

Direction des finances
Administration des finances
Rue Joseph-Piller 13
1701 Fribourg

Par e-mail : afin@fr.ch

Fribourg, le 13 juin 2025

Consultation sur l'avant-projet de loi portant assainissement des finances de l'Etat (LAFE)

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre courrier du 30 avril dernier concernant l'objet mentionné en titre et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Forte de plus de 1'200 membres, la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg (CCIF) regroupe la majorité des grandes entreprises actives dans la région, mais également de très nombreuses PME. Pour l'ensemble de ces acteurs économiques, il est primordial de pouvoir s'appuyer sur un Etat disposant de finances équilibrées, capable d'investir dans les indispensables infrastructures liées aux besoins engendrés par la croissance économique enregistrée depuis deux décennies. Cette croissance s'est accompagnée d'un essor démographique parmi les plus forts de Suisse.

La croissance des charges des finances cantonales de ces dernières années – due notamment à une augmentation du nombre d'employés de la fonction publique sur-proportionnelle à la hausse des emplois enregistrés dans le privé – a été systématiquement supérieure à l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) cantonal. Il en résulte la situation d'impasse budgétaire aujourd'hui. Le caractère désormais aléatoire de la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) ainsi que le futur programme d'allègement des finances fédérales auront par ailleurs des impacts à long terme sur les finances de notre canton.

Remarques générales

La CCIF ne conteste pas la nécessité d'assainir les finances cantonales. L'équilibre budgétaire est une obligation constitutionnelle, adoptée par une très large majorité de la population, et se doit par conséquent d'être respecté.

Agir sur le levier fiscal ne constitue toutefois pas une option privilégiée par notre association. Nous constatons en effet que si le canton de Fribourg est globalement compétitif en matière d'imposition des entreprises, comme le soulignait KPMG dans une récente étude¹, l'imposition des personnes physiques y est élevée. Dans les classements, Fribourg figure systématiquement dans le tiers des cantons qui ont la fiscalité la plus lourde. Il n'y a donc pas de marge de manœuvre sur ce point. Quant à la fiscalité des entreprises, une hausse aurait pour conséquence de faire perdre un atout crucial en matière d'attractivité. Vaud et Neuchâtel proposent des taux d'imposition des bénéfices qui sont quasiment équivalents, à quelques dixièmes de point près. De plus, les rabais fiscaux en matière

¹ KPMG : Légère baisse de la taxation des entreprises (<https://kpmg.com/ch/fr/media/press-releases/2025/05/clarity-swiss-taxes.html>)

d'innovation sont plus importants dans le canton de Vaud (pour les « patent box » notamment). Toute hausse d'impôt sur les personnes morales pourrait au final déboucher sur une baisse des recettes, en raison de déplacements des sièges fiscaux.

Sur ce volet fiscal, la CCIF constate encore que diverses mesures proposées (en particulier la non-adaptation de la progression à froid ainsi que la hausse de l'imposition des pendulaires qui effectuent de longs trajets en limitant plus strictement la déduction pour les frais de déplacement) auront un impact très important en matière de prélèvements fiscaux. De telles mesures provoquent une baisse du pouvoir d'achat des citoyens et affecte donc par ricochet également l'économie.

Sur le plan des dépenses, la CCIF note que le PAFE procède surtout en utilisant deux outils, à savoir un report de charges sur les communes ainsi que des mesures touchant la masse salariale de la fonction publique (contribution de solidarité et « gel » des salaires, essentiellement). La première débouchera inévitablement sur une hausse des impôts dans une partie des communes. La seconde, qui est une mesure adaptée à titre urgent et transitoire, n'est toutefois pas une disposition pérenne. Il ne s'agit que d'un report de charges dans le temps.

Il manque dans ce programme un volet réorganisation. Le PAFE ne propose aucune mesure de réorganisation structurelle de l'administration. Compte tenu de l'ampleur de l'enjeu, qui consiste à dégager 500 millions de francs en trois ans, il nous apparaît incontournable de procéder à une telle restructuration. Laquelle doit permettre une amélioration de l'efficacité et ainsi limiter la croissance du personnel de l'Etat. Le principe qui a présidé à l'élaboration du PAFE consistant à « viser une répartition équitable de l'effort demandé entre les domaines de tâches » n'était pas adéquat. Une restructuration doit viser l'efficacité et non l'équité. L'équité doit être réalisée dans la prise en charge, l'accompagnement et le dédommagement du personnel concerné, non dans la répartition de la réorganisation.

La CCIF est d'avis qu'il est indispensable de procéder à un audit externe pour identifier clairement les lacunes en termes d'organisation et d'efficacité, notamment en adoptant une approche transversale afin de supprimer les doublons au sein des différents services de l'Etat ou encore en détectant les processus qui pourraient être améliorés par le biais de la digitalisation, de l'automatisation et du recours à de nouvelles technologies. Cette analyse doit ensuite permettre à l'Etat de déterminer les mesures correctives requises. L'Etat doit impérativement se doter d'un véritable plan d'action ciblé sur ces points faibles afin de parvenir à un équilibre budgétaire.

Compte tenu du défi, le rapport « 70% de diminution des charges » et « 30% de recettes supplémentaires » n'est pas adapté. Pour la CCIF, ce programme doit viser un objectif beaucoup plus élevé de diminution des dépenses et ne concevoir des revenus supplémentaires qu'à titre exceptionnel et transitoire. Par exemple, l'imposition accrue des pendulaires – via l'abaissement du plafond des déductions pour déplacement – devrait ainsi s'éteindre automatiquement à la fin du programme, s'il était maintenu.

A la lecture du PAFE, notre association constate par ailleurs que rien n'est prévu pour la période après 2028. Il manque une vision à long terme. Les mesures concernant la masse salariale de l'Etat ne sont pas pérennes. Le PAFE ne fait que repousser la nécessité de procéder à une remise à plat des structures actuelles de l'administration ainsi qu'à une priorisation des tâches. Une telle démarche est pourtant inévitable si l'on veut que le canton conserve sa capacité à investir dans les infrastructures ainsi que dans l'innovation, ce que la CCIF soutient avec constance.

Nous saluons le fait qu'il n'est pas prévu de couper dans les investissements, mais il s'agit désormais de s'assurer de pouvoir financer les projets futurs, notamment le nouvel hôpital cantonal ou encore la route Marly-Matran.

Mesures détaillées

Nous énumérons ci-dessous uniquement les points pour lesquels la CCIF formule des commentaires :

1. Emoluments, taxes et redevances - Introduction d'une taxe sur les volumes extraits des sites de gravières

Cette mesure frappe de manière non justifiée uniquement certaines sociétés, par le biais d'une taxe de 5 francs de gravier extrait du sol. Elle aurait pour conséquence de renchérir les prix des exploitants de gravières, lesquels ne seront plus compétitifs par rapport aux entreprises basées dans certains autres cantons (ou à l'étranger). La CCIF s'oppose à cette disposition. Elle est contreproductive et arbitraire.

2. Réduction de la déduction des frais de déplacement dans la taxation cantonale

La CCIF constate que le principe de répartition équitable de l'effort appliqué dans l'administration n'est pas d'actualité lorsqu'il s'agit des contribuables (personnes physiques et entreprises – voir point 1 ci-dessus avec une mesure qui frappe uniquement les exploitants de gravières). Seuls les contribuables qui n'ont d'autre choix que de recourir à un véhicule privé – dans l'immense majorité des cas – sont frappés par cette disposition de taxation du grand pendularisme. Elle est donc contestable sur ce point et ne saurait être appliquée que de manière exceptionnelle et transitoire, si elle devait être maintenue. Une partie des employeurs peine à trouver le personnel qualifié souhaité ; il convient de ne pas dissuader le personnel de choisir certains emplois, ou de démissionner, en raison de changements fiscaux inadaptés à notre canton rural et mal desservi par les transports publics dans sa périphérie.

3. Non-adaptation à la progression à froid

Cette mesure est particulièrement lourde pour les contribuables, qui perdraient ainsi en partie le maintien du pouvoir d'achat qui leur avait été garanti au cours des dernières années via des hausses de salaire. L'imposition étant décalée dans le temps, cette mesure aura un impact à retardement sur l'économie fribourgeoise et se traduira par une diminution de la consommation dès que les ménages constateront l'effet de la non-adaptation. Ce dernier risque par ailleurs d'intervenir dans un contexte de nouvelle stagnation des salaires, la faible croissance actuelle couplée à une inflation proche de zéro ne plaidant pas pour des augmentations cet automne, ni probablement à l'automne 2026.

Il s'agit donc d'une mesure défavorable à l'économie locale dans son ensemble, la consommation des ménages pesant de manière importante dans le PIB cantonal. La CCIF estime que cette mesure, qui revient à ôter des dizaines de millions de francs de dépenses de consommation auprès des entreprises locales sur trois ans, doit être réévaluée et compensée par des coupes plus claires dans les charges de l'Etat.

4. Renoncer à l'indexation des salaires

Cette mesure est nécessaire mais ne constitue pas une mesure d'assainissement en tant que telle puisqu'elle est limitée à trois ans. Vu qu'il n'est pas envisageable de renoncer indéfiniment aux indexations salariales, il convient de présenter des mesures qui permettront de retrouver une politique salariale attractive à partir de 2029. Cela ne peut se faire qu'en réorganisant l'administration (moins d'emplois mais davantage d'efficacité). De surcroît, en instaurant une stagnation généralisée des salaires, l'Etat court le risque de démotiver voire même de perdre certains de ses meilleurs collaborateurs qui disposent de compétences-clés dans des domaines stratégiques pour le fonctionnement des institutions. En d'autres termes, une telle mesure est susceptible de provoquer une fuite des talents qui se sentiraient injustement pénalisés par celle-ci.

5. Décalage de l'augmentation du palier

Commentaire identique à la remarque précédente. C'est une mesure provisoire qui n'assainit pas les finances.

6. Introduction d'une contribution de solidarité

Commentaire identique à celui du point 4. Cette mesure n'est pas pérenne.

7. Hausse de divers émoluments

Ces multiples mesures (voire micro-mesures pour certaines) ciblent divers domaines par des augmentations de taxes sans qu'une justification suffisante ne soit avancée. La CCIF est d'avis que cette série de propositions peut être revue à la baisse si l'Etat entreprend une restructuration poussée de ses services.

8. Augmentation des taxes d'examen final pour les écoles du secondaire 2

La justification de la hausse de ces taxes réside sur l'évolution de l'IPC. En l'occurrence, il n'est pas correct d'adapter ces taxes – comme les autres taxes d'ailleurs – en fonction du renchérissement. Dans le cas présent, la hausse des taxes devrait être mise en lien avec la progression des salaires puisqu'il s'agit essentiellement de charges de surveillance et de corrections. Les données de l'OFS ne font pas état d'un bond des salaires réels de plus de 10%. La hausse de ces taxes semble davantage liée à la progression du personnel de l'Etat. C'est sur ce point qu'il faut travailler et non sur les revenus.

9. Réduction de l'enveloppe financière pluriannuelle de l'Université

Cette mesure cible la formation alors que l'Université de Fribourg accuse un certain retard dans la mise à jour de ses infrastructures. La formation ne devrait pas être visée de manière générale, mais dans une approche visant à améliorer son efficacité, comme l'administration. Cette coupe serait dommageable non seulement à l'Université, mais aussi au rayonnement de Fribourg aux niveaux suisse et international. L'Etat a tout intérêt à soutenir et à maintenir l'Université à un niveau élevé afin de favoriser la création de projets innovants dans le canton et la formation de personnes avec des profils indispensables au monde du travail qui contribuent à la bonne marche de l'économie en général et de ses propres services.

10. Recapitalisation Fondation Seed Capital Fribourg

Cette mesure est totalement inadaptée alors que Vaud et Genève viennent de renforcer leur soutien aux start-ups. Il convient non seulement de redoter Seed Capital en capital, mais également de renforcer les investissements dans l'innovation. Cela devrait se faire dans une loi sur l'innovation volontariste, à même d'améliorer les structures existantes de l'administration.

Conclusion

La CCIF estime que l'avant-projet de LAFE est inabouti. Son volet « augmentation des revenus » est trop important. Quelques hausses sont incontournables, mais uniquement à titre transitoire. L'avant-projet de LAFE devrait idéalement prévoir une situation assainie en 2029. Ce n'est pas le cas vu qu'une bonne partie des mesures ne sont pas pérennes.

Compte tenu du délai très court qui reste jusqu'à la fin de l'année, la CCIF estime qu'il n'est pas possible de réaliser d'ici à cet automne l'exercice que la LAFE aurait dû faire au cours des douze derniers mois. Nous plaçons par conséquent pour un plan plus court (une année ou deux), avec un objectif de présentation d'un programme de réorganisation de l'Etat à même de garantir un financement durable du budget. Cette LAFE est conçue comme si le canton traversait un trou d'air conjoncturel. Ce n'est pas le cas : la croissance des charges, en particulier l'augmentation du personnel, n'est pas maîtrisée.

Il faut saisir cette occasion pour procéder à une analyse stratégique des missions de l'Etat avec un horizon à 10, voire 15 ans. Il convient surtout de miser sur un développement accéléré dans des domaines à haute valeur ajoutée, ce que le PAF n'aborde pas. Retrouver des finances saines ne pourra se faire sans une priorisation des domaines dans lesquels l'Etat entend consacrer davantage de ressources. Pour la CCIF, il est évident que la formation en général, tout comme la politique d'innovation, sont les axes à privilégier.

Il est également impératif d'effectuer une analyse détaillée des possibilités d'optimisation d'un point de vue structurel et organisationnel en regroupant et supprimant certains postes et en améliorant les processus afin d'augmenter l'efficacité. Une réforme en profondeur du fonctionnement des services étatiques est absolument indispensable pour aboutir à un équilibre budgétaire à brève échéance.

En restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg


Christophe Emmenegger
Directeur


Philippe Gummy
Directeur adjoint


Kathia Pauchard
Responsable service juridique