

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui

d'un 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 ([631.2 RSN](#))

(Du 11 septembre 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En 2023, afin d'éviter un accroissement de la disparité de ressources entre les communes en raison d'importantes et soudaines hausses de recettes de l'impôt des personnes morales dans certaines d'entre elles, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes (23.007). Il était espéré que cette solution ne soit valable que pour 2024. Or, il n'est pas possible de finaliser les réflexions sur une solution pérenne avant la fin de l'année. Raison pour laquelle le Conseil d'État demande de prolonger en 2025 la solution adoptée par votre Autorité. Il s'engage, en collaboration avec la CDC FinEco, à soumettre début 2025 une révision durable des dispositions pour la redistribution du produit de l'impôt communal des personnes morales.

1. INTRODUCTION

Comme déjà mentionné en 2023, la hausse importante et soudaine des recettes de l'impôt des personnes morales dans certaines communes a conduit votre autorité à redistribuer à toutes les communes selon le nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'entre elles la part de revenus considérés comme excédentaires perçue par certaines d'entre elles. Depuis l'adoption de ces dispositions se voulant temporaires et au vu de la volonté du Parlement de trouver une solution pérenne permettant d'éviter une croissance des disparités entre les régions de notre canton, des réflexions ont été menées sur ce sujet et présentées à la CDC FinEco. En 2024, la réorganisation des départements et les perspectives des élections communales n'ont malheureusement pas permis de poursuivre les réflexions permettant de trouver une solution pérenne pour 2025 à la satisfaction de tous les acteurs.

Par le présent rapport, le Conseil d'État vous soumet donc une proposition de prolongation de la solution 2024 pour 2025, dans l'attente d'un régime pérenne qui pourra vous être soumis dans le courant du premier semestre 2025, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

S'agissant de ce régime pérenne, une proposition a été soumise à la CDC FinEco. Des simulations et analyses complémentaires sont en cours et vont nécessiter encore quelques réflexions, qui ne permettront pas d'aboutir à une solution définitive d'ici la fin de l'année 2024.

Le Conseil d'État tient néanmoins à affirmer d'emblée qu'il entend maintenir une incitation à la création d'emplois et à l'adoption d'une approche favorable au développement d'entreprises de la part des autorités communales tout en veillant à assurer la cohérence des mesures proposées avec

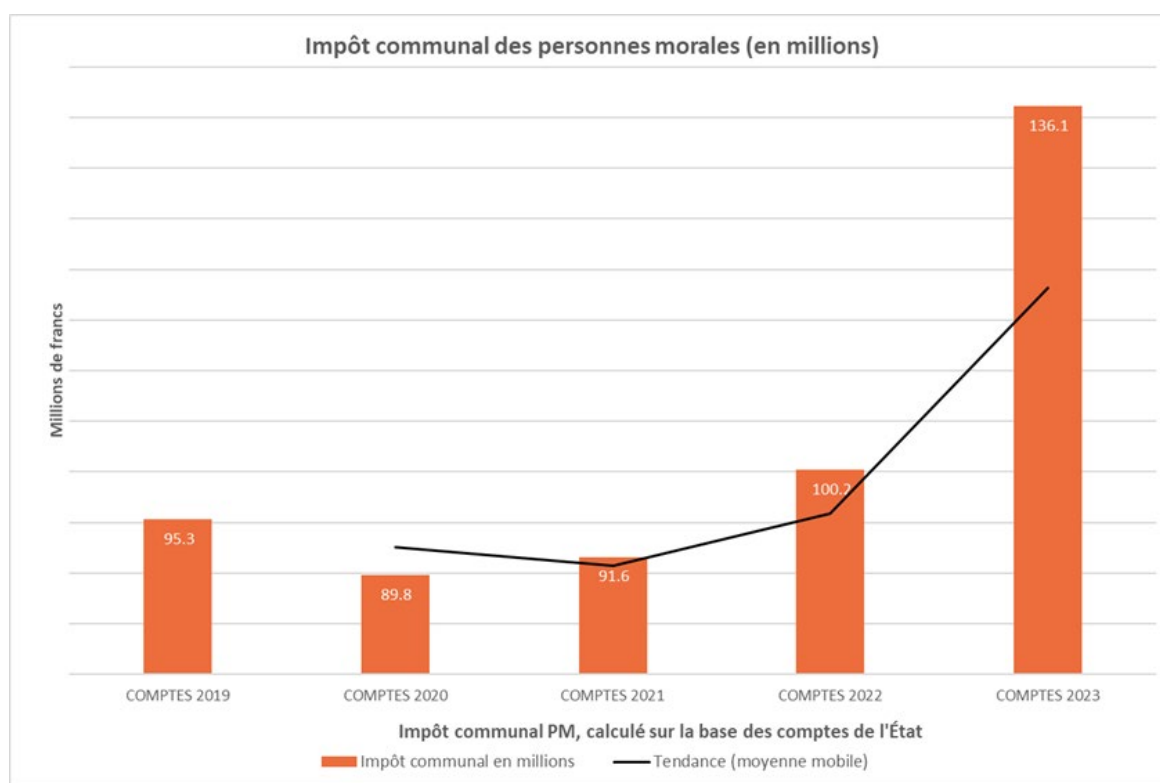
le système péréquatif considéré dans son ensemble. Il tiendra compte aussi des charges découlant de la présence de pôles économiques d'importance dans les choix de répartition du produit de l'impôt des personnes morales, dans le même esprit que celui qui a prévalu jusqu'ici.

2. ÉVOLUTION DES RECETTES PERSONNES MORALES DES COMMUNES ET PROLONGEMENT DE LA SOLUTION ACTUELLE

Les comptes 2023 des communes ont tous enregistré une augmentation conséquente des recettes fiscales. Pour certaines d'entre elles, les recettes des personnes morales ont fortement augmenté, confirmant ainsi ce que le Conseil d'État avait annoncé dans le rapport 23.007 du 5 avril 2023 soumis au Grand Conseil au printemps 2023. Bien que 2024 n'ait pas permis de mener à bien les réflexions pour l'entrée en vigueur d'une solution pérenne, la préoccupation du Conseil d'État reste de trouver, en collaboration avec les communes, un régime pérenne cohérent avec le système péréquatif dans son ensemble. En attendant l'entrée en vigueur de cette solution durable, il propose le prolongement de la solution transitoire en vigueur en 2024, pour 2025, en gardant le même mécanisme et les mêmes références.

La deuxième partie de l'année 2024 sera consacrée à l'élaboration, en collaboration avec la CDC FinEco, d'une solution pérenne pour 2026. Des séances sont d'ores et déjà agendées.

Le graphe ci-dessous qui illustre l'évolution des recettes fiscales sur plusieurs années, confirme l'embellie annoncée de l'impôt des personnes morales pour les communes neuchâteloises. Pour plus de détail, nous vous laissons vous référer au rapport 23.007 du 5 avril 2023.



3. SYSTÈME DE RÉPARTITION DES RECETTES FISCALES COMMUNALES PROVENANT DES ENTREPRISES DANS LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA PÉRÉQUATION

La redistribution de la part communale de l'impôt des personnes morales constitue l'un des volets du système péréquatif neuchâtelois, lequel est résumé dans le tableau suivant :

Volets péréquatifs <i>(H : péréquation horizontale ; V : péréquation verticale)</i>	Montants transférés (2024) (en CHF millions)
Péréquation des ressources (H)	17.9
Péréquation des charges : <ul style="list-style-type: none"> - Charges de centre (V) - Charges géotopographiques (V) - Charges scolaires (H, V) - Charges préscolaires et parascolaires - Charges relevant de l'aide sociale (transferts nets, 2019) (H, V) - Charges relevant des transports (H, V) - Santé (V) 	13 10.5 2.8 1.4 31.3 Transferts péréquatifs avérés, mais non monétarisés Transferts péréquatifs avérés, mais non monétarisés
Répartition de la part communale de l'IPM (chiffres 2023)	16.7
Solution temporaire d'écêtement	

En 2020, le Conseil d'État a mandaté le cabinet d'analyses économiques BSS pour évaluer le système péréquatif neuchâtelois dans son ensemble, en y intégrant les nouvelles composantes de la réforme entrée en vigueur en 2020. Celui-ci a relevé que ce système était efficace, juste et généreux. Les disparités de ressources fiscales et de charges entre les communes sont parmi les plus faibles de Suisse, celles de coefficients d'impôt aussi, Neuchâtel n'étant devancé en la matière que par Glaris, canton qui ne compte toutefois que 3 communes. Par ailleurs, l'expert a jugé le système cohérent à l'exception du volet visant à répartir la part communale de l'IPM selon le nombre d'emplois. Le Conseil d'État a fait état des conclusions du rapport d'étude dans son rapport 21.023.

Cette situation est le résultat d'une série de réformes de l'ensemble des volets de la péréquation financière menées ces 15 dernières années, à l'exception du volet relatif au fonds de redistribution de la part communale de l'IPM. Celui-ci est donc le dernier à devoir être révisé pour enfin aboutir à une cohérence de l'ensemble du système intégrant l'harmonisation des clés de répartition des différents impôts perçus par l'État et les communes, la prise en considération de l'ensemble des ressources fiscales communales dans le calcul de la péréquation des ressources, en adaptant au besoin le levier redistributif de la péréquation pour préserver les équilibres entre communes et la compensation de l'ensemble des domaines de surcharges qui pourraient être à l'origine de disparités.

Pour rappel, le produit de l'impôt des personnes morales est réparti entre l'État et les communes à raison de 125% pour le premier et de 75% pour les secondes. Lors de la première réforme fiscale des entreprises, un mécanisme de fonds de redistribution de la part communale de l'impôt dénommé « Fonds IPM » a été créé. L'objectif de ce dernier est d'assurer une répartition plus équitable d'une partie des recettes communales sur l'ensemble du territoire. Les clés et le mode de répartition ont évolué depuis son introduction. Actuellement, le 33% de la part communale de l'impôt est réparti en fonction du nombre d'emplois par commune ; le 67% est directement attribué aux communes concernées.

En résumé, les communes n'enregistrent directement que le 67% de la part communale de l'impôt, le 33% restant étant réparti ensuite en fonction des emplois par commune.

En 2024, la solution retenue par le Grand Conseil consistait à prélever les revenus extraordinaires des recettes des personnes morales de certaines communes, sur les règles d'écêtement suivantes :

- Base de calcul : recettes communales 2022 hors part redistribuée par le fonds IPM (67%) ;
- 1^{ère} condition : les recettes par habitant-e sont supérieures à 800 francs ;
- 2^{ème} condition : l'accroissement des recettes par rapport à l'exercice de référence dépasse 15% en 2024 et 2025 (toujours par rapport à 2022) ;
- Si ces deux conditions sont remplies, la part qui dépasse la limite la plus élevée est écêtée ;
- Si une seule ou aucune des conditions est remplie, les recettes fiscales restent intégralement acquises à la commune.

Pour les communes concernées par le mécanisme d'écrêtage, les recettes qui leur sont acquises ne pourront donc pas descendre en-dessous de la limite de 800 francs par habitant-e, ni en-dessous des recettes 2022 augmentées de 15%.

Comme pour 2024, les montants écrêtés seront affectés au fonds et redistribués entre les communes selon les règles régissant ce dernier. Ils accroîtront ainsi encore la participation de toutes les communes à la progression des recettes.

Pour plus de détail, nous vous renvoyons au rapport 23.007 du 5 avril 2023.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Il n'y aura pas de conséquences financières pour l'État, puisque le montant d'écrêtage est redistribué au travers du fonds à l'ensemble des communes.

5. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

La gestion du dispositif présenté représentera une modeste charge de travail supplémentaire pour les services impliqués. Cette charge, limitée dans le temps, pourra être absorbée avec les ressources actuelles, qui sont déjà appelées à gérer le dispositif actuel de répartition intercommunale.

6. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Dès lors qu'il ne s'agit que de limiter temporairement la croissance attendue des recettes fiscales des personnes morales des communes dans lesquelles ces recettes sont les plus élevées, le projet ne s'accompagne d'aucun transfert de compétences entre l'État et les communes.

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet proposé ne présente aucun obstacle significatif en regard du droit supérieur. La mesure proposée n'a en outre aucun impact sur les contribuables et elle ne porte que sur la limitation de recettes dont les communes concernées n'ont pour l'essentiel pas tenu compte dans leurs projections budgétaires.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

S'agissant d'adaptations techniques, il n'y a pas de conséquence particulière à signaler sous l'angle environnemental. S'agissant par ailleurs d'un projet temporaire qui ne vise qu'à maintenir ouverte la possibilité d'une plus grande mutualisation du produit de l'impôt des personnes morales, celui-ci contribuera à la cohésion cantonale par une plus grande équité entre l'ensemble des citoyen-ne-s-contribuables du canton, à une plus grande efficacité dans l'attribution des recettes publiques et à limiter la dépendance de certaines communes à un nombre restreint d'acteurs économiques.

9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Il n'y a pas de conséquence à signaler sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

10. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2a (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Redistribution de la part du produit extraordinaire au canton et aux communes Art. 2a En 2024, la part du produit qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2, est allouée aux communes selon les modalités fixées à l'article premier.	<i>Redistribution de la part du produit extraordinaire aux communes</i> <i>Art. 2a (nouvelle teneur)</i> <i>En 2024 et 2025, la part du produit qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2, est allouée aux communes selon les modalités fixées à l'article premier.</i>

Il s'agit ici de mentionner l'année 2025 afin de prolonger l'écrêtage sur cette année.

Article 2c, al. 1, let. b (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
b) détermination des recettes fiscales et du produit extraordinaires Art. 2c, al. 1, let. b b) l'accroissement des recettes fiscales est supérieur à 15% pour l'année 2024, par rapport à l'année de référence.	<i>b) détermination des recettes fiscales et du produit extraordinaires</i> <i>Art. 2c, al. 1, let. b (nouvelle teneur)</i> <i>b) l'accroissement des recettes fiscales est supérieur à 15% pour l'année 2024, par rapport à l'année de référence.</i>

Cette limite de 15% étant valable pour les années 2024 et 2025, il n'est pas nécessaire de le préciser. L'article 2a précise par ailleurs les années concernées par l'écrêtage. Le rapport du Conseil d'État 23.007 du 5 avril 2023 prévoyait cette précision car le projet mentionnait pour l'année 2023 une limite de 12%. Il s'agissait donc de distinguer les années 2023 et 2024. La loi adoptée le 28 juin 2023 a exclu l'application de cet écrêtage à 2023.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Conformément à l'article 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), la loi, objet du présent rapport, doit être adoptée à la majorité simple des membres du Grand Conseil.

12. CONCLUSION

2024 n'ayant pas permis de terminer les réflexions sur une solution pérenne, le Conseil d'État propose de prolonger la solution actuelle afin de permettre de trouver, en collaboration avec l'ACN, une solution dans la redistribution de l'impôt des personnes morales qui soit à la fois pérenne et cohérente avec l'ensemble du système péréquatif. Les objectifs sont d'éviter une disparité accrue entre les différentes régions en fonction de la localisation de certains grands acteurs économiques et de maintenir un incitatif à la localisation de ces derniers sur le territoire neuchâtelois.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État vous invite à accepter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 septembre 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 160 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 ;

vu le rapport du Conseil d'État, du 11 septembre 2024,

décrète :

Article premier La loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013, est modifiée comme suit :

Art. 2a (nouvelle teneur)

En 2024 et 2025, la part du produit qualifiée d'extraordinaire au sens de l'article 2c, alinéa 2, est allouée aux communes selon les modalités fixées à l'article premier.

Art. 2c, al. 1, let. b (nouvelle teneur)

b) l'accroissement des recettes fiscales est supérieur à 15% par rapport à l'année de référence.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e,