



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Emmanuelle Kaelin Murith / Didier Castella

2015-GC-159

### **Droits de mutation en cas d'acquisition d'un premier logement familial**

#### **I. Résumé de la motion**

L'article 56 al. 2 de la Constitution cantonale prévoit que l'Etat encourage l'aide au logement, la construction de logements et *l'accès à la propriété de son logement*. Partant de là, les députés Kaelin Murith et Castella, par motion déposée et développée le 17 novembre 2015, demandent au Conseil d'Etat d'adapter la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG). Ils proposent d'introduire à l'article 21 al. 2 LDMG une nouvelle disposition qui permettra de bénéficier d'un taux préférentiel "en cas d'acquisition dans le canton de Fribourg du premier logement formant le domicile principal de l'acquéreur", soit 0,5% au lieu de 1,5%, pour autant que les deux conditions cumulatives suivantes soient remplies :

- l'acquéreur du bien immobilier doit y élire son domicile dans l'année ou, en cas de nouvelle construction, dans le délai de deux ans après la délivrance du permis de construire ;
- il doit y vivre pendant trois ans de façon ininterrompue.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'acquéreur devra payer la ristourne fiscale dont il a bénéficié.

Les motionnaires estiment que cette mesure est une réponse adéquate aux conditions du marché qui se sont considérablement modifiées et qui ont rendu le financement de l'acquisition d'un logement familial très ardu. Les conditions d'obtention d'un crédit bancaire sont devenues plus sévères avec l'introduction des nouvelles normes de la FINMA. L'acheteur doit désormais disposer de 20% de fonds propres, dont au minimum 10% provenant de l'épargne ou du 3<sup>e</sup> pilier. Il doit en sus financer les frais d'acquisition. Les motionnaires soulignent que "ces mesures, malgré des taux hypothécaires historiquement bas, ont modifié fondamentalement le paysage de l'accès à la propriété, alors que les charges finales pour les familles seraient dans de nombreux cas inférieures au budget net alloué à la location de leur logement".

L'objectif visé par la motion est de "soutenir les familles et leur permettre un accès facilité à la propriété". Mais pas seulement. L'acquisition d'immeubles construits ou à construire stimulera l'économie qui sera inévitablement ralentie par le moratoire de la LAT, la lex Weber et les mesures bancaires, ce qui permettra de consolider les rentrées fiscales et de contribuer probablement à la paix sociale.

Pour compenser les pertes fiscales, les motionnaires comptent sur les recettes supplémentaires générées par le nouvel article 14 LDMG. Selon eux, en effet, le montant des droits de mutation budgétisé à la suite de l'adoption de cette disposition a été largement sous-estimé : "[il] était de Fr. 300'000.-- [recte : Fr. 630'000.--], représentant une assiette fiscale de Fr. 20 millions [recte : Fr. 42 millions], soit 1 ou 2 immeubles ou l'équivalent de 15 villas".

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Pour rappel, l'Etat prélève des droits de mutation sur les transferts immobiliers à titre onéreux. Les communes peuvent prélever des centimes additionnels aux droits de mutation relatifs aux immeubles situés sur leur territoire. Ces droits et centimes additionnels sont dus par l'acquéreur. Les droits de mutation sont prélevés au taux unique de 1,5%. Quant aux centimes additionnels, leur taux ne peut excéder 100% des droits de mutation. Actuellement, sur les 150 communes du canton, seules 10 communes ont un taux inférieur à 100% (Pierrafortscha : 50% ; Cugy, Vernay, Vulruz et Giffers : 60% ; Ferpicloz : 65% ; Saint-Aubin et Chénens : 70% ; Fräschels et Galmiz : 80%). On peut donc partir du principe que la charge fiscale globale (Etat + commune) supportée par l'acquéreur d'un bien immobilier est égale à 3% du prix d'achat, respectivement du prix du terrain et de l'ouvrage terminé en cas de vente clés en main ou de vente liée à un contrat d'entreprise (art. 14 LDMG adopté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'Etat de Fribourg et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014).

L'idée d'instaurer un taux réduit de 0,5% (1% avec les centimes additionnels communaux) en cas d'acquisition dans le canton de Fribourg du premier logement formant le domicile principal de l'acquéreur dans le but de "soutenir les familles" peut certes paraître séduisante de prime abord. Elle comporte toutefois plusieurs inconvénients majeurs.

> Tout d'abord, il apparaît que la mesure proposée crée une *inégalité de traitement* entre les contribuables fribourgeois et ceux venus d'autres cantons (ou d'autres pays). Ainsi, si une famille fribourgeoise, déjà propriétaire de son logement en Ville de Fribourg, décide d'acheter une villa à Attalens et de s'y installer, elle sera imposée au taux ordinaire de 3% car il ne s'agit pas là de son premier logement dans le canton, alors qu'une famille vaudoise, déjà propriétaire d'un logement à Lausanne, pourra bénéficier du taux réduit de 1% en cas d'achat d'une villa à Attalens. D'aucuns objecteront qu'une telle mesure est bénéfique pour le canton car elle favorise la venue de nouveaux contribuables. On leur répondra que le taux de croissance de la population fribourgeoise est suffisamment fort (l'un des plus hauts de Suisse) sans qu'il soit besoin de prendre une telle mesure incitative.

> En outre, socialement, la solution proposée ne répond que partiellement au but affiché de "soutenir les familles". En effet, la réduction du taux s'appliquera sans distinction à toute personne, qu'elle soit seule ou en couple, avec ou sans enfant, dans la gêne ou dans l'opulence. Elle profitera d'ailleurs davantage à la *classe la plus aisée*. Les acquéreurs d'une construction de luxe ou d'une coûteuse villa pourront en effet bénéficier d'une plus large économie d'impôts.

Prix d'achat d'une propriété foncière	Charge fiscale globale (Etat + commune)		
	Législation actuelle (3%)	Motion (1%)	Economie d'impôts en faveur du contribuable
500'000	15'000	5'000	- 10'000
800'000	24'000	8'000	- 16'000
1'000'000	30'000	10'000	- 20'000
2'000'000	60'000	20'000	- 40'000
5'000'000	150'000	50'000	- 100'000

> La mesure proposée diminue les charges des propriétaires sans pour autant en faire profiter *les locataires*, ce qui a pour effet de créer un déséquilibre peu satisfaisant entre les coûts de la propriété

d'habitation et ceux de la location. Pour illustrer cela, prenons le cas d'un entrepreneur qui construit sur sa parcelle un bâtiment comportant dix appartements. S'il vend le tout à un tiers investisseur à des fins de placement (location) pour le prix de Fr. 7 millions, celui-ci supportera une charge fiscale de Fr. 210'000.-- (Fr. 7 millions x 3%) qu'il répercutera inévitablement sur le montant des loyers. Si, en revanche, l'entrepreneur vend ses appartements constitués en PPE à dix nouveaux propriétaires pour le prix global de Fr. 7 millions (Fr. 700'000.-- par appartement), ceux-ci pourront profiter globalement d'une charge fiscale réduite à Fr. 70'000.-- (Fr. 7 millions x 1%).

L'accession à la propriété du logement doit naturellement être encouragée. Elle l'est toutefois déjà par la possibilité de mobiliser des fonds du 2<sup>e</sup> pilier et du 3<sup>e</sup> pilier a et, sur le plan des impôts directs, par la déductibilité des intérêts passifs et des frais d'entretien. Elle l'est également par le report de l'imposition des gains immobiliers en cas de remploi ; le propriétaire qui vend son habitation échappe à l'impôt sur les gains immobiliers si le produit obtenu est affecté à l'acquisition ou la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage. Elle l'est enfin et surtout par une imposition modérée de la valeur locative. Dans son rapport final du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (BGC 2011, p. 2299 ss), le Conseil d'Etat, considérant que le calcul de la valeur locative tenait suffisamment compte de l'aspect "favoriser l'accession à la propriété", était déjà parvenu à la conclusion que l'objectif constitutionnel était atteint et qu'aucune nouvelle mesure dans ce domaine ne s'imposait. L'augmentation de 10% des valeurs locatives adoptée dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016 de l'Etat de Fribourg ne vient pas contredire cette conclusion. Elle n'a fait que compenser très partiellement l'écart d'environ 80% accumulé au fil des années entre l'indice des loyers et la valeur locative dont la dernière adaptation datait de 1993 (Message *in* BGC 2013 p. 1571, 1595).

Au demeurant, il n'apparaît pas que le taux actuel des droits de mutation, qui ont un caractère ponctuel, ait gêné ou freiné de manière significative les acquisitions immobilières et l'activité économique dans ce secteur. Cela est d'autant plus vrai que l'activité immobilière dépend essentiellement d'autres facteurs (taux hypothécaires, coûts du terrain et de la construction, disponibilité des terrains, solidité de la demande, etc.). Selon les dernières données disponibles du Service de la statistique, l'indicateur des "constructions autorisées" montre du reste que l'activité immobilière demeure soutenue dans le canton de Fribourg (Conjoncture fribourgeoise 2016/1, février 2016, p. 13 ; cf. également Perspectives de l'économie fribourgeoise 2015 de la Banque Cantonale de Fribourg). Avec un taux de logements en propriété de 43,2% en 2014, le canton de Fribourg se situe au-dessus de la moyenne suisse (37,4%) et de la majorité des cantons qui connaissent un régime préférentiel pour le logement d'habitation (Bâle-Ville = 16%, Genève = 18,3%, Neuchâtel = 29,6%, Berne = 39,8%). Seul le canton du Jura fait mieux (54,2%) mais en raison d'un taux historiquement haut (50% en 1990). Mais il y a plus. Le taux de logements en propriété du canton Fribourg qui est passé entre 1990 et 2014 de 39,4% à 43,2% (+ 3,8%) et celui du canton de Neuchâtel qui est passé de 24,9% à 29,6% (+ 4,7%) semblent suivre une courbe similaire, alors que le canton de Neuchâtel applique un taux préférentiel (2,2% au lieu de 3,3%) depuis plus de vingt ans.

> La réduction du taux dans le sens proposé par la motion aura un *impact important sur les finances publiques*. Ces répercussions financières ont été évaluées à partir des données 2014 et 2015 et selon une appréciation (la notion de "premier logement formant le domicile principal de l'acquéreur" ne ressortant pas nécessairement des pièces justificatives du registre foncier). Pour l'année 2014, en décomptant les droits payés par les personnes morales et ceux payés par des personnes physiques ayant auparavant été soumis à de tels droits (période de contrôle : 2010 à 2013), les recettes fiscales susceptibles d'être affectées par la motion s'élèvent à Fr. 16'571'649.-- (sur Fr. 28'521'108.--). On peut raisonnablement partir de l'idée que, sur ce montant résiduel, une part de 60% concerne un

premier logement dans le canton. Le manque à gagner pour l'Etat peut ainsi être estimé à Fr. 6'628'659.-- (- 23,2%). Pour l'année 2015, avec la même méthode de calcul, les pertes fiscales pour l'Etat peuvent être évaluées à Fr. 7'813'123.-- (- 27,2%). Dès lors, en procédant à une extrapolation sur les cinq dernières années, on peut s'attendre à des pertes fiscales annuelles pour l'Etat de l'ordre de **Fr. 7,2 millions** (- 25,2%). Les communes verraient également leurs rentrées fiscales amputer globalement du même montant de **Fr. 7,2 millions** par année.

Et, il s'agit là d'une estimation conservatrice. A titre comparatif, le canton de Berne (taux = 1,8%) qui applique depuis janvier 2015 un régime préférentiel pour l'acquisition d'un propre logement d'habitation (exonération d'impôt jusqu'à une valeur immobilière de Fr. 800'000.--) a vu ses recettes fiscales fondre de Fr. 122 millions en moyenne annuelle à 80 millions en 2015 (- 34,4%).

L'augmentation des recettes résultant de l'adoption du nouvel article 14 LDMG, même si celles-ci ont sans doute été sous-estimées, ne permettra pas d'absorber les pertes fiscales générées par la réduction du taux à 0,5%.

> Enfin, l'Etat est constamment appelé, et avec raison, à simplifier ses procédures et à réduire son train de vie. Or, la mesure proposée par la motion va précisément dans le sens inverse. Elle crée de sérieuses *complications administratives* et augmente la *bureaucratie*. Les Registres fonciers devront gérer de nombreux dossiers pendant plusieurs années. Ils devront contrôler les délais, vérifier que le nouveau propriétaire occupe bien le logement acquis pendant au moins trois ans et, le cas échéant, procéder au rappel de l'impôt. Les cas où le traitement du dossier se prolonge au-delà de cinq ans ne devraient pas être rares, avec les risques de prescription voire de péremption du droit de taxer qui en découlent. Par exemple : X achète un terrain en avril 2016 dans le but d'y ériger son premier logement mais n'obtient le permis de construire que deux ans plus tard en avril 2018 ; X dispose alors d'un délai de deux ans pour élire domicile dans sa nouvelle maison, soit jusqu'en avril 2020 ; comme il devra encore y habiter pendant trois ans au moins pour bénéficier de la réduction fiscale de manière définitive, cela nous amène jusqu'en avril 2023, soit sept ans après l'acquisition de la parcelle. A cela s'ajoutent les *difficultés d'application* en particulier lorsqu'il sera question de taxer l'acquisition d'un bien immobilier à affectation mixte comportant un logement et un local commercial (par ex. un garage avec le logement au 1<sup>er</sup> étage) ou d'un bien immobilier comprenant plusieurs logements dont un seul est utilisé par l'acquéreur. La question du recouvrement de la ristourne fiscale pose également problème notamment lorsque l'immeuble a été revendu à un tiers dans l'intervalle.

Toutes ces complications administratives et difficultés d'application et de contrôle, qui ont été confirmées par les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne, vont accroître le volume de travail et, en définitive, les charges étatiques. L'Etat devra donc engager *plus de ressources pour moins de recettes*. C'est la raison pour laquelle le Grand Conseil avait renoncé en son temps lors de l'examen du projet de LDMG de 1996 à introduire un tel taux préférentiel (BGC 1996 p. 1220 ss et p. 1226 ss).

Pour tous les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

19 avril 2016