



Avis du Conseil d'État au Grand Conseil
sur
le rapport de la commission Fiscalité au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les
contributions directes (LCDir)
(Contribution de solidarité des grandes fortunes liée à la
crise COVID-19)

(Du 18 août 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le 19 avril dernier, la commission Fiscalité du Grand Conseil a adopté un rapport relatif au projet de loi 20.141, du 24 mai 2020, portant modification de la loi sur les contributions directes (LCDir) (Contribution de solidarité des grandes fortunes liées à la crise COVID-19). En substance, elle y propose d'adopter le projet de loi en question, avec deux modifications. La première porte sur le report d'un an des exercices concernés par l'introduction de cette contribution de solidarité de 0.9‰ sur les éléments de fortune imposable excédant 1'000'000 de francs (2022-23 plutôt que 2021-22, de façon à éviter les inconvénients d'une introduction avec effet rétroactif). La seconde consiste à affecter à un plan de relance le produit de cette contribution.

Conformément à la possibilité que lui offre l'art. 196 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), le Conseil d'État adresse par le présent rapport son **avis** au Grand Conseil sur les propositions de la commission Fiscalité.

Le rapport de la commission énonce déjà la position adoptée par le Conseil d'État sur le projet de loi initial, de sorte qu'il n'y est revenu ici que de façon succincte et pour rappel. Pour l'essentiel, le Conseil d'État s'est opposé à la proposition d'introduire une contribution de solidarité par une augmentation temporaire de l'imposition de la fortune dépassant un million de francs, principalement pour les motifs suivants, qui conservent à nos yeux toute leur pertinence :

- La réforme fiscale adoptée en 2019, et introduite par étapes au cours des exercices 2020 et 2021, aura encore des conséquences sur l'exercice 2022, au cours duquel seront enregistrés les effets des bordereaux « solde » de l'année 2021. Dès lors, en cohérence avec sa position maintenue de façon constante depuis l'introduction de cette réforme, le Conseil d'État ne souhaite aucune nouvelle révision de la fiscalité cantonale qui ne soit imposée par des contraintes nationales ou internationales jusqu'à la fin de l'exercice 2022 au moins ;
- Ladite réforme a ouvert pour notre canton une nouvelle dynamique positive, en particulier en termes d'attractivité. En lien avec la politique d'encouragement à la domiciliation initiée simultanément, il serait contreproductif d'inverser aujourd'hui cette tendance avec l'introduction de nouvelles charges fiscales ;

- Les contribuables concernés par la contribution proposée ont en partie déjà été sollicités dans le cadre de la réforme fiscale précitée. On pense ici en particulier aux propriétaires d'entreprises, qui contribuent au contrat-formation à raison de 0,58% de la masse salariale, ainsi qu'aux propriétaires d'immobilier de placement, visés par l'élargissement aux personnes physiques de l'assiette de l'impôt foncier ;
- Vu ce qui précède et vu la composition de la population concernée par la contribution de solidarité, le risque de voir le produit de cette contribution compensé par les pertes fiscales (impôts des personnes physiques sur le revenu et la fortune, impôt des personnes morales sur le bénéfice et le capital, impôts spéciaux, effets économiques induits) découlant de départs de contribuables – fût-ce en nombre restreint – doit être sérieusement appréhendé ;
- Vu le succès de la réforme menée de façon partenariale et aboutie en 2019 et vu les risques évoqués ci-devant, le Conseil d'État considère que c'est prioritairement cette voie du partenariat qui devrait continuer d'être privilégiée pour toute nouvelle modification pérenne de la législation fiscale. Il observe d'ailleurs que les représentants des principales organisations économiques entendues par la commission Fiscalité se sont montrés ouverts à une telle discussion. Chacun constate en effet que les ressources de l'État ont été considérablement mises à contribution pour permettre de limiter les effets de la pandémie et plusieurs intervenants ont eu l'occasion de souligner la naturelle reconnaissance qui pourrait s'exprimer, en cas de besoin, par les acteurs qui auront été soutenus durant cette période et qui sont ou seront ainsi en mesure de profiter du rebond économique qui s'annonce.

La commission considère par ailleurs à juste titre que les amortisseurs conjoncturels qui ont jusqu'ici permis de faire face aux importantes conséquences de la pandémie sur les finances de l'État ne pourront pas être sollicités indéfiniment. Reste qu'à ce jour, seul l'exercice 2020 peut de ce point de vue faire l'objet d'une analyse étayée dès lors que les comptes de ce seul exercice sont bouclés. Les impacts de la pandémie se font évidemment encore sentir en 2021 et se prolongeront, tant sur les recettes que sur les dépenses, au moins encore en 2022. L'exercice 2020 a en l'occurrence pu être bouclé sans déficit et sans recourir à la réserve de politique conjoncturelle. Tel ne sera peut-être pas le cas en 2021 et 2022, mais il est évidemment trop tôt pour le dire ou le prédire. La reconstitution des réserves excessivement sollicitées par des contributions extraordinaires et temporaires s'avérera peut-être utile, mais de telles contributions ne pourraient être envisagées alors qu'en lien avec le budget 2023, de façon à éviter le cas échéant une hausse généralisée de la fiscalité découlant de l'application des mécanismes de frein à l'endettement.

Tel n'est toutefois pas le contenu de la proposition de la commission, qui non seulement souhaite introduire cette contribution immédiatement (décision en été 2021 pour les exercices 2022-23), mais de surcroît l'affecter à un plan de relance.

Or, non seulement les contours d'un tel plan n'ont pas même été esquissés à ce jour, mais un plan d'impulsion et de transformations décidé en 2019 par le Grand Conseil est déjà en cours de déploiement grâce à des ressources d'ores et déjà identifiées et allouées. Enfin, les indicateurs économiques sont, pour la plupart des secteurs de notre économie régionale, aujourd'hui relativement favorables, de sorte que la pertinence-même d'un plan de relance peut être questionnée.

En conclusion, le Conseil d'État juge à tout le moins prématuré l'introduction de nouvelles contributions, fussent-elles temporaires. Même si elle s'avérait indiquée sur la base de l'analyse des comptes 2021 et des perspectives des exercices 2022-23 une telle sollicitation serait contre-productive. Le cas échéant, elle devrait être envisagée et définie dans une logique de partenariat avec les principales organisations économiques qui se sont dites ouvertes au dialogue sur cette question, vu en particulier les soutiens que l'État a dû accorder à nombre d'acteurs économiques durant la pandémie de COVID-19.

La même logique de partenariat devrait par ailleurs inclure les principaux acteurs concernés pour éviter de provoquer des départs, dont quelques-uns seulement annihileraient les effets financiers attendus de la mesure. En outre, si une nouvelle sollicitation devait voir le jour, l'affectation de son produit à la reconstitution des réserves largement sollicités pendant la pandémie et à la limitation de l'endettement de l'État semblerait plus indiquée que le financement d'un plan de relance, dont la nécessité n'apparaît pas de façon criante vu l'évolution récente de la conjoncture.

Vu l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État confirme son opposition aux propositions de la commission, si ce n'est celle, le cas échéant, de différer l'introduction de la contribution de solidarité pour éviter les inconvénients d'un effet rétroactif. Sur ce point, le Conseil d'État considère même que le report pourrait être de deux ans plutôt que d'un seul. La question reste toutefois de faible importance dès lors que l'opposition du Conseil d'État porte sur le principe même de l'introduction d'une telle contribution.

S'il ne devait pas être suivi dans son opposition, le Conseil d'État recommanderait enfin au Grand Conseil de différer le traitement des propositions de la commission, d'en confier un examen complémentaire à la commission financière en lien avec l'examen du budget 2022 ou du plan financier de législature et en chargeant simultanément le Conseil d'État d'engager le dialogue avec les organisations économiques pour les motifs évoqués plus haut.

Nous vous remercions par avance de l'attention portée aux préoccupations exprimées dans le présent avis et vous invitons en conséquence à rejeter les propositions de la commission Fiscalité concernant le projet de loi 20.141.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, 18 août 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND