

Diminution de la fiscalité immobilière

Résumé de la motion

Par motion transmise le 10 avril 2008 (BGC p. 535), les motionnaires demandent une diminution de la fiscalité immobilière, afin de la rendre conforme à la moyenne nationale, notamment en réduisant les droits de mutation et en supprimant les droits sur les gages immobiliers et l'impôt spécial sur les immeubles.

Réponse du Conseil d'Etat**A. Description des impôts immobiliers**

1. Les droits de mutations, perçus en cas de transfert de propriété d'immeubles sur la valeur des immeubles transférés, sont de 1,5 % pour le canton, les communes pouvant percevoir ces mêmes droits appelés centimes additionnels jusqu'à concurrence du taux cantonal, ce qu'elles font toutes, mais 14 d'entre elles ont un taux inférieur (entre 50 et 90 % du taux cantonal). Les droits de mutation atteignent ainsi un taux total (cantonal et communal) de 3 %, un peu moins dans 14 communes. Le rendement annuel cantonal de cet impôt foncier est d'environ 20 millions de francs (21,36 mio en 2008 ; 19,03 mio en 2007 ; 19,7 mio en 2006). Il est sensible à la conjoncture économique. Le rendement pour les communes est presque le même. Les motionnaires relèvent que le taux total de 3 % de cet impôt dans le canton de Fribourg est parmi les plus élevés des cantons suisses (les cantons de Bâle-Ville et Genève ont aussi un taux total de 3 % ; les cantons de Vaud et Neuchâtel ont un taux total de 3,3 % et tous les autres cantons ont un taux inférieur). La moyenne des taux cantonaux étant de 1,07 %, les motionnaires demandent de réduire le taux cantonal de 1,5 à 1 %, soit 2 % au total. La réduction serait ainsi d'un tiers, d'où une perte de recettes annuelle d'environ 7 millions pour le canton et presque autant pour les communes.
2. Les droits sur les gages immobiliers, essentiellement sur la constitution de cédulas hypothécaires, sont un impôt foncier uniquement cantonal. Le taux normal est de 0,75 % du montant du gage, avec un taux spécial de 0,4 % pour les gages immobiliers qui garantissent des prêts consentis par la Confédération en application de la législation sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété. Le rendement annuel de cet impôt est d'environ 10 millions de francs (10,8 mio en 2008 ; 9,5 mio en 2007 et 10,2 mio en 2006). Les motionnaires relèvent que cet impôt n'est prélevé que dans neuf cantons et que Fribourg connaît le taux le plus élevé. Ils proposent de supprimer purement et simplement cet impôt et de rejoindre ainsi la majorité des cantons.
3. L'impôt spécial sur les immeubles est perçu en application de la loi du 23 mai 1957 portant imposition spéciale des immeubles appartenant aux sociétés, associations et fondations (LIS ; RSF 635.3.1). Son taux ordinaire est de 1 ‰ de la valeur fiscale des immeubles concernés. Un taux complémentaire de 3 ‰ est appliqué sur les immeubles des sociétés immobilières qui n'indiquent pas qui sont leurs propriétaires économiques. Les communes peuvent prélever des centimes additionnels à l'impôt spécial cantonal au taux maximal de 50 % du taux cantonal. Soixante-trois communes, soit environ le tiers d'entre elles, font usage de cette possibilité, le cas échéant toutes au taux de 50 % du taux cantonal. Le rendement de l'année 2007 de cet impôt s'élève à 5,7 millions de francs pour le canton et à 2,5 millions de francs pour les communes. Le taux complémentaire est

rarement applicable et la recette annuelle cantonale s'élève à environ 50 000 francs, ce qui est insignifiant.

Il convient d'ajouter qu'en cas de transfert de propriété d'un immeuble soumis à l'impôt spécial dans les 20 ans dès l'acquisition, ou au cours d'une période de 20 ans, l'impôt spécial de 1 ‰ perçu est déduit des droits de mutation, selon l'article 3 al. 2 LIS. Ainsi, le rendement cantonal annuel de cet impôt doit être diminué d'environ 1,5 million de francs (1,3 mio en 2007 et 1,7 mio en 2006) et s'élève ainsi en net à environ 4 millions de francs. De même, le rendement communal annuel de cet impôt doit être diminué d'environ 600 000 francs (500 000 francs en 2007 et 700 000 francs en 2006), et devrait s'élever ainsi en net à environ deux millions de francs.

Les motionnaires relèvent que cet impôt spécial a été créé à une époque où les transferts économiques de propriétés d'immeubles, notamment par les actions, n'étaient pas encore assimilés à des transferts juridiques avec inscription au registre foncier et soumis aux droits de mutation. Le Conseil d'Etat relève cependant à ce sujet que la soumission des transferts économiques de propriété d'immeubles aux droits de mutation existait déjà lors de l'adoption de la LIS de 1957, dont le but était d'atteindre fiscalement les immeubles appartenant à des sociétés parce que les changements de propriété étaient considérés comme étant beaucoup moins fréquents que pour les immeubles appartenant à des personnes physiques, d'où le système de remboursement prévu en cas de transfert de propriété en cours de période de 20 ans.

En outre, comme cet impôt s'ajoute à la contribution immobilière communale à un taux allant jusqu'à 3 ‰ au maximum, les motionnaires soulignent que la fiscalité foncière devient très lourde pour les propriétaires et indirectement aussi pour les locataires, et qu'il semble bien que ces deux impôts fonciers constituent ensemble, du moins en considérant les taux maximaux, la fiscalité foncière cantonale parmi les plus élevées des cantons. Ils proposent finalement de supprimer cet impôt spécial qui n'aurait plus sa raison d'être vu la soumission des transferts économiques aux droits de mutation et pour alléger la fiscalité immobilière afin de favoriser les investissements immobiliers dans notre canton. Un autre argument est invoqué, soit la charge administrative inutile vu que cet impôt est redistribué, ce qui n'est que très partiellement exact dès lors que la restitution ne porte que sur une partie des montants prélevés.

En outre, pour dresser un tableau complet de la fiscalité immobilière, il faut encore faire état de l'impôt sur les gains immobiliers et de la contribution immobilière.

4. L'impôt sur les gains immobiliers est un impôt cantonal et communal. Son rendement annuel pour le canton est d'environ 20 millions de francs (2008 : 21,7 mio de francs ; 2007 : 17,1 mio). Comme l'impôt communal est fixé dans la loi sur les impôts communaux à 60 % du taux cantonal, son rendement annuel pour les communes est ainsi d'environ 12 millions de francs.
5. L'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole, perçu en cas d'aliénation de terrain productif entraînant une diminution de l'aire agricole, est un impôt exclusivement cantonal. Son rendement annuel, affecté aux améliorations foncières, est d'environ 4 millions de francs (2008 : 4,38 mio ; 2007 : 3,88 mio).
6. La contribution immobilière est un impôt exclusivement communal et facultatif dans notre canton, perçu en fait par toutes les communes sauf trois, à un taux allant jusqu'à 3 ‰ au maximum de la valeur fiscale des immeubles. Son rendement annuel est, selon le Service des communes, de 66 millions de francs, et même potentiellement de 90 millions de francs si toutes les communes le prélevaient au taux maximal.

On peut ainsi établir le tableau récapitulatif suivant de l'ensemble des impôts immobiliers, avec leur rendement annuel pour le canton et les communes.

Impôt immobilier	Rendement cantonal	Rendement communal	Rendement total
Droits de mutation	20 mio	19,5 moi	39,5 mio
Droits sur les gages immobiliers	10 mio	--	10 mio
Impôt spécial sur les immeubles	5,7 mio (4 mio nets)	2,5 mio (2 mio nets)	8,2 mio (6 mio nets)
Impôt sur les gains immobiliers	20 mio	12 mio	32 mio
Impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole	4 mio	--	4 mio
Contribution immobilière	--	66 mio	66 mio
Total	59,7 mio	100 mio	159,7 mio

B. Appréciation

Si l'on veut réduire la fiscalité immobilière, il faudrait à première vue agir sur la masse la plus importante, qui est manifestement la contribution immobilière communale, ce d'autant plus que les charges qu'était censée couvrir cette contribution à l'origine, le sont actuellement par le prélèvement de taxes causales (eau, épuration). En outre, cette contribution est annuelle, donc périodique. Les motionnaires ne demandent cependant pas de diminuer cette contribution immobilière exclusivement communale.

Les comparaisons fiscales intercantionales se font quasi exclusivement sur les impôts directs périodiques (impôt sur le revenu et la fortune, impôt sur le bénéfice et le capital). Cela est logique puisque les impôts immobiliers sont généralement ponctuels et non pas périodiques. Il n'apparaît en tout cas pas que les taux pratiqués actuellement aient gêné ou freiné à quelque moment que ce soit l'activité économique. Le Conseil d'Etat est donc d'avis que, sur le principe, les efforts en matière de réduction de la fiscalité en vue de rendre le canton plus attractif doivent se porter sur les impôts directs périodiques. Cela est d'autant plus vrai que l'activité immobilière dépend surtout d'autres facteurs (taux des hypothèques, coût de la construction, etc.).

A futur, le canton aura besoin de recettes pour assumer les charges et prestations qu'on lui demande et qu'on lui demandera. Le Conseil d'Etat est donc d'avis qu'il est nécessaire de maintenir sans changement les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers.

En revanche, le Conseil d'Etat se déclare favorable à la suppression de l'impôt spécial sur les immeubles dont le rendement total est le moins élevé des impôts immobiliers, qui concerne le canton et dans une moindre mesure aussi les communes, et qui a effectivement selon son appellation même un caractère spécial, tout en comportant aussi une difficulté dans le sens où cet impôt est déduit le cas échéant de la facture des droits de mutation dont le débiteur légal est l'acheteur, alors que c'est le vendeur qui a payé l'impôt spécial. Cette situation peut poser problème à défaut d'un arrangement avec l'acheteur qui peut être conclu notamment sous l'égide du notaire instrumentant l'acte de transfert de propriété. En outre, le taux complémentaire de 3 % de cet impôt spécial dont le rendement de 50 000 francs par an est négligeable, est pénalisant en termes d'image envers les investisseurs immobiliers.

C. Conclusion

Le Conseil d'Etat propose, en se fondant sur l'article 73 al. 2 de loi sur le Grand Conseil :

1. de rejeter la motion en ce qui concerne
 - la réduction des droits de mutation
 - et la suppression des droits sur les gages immobiliers ;
2. et d'accepter la motion en ce qui concerne la suppression de l'impôt spécial sur les immeubles.

Si ce fractionnement ne devait pas être accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion dans son ensemble.

Fribourg, le 21 avril 2009