

**Crise du marché financier et incidences
pour le canton de Fribourg**

Question

La crise du marché financier, dont l'origine se trouve aux Etats-Unis, s'étend de plus en plus. La Suisse est elle aussi fortement touchée. Les modifications constatées sur les marchés financiers engendreront très probablement une croissance plus faible du produit intérieur brut. Les cantons ressentiront aussi les incidences de cette crise. De plus, la contribution de la Banque Nationale aux cantons (part aux bénéficiaires) et les flux financiers induits par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) pourraient être touchés. La fin de la crise du marché financier n'est pas en vue et les prévisions de certains experts économiques n'incitent pas à la confiance. C'est maintenant que les gouvernements sont appelés à élaborer des scénarios et d'éventuelles contre-stratégies.

Dans ce contexte, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il déjà entrepris des démarches en vue d'une analyse de la situation du canton de Fribourg dans le contexte de la crise globale du marché financier ? Si oui, lesquelles ?
2. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les incidences de l'actuelle crise du marché financier pour le canton de Fribourg dans les domaines suivants :
 - évolution conjoncturelle
 - impôts (canton et communes)
 - caisse de pension (personnel de l'Etat)
 - taux d'intérêts ?
3. Avec quelles mesures à court, moyen et long termes le Conseil d'Etat entend-il faire face aux incidences négatives de la crise du marché financier dans les quatre domaines cités ci-dessus, afin de maintenir les dommages pour le canton de Fribourg à un niveau aussi faible que possible ?
4. Sur la base des derniers chiffres du budget et du plan financier, quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport aux interventions parlementaires en matière de politiques fiscales qui n'ont pas encore été mises en œuvre ?
5. La crise financière aura-t-elle des incidences sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2007–2011 ? Le Conseil d'Etat pense-t-il, le cas échéant, revoir cette planification ?

Le 20 octobre 2008

Réponse du Conseil d'Etat

Remarques générales

Au cours des dernières semaines, la crise des marchés financiers a connu une accélération et pris une ampleur dépassant largement ce qui était raisonnablement prévisible il y a

quelques mois encore. La fin de la crise ne peut pas encore être prévue avec précision. Il en va de même pour ses conséquences sur l'économie « réelle », qui commencent à se faire sentir. Les principaux instituts de recherche, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et les grandes banques ont tous revus récemment à la baisse leurs prévisions conjoncturelles, tablant désormais sur un fort ralentissement de la croissance économique en Suisse durant les prochains trimestres et sur une augmentation du chômage. La Banque nationale estime même que la croissance du produit intérieur brut (PIB) pourrait être négative en 2009. L'Allemagne et l'Italie sont entrées en récession.

Le Conseil d'Etat est bien entendu préoccupé par ces évolutions, qu'il suit avec la plus grande attention, et est déterminé à faire tout son possible pour que les conséquences de la crise pour le canton restent limitées. Malgré le contexte délicat et sans sous-estimer les risques encourus, le Conseil d'Etat envisage l'avenir avec une certaine sérénité. La solidité de l'assise financière de l'Etat acquise aux cours des dernières années devrait lui permettre de faire face à la période difficile qui s'annonce. A condition que la crise ne s'amplifie pas, le Gouvernement et le Parlement devraient être à même d'identifier et de prendre les mesures qui s'imposeraient dans l'intérêt de l'économie fribourgeoise et des citoyens de ce canton.

Réponses aux questions

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il déjà entrepris des démarches en vue d'une analyse de la situation du canton de Fribourg dans le contexte de la crise globale du marché financier ? Si oui, lesquelles ?*

D'une manière générale, les unités administratives les plus directement concernées par la crise financière et ses répercussions (en particulier le Service cantonal des contributions, la Promotion économique, le Service public de l'emploi, l'Administration des finances, le Service de l'action sociale et la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat) suivent avec attention l'évolution de la situation. Le Conseil d'Etat est régulièrement informé.

2. *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les incidences de l'actuelle crise du marché financier pour le canton de Fribourg dans les domaines suivants :*

- *évolution conjoncturelle*
- *impôts (canton et communes)*
- *caisse de pension (personnel de l'Etat)*
- *taux d'intérêts ?*

- *Evolution conjoncturelle*

Les répercussions de toute crise financière sur l'activité économique varient dans l'espace. Au niveau Suisse, Fribourg, de par la structure des activités déployées dans le canton, est habituellement moins sensible que d'autres régions aux aléas de la conjoncture. Notre canton bénéficie moins de la haute conjoncture et souffre moins en période de récession. Ce constat devrait être confirmé pour la crise actuelle. N'étant pas une place financière de première importance, le canton de Fribourg sera très probablement moins fortement touché que d'autres, mais il n'échappera bien entendu pas aux effets indirects de la crise.

Au-delà du ralentissement conjoncturel annoncé en Suisse, l'économie fribourgeoise, de par son ouverture, sera touchée par les conséquences de la crise au niveau international, et en particulier dans les pays voisins et aux Etats-Unis. Il est à rappeler qu'une grande partie du PIB cantonal (61 %) est réalisé par le biais des exportations. Le canton de Fribourg est ainsi fortement dépendant du niveau conjoncturel et du climat de consommation à l'étranger. Le niveau des exportations devrait ainsi pâtir de la crise. La forte croissance constatée en la matière depuis dix ans (+ 143 % entre 1997 et 2007) devrait faiblir ces prochains mois, ce

d'autant que le franc suisse semble être redevenu une valeur refuge, ce qui péjore fortement le commerce extérieur helvétique.

Des effets négatifs sur l'emploi ne pourront pas être évités. Certaines sociétés exportatrices ont d'ailleurs déjà annoncé devoir recourir au chômage partiel, voire à des licenciements, avant la fin de l'année. Les secteurs du textile, des machines et de l'automobile semblent devoir être les plus durement touchés. Le fonds de l'emploi dispose cependant d'une réserve qui permettrait de réagir rapidement.

- *Impôts (canton et communes)*

L'essentiel des effets de la détérioration de la conjoncture se feront cependant sentir avec un certain décalage temporel, à partir du budget 2010. Ils interviendront avant tout au niveau de l'impôt sur bénéfice des personnes morales et de l'impôt sur la fortune des personnes physiques. L'impôt sur le revenu des personnes physiques ne devrait être que modérément touché, du moins dans un premier temps.

En ce qui concerne l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, qui a connu une forte progression au cours des dernières années, le potentiel de base des années 2008 et 2009 est pour l'instant maintenu au niveau de 2007 dans les prévisions, et les éléments particuliers connus ont d'ores et déjà été pris en considération. Des corrections supplémentaires ne sont pas appropriées à ce stade, dans la mesure notamment où aucune entreprise n'a publié dans notre canton de résultats prévisionnels tenant compte des effets de la crise, contrairement à ce qui s'est fait dans certains autres cantons (place financière genevoise par exemple).

Pour ce qui est de l'impôt sur la fortune, qui dépend pour plus de la moitié des titres et des capitaux, il convient de rappeler que la valeur des titres cotés pris en considération dans l'imposition correspond au cours de clôture du dernier jour de bourse de l'année. En terme fiscal, le chiffrage des premiers effets de la crise dépendra donc de l'évolution des cours d'ici à la fin de l'année. Cette évolution est très difficilement prévisible à ce stade. Il faut toutefois s'attendre à un repli mesuré de cet impôt.

La composante du revenu des personnes physiques la plus susceptible d'être touchée par la crise à court terme est le rendement des capitaux. Elle ne représente cependant, selon les dernières statistiques fiscales cantonales (années 2006), que 2,6 % des revenus imposables. La probable baisse de ce rendement n'aura donc pas d'influence déterminante sur l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu.

Les éventuels effets de la crise sur les flux financiers induits par la RPT sont également liés à des considérations d'ordre fiscal. L'indice des ressources d'un canton, dont dépend l'essentiel des montants qu'il reçoit ou paie dans le cadre de la péréquation, est en effet fonction de l'importance relative (par rapport à la moyenne nationale) de son potentiel de ressources. Ce potentiel est calculé sur la base d'une « assiette fiscale agrégée » (AFA) incluant notamment, selon des modalités de calculs précisées dans une ordonnance, les revenus déterminants des personnes physiques, la fortune déterminante des personnes physiques et les bénéfices déterminants des personnes morales. Dans la mesure où les conséquences de la crise varieront en intensité selon les régions, elles induiront une modification de la position relative des cantons et donc une modification de leur indice des ressources. Ces effets croisés complexes ne peuvent pas être évalués, ne serait-ce qu'avec un minimum de fiabilité, à l'heure actuelle. Il faut de plus avoir à l'esprit le fait que l'AFA est calculée sur la base de la moyenne de trois exercices et qu'il existe, pour des raisons techniques, un décalage de quatre ans entre les dernières données fiscales pouvant être prises en considération dans les calculs et l'année de référence pour l'indice de ressources. Ainsi, par exemple, les indices de ressources 2009 des cantons sont calculés sur la base des données fiscales 2003, 2004 et 2005. Compte tenu de ce décalage, les conséquences fiscales de la crise actuelle ne devraient avoir des répercussions sur les flux péréquatifs entre la Confédération et les cantons qu'à partir de 2012.

- *Caisse de pension (personnel de l'Etat)*

Comme toutes les institutions de prévoyance de Suisse, et même si elle n'a pas investi dans des produits à risque, la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF) subit les effets de la crise des marchés financiers. Les résultats de l'exercice 2008 seront mauvais. Pour obtenir les résultats financiers nécessaires à la couverture des pensions et conformément à la théorie des marchés financiers, le Comité de la CPPEF a retenu une allocation stratégique prudente et diversifiée (soit 3 % dans les liquidités, 27 % dans des prêts libellés en francs suisses – obligations, prêts à l'employeur et prêts à des banques et collectivités publiques – , 10 % dans les obligations étrangères, 10 % dans les actions suisses, 10 % dans les actions étrangères, 3 % dans l'alternatif et 37 % dans l'immobilier). Pour obtenir le rendement escompté (au minimum 4,5 %, ce qui correspond au taux technique), il n'est pas suffisant d'investir dans des obligations. Les investissements dans les actions, entre autres, ont pour but de compenser les faibles rendements du marché obligataire, qui n'est d'ailleurs par exempt de tout risque.

Comme d'autres caisses, la CPPEF verra son degré de couverture baisser. En 2008, la baisse sera sensible. Elle aura pour corollaire une augmentation de la garantie de l'Etat. Mais il convient de rappeler que la probabilité attachée à l'exercice de cette garantie est quasi nulle vu la pérennité de l'Etat. Cette garantie n'est et n'a jamais été un prétexte pour prendre plus de risques que ne peut en supporter la Caisse. Preuve en sont les résultats financiers qu'elle a obtenus ces dernières années. Dans les bonnes années boursières, ses résultats sont plutôt en dessous de la moyenne des caisses, vu notamment la faible part investie en actions. Cette situation a pour corollaire qu'en cas de chutes des marchés boursiers, la performance n'est pas aussi négative que celles de ses consœurs.

D'un point de vue comptable, il faut aussi rappeler que, tant que la Caisse ne vend pas les actions détenues en portefeuille, la baisse des cours se traduit par une diminution de valeurs de ses actifs. Le potentiel de reprise des marchés est présent, même s'il faudra peut-être attendre plusieurs années pour retrouver les niveaux du deuxième trimestre de 2007. Il convient finalement de rappeler que la Caisse a pour objectif la gestion des fonds de ses assurés sur une période de référence qui n'est pas l'année, mais bien les quelque 40 ans de cotisations d'un assuré actif.

- *Taux d'intérêts*

Pour l'Etat de Fribourg, la diminution constatée des taux d'intérêts ne va pas réduire le poids du service de l'intérêt car les taux des emprunts sont fixes. En revanche, si les taux restent au niveau actuel, on peut s'attendre à une baisse des rendements sur les nouveaux placements de l'Etat. Pour l'économie et les particuliers, la réduction des taux hypothécaires annoncée récemment va exercer un effet favorable sur le revenu disponible.

3. Avec quelles mesures à court, moyen et long termes le Conseil d'Etat entend-il faire face aux incidences négatives de la crise du marché financier dans les quatre domaines cités ci-dessus, afin de maintenir les dommages pour le canton de Fribourg à un niveau aussi faible que possible ?

Face à une crise globale, du type de celle que nous vivons actuellement, les moyens d'action d'un Etat cantonal sont pour le moins limités. Le Conseil d'Etat estime cependant qu'il a un rôle à jouer et entend faire tout son possible pour contribuer efficacement à la lutte contre la crise.

Il convient de rappeler que trois mesures susceptibles d'avoir des effets anticycliques à court et moyen termes ont déjà été proposées dans le cadre du budget 2009 et acceptées par le Grand Conseil, à savoir :

- développement substantiel du volume des investissements, en hausse de 35 % pour ce qui concerne la part à charge exclusive de l'Etat ;

- baisse significative des impôts cantonaux, à hauteur de 47 millions de francs. Cet allègement fiscal profitera d'abord aux contribuables-consommateurs, plus particulièrement aux familles à bas revenu et cela sera bienvenu en ces temps d'érosion de leur pouvoir d'achat ;
- amélioration des conditions offertes à la fonction publique en termes de rémunération. Cette amélioration est également de nature à soutenir la consommation.

En fonction des évolutions et développements constatés, des mesures supplémentaires pourraient être décidées dans le cadre de l'élaboration du budget 2010. Il faut relever toutefois qu'un programme de relance économique du canton n'aurait d'effet significatif et de sens que s'il existe un programme de la Confédération et des cantons, avec lequel il devra être coordonné. Le Conseil d'Etat n'entend pas à ce stade lancer un programme de relance spécifique. Il utilisera bien entendu les moyens qui lui sont déjà attribués par la législation en vigueur (ex : soutien aux efforts d'innovation et de diversification, possibilité de recourir au chômage partiel) pour soutenir les entreprises qui en auraient besoin durant cette période délicate.

4. Sur la base des derniers chiffres du budget et du plan financier, quelle est la position du Conseil d'Etat par rapport aux interventions parlementaires en matière de politiques fiscales qui n'ont pas encore été mises en œuvre ?

D'une manière générale, les mesures fiscales qui ont déjà été acceptées par le Grand Conseil seront appliquées. On ne peut cependant exclure que la mise en œuvre de certaines de ces mesures doive être étalée sur une période plus longue que prévue initialement. Le Conseil d'Etat fera son possible pour respecter la volonté exprimée par les parlementaires en matière de politique fiscale tout en tenant compte des limites constitutionnelles et légales relatives à l'équilibre budgétaire. L'actualisation du plan financier permettra également de savoir si la mise en œuvre du programme législatif annoncé en début de législature sera ou non influencée par les conséquences de la crise financière mondiale.

5. La crise financière aura-t-elle des incidences sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2007–2011 ? Le Conseil d'Etat pense-t-il, le cas échéant, revoir cette planification ?

Comme annoncé au moment de la présentation du budget 2009, le Conseil d'Etat a décidé d'entreprendre au printemps prochain le réexamen de sa planification financière pour les années 2010 à 2013. Il s'agira alors de prendre en compte toutes les incidences directes et indirectes de la crise et de son évolution. En fonction des résultats de cette analyse, il n'est pas exclu que le programme gouvernemental de législature doive être ajusté (introduction de certaines mesures, report de projets annoncés). Il faut en effet rappeler que, pour les années 2010 et 2011, le plan financier annonçait, pour le compte de fonctionnement, un excédent de charges de respectivement 55,8 et 114,4 millions de francs.

Fribourg, le 25 novembre 2008