

**Modification de la loi sur les impôts communaux
Répartition du produit de l'impôt sur le bénéfice et
le capital des personnes morales**

Résumé de la motion

Par motion déposée le 15 juin 2007 (*BGC* p. 872) et développée le 14 septembre 2007 (*BGC* p. 1323), les motionnaires Gilbert Cardinaux et Michel Losey demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur les impôts communaux (LCo, RSF 632.1) 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.

Les motionnaires font valoir en substance que certaines communes n'auraient jamais la possibilité d'avoir sur leur territoire l'implantation d'entreprises à forte valeur ajoutée, mais ces communes auraient malgré tout des charges à assumer sans disposer des mêmes capacités de les financer par l'impôt. A l'avenir, étant donné les politiques cantonales visant à renforcer les centres, cette tendance risquerait encore de s'accroître et il serait dès lors important de prévoir des dispositifs permettant d'institutionnaliser la solidarité entre les communes du canton.

Réponse du Conseil d'Etat

La question soulevée par les motionnaires a été traitée, quant à son principe, dans le rapport n° 49 du 17 décembre 2002 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, concernant le postulat n° 236.99 Gilbert Cardinaux relatif à la loi sur les impôts communaux pour une répartition intercommunale du rendement fiscal communal des personnes morales (*BGC* 2003, pp. 173-199).

Le rapport précité analysait les conséquences d'une éventuelle répartition de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales à raison de 75 % ou de 67 % au profit de l'ensemble des communes, sur la base d'un coefficient unique. Le Grand Conseil a pris acte du rapport. Il a toutefois été constaté que des fusions de communes devaient être réalisées prioritairement et que la solidarité financière intercommunale devait avant tout être réalisée par une réforme de la péréquation financière dont les travaux venaient de démarrer.

Aujourd'hui, ces exigences sont remplies; à tout le moins, leur réalisation a fait de grands progrès : le programme de fusion a été achevé sur la base du décret d'encouragement aux fusions et a porté le nombre des communes fribourgeoises à 168. Un programme successif devra en outre être élaboré cette année encore. En ce qui concerne la péréquation financière, un avant-projet de loi est en procédure de consultation jusqu'à la fin mars 2008. L'idée fondamentale de solidarité financière entre les communes y est concrétisée conformément aux propositions émises par le groupe de travail dans lequel les communes étaient représentées par plusieurs syndicats, désignés par l'Association des communes fribourgeoises pour faire

entendre la voix des communes situées, selon l'actuel modèle de péréquation, dans chaque classe de capacité financière.¹

Le nouveau modèle de péréquation proposé prend en compte l'ensemble des ressources fiscales à disposition des communes de manière régulière et stable. Il y a ainsi huit impôts qui constituent la base pour effectuer la solidarité financière entre communes mieux loties et celles qui le sont moins. Force est d'admettre que c'est exactement l'objectif visé par les motionnaires, mais sur une base plus large et plus respectueuse de l'autonomie communale.

En effet, dans le modèle de péréquation proposé, les communes continuent à pouvoir fixer le coefficient de leurs impôts, et on évite l'effet de découragement qui pourrait toucher les communes qui se verraient obligées à céder d'emblée une part de leurs recettes fiscales aux autres. Même si la motion propose de fixer cette part à un tiers – ce qui est moins élevé que les variantes qui ont été analysées dans le rapport cité du Conseil d'Etat –, il faut constater que les risques restent identiques. Qui plus est, la part des recettes qui devrait être abandonnée aux autres communes viendrait à manquer à la péréquation financière. Celle-ci devrait d'ailleurs être complètement revue, avant même que le débat politique n'ait eu lieu à ce sujet, car les calculs ont évidemment été faits sur la base du régime fiscal en vigueur.

La proposition des motionnaires souffre cependant encore d'une autre faiblesse, à savoir le manque d'adaptabilité politique du système. En effet, un des plus grands reproches faits au système actuel est que la péréquation actuelle est sujette à l'évolution des dépenses qui font l'objet de répartitions selon le système dit des « pots communs ». La motion ne ferait que reprendre ce système en faisant dépendre la solidarité financière de l'évolution du rendement d'un seul impôt parmi plusieurs. Or, la péréquation directe proposée évacue ce problème en donnant au Grand Conseil directement la compétence de quantifier, dans la loi sur la péréquation intercommunale, le volume financier de la péréquation et, partant, de la solidarité intercommunale. Une mesure comme celle proposée par la motion risquerait donc de compromettre ce projet, car elle est incompatible avec l'approche choisie, qui consiste à asseoir la solidarité financière entre les communes sur l'ensemble de leurs ressources fiscales régulières et à dissocier la péréquation ainsi conçue de tout autre flux financier pour la rendre modulable et adaptable aux exigences et à la volonté du législateur.

En conclusion, et pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter la motion.

Fribourg, le 29 janvier 2008

¹ L'ensemble de la documentation du projet mis en consultation est téléchargeable sur le site Internet du Service des communes : http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/consultations_en_cours.cfm