Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Vonlanthen Rudolf / Bapst Markus 2017-GC-182
Modification de la loi sur les impôts communaux :
Diminution du taux d'impôt maximal

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17 novembre 2017, les députés Rudolf Vonlanthen et Markus Bapst demandent que le taux maximal de la contribution immobilière soit abaissé à 1,00 ‰, au lieu des 3,00 ‰ actuels. Ils précisent toutefois demeurer flexibles sur le taux final à retenir.

Les auteurs de la motion constatent que les communes n'ont que rarement adapté le taux de la contribution immobilière qu'elles perçoivent, bien que cette contribution ne corresponde plus au but pour lequel elle a été instaurée, à savoir le financement des infrastructures communales, qui fait désormais l'objet de taxes spéciales. Ils sont d'avis que la contribution immobilière est devenue au fil du temps un impôt sur la fortune, qui frappe de manière injuste les contribuables notamment les familles propriétaires de leur logement, sans contreprestation de la part de la collectivité publique.

Ils relèvent que tous les cantons ne connaissent pas la contribution immobilière et que, en comparaison intercantonale, le taux maximum de 3,00 ‰ appliqué dans le canton de Fribourg est le plus élevé de Suisse.

Le fait que la contribution immobilière constitue une source de revenus appréciable pour les communes ne justifie pas aux yeux des auteurs de la motion le maintien de ce taux : si l'abaissement du taux maximal demandé devait placer certaines communes dans une situation financière délicate, elles devraient trouver des solutions de compensation, par exemple une hausse des impôts communaux ; cette solution serait équitable, dès lors que les infrastructures communales profitent à l'ensemble des habitants et doivent dès lors être financées par tous.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. Remarque préalable

La question d'un éventuel abaissement du taux maximum de la contribution immobilière relève essentiellement d'une réflexion politique concernant les communes. L'Etat cantonal n'est pas directement concerné. Dès lors, dans sa réponse, le Conseil d'Etat vise principalement à présenter au Grand Conseil les éléments qui lui permettront de se déterminer sur la suite à donner à la motion des députés Rudolf Vonlanthen et Markus Bapst. A cet égard, les incidences financières en cas d'acceptation de la motion sont déterminantes. Le Service des communes a réalisé une analyse détaillée de ces incidences ; les résultats de cette analyse figurent ci-après sous lettre B. L'évaluation générale du Conseil d'Etat fait l'objet de la lettre C.

B. Effet sur les rendements fiscaux communaux et la péréquation financière intercommunale

Il est possible d'analyser deux effets financiers pour les communes si le taux de contribution immobilière était fixé à 1,00 ‰ au maximum : un effet sur le rendement communal pour les communes ayant un taux supérieur à ce plafond et un effet sur les résultats de la péréquation financière intercommunale.

1. Effet sur les rendements communaux

L'analyse des effets sur les rendements communaux se base sur les données statistiques fiscales les plus récentes connues, à savoir l'année 2015.

En premier lieu, il est utile de rappeler qu'une grande majorité de communes seraient concernées par cette modification légale. En effet, en 2015, 145 communes sur 163 (88 %) avaient un taux de contribution immobilière supérieur à 1,00 ‰ ; en 2017, elles sont 124 sur 136 (91 %). Le tableau ci-dessous résume cette statistique des taux.

taux	2015 nombre de communes	2017 nombre de communes
pas de c.i.	4	2
< 1‰	1	0
1‰	13	10
> 1‰ à < 2‰	39	38
2‰	71	56
> 2‰ à < 3‰	20	17
3‰	15	13
	163	*136*

Sur la base de la dernière statistique fiscale connue (2015) relative aux valeurs fiscales des immeubles des personnes physiques et des personnes morales, on peut déterminer quel serait le manque à gagner, global et par commune, si le taux maximal était fixé à 1,00 ‰.

Ainsi, le rendement communal global était de 82,97 millions de francs en 2015, ce qui permet de déterminer un taux de contribution immobilière moyen (moyenne pondérée) de 2,07 ‰. Avec un taux maximal de 1,00 ‰, le rendement global diminuerait de 43,49 millions de francs, soit un manque à gagner global par habitant de 141 francs.

L'analyse par commune permet de déterminer :

- 10 communes connaîtraient une diminution de recettes fiscales de plus de 300 francs par habitant (Crésuz : −440 fr./hab.) ;
- 12 communes auraient une diminution de 200 à 300 fr./hab. ;
- 81 communes auraient une diminution de 100 à 200 fr./hab. ;
- 43 communes auraient une diminution inférieure à 100 fr./hab. ;
- 17 communes ne connaîtraient aucun effet.

2. Effet sur la péréquation financière intercommunale

L'analyse des effets sur la péréquation se base sur les données de la péréquation 2018 utilisant les statistiques fiscales les plus récentes connues, à savoir 2013, 2014 et 2015.

Actuellement, dans le potentiel fiscal utilisé dans la péréquation financière des ressources, la contribution immobilière est prise en compte à son maximum possible, soit avec un taux fixé à 3 ‰. Avec un taux maximal diminué à 1 ‰, les effets globaux seraient les suivants :

> Le montant des ressources diminuerait de 29,61 à 27,61 millions de francs, soit une diminution d'un peu plus de 2 millions de francs (−6,43 fr./hab.).
> Le montant des besoins, financé par l'Etat et dont bénéficient toutes les communes étant proportionnel à celui des ressources (50 %), il diminuerait de 14,81 à 13,80 millions de francs, soit un peu plus de 1 million de francs (−3,22 fr./hab.).

Péréquation des ressources

Individuellement, il est constaté que cette modification ne change pas l'état de « bénéficiaires » ou de « contributrices » des communes. Les indices IPF (indices du potentiel fiscal) varient dans une moindre mesure, hormis pour un petit nombre de communes :

> en diminution : Sévaz −4,15 points
> en augmentation : Siviriez +16,01, Greng +11,88, Ferpicloz +9,51 points

Au niveau financier, la commune de Villars-sur-Glâne verrait sa contribution diminuer d'environ 500'000 francs, soit 41 fr./hab. A l'autre extrême, Belfaux recevrait un montant diminué de 63'300 francs (−19 fr./hab.). Par habitant, la commune du Châtelard serait la plus prétéritée (−40 fr./hab.), alors que Greng serait la plus avantagée avec une diminution de sa contribution de près de 200 fr./hab.

Péréquation des besoins

Dans la péréquation des besoins, toutes les communes, bénéficiaires, verraient une diminution de leur part étant donné que le montant global diminue. A relever que les indices ISB (indices synthétiques des besoins) ne subissent aucune modification. Au niveau financier, la diminution varie entre environ 7 fr./hab. (Prévondavaux) à 70 centimes (Villarsel-sur-Marly). En chiffres absolus, la part pour Fribourg diminue de 155'000 francs, celle de Villarsel-sur-Marly de 56 francs.

C. Evaluation du Conseil d'Etat

En tout premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que la contribution immobilière relève de la compétence des communes et que, dans le respect de l'autonomie communale, les autorités cantonales doivent faire preuve de retenue dans ce domaine. De plus, la loi sur les impôts communaux se borne à préciser le taux maximum de cette contribution. Il incombe à chaque commune de fixer et d'ajuster la contribution prélevée auprès de ses administrés, dans les limites fixées par la loi. Dès lors, l'argument de la comparaison intercantonale avancé par les auteurs de la motion doit être accueilli avec une certaine réserve. Certes, le taux maximum prévu par la législation fribourgeoise est le plus élevé de Suisse. Mais il ne s'agit que d'un seuil maximal ; les communes demeurent libres de retenir un taux inférieur, voire même de ne pas percevoir de contribution immobilière. La garantie de l'autonomie fiscale des communes est un élément qui doit être pris en compte lors de l'examen du bien-fondé de la motion.

Sous l'angle financier, le Conseil d'Etat constate que la mise en œuvre de la motion entraînerait des pertes fiscales très importantes pour les communes (43 mios) et que les effets péréquatifs (diminution du volume de la péréquation des ressources de 2 mios et du volume de la péréquation des besoins de 1 mio) ne seraient pas anodins. Ceux-ci ne manqueraient pas de poser problème aux communes les plus faibles financièrement et à celles bénéficiant de manière relativement forte de la péréquation des besoins. Concrètement, l'acceptation de cette motion viendrait troubler la balance de la solidarité intercommunale, qui a fait l'objet de longues et complexes discussions. Il convient d'éviter de fragiliser le système par des interventions ponctuelles qui ne prennent pas en compte l'ensemble des paramètres.

L'argument des auteurs de la motion selon lequel les communes auraient de toute manière la possibilité d'augmenter l'impôt ordinaire ou les contributions causales si l'abaissement du taux maximum de la contribution immobilière les plaçait dans une situation financière difficile est à relativiser : l'expérience montre en effet qu'en pratique il est politiquement difficile de procéder à une augmentation d'impôts. De plus, il est vraisemblable que les recettes communales seront déjà impactées par les mesures prévues dans le projet fiscal PF 17. Il ne serait pas judicieux de cumuler ainsi les mesures défavorables pour les finances des communes.

En lien avec les questions de fiscalité, on notera encore que l'affirmation des motionnaires selon laquelle l'objectif initial de la contribution immobilière serait le financement des infrastructures communales est erronée. En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi à l'origine de la loi sur les impôts communaux, qui prévoit à son article 13 la contribution immobilière, à savoir la loi du 2 mai 1922 sur les impôts communaux et paroissiaux, que cette contribution n'a pas été introduite dans le seul but de permettre le financement des infrastructures, ce financement étant plutôt envisagé comme une faculté des communes : « en dehors des dépenses courantes, cette contribution pourrait couvrir aussi certaines dépenses spéciales de l'administration, tels que les frais de voirie, d'entretien des routes, d'éclairage, de canaux » (citation des propos du rapporteur *in* BGC 1922 p. 183). Au surplus, on relèvera que, indépendamment de ce qui précède, il n'est pas rare qu'un impôt s'éloigne de son objectif au fil du temps. L'impôt fédéral direct constitue un exemple connu de cette évolution.

Finalement, le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre des discussions relatives aux incidences des mesures structurelles et d'économies, l'impact positif durable de l'augmentation de la valeur locative sur la contribution immobilière (par le biais de l'augmentation de la valeur fiscale) a été mis en évidence et a contribué, parmi de nombreux autres éléments, à l'acceptation desdites mesures par les communes. Cet effet positif serait annihilé dans la plupart des communes si la proposition des auteurs de la motion était acceptée.

D. Conclusion

Au vu de ce qui précède, principalement afin d'éviter de placer certaines communes dans une situation financière difficile, de fragiliser le système de la péréquation financière et dans le respect de l'autonomie communale et des discussions menées en lien avec l'adoption des mesures structurelles d'économie, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion des députés Rudolf Vonlanthen et Markus Bapst.

17 avril 2018