



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de réforme de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques

(Avant-projet du 9 juillet 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

A rédiger après la consultation.

1. INTRODUCTION

Une nécessité : réformer l'imposition des personnes morales

Le canton de Neuchâtel doit faire face aux changements fondamentaux qu'impose le contexte international et que matérialise le projet fiscal 2017 de la Confédération dont la suppression des statuts fiscaux cantonaux dès 2019 constitue le cœur. Face à cet enjeu, les autorités cantonales ont la responsabilité d'adapter les règles qui encadrent l'imposition des entreprises. Aussi bien la position des entreprises à vocation internationale que les délais impartis par la Confédération imposent de le faire rapidement, soit entre la fin de l'année 2018 et le tout début de l'année 2019.

Pour rappel, les grandes lignes du projet fiscal 2017 sont les suivantes :

- abolition des statuts fiscaux spéciaux cantonaux, jugés discriminatoires et contraires aux règles internationales;
- recommandation d'abaisser les taux cantonaux d'imposition des bénéfices pour préserver la compétitivité de la Suisse sur le plan fiscal ;
- introduction de nouveaux outils facultatifs permettant des allègements pour la prise en compte d'intérêts théoriques sur les fonds propres (intérêts notionnels), pour l'exploitation de brevets (Patent box) et pour l'innovation ;
- adaptation de la péréquation nationale reflétant l'abandon des taux fiscaux spéciaux cantonaux ;

- compensation partielle des pertes fiscales des cantons par l'augmentation de la part de l'impôt fédéral direct restituée par la Confédération aux cantons.

Pour aborder cette réforme, deux grands groupes de cantons se dégagent : ceux, comme Genève, qui axent leurs réformes principalement sur une baisse du taux d'imposition du bénéfice des sociétés, et ceux, comme Zürich, qui prévoient d'abaisser modérément ce taux tout en ayant fortement recours aux outils facultatifs d'allégement limités à certaines composantes de la substance imposable. Pour le canton de Neuchâtel, en cohérence avec la réforme fiscale menée entre 2011 et 2016, par souci de transparence et d'équité, mais également de façon à éviter une exposition des entreprises implantées dans notre canton à de nouvelles critiques internationales, le Conseil d'État préconise de suivre la première école. Il entend néanmoins recourir de manière limitée et ciblée aux outils de promotion de l'innovation, en lien avec la vocation spécifique de notre tissu économique.

L'adaptation de la fiscalité des entreprises est doublement nécessaire, pour répondre à l'impératif du projet fiscal 2017 mais surtout pour préserver emplois et revenus dans notre canton. L'enjeu est de taille, comme en témoigne une analyse réalisée par le service des contributions, sur la base de données montrant que les 10 entreprises réalisant les bénéfices les plus importants et bénéficiant d'un statut fiscal cantonal spécial, emploient à elles seules plus de 3'300 personnes et apportent environ 55% des revenus de l'imposition des entreprises.

Elle est en outre nécessaire pour maintenir le positionnement du canton de Neuchâtel en comparaison intercantonale. En effet, si la réforme menée de 2011 à 2016 a permis de positionner notre canton favorablement et de générer des recettes supplémentaires pour l'État et les communes, les cantons qui nous entourent ont annoncé, voire même confirmé (pour le canton de Vaud), de fortes réductions de leurs taux d'imposition du bénéfice des sociétés dans le cadre du projet fiscal 2017 de la Confédération. Dans le contexte de concurrence fiscale imposé aux cantons, il est donc nécessaire d'adapter une nouvelle fois la fiscalité neuchâteloise, sous peine de voir des entreprises renoncer à s'implanter sur notre sol ou à s'y développer, voire décider de le quitter.

À relever aussi que, parallèlement au durcissement des règles internationales et à la réforme menée au plan fédéral, de très nombreux pays (en particulier États-Unis, France, Allemagne, Chine, Russie) ont entamé ou achevé récemment des réformes fiscales induisant des baisses de l'ordre de 10 à 15 points (pourcents) des taux d'imposition appliqué aux entreprises.

Cependant, en matière fiscale, le niveau d'imposition n'est pas le seul critère dans les décisions d'implantation et de développement des entreprises. Les discussions menées avec plusieurs sociétés implantées dans notre canton ont permis de mettre en lumière d'autres critères, parmi lesquels figurent la lisibilité, la sécurité et la transparence du cadre fiscal sur le long terme. Au vu des pressions imposées à la Suisse (et aux entreprises qui y sont implantées) par l'OCDE en termes de pratique fiscale, une mise en conformité du cadre cantonal telle que préconisée par le projet fiscal de la Confédération représente donc aux yeux des décideurs un critère déterminant. Les discussions menées avec les intéressés ont aussi permis de confirmer la nécessité d'une réforme rapide, c'est-à-dire dont les contours seront connus au tournant de l'année 2018-2019. Finalement, dans ses réflexions sur les personnes morales, le Conseil d'État a également tenu compte des spécificités de notre canton, notamment l'importance de l'innovation et de la recherche pour son tissu économique à forte composante industrielle.

Personnes physiques : des améliorations attendues de longue date

Comme l'a montré le dernier rapport cantonal de statistique fiscale¹, le nombre de contribuables neuchâtelois a tendance à s'accroître. Cette évolution contredit en apparence l'évolution démographique récente de notre canton². C'est l'occasion de rappeler que ces notions ne sont pas équivalentes, l'évolution démographique dénombrant des individus alors que les contribuables peuvent être constitués d'un ou, dans le cas de couples mariés ou de familles, de plusieurs individus.

L'examen de l'évolution du nombre de contribuables met en lumière une augmentation annuelle de cette population de 0,7% entre 2008 et 2015. Au vu de la répartition des contribuables par classe de revenu, il est logique que cette augmentation concerne en premier lieu les contribuables les plus nombreux, soit ceux dont le revenu se situe entre 0 et 60'000 francs. Le nombre de contribuables dans cette classe de revenu a augmenté dans une proportion double (+1%) par rapport à l'augmentation des contribuables de la classe de revenu allant de 60'001 francs à 150'000 francs (+0,5%). Cette évolution est certes en partie liée aux choix réalisés dans les dernières réformes, à savoir d'accorder d'importantes déductions avant calcul du revenu imposable plutôt que d'abaisser les taux d'imposition, mais elle dénote aussi un affaiblissement de la base fiscale. Des mesures appropriées s'imposent donc pour améliorer les conditions-cadres, notamment fiscales mais aussi territoriales, et le positionnement relatif de notre canton par rapport à ses voisins directs³.

Une analyse plus poussée des flux de population a notamment permis de mettre en lumière les éléments suivants :

- Les contribuables neuchâtelois qui quittent le canton de Neuchâtel s'établissent à raison de : 41% en Suisse, dans la périphérie immédiate⁴ du canton ; 35% en Suisse, au-delà de la périphérie immédiate du canton ; 24% à l'étranger.
- Plus le lieu d'établissement des contribuables ayant quitté le canton est proche des frontières cantonales, plus la proportion de couples avec enfants augmente (tableau 1).
- Plus le lieu d'établissement des contribuables ayant quitté le canton est proche des frontières cantonales, plus la proportion de contribuables appartenant aux classes de revenus entre 60'000 et 150'000 francs augmente (tableau 2).

¹ Réf. rapport de statistique fiscale 2015, à paraître en juillet 2018.

² Communiqué de presse sur le recensement 2017, du 13 février 2018 : <https://www.ne.ch/medias/Pages/180213-recensement-a-fin-2017.aspx>.

³ Fort heureusement ce constat ne se répète pas pour les classes de revenus supérieurs à 150'000 francs, lesquelles connaissent une augmentation du nombre de contribuables de 1,9% sur la période considérée. À noter que la population de contribuables appartenant à cette catégorie de revenus est très nettement moins nombreuse que les autres catégories, ce qui explique l'amplitude des variations dans cette classe, la mobilité souvent accrue de ces contribuables constituant un autre facteur explicatif.

⁴ Le périmètre immédiat du canton est constitué des communes situées dans un rayon de 43 km depuis le barycentre du canton.

Tableau 1 : Contribuables neuchâtelois s'établissant hors canton, en fonction du statut familial

Distance de la destination au barycentre	Célibataires sans enfants	Couples sans enfants	Familles avec enfants
Inférieure à 37 km	71%	8%	21%
Inférieure à 43 km	73%	8%	19%
Supérieure à 43 km	79%	8%	13%

Tableau 2 : Contribuables neuchâtelois s'établissant hors canton, en fonction du revenu

Distance de la destination au barycentre	0 - 60'000 francs	60'001 à 150'000 francs	Plus de 150'000 francs
Inférieure à 37 km	67%	31%	2%
Inférieure à 43 km	70%	28%	2%
Supérieure à 43 km	75%	21%	4%

Tableau 3 : Contribuables neuchâtelois s'établissant hors canton, en fonction du revenu et du statut familial

Distance de la destination au barycentre	Familles au sens large ; revenu < 60'000 fr.	Célibataires sans enfants ; revenu < 60'000 fr.	Familles au sens large ; revenu 60'001 à 150'000 fr.	Célibataires sans enfants ; revenu 60'001 à 150'000 fr.
Périphérie immédiate	46%	44%	56%	47%
Suisse, au-delà de la périphérie immédiate	27%	36%	14%	35%
Étranger	27%	20%	30%	18%

On peut en déduire que, pour les familles de la classe moyenne au sens large⁵ qui quittent le canton comme pour les célibataires de la même catégorie, la périphérie immédiate du canton constitue très nettement le premier choix d'établissement. Le tableau 3 confirme ce constat, et l'accentue même considérablement lorsque les revenus sont restreints entre 60'000 et 150'000 francs.

Pour le Conseil d'État, il est cependant erroné d'imaginer qu'il suffit de faire baisser les impôts pour attirer des nouveaux contribuables en nombre suffisant pour combler par leurs apports les pertes de recettes engendrées par la baisse d'impôts. S'il est indéniable que la fiscalité est un facteur important d'attractivité, une pleine compensation est illusoire. Pour preuve, un rapide calcul permet de constater que, pour financer une baisse de recettes d'impôt de 100 millions de francs, il faudrait que le canton puisse attirer 2'500 nouveaux contribuables (c'est-à-dire des ménages comptant une ou plusieurs personnes, soit au total au moins 4'000 personnes) payant chacun 40'000 francs d'impôts (ce qui correspond à environ 200'000 francs de revenu imposable). On voit rapidement que cette équation est illusoire à court et moyen termes, ne serait-ce que pour d'évidentes raisons de disponibilité foncière et immobilière.

⁵ Classe moyenne au sens large : familles avec enfants et couples sans enfants dont le revenu dépasse 60'000 francs.

Par ailleurs, les attentes sont fortes de la part de la population neuchâteloise qui a certes vu les mesures prévues dans le cadre de la réforme fiscale initiée en 2012⁶ appliquées avec quatre années successives d'amélioration, mais qui a également vu les dernières mesures abandonnées en 2016 par le Grand Conseil en raison de la situation financière de l'État et des communes. Entre 2012 et 2016, plusieurs mesures significatives ont néanmoins été mises en œuvre pour un coût total estimé à 48 millions de francs pour l'État et 20,5 millions de francs pour les communes. Il s'agit des mesures suivantes :

- abaissement général du barème ;
- augmentation des déductions pour enfants ;
- déductibilité intégrale des frais de garde ;
- introduction d'un rabais d'impôt par enfant.

Ces mesures ont permis d'améliorer la situation des familles, et tout particulièrement les familles où les deux conjoints sont professionnellement actifs avec des pourcentages d'activité élevés et placent leurs enfants en structure d'accueil. Dans certaines situations, certes limitées et bien spécifiques, le canton de Neuchâtel se situe même en bonne position dans les classements intercantonaux.

Un autre effet perceptible de la réforme précédente est l'augmentation du taux d'activité dans certaines classes de revenus moyens et élevés. Il convient de surcroît de souligner ici que la déduction intégrale des frais de garde est une mesure relativement peu coûteuse, mais très positive en termes de positionnement. Le canton de Neuchâtel est le seul, avec Uri, à la pratiquer. En revanche, il n'y a pas eu d'effet perceptible de ce type dans les plus basses classes de revenus, ce qui parle en faveur d'autres mesures ciblées situées dans ou hors du champ fiscal.

Néanmoins, malgré ces efforts importants, pour la grande majorité des familles, le canton de Neuchâtel reste un canton dans lequel l'impôt pèse lourd dans les dépenses des ménages par rapport aux autres cantons suisses. L'importance du contentieux et des pertes fiscales en atteste en partie d'ailleurs.

Aux yeux du Conseil d'État et au vu de ces constats, il est impératif de réformer la fiscalité des personnes physiques en parallèle avec la réforme de la fiscalité des personnes morales. D'une part en effet, il s'agit de prendre en considération que la population neuchâteloise, qui supporte globalement encore l'une des charges fiscales les plus lourdes de Suisse et qui a vu la dernière réforme interrompue, ne comprendrait pas que l'on envisage une nouvelle révision de la fiscalité des entreprises sans reprendre également celle des personnes physiques. D'autre part, le Conseil d'État entend faire de l'absolue nécessité de revoir la fiscalité des sociétés une opportunité pour améliorer aussi le positionnement du canton de Neuchâtel comme lieu de résidence par rapport à ses voisins. Cet objectif est cohérent par rapport à la volonté exprimée dans le programme de législature d'améliorer l'attractivité résidentielle du canton de Neuchâtel et avec celle exprimée depuis plusieurs années de voir les retombées de l'activité économique dynamique des entreprises neuchâteloises rester davantage à l'intérieur des frontières de notre canton. Il s'agit en résumé d'améliorer non seulement l'image de Neuchâtel, mais surtout le pouvoir d'achat de ses habitants. En lien avec les constats dressés et les projets engagés pour éliminer les effets de seuil en matière sociale, le Conseil d'État entend aussi saisir l'occasion de cette réforme pour mieux coordonner le régime fiscal et le régime d'action sociale.

⁶ Annexe 1 : tableau de mise en œuvre.

Péréquation : des aménagements nécessaires

Pour le Conseil d'État, un aménagement simultané du système péréquatif constitue la deuxième condition du succès des réformes précitées. En effet, dans un contexte où le sentiment d'injustice l'emporte progressivement sur le devoir de solidarité au sein des autorités communales, on ne saurait entamer des réformes fiscales dont les effets pourraient être différents d'une commune à l'autre sans veiller à améliorer le système de péréquation. La volonté du gouvernement est ainsi clairement de voir les coûts et les bénéfices des réformes équitablement répartis entre les communes.

Le Conseil d'État compte ainsi en premier lieu revoir les modalités de la redistribution entre les communes de la part communale à l'impôt des personnes morales. Une proposition est faite à ce sujet dans le présent rapport. En second lieu, il compte procéder à une adaptation du système de péréquation des ressources, en complément à l'adaptation du système de péréquation des charges, afin de garantir que les disparités entre les communes ne s'accroissent pas suite aux réformes fiscales. Ces adaptations sont proposées dans un rapport séparé sur la péréquation financière intercommunale, adopté en parallèle au présent rapport.

En s'attachant à corriger les défauts notoires et évidents du système péréquatif actuel, cette proposition parallèle doit également permettre de répondre aux nombreuses interventions parlementaires déposées par les communes et les partis politiques au sujet du système péréquatif.

Des baisses de recettes compensées

L'état des finances cantonales n'est pas propice à un allègement de la fiscalité, encore moins à une double réforme fiscale et celle-ci ne permettra pas, contrairement à celles engagées au début des années 2010, d'envisager une croissance remarquable des recettes. Le Conseil d'État est pourtant convaincu de l'absolue nécessité de telles réformes pour préserver des emplois et l'essentiel des recettes fiscales. Il a annoncé dans son programme de législature qu'il entendait les mener en préservant un bilan financier équilibré pour les collectivités, les importantes mesures d'assainissement financier se poursuivant par ailleurs. C'est pourquoi il a décidé d'accompagner ces réformes d'une série de mesures compensatoires sur lesquelles nous revenons au chapitre 4. Il s'agit là aux yeux du Conseil d'État d'une troisième condition de la réussite de ces réformes indispensables.

Dès lors, à l'instar du canton de Vaud⁷, le Conseil d'État a souhaité appuyer les mesures fiscales sur des dispositions reliant leur mise en œuvre à celle des mesures compensatoires. Ce dispositif prévoit que, si certaines des mesures prévues (compensatoires ou fiscales) devaient être rejetées ou modifiées au point de déséquilibrer l'ensemble du projet, le gouvernement est chargé de soumettre au Parlement de nouvelles propositions (revoyant l'ampleur du projet ou certaines mesures, ou en proposant de nouvelles) afin de rééquilibrer le projet. Des conventions sont envisagées avec plusieurs partenaires dans cette optique.

1.2. Conditions de réussite

Si la réforme de l'imposition des personnes morales est indispensable et commandée par les circonstances nationales et internationales et par la nécessité de préserver emplois et

⁷ Rapport du canton de Vaud sur la Réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), chapitre 7.2
http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/EMPL%20Reforme%20imposition%20des%20entreprises%20RIE%20III.pdf?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/objet/CE/Communiqu%C3%A9%20de%20presse/2015/07/521961_EMPL%20Reforme%20imposition%20des%20entreprises%20RIE%20III_2015_0701_1196704.pdf

revenus dans notre canton, celle-ci ne pourra aboutir qu'accompagnée d'une réforme de la fiscalité des personnes physiques, d'une révision simultanée de la péréquation financière intercommunale et de mesures compensatoires préservant un résultat équilibré pour les collectivités.

En plus des dossiers liés à la gestion financière de l'État (retraitement du bilan, lissage des recettes fiscales et révision des mécanismes de frein à l'endettement, budget 2019) et de celui lié au programme d'impulsion et de transformations, qui tous seront présentés d'ici à la fin de l'été, le Conseil d'État soumet donc au Grand Conseil, avec les projets fiscaux et péréquatifs, un ensemble de dossiers complexes, contribuant à l'instauration d'un nouveau régime financier cantonal.

La proposition du Conseil d'État en matière de fiscalité et de péréquation repose ainsi sur l'articulation complexe de plusieurs grands dossiers, comme l'illustre l'illustration 1.

Illustration 1 : Articulation générale des dossiers fiscaux et péréquatifs



Il convient de souligner ici la volonté initiale du Conseil d'État de lier la mise en œuvre des mesures fiscales et les réformes de la péréquation, idée qui a dû être abandonnée vu l'impossibilité sur le plan légistique de lier formellement les deux objets. Il n'en demeure pas moins un lien politique évident auquel il est nécessaire de prendre garde pour assurer l'acceptabilité des réformes.

L'absolue nécessité de réussir, la complexité des dossiers présentés simultanément et les délais extrêmement courts dans lesquels ces réformes doivent aboutir imposent aussi de réunir les forces et de faire primer l'intérêt général. Tous les habitants du canton et toutes les entreprises neuchâteloises pourront tirer profit de ces réformes si celles-ci aboutissent, mais cette issue n'est possible que si tous acceptent de consentir quelques efforts. La réunion des forces du canton représente en effet sans aucun doute la quatrième (pour ne pas dire la première !) condition de la réussite de ces réformes essentielles. Avec la réforme proposée, tant la Confédération, le canton, les communes que les milieux immobiliers et les employeurs sont ainsi appelés à apporter leur contribution à la réussite du projet.

De son côté, le Conseil d'État a préparé ces projets depuis près de deux ans dans un climat de concertation et de partenariat avec de très nombreux interlocuteurs. Malgré la complexité apparente, il a choisi, chaque fois que cela était possible, de simplifier, de privilégier les mesures les plus intelligibles et de ne retenir que les options essentielles, renvoyant à des réformes ultérieures les mesures moins urgentes ou de nature à diviser.

Le Conseil d'État invite le Grand Conseil à en faire de même, en gardant à l'esprit que les réformes visées sont essentielles et que, pour aboutir dans un délai raisonnable, elles doivent non seulement recueillir une majorité politique, mais aussi être d'une compréhension aisée pour le plus grand nombre et susciter une large adhésion.

2. PERSONNES MORALES

2.1. Objectifs et mesures

Sous la pression internationale, la Suisse doit impérativement réformer la fiscalité des entreprises. En effet, l'Union européenne et l'OCDE menacent de faire figurer notre pays sur une liste noire des paradis fiscaux, avec pour conséquence des mesures de rétorsions commerciales. Au lendemain de l'échec du premier projet intitulé RIE III devant le peuple en février 2017, le Conseil fédéral a immédiatement remis l'ouvrage sur le métier. Un peu plus de douze mois se sont écoulés pour qu'un nouveau projet soit à nouveau proposé aux chambres. Ce dernier tient compte des revendications des communes, des reproches faits au premier projet et limite l'ampleur de la réduction fiscale pour les entreprises. Ainsi, le sentiment de cadeau fiscal aux entreprises, clairement ressenti par la population lors de la votation sur la RIE III, ne devrait plus prévaloir.

Les principales modifications prévues par le Conseil fédéral dans son nouveau projet sont :

- une imposition des dividendes à 70% au plan fédéral et harmonisée à 50% au minimum pour l'ensemble des cantons ;
- l'abandon de la déduction pour intérêts notionnels au plan fédéral et l'adjonction de conditions très restrictives pour son introduction dans les législations cantonales;
- la limitation des allègements découlant de l'application des mesures d'imposition spéciales (patent box, déductions pour les dépenses R&D, intérêts notionnels) à 70% de l'imposition ordinaire du bénéficiaire imposable⁸.

La Confédération maintient par ailleurs l'augmentation de 17 à 21,2% de la restitution aux cantons de l'impôt fédéral direct afin de leur permettre d'abaisser leurs taux d'imposition ordinaire. Cette mesure phare est essentielle pour maintenir l'attractivité de la Suisse et conserver les entreprises, leurs revenus et leurs emplois, suite à l'obligation d'abolir tous les statuts fiscaux actuels.

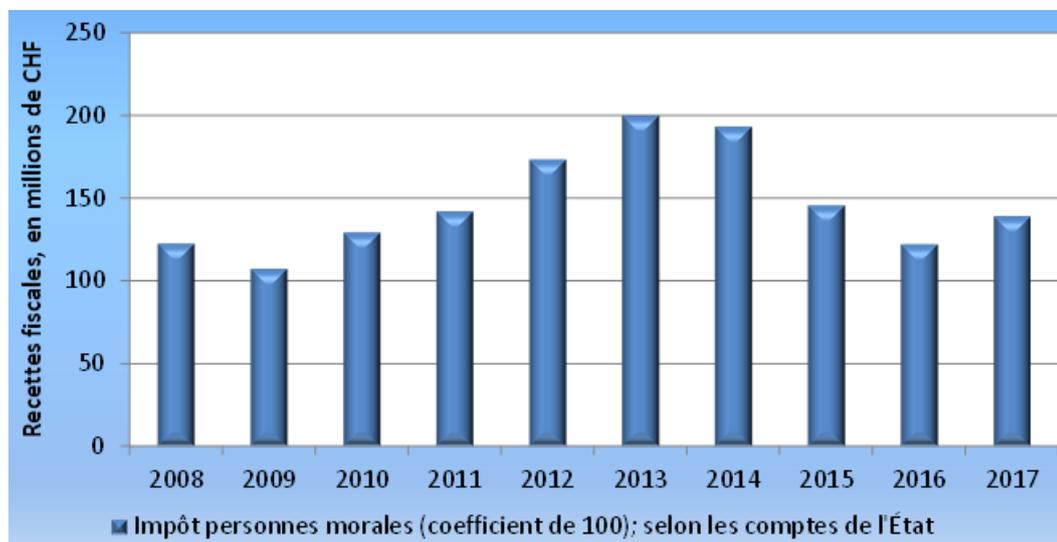
Cette réforme fiscale fixera au travers de la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) les mesures applicables au niveau cantonal, de manière obligatoire ou facultative. Le calendrier de la mise en œuvre de cette réforme des entreprises sera fixé dans le cadre des dispositions fédérales suite aux débats parlementaires qui devraient s'achever cet automne, et sous réserve d'un référendum. L'échéance pour l'entrée en vigueur des dispositions cantonales découlant des modifications de la base fédérale est fixée au 1er janvier 2020.

Notre canton a depuis de nombreuses années privilégié une stratégie fiscale simple, facile d'application, transparente, équitable et acceptée au niveau international. La précédente réforme privilégiait une baisse de taux et l'abandon progressif des traitements particuliers. Son succès a démontré que cette voie était la bonne, ce d'autant plus que le

⁸ Selon état des discussions au Chambres fédérales, au 27.6.18.

canton a été précurseur dans cette voie. L'évolution des recettes fiscales présentée au graphique 1 le démontre. On constate notamment qu'au plus bas de la conjoncture, en 2016, les recettes fiscales sont comparables à l'exercice 2008 précédant la crise financière.

Graphique 1 : Évolution des recettes des personnes morales⁹



2.2. Situation internationale et intercantonale

Outre la problématique de la conformité de la fiscalité suisse des entreprises traduite par le projet fiscal fédéral 2017 et indispensable dans le contexte international actuel, des événements politiques majeurs ont modifié fondamentalement les principes connus jusqu'ici.

Le Brexit, la réforme fiscale américaine initiée par le Président Trump et la volonté d'abaisser la charge fiscale des entreprises de la France ont initié une concurrence fiscale mondiale. Jusqu'ici, le différentiel favorable au niveau de la charge fiscale suisse compensait, pour les activités à haute valeur ajoutée, le désavantage des coûts élevés, permettant l'implantation de nombreuses entreprises et le développement de leurs activités. Si ce différentiel n'est pas au moins en partie maintenu le nombre de nouvelles implantations se réduira de manière importante et le développement des entreprises actuellement implantées en Suisse se délocalisera rapidement, induisant des pertes significatives d'emplois et de richesses.

À titre d'indication, le taux d'imposition américain a été réduit de 35% à 21% avec d'autres incitations fortes au rapatriement de bénéficiaires et de certaines activités. Ces mesures sont traduites par des taux attractifs pour une durée limitée et seront suivies de pénalités pour le futur.

Le Conseil fédéral a édité au travers de l'enquête sur le projet de réforme fiscale 2017, les intentions de tous les cantons des mesures que ces derniers pensent appliquer dans le cadre de cette réforme. Nous vous renvoyons au message du Conseil fédéral pour les comparatifs intercantonaux du 21 mars 2018.¹⁰

⁹ Afin de pouvoir comparer les différentes périodes, les recettes fiscales ont été ramenées à un coefficient de 100% pour toutes les années.

¹⁰ Plans cantonaux de mise en œuvre liés à PF 2017, pages 2679 et suivantes du message <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/2565.pdf>

2.3. Les mesures prévues par le projet fiscal 2017

L'annexe 2 fournit davantage d'explications sur les outils du projet fiscal fédéral, anciennement PF 17, listés ci-dessous :

- Suppression des régimes fiscaux cantonaux
- Patent box
- Déduction supplémentaire pour R&D
- Déclaration des réserves latentes
- Réduction des taux d'imposition cantonaux
- Augmentation de l'imposition des dividendes

Le canton de Neuchâtel entend maintenir sa philosophie d'une fiscalité des entreprises simple et facile à appliquer, transparente, équitable et conforme aux standards internationaux. Pour ce faire, le Conseil d'État préconise une baisse du taux ordinaire et une utilisation modérée des outils spéciaux proposés dans le cadre de la réforme fiscale fédérale. Cette philosophie s'approche de celle appliquée par le canton de Genève et s'oppose à la méthode zurichoise qui propose une baisse modérée du taux ordinaire et une forte utilisation des outils de défiscalisation.

Afin de palier à la suppression des statuts tout en continuant d'offrir des conditions compatibles avec les conditions de la compétition internationale, le Conseil d'État prévoit un abaissement du taux d'imposition ordinaire, impôt cantonal et communal, de 10% à 7%, ce qui équivaut à un taux net aux trois niveaux institutionnels (commune, canton et confédération) de 13,4% (à comparer aux 15,6% actuels). Le Conseil d'État a été amené à retenir la limite la plus haute du taux visé initialement en fonction des compensations financières discutées avec les partenaires, notamment les associations professionnelles. Cette mesure devrait néanmoins permettre de conserver encore dans notre canton les sociétés actuellement au bénéfice de statuts et de maintenir son attractivité. Cette approche confirme la philosophie neuchâteloise visant à appliquer une imposition uniforme et équitable pour l'ensemble des acteurs du tissu économique neuchâtelois, tout en réservant la possibilité d'octroyer des allègements à certaines entreprises pour autant qu'elles répondent à des critères bien précis.

2.4. Nouveaux outils introduits par la réforme fiscale fédérale

2.4.1. Déduction supplémentaire pour la recherche et le développement (R&D)

La déduction supplémentaire pour R&D est la seule mesure prévue dans le cadre du projet fiscal fédéral qui sera appliquée de manière significative par le canton de Neuchâtel. En effet, cette mesure correspond parfaitement à la vocation du tissu économique de notre canton centrée autour de l'innovation.

Pour les autres mesures, le Conseil d'État propose de les adopter de manière limitée afin de réduire le risque de pertes fiscales liées à la mise en œuvre d'outils complexes et donc difficiles à gérer et à contrôler. En effet, la créativité de certaines entreprises ou de leurs consultants pourrait amener certains groupes à effectuer des réorganisations leur permettant de réduire drastiquement leur imposition. De plus, le service des contributions devrait se doter de compétences très importantes et difficiles à acquérir, engendrant un coût de traitement supplémentaire, sans pour autant avoir la certitude de pouvoir limiter le risque lié à ces montages.

2.4.2. Limitation du risque

Il est prévu de limiter l'allègement de l'imposition du bénéfice selon le modèle suivant :

Réduction maximale en application de :

- la Patent box : 20%;
- la déduction supplémentaire pour frais de R&D : 40%.

La déduction des intérêts notionnels ne serait quant à elle pas introduite dans la législation neuchâteloise.

En additionnant l'ensemble des mesures, la réduction maximale ne pourra pas être supérieure à 40% du bénéfice total.

2.5. Résumé du projet neuchâtelois

2.5.1. Suppression des statuts

Cette mesure est dictée par la suppression, dans la Loi fédérale d'harmonisation des impôts directs (LHID), des régimes fiscaux cantonaux qui ne sont plus acceptés sur le plan international. Il s'agit des statuts mixte, auxiliaire, de domicile et holding.

2.5.2. Introduction de la Patent box

Cette mesure est obligatoire pour les cantons. Vu la complexité de cet outil, le Conseil d'État préconise une application restrictive de cette disposition en limitant son effet sur la réduction des bénéfices à 20%.

2.5.3. Déductions supplémentaires en matière de R&D

L'introduction de cette mesure n'est pas obligatoire, mais pour le canton de Neuchâtel, leader en matière d'innovation, elle est une évidence pour soutenir ces activités. Il est prévu par le droit fédéral que les frais de R&D réalisés en Suisse soient majorés de 50%. Cela signifie que ces coûts sont multipliés par un coefficient de 150%. Il est prévu que, dans notre canton, la réduction des bénéfices liée à cette prise en considération majorée ne soit pas supérieure à 40%.

2.5.4. Déclaration de réserves latentes

Cette mesure sera également reprise dans le projet cantonal. Au vu de la faible différence entre les taux appliqués pour les sociétés bénéficiant de statuts et le nouveau taux ordinaire prévu, il est probable que peu d'acteurs aient recours à cette mesure. En effet, l'imposition de réserves latentes au taux appliqué aux statuts, actuellement entre 4% et 6%, va engendrer un impôt immédiat qui se situera à un niveau très proche du taux ordinaire prévu dans cette réforme (7%). Par conséquent, il est fort probable que les sociétés ne réévalueront pas leurs actifs puisque l'économie d'impôt sera faible. Les amortissements effectués sur les montants réévalués réduiront la charge fiscale lorsque le taux sera à 7% alors que ces mêmes montants auront été imposés à des taux entre 4% et 6%.

2.5.5. Réductions facultatives de l'impôt sur le capital

Le canton de Neuchâtel est très compétitif au niveau du taux d'imposition sur les holdings. Afin de palier la suppression de ce statut, l'introduction d'une réduction facultative de l'impôt sur le capital (application du taux holding actuel) en proportion du montant des participations détenues est nécessaire. Elle permettra de maintenir l'attractivité du canton pour les sociétés mères (anciennement holding). Nous rappelons que généralement il s'agit des centres décisionnels.

2.5.6. Limitation de la réduction fiscale

Afin de limiter les risques de l'application des différents outils prévus dans le projet, le Conseil d'État estime raisonnable de limiter la réduction fiscale maximale des bénéficiaires à 40%.

2.5.7. Augmentation de l'imposition des dividendes

Le projet fiscal prévoit une harmonisation partielle au niveau de l'imposition des dividendes en fixant une imposition minimale de 50% de ce type de revenu. Le Conseil d'État préconise de retenir une imposition des dividendes identique à ses cantons voisins afin d'éviter que les actionnaires de sociétés neuchâteloises ne se domicilient dans d'autres cantons. Un taux de 70%, comme déjà pratiqué par le canton de Vaud et comme vraisemblablement retenu pour nos autres voisins, est ainsi proposé pour notre canton. Ce taux permet aussi de s'aligner sur le taux retenu pour l'IFD, option retenue pour d'autres éléments de la fiscalité neuchâteloise et qui améliore la lisibilité du régime fiscal cantonal.

2.6 Synthèse des objectifs et mesures de la réforme fiscale des personnes morales :

Objectifs	Mesures
Maintenir le positionnement attractif du canton de Neuchâtel en Suisse et en Suisse romande	Baisse du taux ordinaire de 10% à 7% (impôt cantonal et communal)
Assurer visibilité et sécurité aux entreprises	Une fiscalité basée sur un taux d'imposition ordinaire net après déduction de l'impôt (aux trois niveaux) se situant aux alentours de 13,4% sécurise la situation des entreprises internationales. Dans le contexte actuel très changeant en matière de fiscalité, les multinationales ont besoin d'un système fiscal légalement conforme et donc stable, simple, transparent, compréhensible et facile d'application. L'introduction de l'échange automatique amène en effet une transparence globale au niveau de la fiscalité mondiale. La solution que retient le canton de Neuchâtel répond parfaitement aux exigences internationales.

Privilégier la lisibilité et la transparence par opposition aux mécanismes complexes et opaques	La limitation des outils spéciaux évite aux entreprises d'éventuelles difficultés de transparence et de compréhension de la part des autorités fiscales étrangères.
Tenir compte des spécificités du tissu économique neuchâtelois	Mettre l'effort sur l'innovation par l'introduction de déductions pour Recherche et Développement de 150% des coûts réels et autoriser jusqu'à 40% de réduction de l'imposition par ce seul biais complète parfaitement les conditions cadres pour notre tissu économique au 1 ^{er} rang desquelles figure la proximité des écoles et des centres de recherche, tels que Microcity, CSEM, HES, Uni, etc.... La combinaison de ces deux facteurs, constitue indéniablement un sérieux facteur d'attractivité pour notre région.
Conserver les outils d'allègement exceptionnels pour les projets d'envergure	Le canton de Neuchâtel a été un pionnier dans la diversification du tissu économique grâce à l'utilisation des allègements. Suite à la précédente réforme fiscale, la politique d'allègement a été revue et appliquée de manière beaucoup plus restrictive. Le gouvernement estime toujours essentiel de maintenir cet outil en continuant son application restrictive et limitée à des projets de très grande envergure.
Maintenir le positionnement attractif du canton de Neuchâtel en Suisse et en Suisse romande	Les mesures retenues permettent au canton de rester bien positionné tant au niveau national qu'international sans toutefois alimenter la sous-enchère fiscale et quand bien même l'ampleur de l'avantage relatif offert se réduit du fait des baisses consenties par d'autres.

3. PERSONNES PHYSIQUES

3.1. Objectifs et mesures

La dernière réforme fiscale des personnes physiques entrée en vigueur en 2013 a été introduite par étapes entre 2013 et 2016, correspondant à quatre années d'allègement fiscal pour les contribuables neuchâtelois. Les déductions pour enfant ont été augmentées jusqu'à 8'000 francs, un rabais d'impôt de 200 francs par enfant a été introduit et le barème fiscal abaissé au taux maximum de 14%. La réforme a été stoppée en 2017 par le Grand Conseil au vu de la situation financière de l'État. Les étapes suivantes comprenant la nouvelle augmentation des déductions pour enfant et du rabais d'impôt, ainsi que la baisse de la valeur locative et le nouvel abaissement du taux maximum du barème ont été abandonnées, à l'exception de l'abaissement d'un demi-point (14,5% à 14%) du taux maximum du barème d'imposition, décidé par le Grand Conseil lors de la session consacrée à l'examen du budget 2017.

Comme le Conseil d'État l'a énoncé dans son programme de législature 2018-21, la mise en place de politiques publiques pour stimuler l'attractivité territoriale est une priorité pour le canton de Neuchâtel. Cet objectif s'appuie sur un double constat : d'une part, la base fiscale des personnes physiques s'affaiblit dans notre canton, comme cela a été expliqué en introduction ; d'autre part, dans les critères d'implantation des entreprises, la fiscalité

des employés devient une condition cadre au même titre que les compétences de la main-d'œuvre ou l'offre de formation disponible dans la région.

Dans le cadre de ses réflexions au sujet de la fiscalité des personnes physiques, le Conseil d'État a décidé des priorités suivantes :

- coordonner les politiques fiscale et sociale en contribuant à limiter les effets de seuils et en maintenant des incitations positives à la prise d'emploi et à l'augmentation de l'activité lucrative. Cette volonté politique concerne en priorité les plus bas revenus ;
- abaisser de façon sensible le barème d'imposition de la classe moyenne, des familles monoparentales et des couples mariés ;
- achever l'effort en faveur de l'attractivité du canton pour les revenus les plus élevés ;
- viser l'ancrage durable des contribuables dans le canton via une imposition réduite de la valeur locative du logement propre.

3.1.1. Coordination des politiques fiscale et sociale et effort en faveur des plus bas revenus

À la différence de bien des cantons, le canton de Neuchâtel impose ses contribuables à partir d'un revenu particulièrement bas. Sachant que la plupart des aides de l'État à caractère social ne font pas partie du revenu imposable, base de calcul de l'impôt, cette pratique peut s'avérer pénalisante pour les personnes dont l'augmentation du revenu (imposé) donne lieu à la réduction ou à la suppression de soutiens à buts sociaux (non imposés, tels que subsides, bourses d'études, aide matérielle, etc.). Elle s'avère aussi être un frein à leur réinsertion ou à l'augmentation de leur activité lucrative. Ce phénomène d'« effet de seuil » peut être atténué par une action sur le barème d'imposition.

En réhaussant le montant qui constitue le seuil d'imposition, le Conseil d'État entend compléter les efforts envisagés dans les mesures de politique sociale pour lutter contre les effets de seuil et ainsi contribuer à renforcer les incitations positives à l'activité lucrative, avec les conséquences bénéfiques qui en découlent en termes de réduction des charges pour les collectivités publiques. Le présent rapport s'inscrit ainsi pleinement en cohérence avec le rapport sur l'avenir des prestations sociales cantonales, **actuellement en consultation**.

Dès lors qu'elle allège le poids de l'impôt de façon identique pour tous en francs, et donc de façon relativement plus marquée pour celles et ceux pour qui le paiement de l'impôt vient en concurrence avec la couverture des besoins essentiels, cette mesure devrait aussi contribuer à une réduction de l'endettement des ménages les plus fragiles, du contentieux et des pertes fiscales pour les collectivités et des demandes de remises. Sur ce dernier point, le Conseil d'État entend aussi, dans le cadre de ses réflexions concernant le surendettement, revoir la pratique et les procédures en vigueur de façon à davantage favoriser le retour à une relation normale entre les contribuables endettés et l'autorité fiscale.

Dans ses réflexions, le gouvernement a également tenu compte de la volonté d'un groupe de citoyens, matérialisée par une initiative populaire déclarée irrecevable par le Grand Conseil pour des motifs avant tout techniques, de permettre la déduction de la prime d'assurance maladie.

Le relèvement du seuil d'imposition constitue une forme de réponse à cette attente puisque, d'une part, l'augmentation à 7'500 francs du seuil au-dessous duquel aucun

impôt n'est calculé rend ce seuil supérieur au coût d'une prime annuelle d'assurance-maladie d'un adulte. Les primes pour enfants sont quant à elles déjà largement prises en considération dans le calcul des déductions introduites avec la dernière révision de la fiscalité des personnes physiques et la prime d'un deuxième adulte dans le ménage est prise en considération par le principe du splitting, qui réhausse de facto le seuil d'imposition d'un facteur de 1,9, soit de 7'500 francs pour une personne seule à 14'400 francs environ avec la réforme proposée par le présent rapport.

D'autre part, cette élévation du seuil d'imposition apporte un allègement de l'impôt identique pour l'ensemble des contribuables, au même titre que les primes de l'assurance-maladie ne sont pas liées au revenu. À l'inverse, si la déduction sur le revenu avait été augmentée, l'économie d'impôt serait différente d'un contribuable à l'autre en fonction du taux marginal appliqué sur la dernière catégorie. Pour une déduction de 2'500 francs, elle pourrait aller de 801 francs à 97 francs.

Sur le plan financier une première évaluation de la déductibilité complète des primes d'assurance-maladie a été effectuée et le coût pour le canton et les communes s'élèverait à environ 80 millions de francs.

Mesure : augmentation du seuil d'imposition de 5'000 à 7'500 francs.

3.1.2. Classe moyenne, contribuables mariés et familles monoparentales

L'abaissement du barème d'imposition vaut pour l'ensemble des contribuables mais sera légèrement plus marquée pour les contribuables de la classe moyenne, pour qui le poids de l'impôt neuchâtelois est lourd en comparaison intercantonale et qui subissent souvent sans aide de quelconque nature et sans grande marge de manœuvre le poids des augmentations de charges (notamment de primes d'assurance-maladie, mais également de celles relatives aux besoins courants). La classe moyenne est aussi composée pour une part de jeunes contribuables entrant dans la vie active au terme d'études, menées à Neuchâtel ou ailleurs, et pour qui le niveau de la fiscalité peut être une incitation à demeurer ou à revenir se domicilier le canton de Neuchâtel avant de voir leur revenu progresser au gré de l'évolution de leur carrière.

Les contribuables de la classe moyenne sont aussi ceux qui choisissent dans la proportion la plus élevée de quitter le canton pour s'établir dans des régions qui restent proches. Dès lors, en complément à la baisse du barème, la réforme présentée prévoit une réduction du taux de splitting¹¹ de 55% actuellement à 52%. Celle-ci permet un abaissement supplémentaire du barème effectif pour les ménages comptant plusieurs personnes. Cela concerne les couples mariés avec ou sans enfant ainsi que les familles monoparentales vivant avec des enfants dont ils ont la charge.

Cette mesure permet, sans allègement plus marqué de l'ensemble du barème – qui serait trop onéreux – à la fois de réduire la charge de l'impôt pour les ménages connaissant les plus grandes charges et de compléter ainsi les mesures de coordination entre régimes fiscal et social, et à la fois de proposer un allègement complémentaire en faveur de l'attractivité du canton pour les couples, qui jouissent souvent de revenus plus élevés que la moyenne dès lors qu'ils additionnent les revenus de deux personnes.

¹¹ Le splitting consiste à appliquer un coefficient à l'ensemble des revenus d'un couple pour déterminer le taux d'imposition. Cela permet de réduire la progressivité de l'impôt en raison du cumul des revenus. Actuellement, le splitting est de 55%. Exemple : Un couple marié ayant deux revenus de 50'000 francs, soit 100'000 francs au total, se verra appliquer un taux de 55% aux 100'000 francs. Ainsi, le taux d'imposition est déterminé sur la base d'un revenu de 55'000 francs. Ensuite, nous appliquons ce taux à la totalité des revenus du couple, soit 100'000 francs. En conclusion, le splitting a pour effet d'imposer 100'000 francs au taux de 55'000 francs au lieu du taux applicable à 100'000 francs.

Mesure : abaissement du barème (aplatissement plus marqué de la courbe en son centre) et baisse du taux de splitting de 55% à 52%.

3.1.3. Hauts revenus

Cette catégorie de contribuables comprend notamment les cadres dirigeants et les propriétaires d'entreprises, c'est-à-dire les instances décisionnelles de nos entreprises, dont il est important qu'elles soient ancrées dans notre région et s'y investissent non seulement économiquement, mais aussi socialement.

En complément à la réduction du taux de splitting qui concerne les ménages comprenant plusieurs personnes (voir ci-dessus) et aux mesures en faveur de la propriété de son propre logement (voir ci-dessous), il est ainsi prévu de prolonger l'effort fourni dès 2017 concernant le taux maximum du barème en abaissant celui-ci de 14% à 13,5%, de façon à s'approcher des taux d'imposition en vigueur dans les cantons voisins pour les contribuables dont le revenu est confortable.

Mesure : abaissement au niveau du barème du taux maximum de 14 à 13,5%.

3.1.4. Contribuables propriétaires de leur logement

Afin d'encourager la domiciliation dans le canton de Neuchâtel et d'ancrer la population sur le territoire cantonal, le Conseil d'État entend également abaisser l'imposition de la valeur locative calculée sur la propriété de son propre logement. La mesure vise prioritairement les propriétaires de logements usuels, dès lors qu'elle touche la première tranche de 500'000 francs et qu'elle produit un effet dégressif en termes relatifs à partir de ce montant.

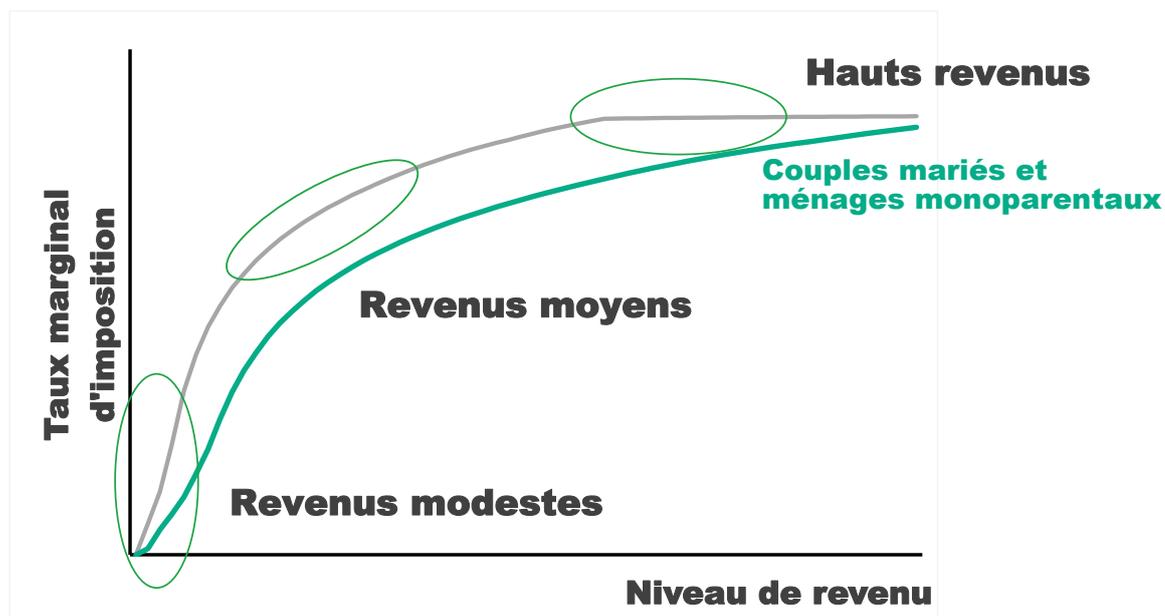
La valeur locative est également un critère de la localisation des personnes et d'attractivité. La baisse de cette dernière, mesure reprise de la réforme précédente, répond à la volonté du Conseil d'État d'ancrer durablement les citoyens dans notre région et, entre autres, les pendulaires actifs dans d'autres cantons mais domiciliés à Neuchâtel.

Mesure : abaissement du taux d'imposition de la valeur locative par la réduction de 4,5% à 3,6% du taux applicable à la première tranche de 500'000 francs.

3.1.5. Illustration de l'ensemble des mesures modifiant le barème d'imposition

Ci-dessous, l'illustration 2 montre les catégories de revenus ciblées par la réforme : La première éclipse concerne les bas revenus (hausse du revenu minimum), la deuxième la classe moyenne et la troisième, les hauts revenus (baisse du taux maximum à 13,5%). Les couples mariés et familles monoparentales bénéficient de surcroît de l'abaissement du taux du splitting de 55% à 52% (courbe inférieure).

Illustration 2 : Illustration schématique des mesures modifiant le barème fiscal



3.1.6. Effet pour les contribuables neuchâtelois

Cas de figure	Impôt payé (canton + commune)		Baisse nette	Baisse d'impôt en %
	Avant la réforme	Après la réforme		
Célibataire sans enfant, revenu brut de 35'000.-	1'421.20	1'323.15	98.05	6.9%
Célibataire sans enfant, revenu brut de 75'000.-, frais de déplacements élevés	10'276.20	9'763.70	512.50	5.0%
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 175'000.-	22'180.65	20'582.27	1'598.38	7.2%
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 500'000.-	115'805.70	112'036.30	3'769.40	3.3%
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 175'000.- + valeur locative (estimation cadastrale de 500'000.-)	24'296.90	21'694.15	2'602.75	10.7%
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 500'000.- + valeur locative) estimation cadastrale de 1'000'000.-)	119'122.45	114'293.50	4'828.95	4.1%

Remarque : il est intéressant de constater que la réforme bénéficiera également aux personnes retraitées propriétaires de leur logement, une catégorie que la précédente réforme avait négligée et dont les revenus assurés par des rentes LPP bien souvent

incomplètes, sont relativement peu élevés. Par exemple, un couple retraité sans enfants avec un revenu imposable s'élevant à 50'000 francs et propriétaire d'un logement dont l'estimation cadastrale s'élève à 500'000 francs bénéficierait d'une baisse d'impôt d'environ 1'400 francs.

Cas de figure	Impôt payé (canton + commune) ¹²				
	Neuchâtel (avant la réforme)	Neuchâtel (après la réforme)	Vaud (Lausanne)	Fribourg (Fribourg)	Berne (Berne)
Célibataire sans enfant, revenu brut de 75'000.-, frais de déplacements élevés	10'276.20	9'763.70	9'746.30	8'559.15	9'650.60
Famille monoparentale, 2 enfants étudiants, revenu brut 100'000.-	9'542.30	8'735.20	11'114.95	6'658.10	9'221.65
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 75'000.-	1'446.55	1'104.80	2'356.85	1'220.70	1'990.85
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut de 175'000.-	22'180.65	20'582.27	20'130.27	18'440.85	17'888.30
Couple marié, 2 enfants (partiel. à la crèche), frais de déplacements élevés, revenu brut de 175'000.-	18'248.70	16'901.95	19'867.35	18'163.70	17'843.65
Couple marié, 2 enfants (partiellement à la crèche), revenu brut ¹³ de 500'000.-	115'805.70	112'036.30	118'073.85	107'674.2 5	106'527.9 5

3.2 Résumé du projet neuchâtelois

Le Conseil d'État, dans sa volonté de susciter une large adhésion et en fonction de la nécessité de réussir le projet dans un laps de temps très court, a donné la priorité aux mesures les plus simples, qui touchent l'ensemble des contribuables et qui contribuent le plus sûrement au repositionnement du canton en regard de ses voisins et à l'attractivité globale du canton. En conséquence, pour le Conseil d'État, une multitude de mesures proposées ces dernières années par le Parlement cantonal doivent être écartées, ou au moins reportées, sans quoi le projet deviendra trop sectoriel, trop complexe ou trop onéreux pour les collectivités. Les explications sur les mesures écartées figureront (après la consultation) de façon plus détaillée dans un chapitre consacré aux propositions de traitement des motions, postulats et autres interventions parlementaires.

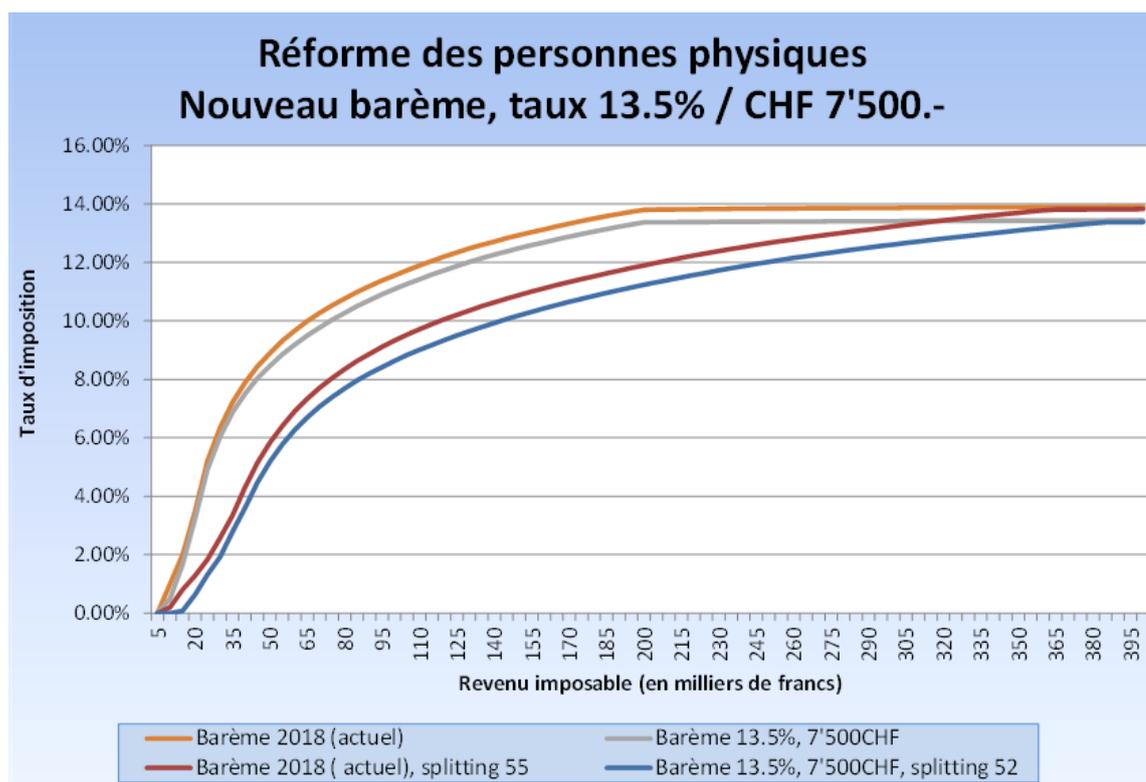
3.2.1. Nouveau barème

- Augmentation du revenu minimum en dessous duquel aucun impôt n'est prélevé.
- Correction de la courbe du barème.
- Abaissement du taux maximum à 13,5%.

¹² Les comparaisons intercantionales prennent comme référence la situation de la capitale cantonale

¹³ Le revenu brut se calcule avant la soustraction des diverses déductions fiscales. Il se distingue donc du revenu imposable (tel que présenté dans l'annexe 3, dans le comparatif intercantonal des barèmes d'imposition). En effet, pour un même revenu brut (par ex. Fr. 500'000.-), le revenu imposable diffère d'un canton à l'autre selon les déductions propres à chacun (par ex. revenu imposable de 442'000 francs sur Neuchâtel et de 422'300 francs sur Berne).

Illustration 3 : Comparaison de quatre barèmes (ancienne courbe par rapport à la nouvelle et avec ancien et nouveau taux de splitting).



En annexe 3, figure une comparaison intercantonale des différentes courbes. L'annexe 4 présente le barème actuel et le nouveau barème en fonction des différentes catégories de revenu.

3.2.2. Modification du taux de splitting

Abaissement du taux de splitting de 55% à 52%. Cette mesure permet de réduire la charge fiscale des couples mariés et elle vise plus particulièrement la nouvelle génération en activité qui pour une part seront les futurs cadres et décideurs. Le gouvernement estime que cette mesure constitue un investissement pour l'avenir de notre canton et permet aussi à une grande partie de la population de bénéficier d'une baisse fiscale (couples mariés et familles monoparentales).

3.2.3. Abaissement de la valeur locative

Le projet prévoit de réduire la valeur locative pour les premiers 500'000 francs en abaissant le taux de 4,5% appliqué actuellement à 3,6%. Cette mesure va inciter les contribuables à devenir propriétaires et ainsi fixer de manière durable leur domicile dans notre canton.

3.2.4. Mesures financières compensatoires

Afin d'avoir un projet équilibré sur le plan financier, d'autres mesures sont prévues :

- introduction d'un impôt foncier pour les personnes physiques ;
- adaptation de la prise en considération des frais de déplacement ;
- modification de la déduction pour frais d'entretien des immeubles.

Ces éléments sont repris plus en détail au chapitre 4 « Équilibre financier ».

3.3. Synthèse des objectifs et mesures de la réforme fiscale des personnes physiques :

Objectifs	Mesures
Maintenir les efforts entrepris depuis 2012	Nous rappelons que la réforme fiscale entrée en vigueur au 1er janvier 2013 a été interrompue pour des raisons financières. Durant les années 2013, 2014 et 2015 le plan de la réforme a été suivi. Dès 2016, cette réforme a partiellement été remise en question et a été définitivement stoppée en 2017 (02.02.2017). Le taux maximum du barème d'imposition a encore été réduit de 14,5% à 14% dès 2017. L'ensemble de ces efforts sont maintenus avec la réforme proposée aujourd'hui.
Élargir les efforts à tous les contribuables	Ce nouveau projet bénéficie à l'ensemble de la population et complète ainsi l'effort spécifique en faveur des familles introduit avec la réforme précédente. Il se résume à une modification du barème, à la baisse de la première tranche d'imposition de la valeur locative et à l'abaissement du taux de splitting de 55% à 52%.
Favoriser l'ancrage durable des contribuables dans le canton	Baisse de la valeur locative.
Renforcer le positionnement de Neuchâtel par rapport aux cantons limitrophes	Abaissement de la charge fiscale par l'addition de la baisse de la valeur locative, du nouveau taux de splitting et de la baisse du barème. Le canton de Neuchâtel connaît une situation défavorable en regard de ses voisins pour presque tous les contribuables, de sorte qu'une réforme concernant l'ensemble des contribuables est justifiée.
Compléter les autres réformes en faveur de l'attractivité cantonale (habitat, transports, formation et recherche, culture, ...)	Dans son programme de législature, le Conseil d'État a fait de l'attractivité du canton et de la domiciliation l'un des fers de lance de sa politique cantonale. Les réformes en cours en faveur de la mobilité, de l'aménagement du territoire, de la recherche, de la culture ainsi que celles inscrites dans le présent rapport permettant le maintien d'une offre de formation dense et variée, complètent les propositions fiscales dont il est question. L'ensemble de ces efforts démontrent aussi la nécessité de préserver les moyens d'action des collectivités publiques et, par conséquent, de prévoir des réformes fiscales qui n'amenuisent pas excessivement leurs ressources ni ne péjorent les autres facteurs d'attractivité du canton.
Coordonner la politique fiscale et la politique sociale (intégration professionnelle et limitation des dépenses sociales)	Dans le cadre de l'adaptation du barème, il vous est proposé de relever le revenu minimum en dessous duquel aucun impôt n'est prélevé. L'objectif étant de limiter les effets de seuil et les

	incitations contre-productives pour les contribuables pouvant se passer des aides publiques et devenir financièrement autonomes. Ainsi, l'augmentation des revenus de l'activité lucrative péjorera moins leur situation financière par un prélèvement d'impôt précoce. La réduction du taux de splitting permet aussi d'alléger la charge fiscale de catégories fragiles.
Être au rendez-vous de l'agenda du PF 2017	Pour le Conseil d'État, une réforme de la fiscalité des personnes physiques est une condition de la réussite de la réforme de la fiscalité des entreprises. La population attend cette baisse fiscale depuis de nombreuses années et ne comprendrait pas que seules les entreprises voient leur traitement fiscal revu.
Proposer une réforme simple et compréhensible	Au vu des enjeux, il est indispensable de présenter une réforme fiscale simple d'application et de compréhension. Le choix d'un nombre limité de mesures, prioritairement basées sur une révision du barème, permet de répondre à cet objectif. Il implique que plusieurs mesures ponctuelles sont abandonnées ou reportées.

4. ÉQUILIBRE FINANCIER

Ces deux réformes fiscales ont un important coût et le Conseil d'État a toujours affirmé qu'elles ne pouvaient être menées qu'à la condition qu'elles soient neutres pour les comptes de l'État et ne les grèvent pas. L'objectif de l'équilibre financier, qui est à l'origine de nombreuses mesures d'assainissement et de restructuration qui se poursuivent, ne pourra être envisagé si une réforme fiscale accroît encore la difficulté de l'exercice. L'équilibre doit donc aussi être atteint au sein de cette réforme et constitue une condition de sa réussite et, au-delà, du redressement du canton. Des impôts allégés qui entretiendraient les collectivités publiques neuchâteloises dans un cycle de déficits chroniques rateraient en effet clairement leur cible et l'objectif d'inscrire à nouveau le canton dans une dynamique positive.

Pour concrétiser cette volonté de réforme équilibrée, de nouvelles recettes complètent les allègements présentés ci-devant. Elles ne visent pas uniquement à compenser les allègements accordés aux contribuables neuchâtelois par d'autres contributions des mêmes contribuables, mais permettent notamment :

- de tirer profit des ressources mises à disposition par d'autres collectivités, notamment la Confédération ;
- d'étendre le cercle des contribuables en sollicitant davantage celles et ceux qui tirent profit de la qualité des infrastructures neuchâteloises et de la dynamique économique et sociale de notre canton sans y contribuer dans une proportion comparable aux contribuables domiciliés dans le canton ; tel est par exemple le cas des propriétaires domiciliés hors de nos frontières possédant des immeubles de rendement situés dans notre canton;
- de déplacer l'effort sollicité des contribuables neuchâtelois de l'impôt direct vers des contributions soumises à moins de concurrence et moins pénalisantes en regard

des dynamiques visées d'attractivité résidentielle et de développement économique, à l'instar de ce qui est envisagé dans les marges de manœuvre nouvelles accordées aux communes;

- de mettre en place des mécanismes incitatifs initiant des dynamiques positives dans d'autres domaines tels que la formation professionnelle ou l'action sociale.

Les mesures concrètes de compensation envisagées sont ainsi les suivantes :

- recettes supplémentaires estimées à 19,1 millions de francs par an découlant de l'abandon des statuts spéciaux (voir chapitre 2.5.1 ci-devant) ;
- imposition des dividendes à 70% (chap. 4.1 ci-après);
- retour supplémentaire de l'impôt fédéral direct (chap. 4.2);
- élargissement de l'assiette de l'impôt foncier sur les immeubles de rendement (chap. 4.3);
- augmentation de la dégressivité des déductions pour frais de déplacements, dont le gouvernement préconise par ailleurs qu'ils ne soient pas plafonnés (chap. 4.4);
- adaptation de la directive sur les frais d'entretien des immeubles et de ses modalités d'application (chap. 4.5);
- instauration d'un contrat-formation à vocation incitative en faveur de la dualisation de la formation professionnelle (chap 4.6) ;
- marges de manœuvre nouvelles pour les communes dans le domaine de la fiscalité indirecte (domaine public et élimination des déchets notamment, voir chap. 4.7).

En outre, plusieurs effets dynamiques positifs découlant de la réforme sont attendus. Comme lors de la précédente réforme de la fiscalité des entreprises et quoique dans une mesure inférieure, il est par exemple probable que la substance fiscale déclarée à Neuchâtel par quelques acteurs importants de l'économie neuchâteloise s'accroisse. L'élévation du seuil d'imposition devrait quant à elle contribuer à réduire, bien que dans une proportion impossible à estimer, le contentieux et les pertes fiscales ainsi que les demandes de remises d'impôt. Elle pourrait avoir aussi des effets positifs en matière de dépenses si la disparition ou la réduction des effets de seuil permet de restaurer ou de renforcer les incitations positives en faveur de l'insertion professionnelle. Enfin, dans la durée, l'amélioration de l'attractivité du canton pourrait aussi profiter de la réforme. Raisonnablement estimées entre 10 et 20 millions de francs par an, ces améliorations constituent autant d'éléments qui contribueront également à l'équilibre général du projet.

Enfin, le Conseil d'État est d'avis qu'une partie de l'effort des communes en faveur de l'assainissement financier de l'État, différé par le Grand Conseil en décembre 2017 pour trois quart de cet effort (transfert d'un seul point d'impôt à l'Etat et report des trois autres points sollicités), peut être abandonnée et consacrée au financement de la réforme fiscale présentée dans le présent rapport. Ainsi, en abandonnant l'équivalent d'un à deux points de recettes fiscales en faveur de cette réforme, les communes accepteront un effort de 7 à 14 millions de francs par an. Cet effort sera en outre en partie compensé par l'apport nouveau de l'État à la péréquation financière intercommunale. Pour l'État, l'abandon à raison d'un à deux points de la contribution des communes au programme d'assainissement accroîtra d'autant les efforts nécessaires pour atteindre l'équilibre du compte de résultat en 2020.

4.1. Imposition des dividendes à 70%

Le canton de Neuchâtel impose actuellement les dividendes à hauteur de 60% (50% pour les participations détenues dans la fortune commerciale). Conformément aux intentions manifestées par presque tous les cantons, il est prévu de l'augmenter à 70% en lien avec les dispositions du projet fiscal fédéral. Celui-ci prévoit une imposition au minimum à 70% au plan fédéral et au minimum à 50% par les cantons, en leur laissant la possibilité de définir un taux plus élevé.

Dans la mesure où les cantons voisins pratiquent déjà, ou ont annoncé leur intention de retenir, un taux de 70% et vu que le taux d'imposition des bénéfices sera réduit de 30% (aux plans cantonal et communal), il paraît fondé de prévoir une imposition des dividendes de 70% à Neuchâtel également. Le Conseil d'État restera néanmoins attentif à la pratique définitivement retenue par nos voisins, dès lors qu'il ne souhaite pas inciter les propriétaires d'entreprises neuchâteloises à élire personnellement domicile en dehors des frontières cantonales.

L'imposition des dividendes à 70% conduira à une augmentation des recettes fiscales pour le canton et les communes de l'ordre de 3,5 millions de francs par an, étant entendu qu'il s'agit là d'une matière fiscale liée à l'évolution de la conjoncture.

Le Conseil d'État se réjouit par ailleurs que cette imposition soit en partie harmonisée car une concurrence malsaine entre cantons s'était engagée dans ce domaine.

4.2. Retour supplémentaire de l'impôt fédéral direct

La Confédération restitue aux cantons une part de l'impôt fédéral direct. Il est prévu que cette restitution soit augmentée à 21,2%, contre 17% actuellement. Ceci engendrerait des recettes supplémentaires pour l'État d'environ 20 millions de francs à partir de 2020 (et non à partir de 2019 comme initialement prévu par le plan financier de l'État).

4.3. Impôt foncier

Actuellement, l'impôt foncier n'est prélevé qu'auprès des personnes morales et institutions de prévoyance qui détiennent des immeubles de placement. La loi précise la forme juridique des personnes morales concernées : société anonyme, société en commandite par action, société coopérative, société à responsabilité limitée, association. Vu cette énumération, les fondations et autres personnes morales, ne sont pas soumises à l'impôt foncier. Au niveau de l'imposition du bénéfice et du capital, les fonds de placement collectifs possédant des immeubles en propriété directe sont assimilés aux autres personnes morales et ne sont pas imposés non plus. À ce titre, il convient également de les soumettre à l'impôt foncier sans égard à la forme juridique (fonds de placement contractuels, société en commandite de placements collectifs, SICAV). Par ailleurs, en introduisant un impôt foncier pour les personnes physiques, le législateur introduit une cohérence dans le prélèvement de cet impôt sur les immeubles de placement. L'impôt foncier est un impôt réel engendré par la possession d'un immeuble. Aussi, les personnes physiques propriétaires d'un bien immobilier de placement doivent également y être soumises dans la mesure où elles se trouvent dans une situation identique à celle des personnes morales propriétaires.

Cette mesure permet également d'imposer les propriétaires d'immeubles domiciliés hors canton. Pour les propriétaires neuchâtelois, seule la part de leurs immeubles qui n'est pas déterminante pour le calcul de la valeur locative privée est soumise à l'impôt foncier, de sorte que, couplée à l'allègement de l'imposition de la valeur locative, cette mesure revient à alléger l'imposition de la détention de son propre immeuble et à accroître

l'imposition des immeubles de rendement. Elle est donc conforme aux objectifs initiaux de la réforme en faveur de l'attractivité résidentielle et de la recherche d'équilibres financiers qui ne nuisent pas à l'attractivité du canton.

Cette recette est en outre peu volatile, aucunement tributaire de la conjoncture, et a peu d'impact en termes de compétitivité dès lors que, par définition, les immeubles ne se déplacent en principe pas. Le produit de cette mesure est estimé, sans changement du taux d'imposition ni de la répartition entre canton et communes, à 28,4 millions de francs par an, dont 11,4 millions de francs pour la part communale, qui restera facultative.

À relever encore que Neuchâtel est le seul canton de Suisse occidentale à prélever l'impôt foncier auprès des personnes morales uniquement. Vaud, Fribourg, Genève, Berne et Jura prélèvent l'impôt auprès du propriétaire ou usufruitier, peu importe qu'il soit une personne morale ou une personne physique.

4.4. Frais de déplacement

Dans l'optique de favoriser la résidence dans le canton également pour les pendulaires actifs hors de nos frontières, le gouvernement ne souhaite pas introduire de plafonnement des frais de déplacements déductibles sur le mode retenu par la Confédération et des cantons-centres. Il considère néanmoins que la dégressivité de ces frais peut être revue, comme cela a été envisagé récemment à la demande du Grand Conseil pour l'indemnisation des frais de déplacements des titulaires de la fonction publique.

À l'heure actuelle, les contribuables peuvent déduire l'intégralité de leurs frais de déplacements en automobile à hauteur de 70 centimes par kilomètre pour les 10'000 premiers kilomètres ; la déduction kilométrique est ensuite de 50 centimes pour les 5'000 kilomètres suivants, puis de 35 centimes pour le surplus. En appliquant des déductions kilométriques réduites à respectivement 60 centimes, 40 centimes et 30 centimes, le canton et les communes limiteront le coût fiscal de ces déductions de l'ordre de 6 millions de francs.

4.5. Adaptation de la directive sur les frais d'entretien et de ses modalités d'application :

Le principe de la déduction des frais d'entretien d'immeubles est prévue par le droit fédéral et participe également à des incitatifs en faveur d'une amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Il n'est donc pas question de le remettre en cause.

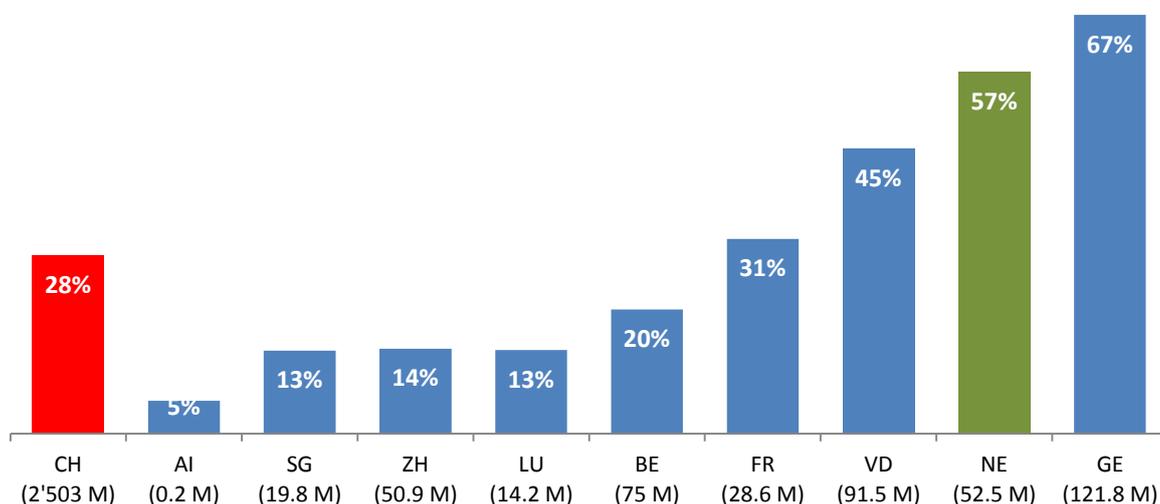
La pratique concrète a toutefois donné lieu à des questions et des remarques fréquentes au cours des dernières années et il est prévu de revoir la directive pour frais d'entretien en limitant quelque peu la déduction pour les travaux de rénovation, comme par exemple la rénovation d'une cuisine ou d'une salle-de-bains, éléments ayant suscité les plus nombreuses interrogations. Actuellement, la déductibilité de tels travaux est en effet assez généreuse et offre une marge de manœuvre pour contribuer à l'équilibre global du projet.

Chaque dossier devant être abordé au cas par cas, l'impact de ces déductions spécifiques restant limité et la marge de manœuvre du canton restreinte, il n'est pas possible de déterminer de façon précise l'amélioration financière pour le canton et les communes liée à une application plus limitée des déductions pour frais d'entretien d'immeubles. Celle-ci contribuera cependant modestement à l'équilibre recherché pour cette réforme fiscale.

4.6. Contrat-formation

Le taux de formation professionnelle en école à plein temps est particulièrement élevé dans le canton de Neuchâtel. Comme le montre le graphique 2 ci-après, seul le taux du canton de Genève lui est supérieur ; le taux neuchâtelois est aussi plus de deux fois plus élevé que la moyenne suisse et, en termes absolus, le canton de Neuchâtel dépense plus pour la formation professionnelle à plein temps que le canton de Zürich, lequel connaît pourtant une population d'élèves en formation professionnelle six fois plus élevée !

Graphique 2 : Part du coût des écoles professionnelles à plein temps dans le coût total des écoles professionnelles (source : Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale pour l'exercice 2016, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation)



De plus, on constate que le coût total de la formation professionnelle – comme d'ailleurs celui de la formation professionnelle en école à plein temps – par rapport aux recettes issues de l'impôt des entreprises représente une part bien plus importante dans le canton de Neuchâtel que dans les autres cantons, comme en témoigne le tableau 4.

Tableau 4 : Comparaison intercantonale des coûts nets globaux des écoles professionnelles et des coûts nets des écoles professionnelles à plein temps par rapport aux recettes de l'impôt cantonal sur le bénéfice des entreprises, en millions de francs (Sources: Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale pour l'exercice 2016, SEFRI ; Comptes 2016 des cantons)

	Coût net (global)	Coût net (école à plein temps)	Recettes fiscales (impôt sur le bénéfice des entreprises)	% (coût net global)	% (coût net formation en école à plein temps)
NE	91.4	52.5	150	60.93%	35.00%
GE	182.9	121.8	1165	15.70%	10.45%
ZH	376	50.9	1142	32.92%	4.46%
VD	202.2	91.5	663	30.50%	13.80%
FR	92.4	28.6	134	68.96%	21.34%
BE	379.9	75	601	63.21%	12.48%
LU	106.7	14.2	380	28.08%	3.74%
SG	149.8	19.8	418	35.84%	4.74%

La dualisation du système de formation professionnelle, soit le transfert de places d'apprentissage des écoles à plein temps vers les entreprises, constitue donc aux yeux du Conseil d'État une nécessité face à l'impératif d'assainissement des finances cantonales, lui-même condition de la réussite des réformes fiscales. Elle s'impose également pour réduire les dépenses publiques dans le domaine sans réduire les possibilités de formation offertes à la jeunesse neuchâteloise.

Ce constat ne date pas d'aujourd'hui et diverses mesures ont permis d'abaisser le taux neuchâtelois ces dernières années, avec la création d'environ 400 places d'apprentissage supplémentaires en entreprise, pour une économie estimée à 5 millions de francs, réalisée grâce à l'abaissement du coût des écoles professionnelles à plein temps. Le nombre de places supplémentaires d'apprentissage en entreprise à créer pour atteindre la moyenne nationale est estimé à environ 1'000 places, ce qui représente une réduction de coût de l'ordre de 19 millions de francs pour l'État.

Pour y parvenir, et ainsi compenser une partie des baisses de recettes dues à la réforme fiscale proposée notamment aux entreprises, le Conseil d'État a souhaité mettre en place un programme d'incitation de grande ampleur.

L'idée est celle de l'entrée dans un cercle vertueux se basant sur l'introduction d'un prélèvement sur les salaires versés par l'ensemble des employeurs, dont la moitié au moins serait reversée à ceux d'entre eux qui assurent la formation d'apprenties et d'apprentis, dont le nombre est appelé à croître. La part restante du montant prélevé serait destinée au financement des formations professionnelles en école à plein temps, lesquelles verraient leurs coûts progressivement baisser parallèlement à la dualisation.

Dans la première mouture de son projet, le Conseil d'État prévoyait de prélever 1% sur les salaires versés par les employeurs dans le canton de Neuchâtel et de rétrocéder la somme moyenne de 5'000 francs¹⁴ par an par apprentie ou par apprenti aux employeurs

¹⁴ Il s'agit du montant moyen ; une différenciation est prévue en fonction des domaines. Voir Annexe 4.

qui en assurent la formation. En tenant compte du montant rétrocédé, le prélèvement net s'élevait ainsi à 0,7% de la masse salariale. De plus, le Conseil d'État prévoyait de réduire le taux de prélèvement progressivement, au fur et à mesure de la dualisation de la formation professionnelle, jusqu'à atteindre un taux de prélèvement net de 0,3%.

Au vu des discussions menées avec les principales associations professionnelles, il est aujourd'hui proposé de ne prélever qu'un montant calculé selon un taux fixe de 0,58% de la masse salariale tout en maintenant la rétrocession d'une somme moyenne de 5'000 francs par contrat d'apprentissage et par an, telle qu'initialement prévue. En tenant compte de ce montant rétrocédé, le prélèvement net (part destinée au financement de la formation professionnelle à plein temps) s'élève à 0,29% et est appelé à se réduire au gré des progrès réalisés dans la dualisation de la formation. Avec un prélèvement brut de 0,58%, l'addition de celui-ci et des prélèvements découlant de l'alimentation actuelle du Fonds pour la Formation et le Perfectionnement Professionnels (FFPP), prélèvement de 0,086%, du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial (0,18%) ainsi que celui prévu par la réforme fiscale fédérale au profit de l'AVS (0,15%), le prélèvement global sur la masse salariale restera inférieur à 1%. L'État ne conserverait pour le financement de la formation professionnelle à plein temps, au plus, que 50% des montants prélevés et couvrirait ainsi environ 40% des surcoûts engendrés par la forte proportion de formations en école à plein temps. Cette part représente environ 19 millions de francs par an.

Finalement, il est proposé que le financement supplémentaire alloué au FFPP par le Grand Conseil en 2015 (rapport 15.030) soit aussi utilisé pour financer les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre d'une vaste offensive en faveur de la dualisation dans les domaines techniques.

Au vu de l'évolution des discussions menées à ce sujet avec les organisations professionnelles et de façon à respecter les indispensables équilibres financiers, l'abaissement du taux d'imposition du bénéfice des personnes morales a été limité à 13,4% (net aux trois niveaux, ou 7% aux plans cantonal et communal) plutôt qu'à 12,9% (ou 6,4% aux plans cantonal et communal) tel qu'initialement prévu. De même, l'allègement de l'impôt sur le capital (envisagé initialement sur les premières centaines de milliers de francs) a été abandonné. Le Conseil d'État est convaincu que ce dispositif répond encore aux objectifs assignés au projet mais qu'il atteint dans toutes les directions des limites qui seront difficiles à déplacer sans mettre en péril soit la compétitivité des entreprises, soit celle du canton pour le maintien, le développement et l'implantation d'activités à caractère international, soit l'équilibre financier du projet.

On soulignera encore que le projet ne charge pas de façon excessive le tissu de PME propre à notre canton dès lors que la répartition de la masse salariale du canton de Neuchâtel est estimée à 25% pour la part payée par les plus grandes entreprises (environ 25 employeurs, notamment ceux à caractère international), et 16% pour la part payée par des organisations et entreprises du secteur public¹⁵.

À relever enfin, du côté des entreprises, que le bénéfice réalisé par les employeurs grâce au travail fourni par les personnes qu'ils forment dépasse, dans la plupart des professions, les coûts induits par la formation.

Enfin, il est aussi prévu d'établir un lien entre la mise en place du mécanisme du contrat-formation et les mesures prévues en matière de fiscalité. L'exemple vaudois s'appuie sur une convention prévoyant qu'en cas de déséquilibre du projet (par exemple si une partie seulement des mesures est acceptée), le gouvernement est chargé de proposer de nouvelles mesures destinées à retrouver cet équilibre. Il pourrait être repris dans ce but.

¹⁵ Sources : données fiscales ; Statistique fédérale structurelle des entreprises (STATENT)
https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-0602010000_104/px-x-0602010000_104/px-x-0602010000_104.px/table/tableViewLayout2/?rxid=e395c1e4-d206-4f8f-985d-65f7dbc2e762

Le contrat proposé aux entreprises est de nature similaire à celui conclu entre la collectivité et les entreprises lors de la réforme de 2011, qui a permis le développement des structures d'accueil dans notre canton. Il vise à créer une puissante incitation supplémentaire en faveur de la dualisation du système de formation professionnelle, à maintenir un effort important en matière de formation professionnelle de façon à assurer la relève de nos entreprises et des possibilités de réalisation professionnelle pour la jeunesse neuchâteloise. Il contribuera à réduire les charges de la collectivité qui constituent, de par leur niveau dans ce domaine, une spécificité neuchâteloise. Du point de vue des entreprises, le dispositif imaginé vise à solliciter un effort de leur part en contrepartie d'un positionnement plus favorable du canton de Neuchâtel pour le développement de ses activités économiques et des diminutions d'impôts consenties au prix d'une baisse de recettes pour les collectivités.

Le « contrat-formation » permettra des économies. Mais surtout, il permettra d'aller vers un type de formation qui augmente les chances de réussite sociale et professionnelle pour tous. Une étude réalisée en 2015 (rapport 16.006) montre ainsi qu'entre dual et plein temps, les différences sont vraiment marquées. Pour trouver un premier emploi, il faut deux fois plus de temps avec un CFC acquis en école à plein temps ; en dual, 1 personne sur 4 connaît le chômage dans les années qui suivent son CFC, contre 1 sur 3 à plein temps ; en dual, 10% se réorientent (autre domaine/autre métier) après leur CFC, contre 30% si le CFC a été acquis à plein temps ; enfin, 85% des personnes ayant achevé une formation en dual s'en déclarent satisfaites, contre 73,8% parmi celles ayant achevé une formation à plein temps.

L'annexe 5 comporte certains éléments complémentaires au sujet du dispositif.

Le Conseil d'État est disposé à dresser un bilan de cette mesure à intervalles réguliers et à procéder aux adaptations nécessaires en partenariat avec les organisations professionnelles, notamment s'agissant de la coordination entre l'accroissement de la formation duale et la réduction de la formation à plein temps ou des montants prélevés et restitués, en fonction de l'atteinte des objectifs en termes de dualisation.

Finalement, il y a lieu de souligner que cette mesure, qui contribue pour 15% environ au financement des pertes de recettes fiscales découlant de la réforme, contribuera également à une plus grande stabilité des revenus de l'État. En effet, les recettes de l'impôt des personnes morales (IPM) sont notoirement volatiles, ce qui amène souvent des problèmes notamment budgétaires. Cette mesure permet de faire diminuer le poids des recettes IPM dans l'assiette globale des revenus. En conséquence, elle permet aussi d'en réduire la volatilité.

4.7. Marges de manœuvre nouvelles pour les communes dans le domaine de la fiscalité indirecte (domaine public et élimination des déchets notamment)

Comme annoncé dans le programme de législature, le projet de loi sur les routes et voies publiques (LRVP) validé par le Conseil d'État en juin 2018 offre aux communes une nouvelle marge de manœuvre pour l'usage accru du domaine public, en leur laissant la possibilité d'appliquer les mêmes principes que pour les réseaux électriques pour le passage des réseaux souterrains d'énergie (gaz, chauffage à distance,...) dans le domaine public communal. Le gouvernement examine en outre la possibilité d'offrir aux communes une plus grande souplesse s'agissant de la répartition des coûts de récolte et d'élimination des déchets entre l'impôt et les taxes, conformément aux nouvelles orientations préconisées au plan fédéral. Ces marges de manœuvre nouvelles sont estimées globalement à environ 7,5 millions de francs pour les communes.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

5.1. Chiffrage global pour l'État et les communes

Coûts pour l'Etat et les communes	Réforme PM (en millions CHF)	Réforme PP (en millions CHF)
Élévation du seuil d'imposition PP		44.57
Allègement du barème de référence PP		
Baisse du taux maximum PP		
Baisse barème couples mariés (splitting)		14.91
Baisse du taux d'imposition valeur locative		17.11
Baisse du taux PM	28.09	
Patent Box	16.60	
Déductions R&D		
Total intermédiaire	44.69	76.59
Contribution des entités publiques au contrat-formation	6.3	
Total	127.58	

Compensations pour l'Etat et les communes	Réforme PM (en millions CHF)	Réforme PP (en millions CHF)
Abandon statuts spéciaux	19.10	
Imposition des dividendes à 70 %		3.50
Part accrue IFD	4.00	16.00
Élargissement assiette impôt foncier		28.40
Déductions (frais de déplacement)		6.00
Total intermédiaire	23.10	53.90
Contrat formation	19.00	
Marges de manœuvre des communes	7.50	
Total	103.50	

Bilan final pour l'Etat et les communes	-24.08
	Compensé par les effets dynamiques de la réforme (10 à 20 mios) et par l'effort sollicité des communes (7 à 14 mios)

5.2. Chiffrage global pour l'État

Coûts pour l'Etat	Réforme PM (en millions de francs)	Réforme PP (en millions de francs)
Élévation du seuil d'imposition PP		28.70
Allègement du barème de référence PP		
Baisse du taux maximum PP		
Baisse barème couples mariés (splitting)		9.58
Baisse du taux d'imposition valeur locative		11.01
Baisse du taux PM	17.62	
Patent Box	10.38	
Déductions R&D		
Total intermédiaire	28.00	49.29
Contribution des entités publiques au contrat-formation	4.56	
Total	81.85	

Compensations pour l'Etat	Réforme PM (en millions CHF)	Réforme PP (en millions CHF)
Abandon statuts spéciaux	11.94	
Imposition des dividendes à 70 %		2.20
Part accrue IFD	4.00	16.00
Élargissement assiette impôt foncier		17.04
Déductions (frais de déplacement)		3.80
Total intermédiaire	15.94	39.04
Contrat formation	19.00	
Total	73.98	

Bilan final pour l'Etat	-7.87
	Compensé par les effets dynamiques de la réforme (6.4 à 12.8 mios)

5.3. Chiffrage global pour les communes

Coûts pour les communes	Réforme PM (en millions de francs)	Réforme PP (en millions de francs)
Élévation du seuil d'imposition PP		15.87
Allègement du barème de référence PP		
Baisse du taux maximum PP		
Baisse barème couples mariés (splitting)		5.33
Baisse du taux d'imposition valeur locative		6.10
Baisse du taux PM	10.47	
Patent Box	6.22	
Déductions R&D		
Total intermédiaire	16.69	27.30
Contribution des communes au contrat-formation	1.74	
Total	45.73	

Compensations pour les communes	Réforme PM (en millions CHF)	Réforme PP (en millions CHF)
Abandon statuts spéciaux	7.16	
Imposition des dividendes à 70 %		1.30
Élargissement assiette impôt foncier		11.36
Déductions (frais de déplacement)		2.20
Total intermédiaire	7.16	14.86
Marges de manœuvre des communes	7.50	
Total	29.52	

Bilan final pour les communes	-16.21
	Compensé par les effets dynamiques de la réforme (3.6 à 7.2 mios) et par l'effort sollicité des communes (7 à 14 mios)

5.4. Récapitulatif financier

Coûts de la réforme : 127.6
(en millions de francs)

Personnes physiques 76.6
Personnes morales 44.7
Contributions des entités publiques et parapubliques au contrat-formation 6.3

**Contributions à la réforme :
120.5 à 137.5**
(en millions de francs)

Abandon des statuts 19.1
Dividendes 3.5
Retour IFD 20.0
Elargissement du cercle des contribuables (impôt foncier) 28.4 <small>(dont 11.4 : part communale, facultative)</small>
Déductions* 6.0
Contrat - Formation 19.0
Marges de manœuvre des communes 7.5
Effets dynamiques attendus** 10.0 à 20.0
Effort des communes*** 7.0 à 14.0****

* : effets de la révision des directives et de la pratique concernant les déductions pour frais d'entretien non chiffrés et dans tous les cas modestes. Ce montant comprend donc uniquement l'effet des révisions concernant les déductions pour frais d'entretien.

** : évolution de la substance fiscale des entreprises, limitation des pertes fiscales et des remises, limitation des dépenses sociales, effets sur l'attractivité, augmentation du rendement de l'IFD, etc.

*** : report au profit de la réforme fiscale de 1 à 2 points de la bascule fiscale en faveur de l'Etat, suspendue fin 2017

**** : chiffres compte non tenu de la contribution de 10 mios de l'Etat en faveur des communes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière. A noter qu'entre ces 10 mios et l'abandon de 1 à 2 points de la bascule fiscale des communes, la contribution de l'Etat à la réforme est de 17 à 24 mios. L'Etat renonce également à affecter au programme d'assainissement financier les 20 mios supplémentaires attendus du produit de l'IFD.

mesures découlant de la réforme fédérale
autres mesures du projet cantonal
effets induits de la réforme

5.5. Mesures compensatoires pour les communes

Les dispositions fiscales se rapportant au prélèvement de l'impôt foncier permettent aux communes d'envisager une hausse des recettes de cet impôt de l'ordre de 11,36 millions de francs. Il en va de même de l'abandon des statuts spéciaux cantonaux, qui générera un surplus de recettes estimé à 11,6 millions de francs pour les communes. Ce surplus ne sera pas réparti de manière uniforme, raison pour laquelle il est aussi proposé de revoir le mode de redistribution de l'impôt des personnes morales comme cela est expliqué plus bas. Finalement, les mesures fiscales portant sur les dividendes et les déductions pour frais de déplacement apportent une compensation de l'ordre de 1,3 millions de francs, respectivement de 2,2 millions de francs. Pour l'adaptation des déductions relatives aux travaux d'entretien et de rénovation sur les immeubles, la compensation est difficilement chiffrable pour les communes, comme pour l'État.

En complément aux mesures de nature fiscale présentées plus haut, le Conseil d'État prévoit, comme annoncé dans son programme de législature, plusieurs mesures permettant de compenser les pertes de recettes qu'occasionneront les réformes fiscales pour les communes.

En premier lieu, dans son rapport sur la réforme de la péréquation présenté en parallèle au présent rapport, il propose le passage à un mode de financement vertical de la péréquation des charges de centre, auparavant assurée par les communes entre elles. La contribution de l'État se portera à 10 millions de francs et remplacera intégralement le volet jusqu'ici dévolu aux communes, de sorte qu'il s'agit d'une contribution directe de l'État en direction des communes, à hauteur de la moitié environ de l'augmentation de la participation de l'État au produit de l'impôt fédéral direct. Cette contribution s'inscrit dans la droite ligne des garanties sollicitées au plan fédéral pour que les intérêts des communes soient dûment pris en considération dans la mise en œuvre du projet fiscal fédéral.

En second lieu, le Conseil d'État propose de renoncer à 1 à 2 points de la bascule de 3 points d'impôts laissée en suspens lors de la session du Grand Conseil de décembre 2017 en tant que contribution des communes au programme d'assainissement des finances de l'État¹⁶. La contribution résiduelle (1 à 2 points) sera quant à elle suspendue encore durant 4 à 5 ans, le temps d'évaluer le coût réel de la présente réforme pour les communes. Le renoncement immédiat d'un point de la bascule d'impôt allégera de 7 millions de francs, de façon immédiate et définitive, le risque financier qui pèse aujourd'hui sur les communes. L'éventuel abandon ultérieur d'un deuxième point représentera le cas échéant un allègement équivalent. Pour les quatre ans à venir, les communes verront donc le risque lié à la contribution attendue éloigné, c'est-à-dire en partie supprimé (1 point abandonné immédiatement, un second éventuellement dans 4 à 5 ans) et en partie reporté (1 à 2 points éventuellement sollicités dans 4 à 5 ans seulement).

En troisième lieu, le projet de loi sur les routes et voies publiques (LRVP) validé par le Conseil d'État en juin 2018 offre aux communes une marge de manœuvre en matière de prélèvement pour l'usage accru du domaine public. Le gouvernement examine en outre la possibilité d'offrir une plus grande souplesse s'agissant de la répartition des coûts de récolte et d'élimination des déchets entre l'impôt et les taxes, conformément aux nouvelles orientations préconisées au plan fédéral. Ces marges de manœuvre nouvelles, présentées au chapitre 4.7 ci-devant, sont estimées globalement à environ 7,5 millions de francs pour les finances communales.

¹⁶ Rapports 16.041 et 17.029 sur l'assainissement des finances, du 5 octobre 2016 et 4 octobre 2017.

La réforme de la fiscalité des personnes morales apportera de substantielles modifications de la répartition entre les communes des recettes de l'impôt qui en est issu. En effet, alors que certaines communes verront leurs recettes augmenter en raison de la présence sur leur sol d'entreprises bénéficiant d'un statut et appelées à passer à un régime d'imposition ordinaire, d'autres verront leurs recettes diminuer en raison de l'absence de telles entreprises et de l'abaissement général des taux.

Il apparaît dès lors indispensable de revoir le mode de répartition des recettes de cet impôt entre les communes. Pour rappel, la précédente réforme cantonale de l'imposition des personnes morales induisait une problématique similaire en raison de l'abandon des allègements octroyés aux entreprises. Afin d'y remédier, un mécanisme permettant une meilleure répartition de l'impôt des personnes morales entre les communes a été mis en place. La part communale est répartie entre les communes à raison de 70% à la commune sur le territoire de laquelle se trouve le siège de l'entreprise concernée, 15% à l'ensemble des communes au prorata du nombre d'emplois des entreprises sises sur leur territoire et 15% à l'ensemble des communes au prorata du nombre d'habitants.

Au stade de la consultation, le Conseil d'État propose de réviser cette clé de la manière suivante :

- 70% à la commune siège ;
- 30% à l'ensemble des communes au prorata du nombre d'emplois ;
- Suppression de la rétrocession aux communes au prorata du nombre d'habitants.

Une fois les effets de la réforme sur l'imposition des principales entreprises connus, et donc une fois identifiées les conséquences sur les disparités entre les communes, soit au terme de la période de la consultation, la répartition entre la part liée à la présence de l'entreprise (« siège ») et la part liée au nombre d'emplois de chaque commune pourrait être encore modifiée de façon à corriger un éventuel aggravement des disparités.

Le Conseil d'État rappelle également que la révision de la péréquation, déjà mentionnée, inclut des ajustements au volet des ressources et de la répartition de l'impôt des personnes morales qui évitent tout accroissement des disparités de ressources entre les communes.

5.6. Incidences financières du contrat-formation pour l'État, pour les communes, ainsi que pour les entités subventionnées

À ce stade, la distinction entre l'État, les entités paraétatiques et les communes est difficile. Il a été considéré qu'ensemble, ces trois groupes d'acteurs représentent 16% de la masse salariale cantonale totale. Sur cette base, leur contribution au contrat formation se montera à 6,3 millions de francs.

En ne prenant en considération que la masse salariale globale versée par les communes à leurs employés, l'impact maximum qu'elles devraient supporter serait de l'ordre de 1,74 millions de francs, le solde étant considéré comme étant à charge de l'État, sous forme de contribution sur les traitements qu'il verse ou de subventions aux institutions elles-mêmes soumises à cette contribution de 0,58%. Cette estimation demeure schématique puisque la masse salariale comprendra une part de salaires d'enseignants subventionnés par l'État.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Aucune incidence directe sur le personnel n'est à relever.

Les coûts (personnel) engendrés par la gestion du fonds lié au projet « contrat-formation » seront à charge dudit fonds.

7. PROJETS DE LOI, INITIATIVES EN COURS, MOTIONS ET POSTULATS

Un inventaire sera établi au terme de la consultation pour la version définitive de ce rapport et figurera sous ce chapitre. Toutes les interventions parlementaires ne pourront trouver d'issue favorable car il est primordial de privilégier une réforme profitant à tous, simple et compréhensible, au vu de la nécessité de sa mise en œuvre rapide.

9. LIEN ENTRE LES PROJETS

Comme cela a été exposé en introduction, la réforme de la fiscalité des personnes morales est une nécessité et, pour réussir, elle doit impérativement être accompagnée de mesures permettant de repositionner favorablement la fiscalité des personnes physiques, et réussir à préserver les équilibres financiers des collectivités. Une réforme de la péréquation financière intercommunale figure aussi parmi les mesures impératives pour réussir ce repositionnement

Simultanément à ces réformes, le Conseil d'État propose d'introduire une mesure incitative en faveur de la formation professionnelle duale dont les principes ont été présentés au chapitre 4 et les conséquences financières au chapitre 5. Cette réforme est indispensable pour réduire le coût de ce qui apparaît comme une véritable spécificité neuchâteloise sans pénaliser ni la formation de la relève utile aux entreprises de notre canton, ni les perspectives de réalisation professionnelle de la jeunesse neuchâteloise.

Dans ses discussions avec les représentants des divers groupes d'intérêt concernés, il est apparu nécessaire au Conseil d'État de prévoir un dispositif permettant de lier les mesures fiscales et les mesures visant à apporter des compensations.

Vu les difficultés posées dans cette perspective par le respect du principe de l'unité de la matière, il est envisagé à ce stade du projet de proposer aux différents groupes d'intérêt de matérialiser ces engagements au moyen de conventions conclues entre eux et le Conseil d'État, imposant à ce dernier de proposer des mesures permettant de rétablir les équilibres convenus si certaines mesures devaient être rejetées ou fondamentalement revues dans le cadre du processus parlementaire ou en cas de vote populaire.

Dès lors, le Conseil d'État proposera également d'introduire dans la modification de la loi sur les contributions directes et dans la loi portant sur le contrat-formation une disposition stipulant que, en cas de refus de la modification en question, le Conseil d'État formulera de nouvelles propositions permettant de rétablir les équilibres visés. Ce dispositif est similaire à celui qu'a imaginé le canton de Vaud dans le cadre de ses travaux d'adaptation de la fiscalité des personnes morales en lien avec la réforme fédérale de l'imposition des entreprises¹⁷. Il permet de lier les réformes au plan politique sans

¹⁷ <https://tinyurl.com/VD-RIEIII>

s'exposer à la critique du manque d'unité de matière, déjà invoqué dans notre canton à l'occasion de précédentes réformes fiscales.

Il en va de même pour la loi sur la péréquation, dont les modifications présentées dans un rapport séparé sont essentielles à l'atteinte d'un consensus politique.

Enfin, dès lors qu'ils constituent des projets importants en faveur du retour du canton de Neuchâtel dans une dynamique de succès et de son attractivité, les projets de réformes présentés dans le présent rapport sont évidemment à considérer également comme faisant partie d'un ensemble plus vaste de projets, au rang desquels figurent notamment l'adoption du nouveau plan directeur cantonal en matière d'aménagement du territoire et la révision de la loi cantonale dans ce domaine, les projets regroupés sous le titre de « Mobilité 2030 », la promotion de la domiciliation, la réforme des prestations sociales cantonales et la valorisation de la richesse de notre canton en matière culturelle.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Conformément à l'article 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), la présente loi doit être adoptée à la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil, soit trois cinquièmes de ses membres.

14. CONCLUSION

A rédiger après la consultation.

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

Neuchâtel, le 20..

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES INTERROMPUE EN 2016

	2013	2014	2015	2016	2017 (au plus tôt)	2018 (au plus tôt)
Abaissements du barème*	Abaissement du barème – étape 1	Abaissement du barème – étape 1	Abaissement du barème – étape 1	Abaissement du barème – étape 1	Abaissement du barème – étape 2	Abaissement du barème – étape 2
Progression à froid	-	-	-	-	Compensation automatique	Compensation automatique
Valeur locative	-	-	-	-	Baisse du taux de calcul à 4% sur les premiers Fr. 500'000.-	Baisse du taux de calcul à 3.5% sur les premiers Fr. 1'000'000.-
Frais de garde	Déductibilité à 100% (max. 17'500.-)	Déductibilité à 100% (max. 19'200.-)	Déductibilité à 100% (max. 19'200.-)	Déductibilité à 100% (max. 19'200.-)	Déductibilité à 100% (max. 19'200.-)	Déductibilité à 100% (max. 19'200.-)
Déductions pour enfant(s)	-	-	De 0 à 4 ans : 6'000.- De 4 à 14 ans : 6'250.- 14 ans et plus : 6'500.-	De 0 à 4 ans : 6'000.- De 4 à 14 ans : 7'000.- 14 ans et plus : 9'000.-	De 0 à 4 ans : 6'000.- De 4 à 14 ans : 7'500.- 14 ans et plus : 10'000.-	De 0 à 4 ans : 6'000.- De 4 à 14 ans : 9'500.- 14 ans et plus : 14'500.-
Rabais d'impôt	-	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 400.-	Rabais par enfant : 500.-

* Il est prévu de retoucher le barème en deux étapes afin d'abaisser la charge fiscale de l'ensemble des contribuables :

- 2013: abaissement de la charge fiscale pour les tranches de revenu supérieures à 50'000 francs.

- 2017: abaissement de la charge fiscale pour toutes les tranches de revenu.

EXPLICATION DES OUTILS DU PROJET FISCAL 17

Le système fiscal actuel ne répond plus aux exigences internationales. C'est en particulier le cas des statuts fiscaux octroyés à certaines sociétés sur le plan cantonal. Afin de remédier à cette situation, tout en conservant l'attractivité de la fiscalité helvétique, le Projet fiscal 17 (PF17) prévoit l'abolition des statuts fiscaux accompagnée de la mise en place de divers outils. Ces mesures sont brièvement expliquées ci-dessous.

Suppression des régimes fiscaux cantonaux : Selon la législation fédérale actuelle (art. 28 LHID), les cantons doivent imposer de manière allégée les sociétés dont l'activité est essentiellement orientée vers l'étranger. Ces sociétés, connues sous le nom de « sociétés de domicile » dans notre législation cantonale, ne paient qu'un impôt réduit sur les bénéfices réalisés à l'extérieur du marché suisse. L'objectif de cette mesure était de proposer aux sociétés étrangères une fiscalité concurrentielle à l'échelle internationale.

L'article 28 de la LHID prévoit aussi l'exonération des bénéfices des sociétés « holding », lesquelles ont pour but statutaire principal la gestion durable de participations, à l'exclusion de toute activité commerciale en Suisse.

Ces deux statuts seront abandonnés.

Augmentation de l'imposition des dividendes : La majorité des cantons prévoit de baisser le taux d'imposition des sociétés afin de conserver une attractivité sur le plan fiscal. Cette baisse de l'imposition des sociétés, qui s'est déjà manifestée dans plusieurs cantons ces dernières années, conduit à une atténuation de la double imposition.

L'imposition partielle des dividendes a justement pour but de réduire la double imposition : les actionnaires qui détiennent au moins 10% des participations d'une société peuvent profiter d'un abattement oscillant entre 65% et 30% selon les cantons.

Au vu de la réduction de la charge fiscale des sociétés, cette imposition partielle a eu pour effet de surcompenser la double imposition, ce qui a conduit à des changements de comportement (par exemple une augmentation des dividendes prélevés au détriment des salaires des actionnaires). Il est ainsi prévu de relever l'imposition des dividendes à 70% au niveau fédéral et au minimum à 50% au niveau cantonal. Cette mesure est contraignante pour les cantons.

Patent box : Cet outil prévoit que les bénéfices nets imputables aux brevets et aux droits comparables puissent bénéficier d'une réduction d'impôt au niveau cantonal allant jusqu'à 90% au maximum. Les cantons sont libres de prévoir une réduction inférieure. Aucune réduction n'est prévue au niveau fédéral.

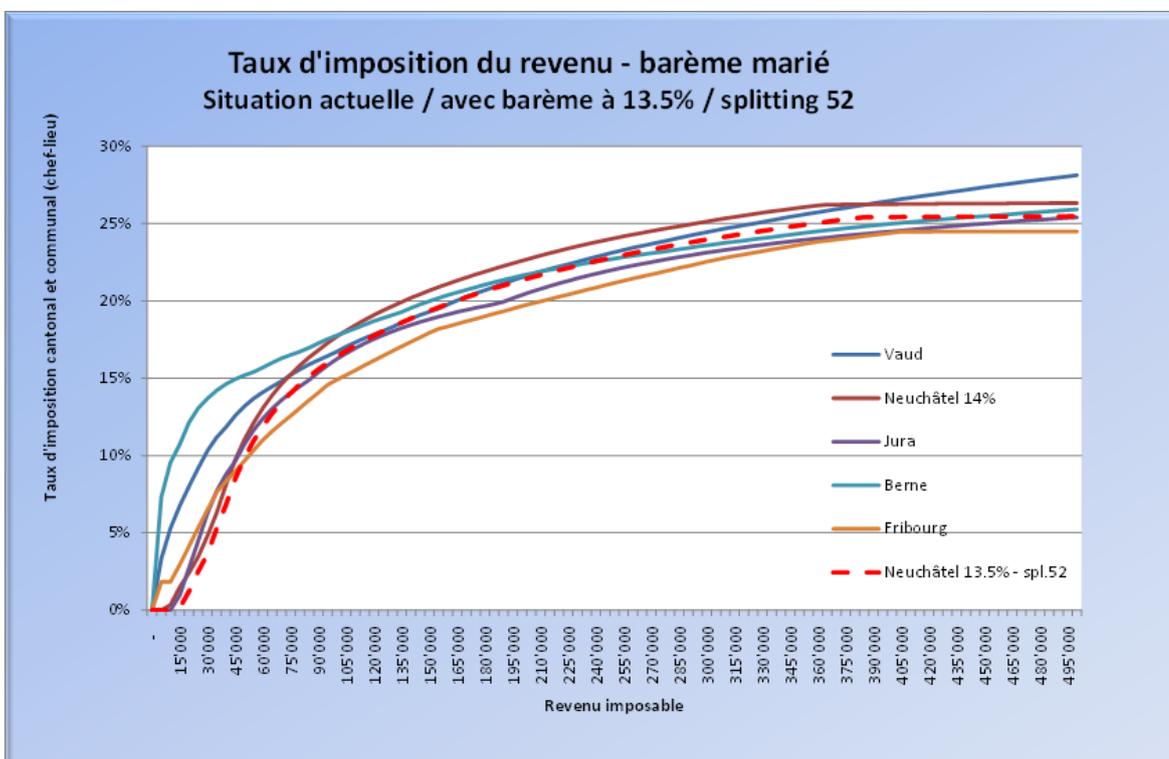
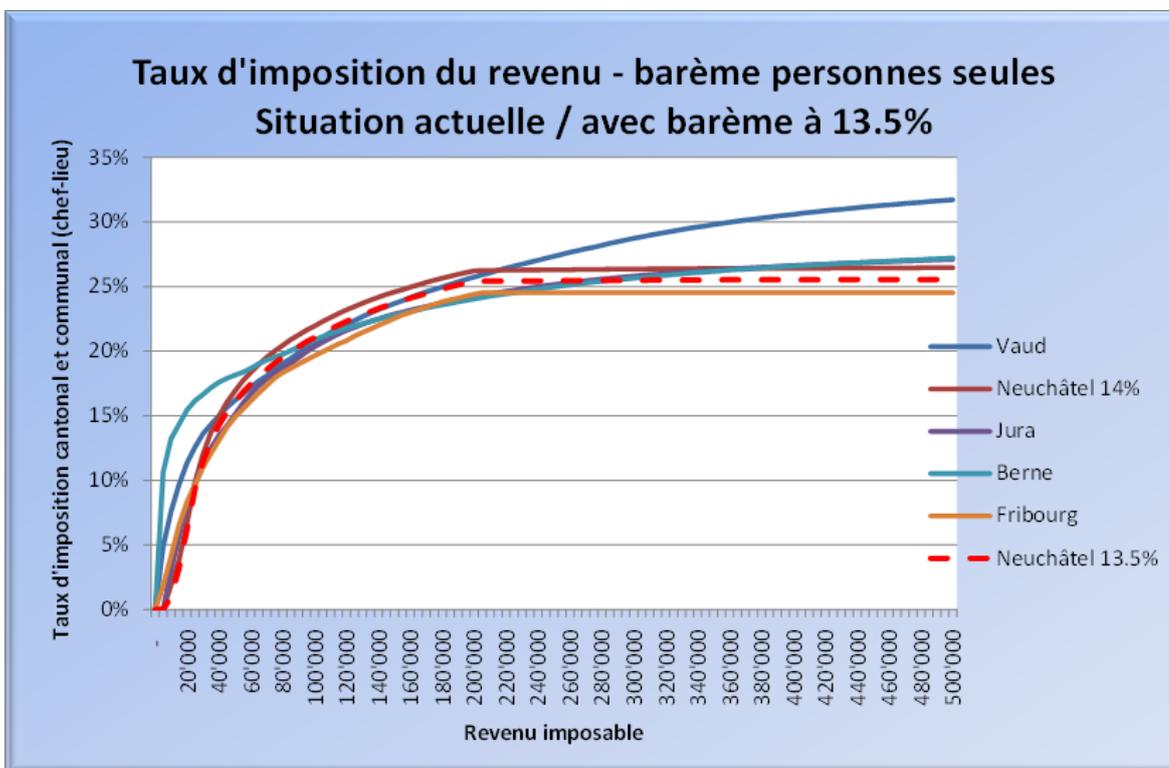
Déduction supplémentaire en matière de R&D : Les dépenses de recherche et développement constituent des charges justifiées par l'usage commercial, qui sont déduites du bénéfice. Le nouvel outil prévu par la PF17, également appelé « Super-déduction R&D », prévoit que les dépenses de recherche et développement puissent être déduites à 150% au maximum au niveau cantonal.

Déclaration des réserves latentes : La pratique fiscale autorise les sociétés au bénéfice de statuts d'imposition privilégiés à faire ressortir les réserves latentes et à les imposer au moment où la société bénéficie d'un taux d'imposition réduit ; afin de pouvoir ensuite amortir ces réserves latentes lorsque les statuts d'imposition auront été abolis.

Limitation de la réduction fiscale : La Patent box, la Super-déduction R&D et le Step-up ne doivent pas conduire à l'exonération des bénéfices d'une société. Le bénéfice imposable résultant de l'application de ces trois outils doit correspondre au minimum au 30% du bénéfice qui serait imposé en l'absence de ces outils. Les cantons sont libres de prévoir un minimum plus élevé.

Augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct : La Confédération rétrocédera aux cantons une part de 21.2% du produit de l'impôt fédéral direct (IFD), contre 17% actuellement. Les outils du PF17 (Patent Box, Super-déduction R&D, Step-up) n'étant applicables qu'au niveau cantonal, les recettes cantonales supplémentaires liées à l'augmentation de la part IFD ne seront pas amoindries par les autres outils du PF17.

COMPARAISON INTERCANTONALE DES DIFFÉRENTS BARÈMES (COURBES)



COMPARAISON DU BARÈME DE REFERENCE ACTUEL ET DU NOUVEAU BARÈME DE REFERENCE PROPOSÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Barème actuel				Nouveau barème			
Catégories de revenu		Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour le revenu max.	Catégories de revenu		Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour le revenu max.
-	5'000	-	-	-	7'500	0.00%	-
5'000	10'000	2.000%	100	7'500	10'000	2.00%	50
10'000	15'000	4.000%	300	10'000	15'000	4.00%	250
15'000	20'000	8.000%	700	15'000	20'000	8.00%	650
20'000	30'000	12.000%	1'900	20'000	30'000	11.60%	1'810
30'000	40'000	12.500%	3'150	30'000	40'000	11.90%	3'000
40'000	50'000	13.000%	4'450	40'000	50'000	12.30%	4'230
50'000	60'000	13.500%	5'800	50'000	60'000	12.80%	5'510
60'000	70'000	13.875%	7'188	60'000	70'000	13.30%	6'840
70'000	80'000	14.250%	8'613	70'000	80'000	13.80%	8'220
80'000	90'000	14.570%	10'070	80'000	90'000	14.20%	9'640
90'000	100'000	14.875%	11'557	90'000	100'000	14.50%	11'090
100'000	110'000	15.250%	13'082	100'000	110'000	14.80%	12'570
110'000	120'000	15.625%	14'645	110'000	120'000	15.10%	14'080
120'000	130'000	15.750%	16'220	120'000	130'000	15.40%	15'620
130'000	140'000	15.850%	17'805	130'000	140'000	15.50%	17'170
140'000	160'000	16.000%	21'005	140'000	150'000	15.60%	18'730
160'000	200'000	16.500%	27'605	150'000	160'000	15.70%	20'300
200'000	-	14.000%	-	160'000	170'000	15.90%	21'890
				170'000	180'000	16.10%	23'500
				180'000	190'000	16.20%	25'120
				190'000	200'000	16.20%	26'740
				200'001	-	13.50%	-

Pour rappel, les taux, montants et écarts d'impôt calculés à partir du barème de référence sont à multiplier par 2 environ pour obtenir la charge fiscale cumulée du canton (coefficient de 1,25) et de la commune (coefficient de référence de 0,75).

LE CONTRAT-FORMATION

Le système de la formation professionnelle est marqué par l'alternance entre théorie et pratique. La formation en entreprise et à l'école professionnelle est le type de formation professionnelle initiale le plus répandu. Outre la formation duale en entreprise, la formation professionnelle initiale peut également être suivie en école à temps complet, notamment dans les écoles de métiers ou les écoles de commerce.

Dans notre canton, sur la base des chiffres de 2016 du relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale¹⁸, une personne en formation duale engendrait un coût d'environ 9'900 francs alors qu'une personne en formation en école à plein temps engendrait un coût d'environ 29'000 francs. Dans notre canton, les filières de formation en école à plein temps privilégient, pour la plupart, l'acquisition simultanée du CFC et de la maturité professionnelle, qui permet aux élèves de poursuivre leurs études dans une haute école. Ainsi, à la rentrée scolaire 2017, 28% des apprenti-e-s réalisaient leur formation en école à plein temps. À titre indicatif, il faudrait transférer environ 1'000 apprenti-e-s des écoles à plein temps vers le dual pour rejoindre la moyenne helvétique.

L'histoire de notre canton et de la Suisse romande plus généralement nous à mener à une telle situation que nous ne retrouvons pas dans la partie alémanique. En Suisse alémanique, la proportion de jeunes en école à plein temps est plutôt faible. À titre de comparaison, les écoles à plein temps de notre canton sont plus coûteuses que les écoles à plein temps du canton de Zürich, dont la population est plus de 8 fois supérieure. Fort de ce constat, le Conseil d'État a présenté à votre autorité en septembre 2011 un important rapport consacré à l'avenir de la formation professionnelle. Ce rapport décrivait un plan d'action détaillé et était accompagné d'objectifs ambitieux. En huit ans, la proportion d'apprentissages en système dual devait passer de 57% à 80% (moyenne suisse 2016 : 86%). Selon les estimations faites au moment de la rédaction du rapport, la création de 400 places d'apprentissage supplémentaires devait permettre d'atteindre les objectifs fixés. Si les progrès ont été conséquents avec en effet la création de près de 400 places supplémentaires durant huit ans, le Conseil d'État propose de poursuivre ce mouvement en instituant un mécanisme d'incitation financière à la formation permettant à terme une plus grande bascule des écoles à plein temps vers le dispositif dual.

Pour inciter les entreprises à former, le Conseil d'État propose de percevoir 0,58% de la masse salariale et de constituer ainsi un fonds. Une partie des ressources de ce fonds sera reversée aux entreprises qui ont un ou plusieurs contrats d'apprentissage et le solde couvrira le surcoût engendré par les écoles de formation professionnelle initiale à plein temps.

FONDS À CONSTITUER

Les employeurs versent une contribution qui s'élève à 0,58% des salaires déterminants. La contribution est due par les employeurs assujettis à la loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Pour gérer ces contributions, un conseil de gestion du fonds est nommé par le Conseil l'État et est constitué d'un représentant de l'État et de représentants des employeurs (quatre personnes dont une représentant les employeurs institutionnels). Le Conseil d'État veillera à une certaine représentativité au sein des représentants des employeurs.

L'administration du fonds est assurée par un administrateur, rémunéré par les ressources du fonds rattaché au service des formations postobligatoires et de l'orientation. Pour faire

¹⁸ https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/it/dokumente/2018/01/kosten-bb-16.pdf.download.pdf/kostenerhebung_bb_2016_f.pdf

fonctionner le fonds, un investissement de départ est à imaginer sous la forme d'un développement informatique. Le personnel nécessaire à la gestion du fonds est rémunéré par ce dernier.

UTILISATION DES RESSOURCES DU FONDS

La somme à redistribuer est déterminée par le nombre de contrat en mode dual au 15 octobre multiplié par 5'000 francs.

Afin de continuer à développer le mouvement souhaité par le Conseil d'État en faveur d'une formation professionnelle favorisant encore davantage une insertion rapide sur le marché du travail et de ne pas tarir les voies d'apport vers les formations tertiaires, le Conseil d'État restituera des montants de manière différenciée selon les contrats actifs au 31 mai de chaque année.

Restitution de base : 4'600 francs

Cette somme est distribuée pour toutes les professions autres que celle d'employé de commerce et celles liées au domaine technique¹⁹.

Restitution pour les formations d'employé-e de commerce CFC : 2'600 francs

Comme le Conseil d'État ne souhaite pas particulièrement développer cette profession, la restitution sera moindre.

Restitution pour les formations techniques CFC : 5'600 francs

Le développement des formations techniques est une volonté marquée du Conseil d'État car le tissu économique de notre canton doit continuer à pérenniser des savoir-faire étroitement liés à notre économie. De plus, le coût de la formation dans le domaine technique est élevé pour les formateurs. Finalement, les effectifs dans les écoles à plein temps sont majoritairement composés de personnes en formation dans ce domaine.

Restitution pour les formations AFP (commercial excepté) : 5'600 francs

L'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) est une forme d'apprentissage qui s'adresse en premier lieu aux personnes ayant des difficultés scolaires. La formation pratique s'effectue en entreprise. L'enseignement théorique se déroule en école professionnelle à raison d'une journée par semaine. La formation dure deux ans et débouche, après la réussite des examens, sur une attestation fédérale de formation professionnelle. L'AFP est un titre reconnu par la Confédération que le Conseil d'État souhaite la promouvoir encore pour offrir une formation de qualité à tous les profils.

Prime pour les maturités professionnelles intégrées : 1'300 francs

La très grande majorité des formations à plein temps dans les écoles se fait avec la Maturité professionnelle intégrée. Or, le système de formation permet de réaliser cette certification – sésame pour les Hautes Écoles Spécialisées (HES) – durant la formation duale. Comme le Conseil d'État ne souhaite pas tarir la voie permettant à des personnes en formation de se diriger vers les HES, il versera une prime complémentaire de 1'300 francs aux formateurs qui signent un contrat avec Maturité professionnelle. Cette prime est aussi valable pour la formation commerciale puisque l'un des objectifs du mécanisme est de réduire progressivement les effectifs des formations commerciales à plein temps.

Sur proposition du conseil de gestion, le Conseil d'État arrête en novembre de chaque année le montant des restitutions.

Le solde des ressources du fonds – une fois opérées les redistributions aux employeurs qui forment – est affecté à diminuer la charge nette des centres professionnels.

¹⁹ La liste des professions concernées sera décidée via un arrêté.