Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Othmar Neuhaus/Rudolf Vonlanthen M 1125.11
Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 2 août 2011 (*BGC* septembre 2011, p. 1770), les députés Othmar Neuhaus et Rudolf Vonlanthen font remarquer que le canton de Fribourg a procédé à de fréquentes réductions d'impôts ces dernières années, ce qui s'est traduit par une baisse d'impôt de plus de 140 millions de francs pour les contribuables. Lors des débats au Grand Conseil, la question de savoir s'il fallait diminuer la fiscalité par le biais d'une baisse du coefficient ou d'une diminution des barèmes s'est chaque fois posée. Les représentants des communes au Parlement cantonal ont notamment émis le souhait que les réductions d'impôts n'aient pas d'impact contraignant pour les communes.

Pour renforcer l'autonomie des communes et pour régler et découpler les tâches du canton et des communes, les motionnaires demandent d'adapter la loi en conséquence, à savoir dans le sens que les réductions fiscales cantonales n'aient pas obligatoirement un impact sur les communes. Il y a donc lieu de prévoir un découplage des coefficients cantonal et communaux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate d'abord que le thème du découplage entre l'impôt cantonal et les impôts communaux a déjà donné lieu à de nombreux débats au Grand Conseil. Aussi est-il utile de rappeler quelques éléments de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Albert Studer/François Weissbaum (M 107.05) qui avait été présentée au Grand Conseil le 15 décembre 2005.

Dans cette perspective, on rappellera que la cote de l'impôt cantonal facturée aux contribuables se détermine en deux phases. Dans un premier temps, les éléments de revenu et de déduction sont pris en compte afin d'établir le revenu imposable sur lequel est ensuite appliqué le taux correspondant du barème de l'impôt sur le revenu. On obtient ainsi l'impôt cantonal de base. Dans un second temps, il y a application des coefficients annuels fixés chaque année par le Grand Conseil lors de l'adoption du budget, sur la base de l'article 2 al. 1 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) en application des dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

Sur le plan communal, « le coefficient des impôts communaux ordinaires est fixé en pour-cent de l'impôt cantonal de base correspondant » (art. 3 al. 3 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux – LICo ; RSF 632.1). Lors de la facturation de ses impôts, la commune doit se fonder sur la part d'impôt qui lui est attribuée et qui tient compte des éventuelles répartitions intercommunales. A cet effet, le Service cantonal des contributions communique l'impôt cantonal

de base sur le revenu et sur la fortune à chacune des communes concernées, ainsi que l'impôt cantonal de base sur le bénéfice et le capital.

Ainsi, sur le plan cantonal, le système légal fait une distinction entre la détermination de l'impôt cantonal de base et la calculation de l'impôt à payer. Sur le plan communal, la même distinction existe étant donné que la commune calcule ses impôts en multipliant la cote cantonale de base qui lui est attribuée par ses coefficients annuels.

Les coefficients cantonaux se montent en général à 100 %. Durant les années 1993 à 1995, le canton a perçu chaque année 2 % d'impôt supplémentaire au titre de contribution de solidarité destinée à financer le fonds de l'emploi. Les coefficients ont également été augmentés à 108,9 % lors de la reprise par le canton des hôpitaux des districts qui étaient auparavant financés par les communes. Ensuite, une baisse des coefficients cantonaux d'impôt a été opérée. Ces coefficients cantonaux ont ainsi évolué de la manière suivante :

Période fiscale 2007 :	Personnes physiques	–	Revenu	:	106,6 %
		–	Fortune	:	108,9 %
	Personnes morales	–	Bénéfice + capital	:	108,9 %
Période fiscale 2008 :	Personnes physiques et morales			:	103,0 %

Dès la période fiscale 2009, tous les coefficients ont été de nouveau fixés à 100 %.

On doit par conséquent constater que l'instrument permettant un découplage est déjà en place et qu'il a été utilisé par le canton à plusieurs reprises étant donné que les augmentations et réductions des coefficients cantonaux, telles qu'elles ont été mentionnées ci-avant, se sont traduites par des hausses et des baisses de la facturation de l'impôt cantonal sans répercussion sur le plan des impôts communaux.

Néanmoins, si certaines baisses fiscales passées et, peut-être, futures ont été (ou seront) accordées aux contribuables fribourgeois par le biais d'une modification des tarifs et des déductions et non pas uniquement par le biais d'une baisse des coefficients cantonaux, c'est aussi parce qu'il y a des situations dans lesquelles d'importants arguments parlent en faveur d'une telle approche. On cite ci-après quelques exemples :

1. En comparaison intercantonale, la fiscalité communale est également prise en compte. Dès lors, si l'effort entrepris depuis plusieurs années déjà pour rendre plus attrayant le canton de Fribourg veut être poursuivi, les impôts communaux et ecclésiastiques devraient logiquement continuer à suivre l'évolution de l'impôt cantonal. En agissant uniquement sur le coefficient cantonal, on limite la marge de manœuvre concernant la politique fiscale sur le plan cantonal. De plus, la transparence et la lisibilité des mécanismes de comparaison de la charge fiscale deviendraient plus compliquées.

2. La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.11) oblige dans certains cas les cantons à modifier leur base imposable (p. ex. imposition partielle des dividendes, principe de l'apport en capital [agio], etc.), ce qui rend impossible un découplage de l'impôt dans ces situations.

3. Réduire les impôts des personnes physiques uniquement en agissant par le coefficient empêcherait tout ciblage. Il ne serait plus possible de cibler certaines catégories de contribuables. Les réductions d'impôts ne pourraient être que linéaires et proportionnellement identiques pour tous. On citera ici, à titre d'exemple, la décision du Grand Conseil relative à l'introduction, dès la période fiscale 2011, du splitting intégral pour les couples mariés ou les familles monoparentales. Le taux du splitting se montait précédemment à 56 %. En introduisant un découplage, une amélioration de ce genre ne serait plus possible.

   Sur le plan pratique, pour tous les cas de réductions fiscales intervenant par le biais d'une augmentation des déductions ou l'introduction d'une nouvelle déduction, il n'est pas possible de distinguer le volet cantonal du volet communal dans la taxation fiscale. Le découplage n'est dès lors pas possible. Ainsi, par exemple, une augmentation de la déduction pour les frais de crèche ne peut pas faire l'objet d'un découplage entre l'Etat et les communes, et il en est de même pour la déduction des primes d'assurance-maladie.

4. Pour ce qui concerne les personnes morales, il y a lieu de mentionner plusieurs arguments qui militent contre un découplage des taux d'impôts :

   > Plusieurs cantons ont déjà modifié leur loi fiscale de façon que le taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales soit significativement abaissé. La concurrence fiscale est une réalité qu'on ne saurait ignorer, et des mesures prises par le canton seul en vue de maintenir une fiscalité compétitive sur les plans suisse et international ne seront vraisemblablement pas suffisantes.

   > Le coût fiscal (en valeur absolue) à la charge du canton qui résulte d'une baisse du taux d'impôt est toujours plus élevé que celui qui est à la charge de la commune tant que le coefficient communal relatif à l'impôt sur le bénéfice est inférieur à 100 %.

   > Le taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales doit non seulement motiver les entreprises du canton à continuer à y investir, mais également viser à stimuler la création et l'implantation de nouvelles entreprises.

   Un découplage de la fiscalité des personnes morales aura pour effet de limiter considérablement la marge de manœuvre du canton dans sa politique fiscale.

5. Enfin, en voulant suivre les motionnaires, les communes devraient pratiquement procéder à leur propre taxation en recalculant un revenu imposable différent de celui du canton sur la base, par exemple, de déductions non majorées. Indépendamment de la complexité du système à mettre en place, le contribuable serait confronté à des résultats fiscaux difficiles, voire impossibles à comprendre.

Le découplage des impôts cantonaux et communaux s'exprime par l'utilisation des coefficients. Ces derniers servent à adapter, pour la facturation, le volume de l'impôt de base disponible aux besoins budgétaires de chaque autorité. Comme mentionné ci-avant, les communes et les paroisses peuvent adapter leurs coefficients.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose le rejet de la motion.

14 février 2012