



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Christian Ducotterd / Nicolas Lauper / Gabrielle Bourguet /
Patrice Jordan / Pascal Andrey / Eric Menoud / Emmanuelle Kaelin Murith /
Emanuel Waeber / Josef Fasel / Christine Bulliard

MA 4019.10

Modification de l'ordonnance concernant les réductions des primes d'assurance-maladie et du règlement sur les bourses d'études

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 17 juin 2010, les auteurs demandent au Conseil d'Etat de modifier l'ordonnance fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes d'assurance-maladie et le règlement sur les bourses et les prêts d'études, afin de ne plus désavantager les agriculteurs. Dans les deux cas, ils estiment que seule la fortune privée des exploitants agricoles devrait être prise en compte dans le calcul du revenu déterminant, la majoration des 5% de la fortune commerciale devant être abandonnée. Les députés relèvent qu'avec la mécanisation et l'augmentation de la taille des troupeaux, la fortune commerciale des agriculteurs a augmenté, sans pour autant augmenter leur revenu, en raison de la baisse des prix des produits agricoles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'idée de renoncer à prendre en compte la fortune commerciale des indépendants pour déterminer le droit à une bourse d'études ou à une réduction de prime d'assurance-maladie a déjà été avancée par le député Michel Losey dans sa question n° 3288.10. Le mandat qui vous est soumis se limite, lui, aux agriculteurs. Pour l'essentiel, la réponse apportée par le Conseil d'Etat à la question Losey le 29 juin 2010 reste valable. Renoncer à tenir compte de la fortune commerciale porterait atteinte à l'égalité de traitement entre indépendants et salariés. Et le système en place a été clairement voulu pour limiter le cercle des bénéficiaires de bourses d'études ou de réductions de primes d'assurance-maladie aux personnes de condition économique modeste.

Le revenu déterminant pour les réductions des primes d'assurance-maladie et l'octroi de bourses d'études correspond au revenu net (code 4.91) de la taxation fiscale, revenu auquel sont ajoutés certains éléments. En particulier, le revenu ressortant du code 4.91 est augmenté du 5 % de la fortune imposable du code 7.91. En cela, le système mis en place prend en compte la capacité contributive du contribuable non seulement sur la base de ces éléments de revenus mais également en fonction de sa fortune.

L'article 1 de l'ordonnance du 16 décembre 2008 fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes d'assurance-maladie (RSF 842.1.13) par exemple a la teneur suivante :

Art. 1

¹ Le revenu déterminant au sens de l'article 14 LALAMal est donné par le revenu annuel net de la taxation de la dernière période fiscale (code 4.91 de l'avis de taxation), auquel sont ajoutés :

a) pour le contribuable salarié ou retraité :

- les primes et cotisations d'assurance (codes 4.11 à 4.14)
- les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs (code 4.21)
- les frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.31)
- le vingtième (5 %) de la fortune imposable (code 7.91) ;

b) pour le contribuable indépendant :

- les primes de caisse-maladie et accidents (code 4.11)
- les autres primes et cotisations (code 4.12)
- le rachat d'années d'assurance (2^e pilier, caisse de pension) pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.14)
- les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs (code 4.21)
- les frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.31)
- le vingtième (5 %) de la fortune imposable (code 7.91).

² Pour les personnes imposées à la source, le revenu déterminant correspond à 80 % du revenu brut soumis à l'impôt, augmenté du vingtième de la fortune imposable.

En voulant supprimer la majoration du revenu pour la fortune commerciale des exploitants agricoles, les auteurs du mandat créeraient une inégalité de traitement par rapport aux autres catégories d'indépendants. En effet, le mécanisme de la prise en compte de la fortune commerciale n'est pas propre aux agriculteurs, mais s'applique à tous les contribuables qui sont fiscalement imposés sur une fortune commerciale. Si une telle mesure d'allègement était introduite pour l'ensemble des indépendants, il ne serait pas possible de prendre comme base le seul code professionnel. Pour de nombreuses situations, il est périlleux de vouloir procéder à cette distinction entre indépendants et salariés. En effet, le Service cantonal des contributions (SCC) est fréquemment confronté à des situations où les deux conjoints exercent une activité différente, indépendante et salariée. Il n'est pas rare non plus que les contribuables exercent une activité indépendante à titre accessoire tout en exerçant ou non une activité salariée à titre principal ou accessoire. Dans les cas de figure cités, il est problématique de vouloir déterminer quels contribuables peuvent bénéficier d'un calcul différencié pour les réductions des primes d'assurance-maladie ou l'octroi de bourse d'études.

Seul un calcul différencié de la fortune commerciale pourrait être opéré sur la base des codes fiscaux qui la détermine. Ainsi, la non-prise en compte des éléments de fortune commerciale serait modulée de manière équilibrée en fonction de l'importance de ladite fortune commerciale par rapport à l'activité réelle exercée par le contribuable. Cela étant, non seulement la fortune commerciale devrait être prise en compte mais également les dettes commerciales. Dans le cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre les indépendants en fonction de l'importance des actifs commerciaux et des dettes commerciales de chacun. En outre, il ne serait plus possible de se baser uniquement sur le code 7.91 puisqu'il prend en compte la fortune imposable globale sans filtrer les éléments privés et commerciaux.

Pour les services responsables de l'attribution des réductions de primes d'une part, des bourses d'autre part, la distinction souhaitée entraînerait un travail supplémentaire considérable. Chaque taxation fiscale d'agriculteur devrait être traitée manuellement, et cette catégorie de contribuables serait exclue de la révision automatique effectuée en début d'année pour le droit aux réductions de primes. Il faudrait en effet déterminer pour chaque cas ce qui relève de la fortune commerciale et de

la fortune privée. La charge de travail supplémentaire pour les réductions des primes représenterait environ 1 poste de travail supplémentaire (env. 3000 demandes provenant d'agriculteurs multiplié par 45 minutes de travail en moyenne). Mais le fait de devoir traiter manuellement les dossiers signifierait aussi que les assureurs-maladie ne seront pas informés en début de chaque année des ayants droit et ces bénéficiaires recevront alors des primes entières à honorer, ce qui pénaliserait donc tous les agriculteurs avec des faibles revenus.

Enfin, exclusion du calcul purement et simplement la fortune et les dettes commerciales pourrait créer une inégalité de traitement entre les indépendants et les salariés. Si la fortune commerciale constitue bien l'outil de travail servant à l'indépendant à générer son revenu d'activité, il n'en demeure pas moins que la non-prise en compte de la totalité de ladite fortune pour calculer le revenu déterminant ne se justifierait pas. En effet, l'indépendant qui investit essentiellement dans sa fortune commerciale se verrait avantagé dans le calcul alors même que pour un salarié, ces mêmes éléments de fortune pourraient également être présents, mais avec un caractère privé, ce qui influencerait directement le mode de calcul.

Quant à l'argument de l'impossibilité d'aliénation de la fortune commerciale pour faire face à des dépenses courantes – par exemple les primes d'assurance-maladie –, il est également vrai pour un contribuable dont la maison abritant sa famille représente une valeur fiscale substantielle. On ne saurait donc le retenir.

D'autre part, l'extension du cercle des bénéficiaires de bourses ou de réduction de primes aurait des conséquences financières pour l'Etat, à moins que l'on répartisse le budget disponible différemment, au détriment des bénéficiaires antérieurs.

La prise en compte de la fortune imposable a été clairement voulue par le législateur lors de l'adoption de la loi d'application de la LAMal en 1995, et confirmée en 2007 dans la loi sur les bourses et les prêts d'étude. Pour les raisons expliquées ci-dessus, le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en cause ce système qui a fait ses preuves.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter le mandat.

Fribourg, le 3 octobre 2011