marmier Bruno

2017-GC-94

Dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 18 mai 2017, les députés mentionnés en titre ainsi que 13 cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'annuler le gel de l'adaptation des déductions pour primes d'assurance-maladie et de faire correspondre la déduction accordée aux primes moyennes cantonales de l'assurance de base des soins dès la période fiscale 2017. Selon le développement du mandat, l'augmentation des primes d'assurance-maladie représente de lourdes dépenses pour les ménages et le maintien de l'effort consenti par les contribuables, en particulier les ménages à bas revenus, dans le contexte des mesures structurelles et d'économie 2013-2016 ne se justifie plus.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il faut relever que le mandat Defferrard/Dafflon/Morel/Hayoz/Collaud/Baiutti/Peiry/Kolly/Schneuwly/Marmier s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. La motion Markus Bapst/Thomas Rauber (2017-GC-96) demande une diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse. Ils justifient cette demande par le fait que l'impôt sur la fortune du canton est très élevé en comparaison intercantonale ; la réduction devrait profiter aux personnes qui investissent leur fortune dans leur entreprise, aux contribuables fortunés ainsi qu'aux propriétaires d'immeubles. Compte tenu des excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg au cours de ces dernières années, la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) déposée le 20 juin 2017 demande un ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune par le biais d'une adaptation de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018. La motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113), déposée le 22 juin 2017, s'inscrit dans le contexte des modifications en cours en matière de prévoyance professionnelle au niveau fédéral qui visent à interdire les versements en capital dans certaines constellations. En anticipation de ces modifications, on peut s'attendre à ce que de nombreux contribuables cherchent à prélever toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ces prochaines années. La motion demande ainsi la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse afin d'éviter que les contribuables concernés déménagent dans un autre canton pour prélever leur avoir de prévoyance.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des

contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

S'agissant du présent mandat, le Conseil d'Etat se positionne comme il suit. Comme le mandat le relève, la déduction pour primes d'assurance-maladie était traditionnellement adaptée chaque année à la prime moyenne cantonale de l'assurance de base de soins. Dans son message du 3 septembre 2013 concernant le programme de mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'Etat de Fribourg, le Conseil d'Etat a notamment proposé le gel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie. Selon le message, cette mesure paraissait soutenable étant donné qu'en comparaison intercantonale le canton de Fribourg accorde des déductions élevées pour les primes d'assurance, raison pour laquelle la déduction était gelée à hauteur du montant accordé pour 2013. Quatre ans après le gel de l'adaptation des déductions, il y a lieu de relever que la déduction accordée par le canton de Fribourg reste très généreuse, puisque seuls les cantons de Genève et du Tessin accordent des déductions supérieures. La majorité des cantons accorde une déduction maximale entre 2000 francs et 3000 francs pour une personne seule et entre 4000 et 5000 francs pour un couple. La déduction moyenne s'élève à 3008 francs pour les personnes seules, à 6012 francs pour un couple et à 880 francs pour les enfants. A noter que pour tous ces cantons, la déduction maximale comprend les primes versées pour tous les types d'assurance ainsi que la déduction des intérêts sur capitaux d'épargne (sauf pour le canton de Vaud) alors que le canton de Fribourg accorde une déduction supplémentaire pour les autres assurances (750 francs pour une personne seule et 1500 francs pour une personne mariée au maximum) et pour les intérêts et capitaux d'épargne (150 francs pour une personne seule et 300 francs pour un contribuable marié au maximum). Il est également intéressant de relever que la grande majorité des cantons accorde la déduction effective des primes avec un montant maximum déductible ; le canton de Fribourg accorde quant à lui une déduction forfaitaire. Sur la base d'une comparaison intercantonale, il n'existe dès lors aucune urgence à agir en supprimant le gel de l'adaptation de la déduction forfaitaire pour les primes d'assurance-maladie.

Le mandat mentionne ensuite qu'un adulte fribourgeois paie en moyenne 422 francs par mois en 2017 pour ses primes d'assurance-maladie, soit 5064 francs par an ; 1/3 des Fribourgeois paierait un montant supérieur. En comparaison intercantonale, la prime médiane pour une personne adulte dans le canton de Fribourg se situe dans la moyenne suisse (source : présentation de l'OFSP sur les primes d'assurance-maladie 2017). Sur la base d'une analyse effectuée par le Service cantonal des contributions, il s'avère que l'assurance la moins chère propose des primes sensiblement inférieures au montant forfaitaire déductible actuel en fonction du modèle et de la franchise choisis (avec une prime mensuelle à 356 fr. 50 pour le modèle médecin de famille et une franchise à 300 francs). Pour les enfants, les primes annuelles de l'assurance la moins chère sont quasiment toutes inférieures au forfait déductible, indépendamment du modèle et de la franchise choisis. Pour les adultes et jeunes adultes, une palette de produits propose des primes annuelles inférieures au forfait déductible. Si l'on augmentait le forfait déductible à hauteur de la prime moyenne mentionnée dans le mandat, les assurés de l'assurance la meilleure marché pourraient faire valoir des déductions jusqu'à 2239 fr. 20 supérieures aux primes effectivement payées (modèle médecin de famille avec franchise à

2500 francs). Il est également intéressant de relever qu'aujourd'hui l'ensemble des contribuables fribourgeois déduisent déjà 1 milliard de francs au titre de la déduction pour primes d'assurance-maladie. Il faut enfin relever que l'indexation du forfait déductible entraînerait des pertes fiscales de l'ordre de 22 millions de francs (pour une indexation effectuée sur la base des augmentations annoncées pour 2018).

Au vu des différents éléments qui précèdent et à la lumière des réponses qu'il a données aux autres interventions parlementaires qui demandent une baisse des recettes fiscales, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est ni nécessaire ni opportun de procéder à l'adaptation de la déduction pour les primes d'assurance-maladie. A noter que si une telle adaptation devait être effectuée, elle ne pourrait pas l'être pour la période fiscale 2017 mais seulement pour la période fiscale 2018 afin d'éviter un effet rétroactif à la mesure.

Le Conseil d'Etat est toutefois conscient que le paiement des primes d'assurance-maladie peut lourdement grever le budget mensuel de nombreux ménages. Au lieu de proposer un allègement indirect par le biais d'une réduction de la charge fiscale qui profite indistinctement mais uniquement aux ménages qui paient des impôts – et tendancielle de manière plus que proportionnelle aux ménages qui bénéficient de revenus élevés – le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable d'accorder un soutien accru aux personnes qui peuvent bénéficier d'un subside de l'Etat au paiement des primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte, il est prêt à attribuer un montant supplémentaire de l'ordre de 5 à 7 millions de francs par an pour l'augmentation des subventions LAMAL. Ce montant sera déterminé en fonction de la situation financière de l'Etat et octroyé dès l'entrée en vigueur du projet fiscal 17, en principe dès 2020.

Depuis 2017, le Conseil d'Etat dispose d'un outil de pilotage pour pouvoir mesurer la charge nette des primes d'assurance-maladie par différents types de ménage. Dans le rapport 2016-DSAS-55 du 12 décembre 2016, les effets du nouveau système des réductions des primes (lissage) ont été décrits en détail. Le Conseil d'Etat a retenu comme objectif entre autres le point suivant : "Après examen détaillé des effets du lissage sur les dépenses totales durant un ou deux exercices, il pourrait être envisagé d'harmoniser les taux de charge des primes nettes restant à charge des ménages entre les sept types de ménage et, dans l'idéal, de faire diminuer les taux les plus élevés au fur et à mesure des moyens financiers disponibles du canton." (cf. chapitre 4.3.1).

L'attribution du montant de 5 à 7 millions de francs mentionné ci-dessus permettrait, s'il était alloué de manière ciblée aux bénéficiaires de réductions des primes, de réduire la charge nette des primes d'assurance-maladie à environ 13 % par ménage qui n'est pas au bénéfice de l'aide sociale (actuellement à 14 % en moyenne). Ainsi, cette mesure permet de concrétiser partiellement l'objectif du Conseil d'Etat tout en allouant les ressources de manière plus adéquate.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rejeter le mandat.

5 février 2018