

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 5 avril 2023)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi modifiant la loi sur la redistribution
du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital
des personnes morales entre les communes***La commission parlementaire Fiscalité,*

composée de M^{mes} et MM. Sandra Menoud, présidente, Jennifer Hirter, vice-présidente, Hermann Frick, Alexis Maire, Cédric Haldimann, Diane Skartsounis, Olivier Beroud, Christine Ammann Tschopp, Armin Kapetanovic, Margaux Studer, Romain Dubois, Marinette Matthey et Evan Finger,

*soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***Commentaire de la commission**

Le Conseil d'État, par la voix de son président, a exposé la problématique traitée par le présent rapport à la commission Fiscalité lors de sa séance du 25 janvier 2023 afin de recueillir une première prise de position. À cette occasion, la commission s'est prononcée en faveur d'une intervention du Conseil d'État sous la forme d'un moratoire sur l'utilisation des recettes fiscales supplémentaires et de leur mise en réserve, en attendant la création d'une base légale réglant leur distribution. Le Conseil d'État a également exposé les grandes lignes de son rapport lors de la séance du 29 mars 2023.

La commission Fiscalité a examiné le présent rapport lors de ses séances des 3 et 24 mai 2023, en présence du chef du Département des finances et de la santé (DFS), du chef du service des contributions (SCCO), du chargé de mission du DFS, de la juriste du SCCO et d'un juriste du service juridique (SJEN).

Lors de la séance du 3 mai, la commission a entendu successivement une délégation de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) ainsi qu'une représentante du Conseil communal de la Ville et commune de Boudry. Ces auditions ont permis aux commissaires de se forger une vision complète de la situation.

Années concernées

Les débats ont très rapidement porté sur l'opportunité de mettre en place un régime transitoire débutant le 1^{er} janvier 2023, celui-ci impliquant six mois de rétroactivité. Compte tenu des avis exprimés tant par les représentants des communes que par la plupart des groupes politiques, la commission est, malgré les assurances apportées par le Conseil d'État, parvenue à la conclusion qu'il n'était pas judicieux de procéder de la sorte. Se basant sur un amendement déposé par le groupe socialiste, la commission propose donc au Grand Conseil de limiter le régime transitoire à l'année 2024.

Taux de redistribution aux communes

L'autre point débattu a porté sur la part du produit de l'impôt qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2, redistribuée aux communes (article 2a). Le Conseil d'État propose un taux de 25%. Un amendement VertPOP a été déposé afin d'augmenter celui-ci à 50%, mais a été retiré au fil de la discussion. Un second amendement, socialiste, visait

à prévoir que le taux de la redistribution complémentaire de 25% aux communes prévue par le Conseil d'État (article 2a, alinéa 2) soit subordonné à un taux d'imposition communal des personnes physiques atteignant au moins le coefficient d'impôt moyen pondéré de l'ensemble des communes. Le Conseil d'État a instamment demandé de ne pas suivre cette idée qui établit un lien entre la fiscalité des personnes morales et celle des personnes physiques. Une telle manière de procéder représenterait une entorse importante au principe largement admis par les systèmes péréquatifs d'éviter qu'une commune ne puisse influencer directement les montants dont elle bénéficie. En outre, une telle disposition serait techniquement très compliquée à gérer, qui plus est dans le cadre d'un dispositif transitoire. Cet amendement a finalement été retiré au profit d'un postulat de la commission (ci-après).

Compte tenu de la volonté de la commission de restreindre l'application du projet du Conseil d'État à l'année 2024, une partie des commissaires ont conclu au fait qu'il n'était pas pertinent de maintenir la création d'une réserve telle que prévue par l'article 2d. Cette position s'appuie sur le constat suivant : quelle que soit la part restituée aux communes, le montant collecté par le canton pour la constitution de la réserve ne suffira plus à compenser efficacement les effets liés à l'introduction d'un régime pérenne dès 2025. Il convient donc, selon elles/eux, de laisser intégralement le produit extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 3, aux communes, afin que celles-ci prennent les dispositions qu'elles jugeront utiles pour se préparer à la prochaine réforme. Certain-e-s député-e-s se rallient au projet du Conseil d'État (25% de redistribution aux communes et 75% attribués à une réserve), mais malgré les débats, ce point reste l'objet de plusieurs abstentions.

Utilisation de la réserve

L'ultime aspect du projet du Conseil d'État ayant immédiatement soulevé des réticences réside dans le fait de pouvoir utiliser la réserve prévue à l'article 2d aux fins de compensation partielle d'une potentielle diminution des revenus dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) au titre de la compensation des ressources (article 2d, alinéa 3). À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'exclure une telle possibilité.

Une discussion s'est également tenue sur le versement d'un éventuel solde de la réserve au fonds d'aide aux communes. Considérant que ce fonds n'est traditionnellement pas alimenté par les communes, certain-e-s commissaires estiment plus juste de redistribuer ce solde selon les modalités prévues par le fonds de répartition de l'impôt des personnes morales (IPM) (amendement LR article 2d, alinéa 4).

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Commentaire
Redistribution de la part du produit extraordinaire au canton et aux communes Art. 2a (nouveau) En 2023 et 2024, la part du produit qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2, est allouée au canton après déduction d'une redistribution complémentaire de 25% aux communes selon les modalités fixées à l'article premier.	Amendement de la commission <i>(Initialement déposés par le groupe socialiste)</i> Article 2a Première partie : années En 2023 et 2024, la part du produit qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2 (...) Accepté par 12 voix et une abstention <i>Si cet amendement est accepté, les modifications suivantes sont automatiquement acceptées :</i> Article 2c, alinéa 1, lettre b) b) l'accroissement des recettes fiscales est supérieur à 12% pour l'année 2023, 15% pour l'année 2024, par rapport à l'année de référence. Article 2, alinéa 1, alinéas 2 et 3 (nouveaux), de la loi de révision ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif. ²<u>Le Conseil d'État fixe son entrée en vigueur.</u> ³<u>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et son exécution.</u> Article 3 de la loi de révision Supprimé	La commission a exprimé clairement son opposition au fait d'introduire une notion de rétroactivité dans le présent projet de loi. Elle propose donc au Grand Conseil de restreindre le régime transitoire proposé par le Conseil d'État à l'année 2024.

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Commentaire
Titre de la loi : Loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes et le canton	Amendement de la commission <i>(Initialement déposés par le groupe socialiste)</i> Article 2a Deuxième partie : taux (...) est allouée au canton après déduction d'une redistribution complémentaire de 25% aux communes selon les modalités fixées à l'article premier. Accepté par 6 voix contre 3 et 4 abstentions <i>Si cet amendement est accepté, les modifications suivantes sont automatiquement acceptées :</i> Article 2d <i>Supprimé (et les amendements y relatifs deviennent sans objet).</i> Titre de la loi : <i>Maintien du texte actuellement en vigueur (Loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes)</i>	En renonçant à appliquer le régime transitoire en 2023, la part du produit qualifiée d'extraordinaire sera réduite de moitié et n'assurera plus de moyens suffisants pour pallier efficacement les effets d'une prochaine réforme pérenne. Ainsi, une majorité de la commission estime qu'il faut laisser le produit de l'impôt aux communes. Charge à elles ensuite de prendre leurs dispositions afin de lisser les éventuels chocs découlant de l'instauration d'un régime pérenne dès 2025.

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Commentaire
<i>Art. 2b (nouveau)</i> ¹La part du produit qualifiée d'extraordinaire se détermine sur la base des recettes fiscales communales suivantes après déduction de la première redistribution selon l'article premier : a) les tranches facturées de la période fiscale concernée ; b) les bordereaux soldes facturés durant la période fiscale concernée. ²Les comptes annuels de chaque commune pour l'année 2022, et après l'attribution prévue à l'article premier, sont la référence. ³Les recettes fiscales sont déterminées pour chaque commune.		
<i>Art. 2c (nouveau)</i> ¹Les recettes fiscales communales des impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales, définies selon l'article 2b, alinéa 1, sont qualifiées d'extraordinaires lorsque les conditions suivantes sont remplies : a) l'impôt communal annuel par habitant est supérieur à 800 francs, et b) l'accroissement des recettes fiscales est supérieur à 12% pour l'année 2023, à 15% pour l'année 2024, par rapport à l'année de référence. ²La part du produit qualifiée d'extraordinaire est constituée par la part des recettes fiscales dépassant la plus élevée des deux limites prévues à l'alinéa 1.		

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Commentaire
<i>Art. 2d (nouveau)</i> ¹Une réserve est constituée, à laquelle est attribuée la part du produit qualifiée d'extraordinaire allouée au canton selon art. 2a. ²La réserve peut être utilisée, au cours des exercices 2025 à 2028, au financement de mesures transitoires en faveur des communes qui seraient particulièrement touchées par un nouveau régime de répartition du produit de l'impôt des personnes morales. ³La réserve peut également être utilisée, au cours des exercices 2026 à 2028, à la compensation partielle d'une éventuelle diminution des revenus de la RPT au titre de la compensation des ressources. ⁴La réserve est dissoute au plus tard au terme de l'exercice 2028. Le solde éventuel de la réserve est versé au fonds d'aide aux communes.	<i>NB : si l'amendement de la commission à l'article 2a deuxième partie est accepté, l'article 2d du projet du Conseil d'État est supprimé et les amendements y relatifs deviennent sans objet</i> Amendement de la commission (initialement déposé par les groupes LR et socialiste) Art. 2d, alinéas 3 et 4 ³<i>Supprimé</i> <i>Si cet amendement est accepté, l'alinéa 4 du projet du Conseil d'État devient alinéa 3</i> Accepté à l'unanimité Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe LR) Art. 2d, alinéa 4 ⁴La réserve est dissoute au plus tard au terme de l'exercice 2028. Le solde éventuel de la réserve est versé au fonds d'aide aux communes <u>entièrement redistribué aux communes selon les modalités ordinaires.</u> Accepté à l'unanimité	La commission recommande unanimement au Grand Conseil de ne pas autoriser le Conseil d'État à utiliser la réserve aux fins de compensations des effets de la RPT intercantonale.

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Commentaire
Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif. Art. 3 ¹La présente loi est déclarée urgente conformément à l'article 43 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000. ²Elle entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023 et a effet jusqu'au 31 décembre 2028. ³Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.	<i>Voir modifications en lien avec l'acceptation de l'amendement de la commission à l'article 2a, première partie (années).</i>	En cas de maintien de l'article 3, alinéa 1, le Grand Conseil devra procéder à un vote sur la clause d'urgence à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Si en revanche cet alinéa est supprimé (cf. modifications en lien avec l'acceptation de l'amendement de la commission à l'article 2a, première partie), le vote sur l'urgence devient sans objet.

Vote final

Par 10 voix contre 3, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi du Conseil d'État amendé.

La clause d'urgence au sens de l'article 43 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) requise par le projet du Conseil d'État sera votée uniquement si l'urgence prévue à l'article 3, alinéa 1, demeure à l'issue des votes sur les amendements lors du débat en plénum.

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

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

Postulat déposé (cf. annexe)

Le groupe socialiste estime inéquitable qu'une commune comme celle de Boudry, dont la population paie un taux d'impôt supérieur à la moyenne cantonale depuis des années, soit forcée de redistribuer des revenus extraordinaires à des communes ayant pratiqué des politiques de taux bas. Plus encore, le groupe socialiste considère qu'un système de redistribution de l'impôt sur les personnes morales (IPM) ne devait pas inciter des politiques de baisse de taux sur les personnes physiques dans les communes dites « riches », creusant ainsi encore le fossé dans la répartition des richesses entre communes par un effritement des prestations à la population dans les communes riches et une perte de substance fiscale dans les communes dites « pauvres ».

Par 7 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat de la commission 23.212, du 13 juin 2023, « Répartition des recettes issues de l'impôt des personnes morales : vers une réduction des inégalités ».

Neuchâtel, le 13 juin 2023

Au nom de la commission Fiscalité :

La présidente,
S. MENOUD

Le rapporteur,
A. KAPETANOVIC

13 juin 2023

23.212
ad 23.007**Postulat de la commission Fiscalité****« Répartition des recettes issues de l'impôt des personnes morales : vers une réduction des inégalités »**

Le Conseil d'État est prié de veiller à ce que la réforme pérenne à venir de la répartition de l'impôt des personnes morales (IPM) ait pour objectif de notamment réduire les inégalités des revenus par habitant entre communes.

Développement

Dans le cadre de l'examen du projet de loi du Conseil d'État proposé par le biais du rapport 23.007, le groupe socialiste proposait un amendement visant à répartir la manne financière provenant de l'écrêtement uniquement aux communes dont le taux d'imposition sur les personnes physiques dépasse le taux moyen pondéré d'imposition des communes neuchâteloises, soit 69 points. Il lui semblait inéquitable qu'une commune comme celle de Boudry, dont la population paie un taux d'impôt supérieur à la moyenne cantonale depuis des années, soit forcée de redistribuer des revenus extraordinaires à des communes ayant pratiqué des politiques de taux bas. Plus encore, le groupe socialiste estimait qu'un système de redistribution de l'impôt sur les personnes morales (IPM) ne devait pas inciter des politiques de baisse de taux sur les personnes physiques dans les communes dites « riches », creusant ainsi encore le fossé dans la répartition des richesses entre communes par un effritement des prestations à la population dans les communes riches et une perte de substance fiscale dans les communes dites « pauvres ».

Première signataire : Sandra Menoud, présidente de la commission Fiscalité