



**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 19 avril 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## 1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 24 mai 2020, le projet de loi suivant a été déposé :

**20.141**

24 mai 2020

**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)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur proposition de la commission ...

*décède :*

**Article premier** La loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

*Article 53, alinéa 2*

*La fortune supérieure à 500'000 francs est imposée à 3,6%. Durant les années fiscales 2021 et 2022, la fortune supérieure à 1'000'000 francs est imposée à 4,5%.*

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation de la présente loi, qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président, La secrétaire générale,*

Premier signataire : Antoine de Montmollin.

Autres signataires : Jonathan Gretillat, Baptiste Hunkeler, Florence Nater, Corine Bolay Mercier, Tristan Robert, Martine Docourt Ducommun.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission Fiscalité.

## **2. COMPOSITION DE LA COMMISSION**

La commission a siégé dans la composition suivante :

Président	M. Hermann Frick (LR)
Vice-président	M. Laurent Debrot (PVS)
Rapporteure	M <sup>me</sup> Sandra Menoud (LR)
Membres	M. Andreas Jurt (LR)
	M. Boris Keller (LR)
	M. Julien Spacio (LR)
	M. Frédéric Matthey-Doret (LR)
	M. Théo Bregnard (PVS)
	M <sup>me</sup> Christine Ammann Tschopp (PVS)
	M. Philippe Loup (S)
	M <sup>me</sup> Martine Docourt Ducommun (S)
	M. Antoine de Montmollin (S)
	M. David Moratel (S)
	M. Romain Dubois (S)
	M. Evan Finger (UDC)

## **3. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a examiné le projet de loi en date des 30 septembre, 4 novembre et 2 décembre 2020 ainsi qu'en date des 27 janvier et 8 mars 2021.

M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé, ainsi que le chef du service des contributions (SCCO), ont participé aux travaux de la commission.

M. Romain Dubois a présenté le projet de loi en l'absence de M. Antoine de Montmollin, premier signataire, le 30 septembre 2020.

La commission a reçu une délégation de la CNCI et de la CIN en date du 27 janvier 2021.

## **4. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

### **4.1. Position des auteurs du projet**

Compte tenu de la crise sanitaire actuelle et des moyens investis par l'État pour soutenir les citoyens et les entreprises, le groupe socialiste estime qu'il est nécessaire de trouver des solutions de financement. Dans cette optique, il propose une contribution solidaire et temporaire pour deux exercices fiscaux des plus grandes fortunes. Cette démarche s'inscrit dans la nécessité de trouver des solutions permettant de supporter collectivement les coûts liés à la crise sanitaire, qui touche le plus durement les personnes dans des situations déjà précaires.

Par ce projet, le groupe socialiste propose une augmentation de l'impôt sur la fortune limitée à deux ans, qui n'affecterait que les plus grandes fortunes en passant le taux d'imposition de 3,6 ‰ à 4,5 ‰ sur les fortunes supérieures à 1'000'000 francs.

La charge fiscale qui en résulterait serait tout à fait supportable pour les contribuables concernés. Ceci d'autant plus que cette contribution touche la fortune, moins variable que les revenus et donc moins impactée en période de crise.

## 4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État confirme sa position sur tout nouveau projet de loi fiscal : sur le fond, il ne souhaite pas de modification de la fiscalité tant que les effets de la réforme fiscale de 2019 ne se sont pas été entièrement déployés.

Néanmoins, le Conseil d'État souhaite rappeler des points essentiels dans ce débat :

1. Toute révision pérenne de la fiscalité doit être exclue pour l'instant.
2. Des mesures de nature fiscale en lien avec la crise sanitaire pourraient se révéler nécessaires, mais il ne saurait en être question tant que l'ensemble des impacts financiers de la crise ne seront pas identifiés.
3. L'utilisation des amortisseurs conjoncturels a permis l'établissement du budget 2021 dans les limites du frein. En revanche, les années 2022 à 2024, seront vraisemblablement très difficiles sur le plan financier. C'est dans la perspectives de ces exercices que des mesures pourraient se révéler nécessaires tant sur le plan des recettes que des coûts.
4. Un instrument limité à deux ans fait penser aux mécanismes prévus par la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), il serait dès lors plus judicieux d'avoir recours aux instruments proposés par les articles 30 à 31a et 50 LFinEC.

Par conséquent, le Conseil d'État estime qu'il est prématuré de prendre aujourd'hui des décisions sur la fiscalité, même limitées dans le temps. Il estime par ailleurs qu'il n'est pas opportun de retirer aujourd'hui des moyens au redémarrage de l'économie en augmentant les impôts.

De plus, le Conseil d'État estime que si le projet de loi devait être accepté, il faudrait aussi en modifier la période d'application (p.ex. 2022-2023) afin d'éviter des procédures juridiques liées à une rétroactivité sur la période fiscale 2021.

En outre, le Conseil d'État signale que le canton compte un certain nombre de contribuables ayant une fortune importante mais également des revenus importants. Si quelques-un-e-s de ces contribuables devaient décider de quitter le canton, l'État perdrait une masse fiscale équivalente aux recettes escomptées. Sur la base des analyses du SCCO ce risque doit être considéré comme significatif. Le Conseil d'État juge dès lors plus pertinent de solliciter, le moment venu, les plus fortunés dans une démarche partenariale lorsqu'un plan de relance complet pourra être présenté. La démarche pourra être alors expliquée, mieux comprise et soutenue.

Le Conseil d'État rappelle encore que les organisations économiques se sont montrées ouvertes à la discussion quant au principe d'un plan de relance comprenant une contribution des grands contribuables ou des acteurs ayant bénéficié des soutiens de l'Etat durant la crise afin de retrouver un équilibre financier suite à la crise. Si, faisant fi de cette ouverture, le Grand Conseil devait décider de valider ce projet, cela risquerait de mettre un terme prématuré à la bonne volonté exprimée par lesdites organisations.

Enfin, craignant que plusieurs projets d'impôt sur la fortune ne génèrent un climat délétère parmi les contribuables concernés et mesurant les conséquences de l'acceptation de l'initiative populaire « pour une fiscalité plus équitable » sur l'attractivité du canton, le Conseil d'État invite la commission et les partis à envisager un lien possible entre les deux objets en considérant le présent projet de loi comme contre-projet à l'initiative.

## 4.3. Débat général

### 4.3.1. Argumentaire de soutien au projet

#### a) *Situation exceptionnelle de crise*

S'il est admis qu'un équilibre a été trouvé avec la réforme fiscale de 2019, il est clair que la situation a changé avec la crise sanitaire d'aujourd'hui. Sans remettre en cause le cœur

de l'accord qui a été trouvé, une partie des commissaires estime justifié de se poser certaines questions sur le compromis. Il appartient donc aux groupes politiques de se déterminer sur les arrangements à concéder pour aider l'État à supporter cette crise sanitaire et les conséquences financières à venir.

Sachant de surcroît que le canton ne pourra pas recourir indéfiniment aux amortisseurs conjoncturels, il est essentiel d'anticiper le problème du manque de ressources financières, qui se posera immanquablement lors de l'établissement des budgets étatiques.

#### ***b) Solidarité***

Pour une partie des commissaires, l'impôt sur la fortune a un rapport nettement plus faible entre la consommation et l'argent dont dispose le contribuable. De plus, la fortune ne souffre pas d'une baisse de rendement liée à la crise sanitaire.

L'idée générale n'est pas de décréter que les riches « n'ont qu'à payer » mais bien de définir quel effort peut raisonnablement être attendu et demandé. La solidarité doit être la règle dans notre société : permettre aux plus aisés de participer à l'effort général en faveur des plus défavorisés.

En outre, l'aide de l'État apportée aujourd'hui aux entreprises devra bien être financée un jour. Cet impôt, que l'on peut qualifier « de solidarité », est un moyen d'éviter une hausse générale de l'impôt sur le revenu pour l'ensemble des contribuables. Les recettes supplémentaires permettront d'envisager un plan de relance. Finalement, l'impôt sur la fortune peut servir d'incitatif à consommer plutôt qu'à thésauriser.

#### ***c) Effort supportable et limité dans le temps***

Une partie des commissaires estiment qu'une telle ponction fiscale, de surcroît limitée dans le temps, ne représentera que des efforts limités pour les contribuables concernés. Ces derniers disposent de ressources suffisantes.

Enfin, la situation de crise, ainsi que l'aspect temporaire de la mesure, sont des éléments explicables et compréhensibles par tous. Les risques de départs hors canton pour les seuls motifs de fiscalité sont donc limités.

Certains commissaires relèvent que malgré la réforme fiscale des personnes continuent de quitter le canton. La cause du problème est à chercher ailleurs, notamment dans la politique permissive en matière d'aménagement du territoire des communes voisines du canton.

### **4.3.2. Argumentaire d'opposition au projet**

#### ***a) Compromis sur l'équilibre fiscal***

L'autre partie des commissaires évoque l'équilibre trouvé en matière fiscale et la nécessité qu'il perdure pour des questions de stabilité politique. De plus, cette augmentation d'impôt frapperait les contribuables déjà touchés par l'introduction de l'impôt foncier, voire par le contrat-formation.

En outre, la réforme fiscale s'est également construite en bonne collaboration avec les milieux économiques. Il serait malvenu de rompre le dialogue avec ces derniers alors qu'ils se sont dits prêts à soutenir le canton lorsqu'une vision globale des impacts de la crise sera possible et qu'une série de mesures pourra être proposée pour rétablir l'équilibre financier.

#### ***b) Image du canton de Neuchâtel***

Le canton souffre d'un déficit d'image et est encore trop souvent qualifié « d'enfer fiscal ». La réforme fiscale a été un premier pas pour améliorer la situation.

Malgré cela, la fiscalité neuchâteloise est encore supérieure à celle d'autres cantons. Il est parfaitement réaliste de penser que cette augmentation d'impôt sur la fortune pourrait être « la goutte qui fait déborder le vase » et entraînerait par conséquent le départ de contribuables supplémentaires.

En outre, ce projet de loi va à l'encontre du message que le canton a voulu faire passer avec la réforme de la fiscalité ainsi qu'avec le projet sur la domiciliation visant à l'accroissement de l'attractivité de notre territoire.

### **c) *Impôt et relance***

Des commissaires constatent que seule une minorité de contribuables seront concernés, ceux-là même qui contribuent déjà fortement à l'impôt sur la fortune : 2,75% du total des contribuables s'acquittent de 59,29% de l'impôt sur la fortune. De plus, la fortune n'est pas forcément composée que de liquidités, il peut s'agir d'assurance-vie, de biens immobiliers ou encore d'entreprises.

Tout comme le Conseil d'État, la minorité de la commission est convaincue que la limite a été atteinte. Le gain escompté en termes de recettes de l'impôt sur la fortune doit être évalué compte tenu du risque de départ des contribuables concernés. Le départ d'un contribuable entrepreneur aura des impacts négatifs sur les recettes de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu, voire sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice de l'entreprise et sur l'emploi.

En outre, des commissaires relèvent qu'il est plus judicieux d'augmenter le nombre de contribuables plutôt que d'accroître la pression sur les plus importants d'entre eux. Au final, le canton risque de perdre plus qu'il ne gagnera.

### **4.3.3. Contre-projet à l'initiative « Pour une fiscalité équitable »**

Le projet de loi 20.141 et l'initiative « Pour une fiscalité équitable » seront traités à très peu d'intervalle au Grand Conseil. La commission s'est donc interrogée quant au fait que ce projet de loi puisse constituer un contre-projet à l'initiative.

Une partie de la commission ne craint pas que ce projet de loi soit considéré comme le premier pas vers l'initiative et estime qu'il pourrait constituer une base de réflexion pour l'établissement d'un contre-projet.

L'autre partie de la commission considère qu'en faire un contre-projet revient à accepter le principe d'une augmentation de l'impôt sur la fortune et s'y oppose.

Au final, le sujet n'a pas été traité de manière plus approfondie et aucun vote n'est intervenu.

### **4.4. Vote d'entrée en matière**

L'entrée en matière a été acceptée par 8 voix contre 7.

## **5. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

### **5.1. Modification des périodes fiscales**

Compte tenu du traitement du projet de loi par le plénum en 2021 et des risques de contestations possibles en cas de rétroactivité, la commission propose de modifier les périodes fiscales initialement prévues pour faire porter le projet de loi sur les périodes fiscales 2022 et 2023.

## **5.2. Affectation à un plan de relance – Dérogation LFinEC**

La commission s'est penchée sur la question de l'affectation d'un impôt, en l'occurrence sur la possibilité d'affecter le produit de cet impôt supplémentaire à un plan de relance.

La majorité de la commission s'est montrée favorable à la proposition. Néanmoins, des informations complémentaires ont été requises afin de s'assurer de la légalité du principe voulu.

Les articles 11, alinéa 1, et 48 de la LFinEC mentionnent que les impôts généraux ne peuvent être affectés. Un avis de droit a donc été demandé au SJEN, qui a constaté que ni la Constitution cantonale ni le droit fédéral n'interdisent une telle affectation.

À priori, rien ne s'oppose à ce que le Grand Conseil introduise une dérogation aux règles établies par le modèle comptable harmonisé (MCH2) et reprises dans la LFinEC. Il peut donc adopter une loi modifiant la LCdir, la seule condition étant la mention dans une annexe aux comptes.

En conclusion, la non-affectation des impôts généraux est donc bien un choix pratique et politique et non une obligation juridique, si bien que la possibilité d'y déroger doit être confirmée.

Toutefois, le Conseil d'État ne souhaite pas que la dérogation devienne une pratique courante. L'attribution fréquente de l'impôt vers une catégorie de dépenses réduirait l'impact du débat politique, puisque les ressources se verraient automatiquement allouées à une rubrique précise du budget.

Même si elle est partagée, la commission propose d'accepter le principe d'une affectation de l'impôt supplémentaire à un plan de relance. Elle ne juge toutefois pas pertinent que ce dernier privilégie une orientation durable tel que proposé par le groupe PVS. Elle n'estime pas non plus nécessaire d'étendre la possibilité de déroger à la LFinEC aux communes (affectation à un plan de relance communal).

## **6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL**

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Les chiffres indiqués par le SCCO annoncent un revenu fiscal supplémentaire à hauteur d'un peu plus de 6 millions de francs par année. Aucun impact durable n'est à prévoir sur les ressources en personnel.

## **7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI**

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Les chiffres indiqués par le SCCO annoncent un revenu fiscal supplémentaire inférieur à 7 millions de francs. La majorité qualifiée n'est donc pas requise au sens de l'article 36 LFinEC

## **8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

(art. 160, al. 1, let. f, OGC)

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

## **9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR** (art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Le projet de loi est conforme au droit supérieur.

## **10. DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES** (art. 160, al. 1, let. j, OGC)

Le Conseil d'État estime que les conséquences économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conséquences pour les générations futures pourront être partiellement évaluées grâce à son prochain rapport sur la domiciliation.

## **11. CONCLUSION**

Par 8 voix contre 7 la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

Sans opposition, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique le 19 avril 2021.

### **Préavis sur le traitement du projet** (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

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

Neuchâtel, le 19 avril 2021

Au nom de la commission Fiscalité :  
*Le président,*                      *La rapporteure,*  
H. FRICK                              S. MENOUD

---

**Loi  
portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir)  
(Contribution de solidarité des grandes fortunes  
liée à la crise Covid-19)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition de la commission Fiscalité, du 19 avril 2021,  
décrète :*

**Article premier** La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

*Art. 53, al. 2bis (nouveau)*

<sup>2bis</sup>Pour les années fiscales 2022 et 2023, la fortune supérieure à 1.000.000 francs est imposée au taux fixé par l'alinéa précédent, majoré de 0.9‰. En dérogation aux articles 11, alinéa 1, et 48, alinéa 1, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, le produit de cette majoration, pour l'impôt cantonal, est affecté à un plan de relance.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution

<sup>3</sup>Elle entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      La secrétaire générale,*