



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Steiert Thierry / Morand Jacques

2017-GC-177

Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) – Plafonnement des déductions pour les frais de déplacement (art. 27 LICD)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 16 novembre 2017, les motionnaires demandent l'introduction d'un plafonnement raisonnable des déductions fiscales pour frais de déplacement (art. 27 al. 1 let. a LICD). Ils motivent la motion par un souci de cohérence dans la politique de mobilité et d'égalité de traitement entre les usagers des divers modes de transport. Ils relèvent également qu'un plafonnement de la déduction générerait des recettes fiscales supplémentaires qui pourraient servir à améliorer les prestations des transports publics.

Ils rappellent aussi la réglementation applicable dans le canton de Fribourg en matière de frais de déplacement et considèrent qu'elle revient à admettre une déduction pratiquement illimitée pour les personnes qui se rendent au travail en voiture (alors qu'elle est limitée pour les utilisateurs des transports publics). Ils relèvent en outre que la Confédération a introduit le plafonnement de la déduction à 3000 francs dès la période fiscale 2016 et que 16 cantons ont depuis lors introduit un plafonnement entre 500 et 8000 francs.

Ils reviennent enfin sur les questions Laurent Thévoz (2015-CE-308) et les réponses données par le Conseil d'Etat. Selon eux, le système actuel constitue une réelle invitation à l'utilisation des véhicules privés pour les déplacements du domicile vers le lieu de travail.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat estime pertinent de rappeler qu'un contribuable peut en principe déduire uniquement les dépenses qu'il aurait encourues en utilisant les transports publics – pour autant que le lieu de travail soit notablement éloigné du domicile, c'est-à-dire plus de 1,5 km. Si le contribuable apporte la preuve qu'il n'a pas de transports publics à sa disposition ou ne peut les utiliser (infirmité, horaire défavorable, éloignement, utilisation du véhicule privé à des fins professionnelles), il est admis une déduction de 70 centimes par km jusqu'à 10 000 km, 60 centimes par km les 10 000 km suivants, et 50 centimes par km pour le surplus. Le fardeau de la preuve appartient au contribuable.

Il est à noter que le contribuable peut seulement prétendre à la déduction des frais de déplacement calculés d'après l'itinéraire le plus court. De surcroît, pour les déplacements journaliers, l'admission des frais en voiture privée est accordée de manière restrictive. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le contribuable doit utiliser le moyen de transport le moins onéreux qui existe entre son domicile et son lieu de travail. Seule l'existence de circonstances défavorables

particulières peut justifier une dérogation à ce principe. La Commission cantonale de recours en matière d'impôt (CCR) a ainsi jugé qu'une économie de temps journalière de 50 minutes pour les trajets ne justifiait pas l'utilisation d'un véhicule privé (ACCR FR 1985 II E N° 9). Elle a de même refusé la déduction des frais de voiture à un salarié qui, en utilisant les transports publics, perdait près de 70 minutes par jour (train : 74 minutes – à pied : 20 minutes – en tram : 20 minutes; durée du trajet en voiture environ 40 minutes) (ACCR FR 1985 II E N° 10). Une telle déduction a également été refusée pour un gain de temps de 1 h 45 entre Bulle et Bâle (cause B. c/SCC, non publié, Rec. 1995 p. 36). Dans un autre cas, le TC a laissé entendre qu'un gain de temps de 1 h 20 par jour ne suffirait pas pour admettre l'utilisation d'un véhicule privé (TC, décision du 17.07.2012 en la cause B.Y). Dans une jurisprudence récente, il a en revanche relevé que l'utilisation d'un véhicule privé pourrait se justifier lorsque l'utilisation de ce dernier permet un gain de temps d'une heure et demie par jour, dans le cas d'espèce, un gain de 49 minutes par trajet (604 2014 129).

Le Service cantonal des contributions (SCC) applique cette jurisprudence et n'admet la déduction des frais de véhicules privés que dans les cas cités plus haut. Sinon, il applique le principe de base en droit fiscal qui veut que le contribuable puisse déduire uniquement les frais encourus en utilisant les transports publics. La déduction des frais de transports privés n'est donc pas pratiquement illimitée contrairement à l'avis des motionnaires : ces frais doivent être justifiés d'une part sur le principe (infirmité, horaire défavorable, éloignement) et d'autre part sur la quantité (nombre restrictif de km parcourus). Il revient au contribuable d'en apporter la preuve. De plus, la déduction admise est dégressive en fonction des km considérés (70, 60 et 50 centimes le km).

A compter du 1^{er} janvier 2016, la déduction des frais de déplacement a été plafonnée à 3000 francs pour l'IFD en vertu de la loi fédérale du 21 juin 2013 sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Lors de la votation populaire du 9 février 2014, le peuple a accepté l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). L'une des nombreuses mesures prévues pour alimenter le fonds d'infrastructure ferroviaire a été de limiter la déduction, sur le revenu soumis à l'impôt fédéral direct, des frais de déplacement professionnels. Aucune limitation n'a en revanche été décidée pour l'impôt cantonal, cette question relevant de l'autonomie des cantons. On relèvera ici que ce sont 11 cantons, et non pas 16 comme l'indiquent les motionnaires, qui ont introduit un plafond (cf. « Recueil Informations fiscales, L'impôt sur le revenu des personnes physiques, chiffre 4.2.2.1 disponible sur le site internet de l'Administration fédérale des contributions, www.estv.admin.ch).

Le Conseil d'Etat a déjà évalué à plusieurs reprises l'introduction d'une limitation de la déduction des frais de déplacement. Une mesure comparable a été discutée dans le cadre de l'élaboration des mesures structurelles et d'économies de l'Etat de Fribourg en 2013. La mesure structurelle no 109 « Suppression de la déduction pour frais de déplacement dans la déclaration d'impôt », dont les objectifs attendus apparaissent comme analogues à ceux de la présente motion, a toutefois été abandonnée. L'abandon avait été décidé en raison, notamment, de la hausse de l'impôt sur les véhicules ; le Conseil d'Etat n'avait pas souhaité frapper à deux reprises le même cercle de contribuables. De plus, dans sa réponse du 15 décembre 2014 à la question André Schneuwly / Bernard Schafer « Votation FAIF : conséquences pour le canton de Fribourg » (2014-CE-93), le Conseil d'Etat a eu l'occasion de confirmer sa position par les termes suivants : « le Conseil d'Etat n'a pas de projets visant à limiter la déduction des frais de déplacement pour les impôts cantonaux ». Il avait en outre précisé souhaiter s'en tenir au principe d'une déduction des frais d'acquisition du revenu en ce qui concerne les frais de transport. Dans sa réponse du 16 février 2016 aux questions Laurent Thévoz (2015-CE-308 et 2015-CE-306), le Conseil d'Etat a conclu que

l'introduction d'une limitation de la déduction des frais de déplacement à 3000 francs toucherait en priorité les contribuables ayant un revenu imposable inférieur ou égal à 80 000 francs et se traduirait ainsi par une augmentation de la charge fiscale qui toucherait essentiellement une partie de la classe moyenne et des personnes à revenu modeste de la population fribourgeoise. On notera ici que le constat est identique avec l'introduction d'un plafonnement de la déduction de 6000 francs ou de 8000 francs (selon les estimations du SCC sur les données fiscales 2015). Le Conseil d'Etat avait dès lors conclu ne pas vouloir péjorer davantage la situation des contribuables fribourgeois pendulaires contraints pour diverses raisons (par exemple à la suite d'une fermeture d'entreprise ou d'une délocalisation) de se déplacer sur leur lieu de travail en transports privés ainsi que les régions décentralisées. Une telle restriction porterait par ailleurs atteinte au principe de l'imposition selon la capacité économique.

Il est également intéressant de relever qu'environ 65 % des contribuables qui font valoir des frais de déplacement en déduction (soit 61 888 contribuables) sont des locataires (estimations du SCC). S'il est réducteur de considérer qu'une personne détermine son domicile uniquement sur la base des conditions-cadres fiscales cantonales, il n'est pas exclu que certaines d'entre elles décident de rapprocher leur domicile de leur lieu de travail si un plafonnement bas de la déduction était introduit ; cela pourrait notamment être le cas de contribuables relativement « mobiles », tels que des contribuables locataires, célibataires et sans enfants. Des départs dans d'autres cantons ne peuvent dès lors pas être exclus. Ces départs entraîneraient des pertes de recettes fiscales qui compenseraient en partie les augmentations de recettes liées au plafonnement de la déduction des frais de déplacement. En l'état, il n'est toutefois pas possible d'estimer l'ampleur du phénomène et son effet sur les recettes fiscales.

Compte tenu de tous les arguments précités, le Conseil d'Etat reste convaincu que l'introduction d'une limitation basse à la déduction des frais de déplacement est inopportune dans le canton de Fribourg. Il est néanmoins sensible aux arguments avancés par les motionnaires et souhaite cadrer la déduction des frais de déplacement afin d'éviter des abus. C'est la raison pour laquelle il propose l'introduction d'une limite de la déduction de 15 000 francs, de manière à tenir compte des spécificités du canton de Fribourg mais également du fait que l'impôt sur les véhicules a été augmenté dans le cadre des mesures structurelles et d'économies.

Une limitation de la déduction des frais de déplacement à 15 000 francs impacterait 2349 contribuables et générerait des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 0,8 million de francs pour le canton, de 0,6 million de francs pour les communes et de 80 000 francs pour les paroisses. Un tel plafond permet de faire valoir la déduction effective sans limitations pour un déplacement en voiture de 54,5 kilomètres par trajet.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à accepter la motion et à fixer une limite à la déduction des frais de déplacement à 15 000 francs.

En cas de refus du Grand Conseil à fixer une limite à la déduction des frais de déplacement à 15 000 francs, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

15 janvier 2019