



Fribourg, le 18 juin 2020

Résultats de la consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)

1. Contexte

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs vise à adapter la législation cantonale aux modifications apportées dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14), modifications qui portent sur une refonte importante de l'imposition à la source. La révision met également en œuvre différentes motions adoptées au niveau cantonal et qui demandent une diminution de la charge fiscale des personnes physiques (au niveau de l'impôt sur le revenu et sur la fortune).

La révision de l'imposition à la source fait suite à un arrêt du Tribunal fédéral et vise d'une part à éliminer les inégalités de traitement entre les personnes soumises à l'imposition à la source et celles soumises à l'imposition ordinaire et d'autre part à garantir le respect des obligations internationales de la Suisse. La révision de la loi permet également l'uniformisation du calcul de l'impôt à la source dans toute la Suisse.

L'avant-projet modifie également la loi sur les impôts cantonaux directs en réponse à diverses motions de manière à augmenter la déduction sociale pour les contribuables célibataires de condition modeste et la déduction des frais de garde par des tiers. Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'accorder la déduction pour les contribuables célibataires de condition modeste jusqu'à un revenu de Fr. 39'000.- et de l'augmenter à Fr. 4000.- pour les revenus les plus bas. Actuellement, cette déduction est accordée aux personnes seules jusqu'à un revenu de Fr. 24'000.- ; pour un revenu jusqu'à Fr. 12'000.-, elle s'élève à Fr. 2500.-. S'agissant du montant de la déduction pour les frais de garde extrafamiliale, il est augmenté de Fr. 6000.- à Fr. 10'100.- et s'aligne ainsi sur la déduction admise au niveau de l'impôt fédéral direct. La diminution du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2 % et le dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie d'environ 10 % sont prévus dans des projets législatifs distincts.

Le 3 février 2020, le Conseil d'Etat a autorisé la mise en consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs, accompagné d'un rapport explicatif. La procédure de consultation a duré du 6 février au 4 mai 2020. La liste des destinataires de la consultation se trouve en annexe.

Au total, 29 avis ont été déposés :

- > 9 autorités cantonales
- > 7 communes et l'ACF
- > 3 paroisses
- > 5 partis politiques
- > 4 organisations et entreprises privées

2. Avis reçus

2.1. Autorités cantonales

Administration des finances (AFin), Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD), Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), Service de l'informatique et des télécommunications (SITel), Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF), Service de législation (SLeg).

2.2. Communes

Association des communes fribourgeoises (ACF), Commune de Haut-Intyamont, Commune de Kleinbödingen, Ville de Fribourg, Commune de Guin, Commune de Bossonnens, Gemeinde Ulmiz, Commune de la Roche¹.

2.3. Organisations ecclésiastiques

La Paroisse de Chiètres, Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg, Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg (CEC).

2.4. Partis politiques

Union Démocratique du Centre du Canton de Fribourg (UDC), Parti Démocrate-Chrétien du Canton de Fribourg (PDC), Parti socialiste fribourgeois (PS), Parti Chrétien Social (PCS) ; Les Libéraux-Radicaux du canton de Fribourg (PLRF).

2.5. Autres organisations privées et entreprises

Chambre de commerce et d'industrie Fribourg (CCIF), Association des cadres supérieurs et des magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (ACSM), Fédération des Associations du Personnel du Service public du Canton de Fribourg (FEDE), Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC).

3. Résultats de la consultation

3.1. Autorités cantonales, communales et paroissiales

3.1.1. Autorités cantonales

La majorité des autorités cantonales se prononce favorablement sur l'avant-projet de loi. Toutefois, la DIAF et l'AFin soulèvent la question de l'entrée en vigueur de l'avant-projet prévue en 2021. Au vu de la situation extraordinaire liée au COVID-19, la DIAF s'interroge sur l'entrée en vigueur d'une grande partie des mesures en 2020 et estime que l'entrée en vigueur des mesures devrait être examinée en raison des conséquences financières qu'elle entraîne et des soutiens extraordinaires déjà concédés et qui devront encore être assumés par l'Etat. L'AFin relève également que la crise liée au COVID-19 modifie les perspectives de l'Etat. Par conséquent, elle juge que les réductions de revenus liées à la révision tombent à un moment particulièrement inapproprié. L'AFin demande une

¹ Une commune ayant pris position tardivement, sa prise de position n'a pas été compté dans le nombre indiqué dans le message.

mise en œuvre progressive ou décalée du projet ou alors même de surseoir temporairement au projet.

Le BEF salue l'augmentation de la déduction pour les frais de garde mais constate que l'avant-projet ne respecte pas la réglementation de rédaction non-sexiste.

La DEE est également favorable au projet estimant qu'il devrait avoir un effet positif sur la consommation interne et peut être un atout supplémentaire pour l'implantation d'entreprises. Cependant, elle relève que la déduction maximale pour les frais de garde devrait être identique à celle de l'IFD qui s'élève à Fr. 25'000.-.

L'ATPrD s'est prononcée uniquement sur les aspects relatifs à la protection des données et relève que la formulation actuelle de l'art. 72 al. 2 LICD relatif aux prestations imposables en matière d'impôt à la source permet de mieux définir les données nécessaires à communiquer.

Le SITel observe que les coûts des adaptations des applications informatiques n'ont pas été mentionnés dans l'avant-projet et rend attentif au court délai dans lequel des adaptations informatiques devront être effectuées au vu de l'entrée en vigueur des mesures en 2021.

Le SLeg considère que l'allègement fiscal engendré par la révision des montants déductibles à titre de frais de garde n'est que peu élevé par rapport à celui admis actuellement et que la révision en cours des montants sur le plan fédéral aurait dû être prise en compte dans la révision cantonale. De plus, le SLeg observe des différences d'imposition en matière d'impôt sur la fortune des personnes célibataires et mariées. Par ailleurs, il formule diverses remarques sur l'aspect formel et sur la rédaction de la version allemande en comparaison de la version française. Enfin, le SLeg suggère de traiter dans le message de la soumission ou non au referendum financier.

Pour sa part, la DICS constate que l'avant-projet n'aura qu'une faible incidence sur les subsides de formation. Enfin, la DSAS salue l'avant-projet qui ne suscite pas de remarques particulières.

3.1.2. Autorités communales

L'ACF prend acte de l'adaptation de la législation en matière d'impôt à la source mais rejette les modifications qui laissent présager des baisses fiscales communales. Elle conteste le fait que le législateur cantonal décide pour les communes estimant que la souveraineté fiscale doit être respectée. De plus, elle estime que la baisse d'impôt impactera plus fortement les communes que le canton, les impôts communaux représentant 70% des recettes communales. Elle relève que les recettes des personnes physiques sont les seules recettes communales considérées comme stables mais peuvent fortement varier d'année en année et craint que la volatilité de ces recettes soit accentuée par l'incertitude qui plane sur la réforme fiscale, d'une part, et d'autre part, par les conséquences de la crise sanitaire sur l'économie. Enfin, elle juge les baisses fiscales en faveur des contribuables contreproductives si elles nécessitent ensuite une augmentation des impôts communaux ou une suppression des prestations communales. Par conséquent, l'ACF demande à ce que les baisses d'impôts proposées par le législateur cantonal s'appliquent exclusivement au coefficient fiscal cantonal et que le législateur communal puisse décider en toute autonomie de la fiscalité communale.

De manière générale, les autorités communales qui ont pris position réfèrent à la prise de position de l'ACF et relèvent les impacts négatifs que les modifications de la LICD apporteront sur leurs finances. La commune de Kleinbödingen relève que les modifications de la LICD entraîneront une augmentation des impôts pour ses citoyens. Au vu de l'augmentation constante des coûts et des exigences des cantons et de la Confédération, elle ne peut pas accorder de déductions sociales plus importantes à ses contribuables et espère que les conséquences pour la commune seront prises en

considération. La Ville de Fribourg estime, pour sa part, que les modifications de la LICD auront de manière évidente un fort impact négatif sur les recettes futures des personnes physiques, celles-ci étant les seules recettes des communes à être réputées comme stables. De plus, elle est d'avis que cette réforme intervient à un moment délicat compte tenu des effets de la pandémie du COVID-19. La commune de Guin constate que la modification de la loi engendre des pertes fiscales importantes et intervient dans la souveraineté fiscale des communes. Elle demande que le projet soit conçu de manière à ne pas avoir d'effets sur les impôts communaux et à impacter uniquement les coefficients cantonaux. La commune d'Haut-Intyamon n'a formulé aucune remarque. La commune de Bossonnens se rallie à la position de l'ACF en particulier s'agissant du respect de l'autonomie des communes en matière de fixation de l'impôt communal.

3.1.3. Paroisses

La paroisse de Chiètres ne se prononce pas sur la révision de la LICD. Elle précise n'avoir aucune remarque à formuler. L'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg n'a pas formulé de remarques. La CEC ne s'oppose pas aux modifications proposées mais compte sur des recettes fiscales raisonnables au vu de sa dépendance à la base fiscale cantonale.

3.2. Partis politiques

Les partis politiques soutiennent l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs bien que le PS exprime un avis plus contrasté.

Le PDC constate que l'avant-projet répond à la modification de la législation fédérale et à plusieurs motions acceptées par le Grand Conseil. Le PDC approuve expressément les propositions apportées par l'avant-projet de loi, surtout en ce qui concerne l'imposition de la fortune. Il salue l'adaptation des déductions en matière de frais de garde, ainsi que pour les personnes modestes. Il approuve également les modifications de barème de l'impôt sur la fortune et les déductions sociales sur la fortune, proposition attendue de longue date. De plus, le PDC juge l'abattement pour les titres non cotés comme étant raisonnable. En outre, il se rallie à la volonté d'éliminer les inégalités de traitement entre les personnes soumises à l'imposition à la source et celles soumises à l'imposition ordinaire ainsi qu'à celle de garantir le respect des obligations internationales de la Suisse, tout en uniformisant le calcul de l'impôt à la source dans tout le pays. Cependant, le PDC regrette que le dégel de la déduction pour les assurances-maladie ne soit que partiel mais relève qu'il s'agit déjà d'une bonne première étape. Il se soucie également de l'impact des mesures sur les communes et reconnaît les incidences financières qu'elles pourront avoir ceci d'autant plus dans le contexte sanitaire actuel. Le PDC propose au Conseil d'Etat de s'en préoccuper sérieusement et de prévoir des mesures particulières.

De manière générale, l'UDC soutient le projet de loi en particulier la modification du barème de l'impôt sur la fortune et la modification du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2%. En outre, il soutient aussi l'augmentation des déductions pour personnes modestes et des frais de garde ainsi que le dégel partiel de la déduction pour l'assurance-maladie. Cependant, l'UDC formule deux requêtes concernant l'abattement du taux pour les titres suisses non cotés. En effet, l'UDC estime que l'abattement de 40% est insuffisant et souhaiterait qu'il s'élève à un minimum de 50%. D'autre part, l'UDC propose que cette mesure entre en vigueur en 2021 et non pas en 2022 tel que prévu. Les autres modifications proposées, notamment la révision de l'imposition à la source, n'amènent pas de commentaires, dès lors qu'il s'agit de se conformer à un arrêt du Tribunal fédéral et que cette révision vise une uniformisation du calcul de l'impôt à la source dans toute la Suisse.

Le PCS salue les mesures liées au dégel de la déduction des primes d'assurances maladie, à la refonte de la déduction pour les personnes modestes ainsi que l'augmentation de la déduction pour

les frais de garde. En revanche, il rejette la réforme de l'impôt sur la fortune (refonte du barème et abattement sur les titres non cotés, estimant que ces mesures favorisent les contribuables aisés. Il estime que de telles mesures sont inopportunes dans le contexte actuel qui implique que l'Etat dispose en tous temps de moyens financiers suffisants afin de pouvoir apporter l'aide nécessaire.

Le PS regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas saisi l'occasion de ce projet pour proposer de modifier aussi les taux d'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment pour les personnes à revenus moyens et que la proposition de baisse du taux d'imposition ne concerne que les plus fortunés et qu'il prévoit que le taux d'impôt pour les contribuables avec une fortune imposable supérieure à 1, 2 million soit plafonné.

S'agissant de la déduction pour frais de garde, le PS estime que ce mode de déduction laisse sans soutien un très grand nombre de familles qui ont aussi des besoins et que ces déductions favorisent surtout les plus hauts salaires. De plus, il ajoute que le commentaire du Conseil d'Etat peut être considéré comme discriminatoire, lorsqu'il dit que cela pourrait « *encourager les femmes à garder une activité lucrative, voire à augmenter leur taux d'activité* ». S'agissant de l'augmentation de la déduction pour personne seule à revenu modeste, le PS relève qu'il ne faut pas oublier les coûts importants à charge de la personne seule avec enfant, la différence devrait être plus sensible.

S'agissant de l'abattement du taux pour les titres non cotés en bourse, le PS estime que les chiffres transmis ne sont pas représentatifs. Ceux-ci ressortent d'un échantillon qu'il considère trop petit pour que les données soient fiables. Le PS souhaite que le Conseil d'Etat affine les calculs avec un échantillon plus important, il demande que les raisons d'une proposition à 40 % soient clairement expliquées. Le PS déplore qu'aucune explication ne figure dans le message et qu'il n'y ait pas d'informations relatives aux modèles appliqués dans les autres cantons, ni de calculs s'y référant. Il demande que ces informations soient complétées. Enfin, s'agissant de l'imposition à la source, le PS observe que les règles proposées semblent répondre aux modifications demandées. Le PS se pose la question du fonctionnement de décisions entre le canton et les communes et précise que ces dernières n'ont aucune possibilité d'intervenir dans ce domaine. Par conséquent, le PS demande que le Conseil d'Etat prévoit une information complète pour les communes sur le mode de faire du SCC. Il souhaite aussi connaître les effets négatifs sur les communes qu'il pourrait y avoir en cas de fraude, en cas de faillite ou autres, voire que le Conseil d'Etat réétudie le fonctionnement de répartition de cet impôt en y incluant les communes.

Le PLRF estime que la déduction pour les frais de garde devrait être augmentée au niveau de l'IFD (pour autant que le texte soit approuvé en votation populaire). S'agissant des titres non cotés, il suggère un abattement sur la valeur fiscale des titres et non sur le taux d'impôt lié à ces titres et propose un abattement de 50% sur la base de calcul au lieu de 40% sur le taux. Il préconise le maintien de la commission de perception à l'impôt à la source en faveur de l'employeur à 3%.

3.3. Organisations et entreprises privées

L'AFAAC et l'ACSM n'ont formulé aucune remarque sur l'avant-projet. La CCIF soutient l'avant-projet, cependant, elle fait part de deux remarques. Elle estime que la déduction sociale pour les contribuables célibataires de condition modeste devrait être étendue jusqu'à un revenu de 53'000 francs. De plus, elle considère que l'allègement du taux d'imposition appliqué aux titres suisses non cotés devrait être appliqué dès 2021. Enfin, elle relève que la diminution de 2% du coefficient de l'impôt cantonal sur le revenu répond très précisément à la motion 2019-GC-121 et est d'avis que cette mesure est trop modeste au vu de la nouvelle situation économique. La FEDE ne conteste pas la mise en conformité avec la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes mais relève que le contexte économique a changé en raison de la crise du COVID-19. La

FEDE estime que l'Etat doit disposer de ressources financières suffisantes pour soutenir l'économie cantonale et conclut que si les ressources financières de l'Etat sont réduites, sa capacité à soutenir l'économie cantonale sera aussi réduite. Par conséquent, elle considère qu'il n'est pas prudent de renoncer à des rentrées fiscales et propose de surseoir au projet.