

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 2
de M. François Ingold (Verts) demandant d'étudier la pertinence de l'introduction,
dès l'entrée en vigueur de la RIE III, d'un taux d'imposition communal unique
pour les personnes morales dans les communes du Grand Fribourg**

En séance du 20 septembre 2016, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 2 de M. F. Ingold lui demandant d'étudier la pertinence de l'introduction, dès l'entrée en vigueur de la RIE III, d'un taux d'imposition communal unique pour les personnes morales dans les communes du Grand Fribourg.

Réponse du Conseil communal

L'objectif du postulat vise à réduire l'incertitude liée à l'impact fiscal d'éventuelles fusions de communes sur le développement des entreprises de la région après l'entrée en vigueur de la RIE III. Le postulat demande au Conseil communal d'étudier la pertinence de la définition d'un taux d'imposition unique pour les personnes morales domiciliées dans les communes du Grand Fribourg, à introduire dès l'entrée en vigueur de la RIE III.

Au niveau cantonal, la question de la répartition de l'impôt sur les personnes morales a déjà fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires.

On peut notamment citer le postulat n° 235.99 pour la répartition intercommunale du rendement des personnes morales afin de réduire la disparité entre les régions urbaines et rurales, déposé en 1999. Dans son rapport n° 49, le Conseil d'Etat indiquait que, pour permettre une répartition équitable, les deux conditions suivantes devraient être remplies:

- a) le Canton devrait être chargé d'encaisser l'intégralité des impôts et de les redistribuer;
- b) le coefficient d'impôt des personnes morales devrait être le même pour toutes les communes.

Des motionnaires avaient demandé au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur les impôts communaux dans le sens que le produit de l'impôt ordinaire des personnes morales serait réparti entre toutes les communes du canton à raison de 66 % pour les communes du siège et de 34 % pour l'ensemble des communes fribourgeoises. Cette motion avait été retirée lors des débats au Grand Conseil, étant donné l'avancement des travaux liés à la péréquation financière intercommunale.

La question de la cantonalisation s'est également posée dans d'autres cantons, notamment à Berne où une interpellation a été déposée en 2012 mais n'a, semble-t-il, pas abouti. Dans le canton de Neuchâtel, un modèle de cantonalisation a été mis en place cette année, dans la mesure où une part de l'impôt communal (30%) est répartie entre les communes selon les habitants et les emplois. La

première part de 70% est conservée à la commune du siège. A noter toutefois que dans ce canton, **le taux d'impôt communal est identique pour toutes les communes et est égal au taux cantonal (8%).**

Enfin, dans les cantons de AG, AI, AR, GR, NW, OW et SG, les communes n'ont aucune souveraineté fiscale sur les personnes morales. Elles reçoivent simplement une part du produit de l'impôt cantonal, qui est réparti entre le canton, les communes et les paroisses.

Coefficient d'impôt communal unique

Cette variante repose sur la mise en place d'un coefficient unique d'impôt communal sur les bénéfices et le capital des personnes morales. Ce taux serait fixé par le Canton pour toutes les communes fribourgeoises. Selon ce modèle, la "cantonalisation" n'impliquerait pas de répartition des recettes fiscales entre les communes selon une clé de répartition prédéfinie, mais viserait uniquement à uniformiser le taux de l'impôt communal. La perception de l'impôt pourrait être centralisée au canton ou laissée aux communes. D'une manière générale, les conséquences financières de ce modèle seraient les suivantes: les communes qui appliquent un coefficient inférieur au coefficient fixé par le Canton disposeraient de recettes fiscales supplémentaires, alors que les communes qui ont un coefficient supérieur subiraient des pertes. Pour la Ville de Fribourg, qui bénéficie d'un taux actuel plutôt élevé, une telle proposition générerait potentiellement une diminution des recettes fiscales pour les personnes morales.

Une solution plus poussée serait alors d'introduire une régionalisation de l'impôt sur les personnes morales. Le Canton serait alors compétent pour prélever la totalité de l'impôt des personnes morales et répartir les recettes ainsi obtenues selon une clé de répartition prédéfinie entre les collectivités concernées, par exemple selon le nombre d'habitants. Pour la détermination de l'impôt global, il faudrait définir un coefficient d'impôt déterminant la part communale des recettes fiscales des entreprises. On peut imaginer différentes manières de déterminer ce coefficient. La régionalisation de l'impôt sur le bénéfice repose sur les mêmes principes que le modèle de cantonalisation. Toutefois, la part revenant aux communes après attribution du préciput ne serait pas répartie entre toutes les communes du canton mais uniquement entre les communes du district dans lequel se trouve le siège de la personne morale sur laquelle l'impôt est prélevé. Ce modèle présente l'avantage de maintenir les recettes fiscales au sein du district dans lequel elles ont été générées. En raison de la création de zones industrielles stratégiques, on constate de manière générale, **que ce modèle entraîne des pertes de recettes fiscales pour les chefs-lieux, au bénéfice des communes périphériques.**

Démarches de la Commune de Fribourg

En 2016, une demande de réunion a été posée au directeur des finances de la Commune de Villars-sur-Glâne afin de commencer les travaux en matière financière et fiscale en vue de la fusion. Suite au lancement du processus de fusion en janvier 2017, cette demande s'est soldée par un refus. Cependant, une réunion entre les exécutifs a eu lieu sur divers sujets et une réunion supplémentaire au sujet de la zone industrielle de Bertigny a eu lieu en juillet avec cette même commune.

D'autres réunions ont eu lieu avec les exécutifs des autres communes adjacentes à celle de Fribourg sans que le sujet financier et fiscal ne soit abordé. De manière générale, il semble désormais évident que le thème de la fiscalité au niveau des communes sera traité dans le cadre du processus de fusion tel qu'il est prévu par la loi sur les fusions de communes.

Conclusions

Il semble illusoire de vouloir mettre en œuvre un modèle de cantonalisation ou de régionalisation de l'impôt sur le bénéfice sans procéder préalablement à une réflexion de fond sur le rôle que les communes doivent jouer dans le canton. Une telle concrétisation poserait, par ailleurs, différentes questions en termes de fédéralisme et ne manquerait pas de susciter de nombreux débats politiques. Dès lors, une mise en œuvre à court ou moyen terme paraît improbable, d'autant plus que le sujet est dans les mains de l'Etat.

Par ailleurs, un système de cantonalisation ou de régionalisation nécessiterait de redéfinir le système de péréquation financière intercommunale, notamment du fait des effets financiers décalés entre la mesure de redistribution des impôts et les résultats de l'instrument des ressources. Or, il apparaît prématuré de lancer une réforme d'une telle envergure alors même que la péréquation financière intercommunale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et qu'il est difficile d'en mesurer l'efficacité et tous ses effets avant la fin de la période d'évaluation.

De plus, les prochains dossiers tels que la réforme de l'imposition des entreprises (projet fiscal 17) et la fusion du Grand Fribourg entraîneront de grands changements et nécessiteront une évaluation approfondie des questions fiscales, pour les personnes morales mais également pour les personnes physiques, ce qui laisse penser qu'il n'est pas opportun de lancer une telle analyse dans un avenir proche. Ces deux dossiers d'importance **contiennent** déjà plus d'un écueil qu'il faudra éviter pour atteindre des objectifs ambitieux en matière de politique régionale et fiscale.

Suite à ce constat, le Conseil communal propose d'attendre la nouvelle élaboration de la réforme fiscale (Projet fiscal 17) et l'avancement des projets fiscaux dans le cadre de la fusion du Grand Fribourg avant d'entamer de nouvelles études sur la cantonalisation des revenus fiscaux des communes du Grand Fribourg.

Le postulat n° 2 est ainsi liquidé.