



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant demande de référendum
contre la loi fédérale sur la modification d'actes concernant
l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du
logement et les droits de timbre**

(Du 13 août 2003)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

En juin 2003, les Chambres fédérales ont adopté un train de mesures fiscales (imposition de la famille, imposition de la propriété du logement et droits de timbre) qui a des conséquences financières importantes sur les cantons.

Au niveau de l'imposition du logement en particulier, le projet issu de la Conférence de conciliation, approuvé par les deux Conseils, va bien au-delà de ce que proposait le Conseil fédéral en termes de répercussions financières.

Le 20 juin dernier, l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a jugé le projet inacceptable et a décidé à l'unanimité de le combattre par le biais d'un référendum des cantons.

L'art. 141 de la Constitution fédérale donne la possibilité à huit cantons de se mobiliser par le biais d'un référendum contre une loi fédérale.

En raison des incidences financières directes du train de mesures fiscales sur les finances cantonales, en raison des effets du programme d'allègement budgétaire de la Confédération sur le canton et en raison de la nécessité de disposer à l'avenir d'une vision plus claire des conséquences globales des décisions prises à Berne sur les flux financiers entre la Confédération et les cantons, le Conseil d'Etat soutient le lancement d'un référendum.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil d'exercer son droit de référendum en matière fédérale.

1. SITUATION INITIALE

1.1. Travaux du Conseil fédéral

Imposition de la famille

En 1996, le Département fédéral des finances a constitué une commission d'experts pour revoir le système d'imposition des couples mariés et de la famille. Dans son rapport de mars 1999, la commission a présenté trois modèles de réforme: un modèle d'imposition commune avec splitting, un modèle d'imposition individuelle et une variante combinant les deux.

Sur ordre du Conseil fédéral, le Département fédéral des finances a introduit de mai à fin août 2000 une procédure de consultation. Cinq modèles étaient à l'étude, les trois modèles proposés par la commission d'experts ainsi qu'un modèle de splitting intégral avec option et un modèle de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) (contre-proposition à l'initiative d'abolition de l'impôt fédéral direct).

Compte tenu des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a adopté un modèle de splitting partiel sans option car ce droit d'option aurait fortement compliqué la procédure de taxation. Au lieu du splitting intégral (diviseur 2), le Conseil fédéral a choisi un splitting partiel avec facteur 1,9. Ce modèle permet d'alléger la charge d'une grande partie des couples et des familles sans pour autant augmenter celle des célibataires.

Outre le splitting partiel, la réforme permettra essentiellement de porter la déduction pour enfants, faite au titre de l'impôt fédéral, de 5600 à 9300 francs, d'introduire une déduction des frais de garde ainsi qu'une déduction forfaitaire des primes des assurances maladie et accidents obligatoires.

Ces modifications entraîneront des pertes de recettes de l'impôt fédéral direct de 1,3 milliards de francs dont 900 millions à la charge des caisses fédérales et 400 millions de francs à celle des cantons sur la part cantonale de l'impôt fédéral direct.

Imposition de la propriété du logement

Au début de 1999, le Département fédéral des finances a chargé une commission d'experts de revoir le système actuel d'imposition de la valeur locative et de proposer des solutions conformes à la Constitution et susceptibles d'introduire un nouveau système ne pesant pas sur les finances fédérales. Dans son rapport d'avril 2000, la commission d'experts propose de remplacer le système actuel d'imposition de la valeur locative par un nouveau système radicalement différent: abolition de l'imposition de la valeur locative, de la déduction des frais d'entretien et de la déduction des intérêts passifs privés.

Le rapport de cette commission, ainsi que d'autres documents, a été soumis du 10 mai au 14 juillet 2000 à une procédure de consultation. Compte tenu des résultats, le Conseil fédéral a proposé un changement de système incluant l'abolition de l'imposition sur la valeur locative. Du même coup, la déduction des intérêts hypothécaires pour le logement occupé par son propriétaire sera également supprimée. Une déduction limitée des frais d'entretien permet de prendre en compte divers facteurs importants (encouragement à la propriété du logement, économie d'énergie, restauration des monuments historiques). Toujours dans le but d'encourager l'acquisition de la propriété du logement, les nouveaux propriétaires bénéficieront d'une déduction dégressive des intérêts passifs pendant 10 ans et d'une déduction pour la constitution d'une épargne logement dans le cadre de la prévoyance liée (pilier 3a) jusqu'à l'âge de 45 ans. Afin que les propriétaires puissent se préparer au changement de système, ce texte prendra effet en 2008.

La suppression de l'imposition de la valeur locative pénalisera tout particulièrement les cantons et les communes à vocation touristique, qui accuseront d'importantes pertes de recettes que l'impôt fédéral direct n'aurait pas comblées. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé l'introduction d'un impôt séparé sur les résidences secondaires.

Pour l'imposition de la propriété du logement, le Conseil fédéral prévoit des pertes de recettes de l'impôt fédéral direct de 120 à 150 millions de francs, dont 85 à 105 millions à charge de la Confédération et 35 à 45 millions à charge des cantons sur leurs parts à l'impôt fédéral direct.

Droits de timbre

Dès 1999, le Parlement avait pris des mesures urgentes et voté, en 2000, une loi fédérale urgente dans le domaine du droit de négociation qui ne s'appliquerait que jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation la remplaçant, mais au plus tard à fin 2002. L'objectif de ces mesures urgentes était d'empêcher la fuite des affaires boursières et financières à l'étranger. Il s'agit à présent de reprendre ces mesures urgentes dans le droit ordinaire. Les conséquences financières sont déjà tangibles (pertes fiscales de plus de 300 millions de francs); le train de mesures fiscales actuel n'entraînera dans ce domaine aucun manque à gagner supplémentaire.

Pour les cantons, les répercussions financières de la réforme des droits de timbre ne seront pas négatives. Certains cantons ont même particulièrement intérêt à ce que ces modifications soient adoptées, compte tenu des emplois proposés dans le secteur des prestations financières.

1.2. Consultation des cantons

Dès le début, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a manifesté un fort intérêt aux propositions avancées, en particulier dans le domaine de l'imposition de la famille et de la propriété du logement, consciente du fait qu'il s'agissait d'une réglementation dont l'incidence sur le droit fiscal et les substrats fiscaux cantonaux est directe et substantielle. Certaines des modifications préconisées par la Confédération auront aussi valeur obligatoire pour les cantons en raison de la loi d'harmonisation fiscale.

De plus, les cantons ont pris position sur les propositions de révision au cours de la procédure officielle de consultation.

La CDF a également pris position à plusieurs reprises sur la révision des textes, par écrit et oralement, lors de leur élaboration au sein des Chambres fédérales.

Pendant la procédure de consultation du rapport d'experts sur la réforme de l'imposition de la famille, la plupart des cantons était pour un modèle de splitting sans option (soit partiel, soit intégral). Une petite minorité d'entre eux étaient favorables au passage à l'imposition individuelle.

Les directrices et directeurs cantonaux des finances préconisaient le "splitting partiel sans option" tout en rejetant le droit d'option parce qu'il porte atteinte au droit de l'égalité de traitement et que la charge de travail administratif pour ce droit et le contrôle des couples concubins serait beaucoup trop importante. La CDF ne considérait pas le splitting intégral comme approprié, puisque les couples vivant dans un même foyer dépensent moins pour leur ménage que ceux vivant dans deux foyers différents. La commission d'experts avait proposé une déduction de ménage pour équilibrer les différences de dépenses des ménages, mesure que les directrices et directeurs cantonaux des finances considéraient comme assez problématique.

La CDF soutenait en outre la proposition de la commission d'experts d'augmenter les déductions pour les enfants et la possibilité de déduire les frais de garde.

Pendant la procédure de consultation du rapport d'experts sur la réforme de l'imposition de la propriété du logement, les cantons se sont majoritairement prononcés en faveur d'un changement de système, sous réserve que celui-ci soit accompagné de mesures d'encouragement pour les nouveaux propriétaires et n'entraîne aucun manque à gagner.

La CDF en revanche était sceptique face au rapport d'experts. Le changement de système entraînerait une importante redistribution des charges fiscales et favoriserait essentiellement les propriétaires de longue date, les personnes à fort revenu au taux d'imposition élevé, les propriétaires de logements désendettés et une majorité de rentiers. En profiteraient également les propriétaires de résidences secondaires à faible taux hypothécaire. En revanche, les nouveaux propriétaires à budget limité ayant acquis un logement en comptant sur la déduction des intérêts du capital seraient défavorisés. Compte tenu de ces réflexions, un changement de système serait diamétralement opposé aux objectifs d'encouragement à la propriété du logement.

Au vu de ces résultats, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances concluait qu'un changement de système permettrait, certes, de résoudre certains problèmes mais en créerait de nouveaux aussi graves. En outre, le changement de système aurait également pour conséquence une charge inégale des cantons. Les répercussions financières seraient particulièrement importantes pour les cantons où sont implantées de nombreuses résidences secondaires.

Pour la CDF, le changement de système apportait effectivement un certain nombre d'avantages, tels la suppression du travail d'évaluation de la valeur locative; elle était prête à étudier un nouveau système, sous réserve toutefois de mises au point plus poussées. Une analyse de la situation des propriétaires de longue date et de l'équité de traitement entre propriétaires et locataires s'imposait. La CDF a clairement rejeté la proposition d'offrir plus de solutions intermédiaires et plus d'alternatives aux contribuables dont les charges augmenteraient en cas d'adoption du nouveau système. Ceci serait revenu à nier le principe de neutralité des ménages, les budgets publics n'étant pas prêts à financer le nouveau système en renonçant à des recettes fiscales essentielles.

L'impôt sur les résidences secondaires est critiqué par la CDF. Le système actuel d'imposition des résidences secondaires ne pose aucun problème majeur. Le système en place, avec fixation de la valeur locative des résidences secondaires, la possibilité de déduire les intérêts des dettes, la prise en compte du revenu locatif des résidences secondaires louées et la déduction des frais d'entretien, permet une imposition et une répartition équitables des recettes fiscales entre canton de domicile et canton de résidence secondaire.

La réforme du système prévue pose des problèmes pratiquement insolubles en matière d'imposition des résidences secondaires. Toutes les variantes proposées faisaient l'objet de controverses au sein de la CDF. En l'absence de textes constitutionnels ad hoc, la taxe spéciale ne peut être imposée d'office aux cantons. En outre, sauf si ces taxes spéciales sont très hautes, elles ne permettent pas de compenser le déficit des recettes fiscales consécutives à l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Et enfin, la taxe spéciale présente le grand désavantage de remettre en question l'équité des droits. Il n'est en effet pas défendable d'exiger des taxes d'imputation des coûts sur les résidences secondaires sans le faire pour les résidences principales, alors que celles-ci sollicitent tout autant l'infrastructure. De plus, percevoir ces taxes d'imputation des coûts remet en question la pertinence des taxes de cure.

Pour résumer, la CDF envisageait mal de trouver une solution au problème de l'imposition des résidences secondaires.

Le modèle d'épargne logement, désormais adopté dans les textes des Chambres fédérales, a été introduit au fil des débats parlementaires. La CDF a pris position à ce sujet et a rejeté ce modèle d'épargne logement. Le droit fédéral encourage suffisamment la propriété du logement en autorisant depuis 1995 l'investissement des capitaux du 2^e pilier et de la prévoyance professionnelle liée pilier 3a. Le placement des capitaux des piliers 2 et 3a donne déjà droit à des avantages fiscaux. La CDF doute que ce modèle permette d'obtenir les résultats escomptés en matière d'acquisition du logement et considère les arrêtés de la CER-CN et du Conseil national comme un cadeau fiscal. La CDF s'étonne que l'on abuse sans cesse du droit fiscal pour traiter des objectifs de seconde priorité.

1.3. Réponse du Conseil d'Etat à la consultation

Sur le plan neuchâtelois, et en ce qui concerne l'imposition du couple et de la famille, le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable à la solution du Conseil fédéral préconisant l'introduction d'un splitting partiel avec un diviseur de 1,9. Cette solution présente en effet les meilleurs atouts pour assurer un traitement équitable des époux faisant ménage commun, par rapport aux personnes seules, de même qu'à l'égard des personnes vivant en concubinage.

Pour ce qui est du projet de réforme de l'imposition de la valeur locative, le gouvernement neuchâtelois a jugé le système actuel sensiblement meilleur, vu sous l'angle de l'égalité de traitement, de la simplicité du système fiscal et en raison des conséquences financières que la suppression de la valeur locative engendrerait. Il admettait cependant que la volonté de supprimer l'imposition de la valeur locative permettrait une meilleure compréhension du système pour le contribuable propriétaire. Le système actuel entraîne l'imposition d'un revenu en nature qui est souvent mal compris notamment par le contribuable retraité qui, ayant amorti l'entier de sa dette hypothécaire, se voit inscrire dans sa déclaration fiscale un revenu qu'il n'a pas réellement gagné.

1.4. Décisions des Chambres fédérales

Le train de mesures fiscales 2001 a été adopté par les Chambres fédérales au cours de la session de juin 2003 à l'issue de longues délibérations. Une conférence de conciliation entre les deux conseils a dû être organisée pour aplanir les divergences. Lors du vote final dans les Chambres, le projet a été adopté par 97 voix contre 69 par le Conseil national et par 30 voix contre 13 par le Conseil des États.

Le train de mesures comprend les nouveautés suivantes:

Imposition des couples et de la famille

- pour le calcul d'imposition, le revenu global des époux sera désormais divisé par 1,9 (système de splitting partiel). La déduction sur le second salaire, actuellement fixée à un montant maximal de 7000 francs est supprimée;
- nouvelle déduction de ménage pour les célibataires de 11.000 francs;
- les personnes seules avec enfants à charge ont droit à une déduction supplémentaire de 3 pour cent du revenu net, au maximum 5500 francs;

- tous les contribuables peuvent en outre bénéficier d'une déduction globale de 1400 francs, le double pour les couples;
- la déduction pour enfants passe de 5600 francs à 9300 francs;
- pour les personnes qui travaillent, les frais de garde prouvés peuvent être imputés à hauteur d'un montant maximal de 7000 francs;
- une nouvelle déduction forfaitaire sur les primes de caisse-maladie (correspondant à la moyenne du canton concerné) remplace la déduction pour primes de caisse-maladie, d'assurance-vie et intérêts de capitaux d'épargne jusqu'alors en vigueur.

Imposition de la propriété du logement

- l'imposition de la valeur locative est abolie;
- les frais d'entretien supérieurs à 4000 francs peuvent être intégralement déduits;
- la déduction des intérêts passifs est abolie. Les nouveaux propriétaires peuvent déduire pendant les cinq premières années les intérêts des dettes hypothécaires mais au maximum 7500 francs (pour les couples 15.000 francs). Dans les cinq ans suivants, la déduction est réduite de 20 pour cent par an;
- le modèle de Bâle-Campagne a été adopté pour l'épargne logement. Les personnes de moins de 45 ans désirant acquérir un logement peuvent verser le capital du pilier 3a sur un compte épargne-logement sous contrat, chaque année et pendant 5 à 10 ans au maximum. Ce montant est déductible de leur revenu (le double pour les couples);
- les cantons sont tenus d'appliquer les valeurs planchers et maximales.

Droits de timbre (impôt sur les transactions)

- les mesures urgentes adoptées début 2001 (libération de l'impôt sur les transactions des investisseurs institutionnels étrangers et des fonds de placement suisses) sont reprises dans le droit ordinaire;
- en 2004, des allègements seront pratiqués pour les affaires avec des banques et "Corporates" étrangères. Le montant non imposable à l'impôt sur les émissions passera dès 2004 de 250.000 francs à 1 million de francs.

1.5. Conséquences sur les cantons

Avec les arrêtés adoptés par les deux Conseils, les impôts fédéraux subiront une perte de recettes de 1,220 milliard de francs dans l'imposition des familles, 480 millions dans l'imposition sur la propriété du logement et 310 millions dans l'impôt sur les droits de timbre. Ce qui porte le total à 2,010 milliards de francs, soit 280 millions de plus que proposé par le Conseil fédéral. Sur ce total, 1,5 milliard incombera à la Confédération et 510 millions de francs aux cantons (part de 30% au produit de l'impôt fédéral direct).

Dans le droit fiscal de chaque canton, ces derniers sont obligés d'appliquer une partie du train de mesures, de droit ou de facto. Suite aux modifications de la loi d'harmonisation fiscale, les cantons doivent adopter les nouvelles mesures de l'imposition sur la propriété du logement, ce qui est non seulement contraire à l'esprit fédéral mais entraînera en plus une perte fiscale pour les cantons et les communes d'au moins 1 milliard de francs.

En ce qui concerne l'imposition de la famille, la loi d'harmonisation fiscale définit uniquement les structures tarifaires (splitting). Pour le reste, le système d'imposition de la famille laisse au canton une marge de manœuvre assez importante étant donné que la loi d'harmonisation fiscale n'a formulé aucune exigence en matière de tarif et de déductions sociales. Ceci concerne également la nouvelle déduction de ménage et les déductions pour enfants des personnes seules avec enfants à charge.

Mais pour cette même imposition des familles, la pression de facto ou politique pousse à adopter certains éléments ou à introduire certaines déductions (en particulier les déductions pour enfants) en s'alignant sur le droit fédéral. Une première évaluation estime à 500 millions de francs les retombées indirectes.

Ces retombées se présentent comme suit:

Mesures	Pertes de recettes nettes dans le budget fédéral ¹⁾	Pertes de recettes pour la part cantonale à l'impôt fédéral direct	Mesures obligatoires avec pertes pour les cantons et communes	Retombées indirectes sur les finances cantonales et communales	Retombées sur les recettes des cantons et communes	Retombées sur l'ensemble des recettes des budgets publics
Imposition des familles	854 (900)	366	500	500	1366	2220
Imposition de la pro-priété du logement, modèle épargne logement inclus	336 (85 – 105)	144	1000	–	1144	1480
Droit de timbre	310 (320)	–	–	–	–	310
Total	1500	510	1500	500	2510	4010

¹⁾ pertes nettes d'après le message du Conseil fédéral.

Le manque à gagner représente six pour cent des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes perçues par l'impôt direct. L'imposition de la propriété du logement, modèle d'épargne logement inclus, fait très nettement apparaître le surcroît de charges. Sur ce point, les cantons sont particulièrement touchés puisque $\frac{3}{4}$ du rendement de l'impôt direct leur incombe. La révision de l'imposition de la famille entraîne pour les cantons et les communes des répercussions moindres, dans la mesure où la jurisprudence du Tribunal fédéral oblige, depuis longtemps au niveau cantonal, à niveler les disparités fiscales discriminatoires entre couples mariés et concubins. Il apparaît donc évident qu'il est nécessaire d'agir au niveau du droit fiscal fédéral.

Si la CDF avait majoritairement approuvé un changement de système de l'imposition de la valeur locative, elle avait néanmoins clairement demandé qu'en renonçant à cette imposition, on renonce également à la déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien. Le résultat est diamétralement opposé à cette exigence dans le sens où a été mis en place un système fusionnant des éléments de l'ancien système et du nouveau modèle proposé par le Conseil fédéral. Pour les personnes concernées, les avantages des deux modèles sont repris. S'ajoute à cela que les valeurs limites admissibles de déduction des intérêts passifs pour les nouveaux propriétaires et de déductions des frais d'entretien sont imposées aux cantons, ce qui enfreint au droit cantonal de fixer librement le tarif. Le changement de système entraîne des injustices fiscales entre locataires et propriétaires. Enfin, aucune solution n'est proposée pour le recensement fiscal des résidences secondaires, ce qui affecte tout particulièrement les cantons touristiques.

En outre, cette réglementation entraîne des répercussions d'ordre politique et financier sur les finances fédérales et cantonales sensiblement supérieures aux maxima fixés par le modèle du Conseil fédéral. Ce train de mesures n'est donc pas acceptable pour les cantons.

Les cantons ne sont pas non plus épargnés par la Confédération en ce qui concerne les mesures du programme d'allègement budgétaire 2003, qui ont également des conséquences au niveau cantonal et communal. Nombre d'entre eux se voient dans l'obligation de mettre en oeuvre des mesures d'allègement propres pour assainir leur budget.

De manière générale, le train de mesures fiscales 2001 apportera plus d'avantages fiscaux aux personnes privilégiées qu'aux moins privilégiées. Pour maintenir l'équité fiscale, les cantons seront obligés d'apporter des modifications dans leur législation fiscale. Les personnes défavorisées seront également plus touchées par le programme d'allègement de la Confédération et des cantons, ce qui exigera de prévoir, par exemple, des réductions de primes ou une aide sociale compensatoire (prestations supplémentaires). Avec la réduction des primes (p. ex. réduction des primes enfants), les Chambres ont déjà pris une mesure défavorable aux cantons, que l'augmentation de la subvention fédérale ne pourra combler.

Lors de sa réunion plénière du 20 juin 2003, la Conférence des gouvernements cantonaux a admis à l'unanimité que les conditions justifiaient de conseiller aux cantons d'envoyer au Parlement cantonal une demande de référendum contre le train de mesures fiscales 2001, respectivement que ceux qui en ont la compétence, prennent la décision de lancer un tel référendum.

Les 5 et 6 juin 2003, la Conférence des directeurs des finances a, pour sa part, rejeté la réforme de l'imposition de la propriété du logement proposée, et envoyé un nouveau courrier aux membres de l'Assemblée fédérale. Étant donné qu'il était trop tard pour agir, la CDF s'est également prononcée pour un recours au référendum cantonal, même si l'interdépendance des trois parties de la réforme, que la CDF avait réfutées expressément, oblige à revoir l'intégralité du train de réformes fiscales 2001.

2. SITUATION ECONOMIQUE DU CANTON

2.1. Situation économique générale suisse et européenne

Pour le second semestre 2003, la situation économique du canton s'annonce vraiment préoccupante. Aucun élément probant ne permet de prévoir une amélioration à court ou moyen terme (12 prochains mois) et plus personne ne se risque à annoncer une reprise prochaine, comme c'était encore le cas récemment. Cette situation aura évidemment des conséquences sur les finances publiques.

L'indice sur la marche des affaires dans l'industrie neuchâteloise s'est d'ailleurs dégradé de façon importante durant l'année 2001 et ne s'est pas encore redressé. La situation est morose et les perspectives à court et moyen terme sont négatives, ce d'autant plus que les exportations sont préteritées par la relative cherté du franc suisse, ainsi que par le fait que les principaux marchés d'exportation de l'industrie neuchâteloise sont également entrés en récession (Allemagne notamment).

La structure économique neuchâteloise est fortement tournée vers les exportations, donc dépendante dans une large mesure de la situation économique suisse et internationale. Les tests conjoncturels publiés par le service économique sur le premier et le deuxième trimestre 2003 soulignent que Neuchâtel suit la même évolution que l'ensemble de l'économie suisse, mais de façon accentuée. Lorsque les perspectives sont bonnes, elles peuvent être globalement excellentes pour les entreprises du canton, alors que lorsque les perspectives se dégradent comme c'est le cas actuellement, elles peuvent devenir inquiétantes pour les entreprises neuchâteloises.

La Suisse vit une situation de crise larvée depuis une dizaine d'années, nuancée par de trop courtes embellies. Le secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a indiqué que la croissance est à nouveau négative en Suisse depuis octobre 2002 (-0.7% pour le quatrième trimestre 2002, -1.0% pour le premier trimestre 2003). Le pays est ainsi techniquement en récession et la reprise n'est pas attendue pour cette année.

Sur le plan européen, la situation n'est pas bonne non plus. L'Allemagne connaît la croissance la plus faible de l'Union européenne et la France, qui a eu un bon taux de croissance entre 1998 et 2001, est en stagnation, tout comme le reste de l'Europe.

Sur le plan international, les erreurs de gestion d'entreprises multinationales ou nationales, la récession qui a débuté en été 2001 aux Etats-Unis, les lendemains du 11 septembre, la relative faiblesse du dollar et la situation politico-militaire mondiale sont autant d'éléments qui influencent négativement l'économie mondiale et contribuent à entretenir une situation instable.

2.2. Evolution de l'emploi dans le canton de Neuchâtel

Le chômage s'est accru de façon continue dans le canton depuis mars 2001, soit depuis plus de deux ans. Les rares infléchissements constatés sont généralement dus à des facteurs saisonniers et n'indiquent pas de renversement de tendance à court et moyen terme. L'année 2003 n'échappe pas à cette évolution et les annonces de suppressions d'emploi se succèdent à un rythme soutenu dans notre canton (Cartier, Dixi, PSINet, etc.). Les derniers chiffres publiés par le service de l'emploi annoncent un taux de chômage de 4.2%.

La tendance reste donc clairement à la hausse. Si nous connaissons cette année une évolution comparable à celle vécue en 2001 et 2002 entre juin et décembre, le canton de Neuchâtel comptera plus de 6200 demandeurs d'emploi et 5.4% de chômage à fin décembre 2003.

Le nombre de places de travail existant dans le canton subit également une érosion importante depuis deux ans. A fin mars 2003, le canton recensait 77.600 emplois dans les secteurs

secondaire et tertiaire, selon la statistique de l'emploi (STATEM). Ce sont quelques 700 emplois de moins que trois mois auparavant et 2400 emplois de moins par rapport à fin mars 2002, soit une baisse de 3%.

3. SITUATION FINANCIERE DU CANTON

Le train de mesures fiscales survient dans un contexte difficile. Il ne s'agit en effet pas de l'unique mesure qui entraîne des conséquences fâcheuses pour les budgets à venir.

Le bouclage satisfaisant des comptes 2002 ne doit pas nous inciter à trop d'optimisme. Le résultat s'explique avant tout par la progression inattendue de certaines recettes fiscales et de la part du canton à l'impôt fédéral direct. Les charges, quant à elles, ont continué à croître de manière sensible.

La conjoncture économique morose et l'augmentation du chômage dans le canton laissent à penser que cette embellie financière ne sera que passagère.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que le budget 2003 prévoit un excédent de charges de plus de 57 millions de francs. Pour ce qui est du budget 2004, la consolidation des demandes budgétaires des départements fait apparaître un excédent de charges jamais atteint jusqu'à présent. S'il est habituel et normal qu'un projet de budget soit sensiblement supérieur au budget que proposera le gouvernement, il n'en demeure pas moins que les premiers chiffres sont des plus inquiétants.

Les charges de personnel, les dépenses en biens et services et les dédommagements (HES/HEP) augmentent de manière importante. Il en va de même pour les subventions accordées (contributions à l'AI et aux mesures de lutte contre le chômage, aide hospitalière et LESPA, aide matérielle, assurance-maladie, établissements spécialisés, assistance aux requérants d'asile, traitement des enseignants du secondaire, etc). A ce stade, le projet de budget ne tient pas encore compte des mesures d'assainissement des finances de l'Etat (qui pourraient améliorer le résultat d'environ 6 millions), des propositions en discussion au sein de la commission fiscalité et politique familiale (qui pourraient péjorer le résultat d'environ 15 millions) et de l'amélioration probable de l'indice de capacité financière du canton (qui pourrait nous faire perdre quelques millions au titre des contributions à l'AVS/AI et des parts aux recettes fédérales).

A ces perspectives sombres, il faut ajouter l'impact du programme d'allègement budgétaire de la Confédération adopté début juillet par le Conseil fédéral. S'il s'avère difficile de fournir des chiffres précis quant aux incidences de ce programme (de nombreux paramètres doivent encore être fixés) et s'il semble que le budget 2004 ne devrait pas trop en souffrir, il ne faut pas perdre de vue les conséquences financières probables à moyen terme.

4. INCIDENCES FINANCIERES DU PAQUET FISCAL SUR LE CANTON

Le Service des contributions a produit une deuxième estimation relative aux impacts fiscaux des décisions des Chambres fédérales en matière d'imposition de la famille et de la valeur locative. Il est indispensable de préciser:

- que les estimations sont établies à partir de chiffres de l'Administration fédérale des contributions (AFC);
- qu'il existe une marge d'erreur importante compte tenu des données incomplètes à disposition.

Rappelons que la première estimation effectuée fin juin prévoyait des pertes fiscales de l'ordre de 13 millions de francs pour le volet familial et 20 millions de francs pour la propriété du logement.

Imposition de la famille

Pour la mise en application dans le droit fiscal cantonal, une certaine marge de manœuvre est donnée au canton étant donné que la LHID (loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes) ne fixe aucune obligation en matière de tarif et de déductions sociales. Seule obligation: une structure tarifaire de splitting.

L'impact pour l'impôt cantonal peut donc en principe être partiellement compensé en modulant le montant des déductions qui sont de la compétence des cantons, contrairement à la situation prévalant pour la valeur locative. A noter que les cantons doivent s'adapter dans les 5 ans en sorte que l'effet peut être différé en 2009 au maximum.

Si l'on prend en considération l'impact pour l'impôt cantonal, les pertes fiscales s'élèvent à 6 millions de francs, auxquels il faut ajouter la part neuchâteloise à l'impôt fédéral direct qui se monte à 10 millions de francs.

Il est à relever que les effets sur la part cantonale à l'IFD se feront sentir avec une année de décalage, soit dès l'exercice 2005.

Pertes de recettes totales au niveau cantonal: 16 millions de francs

Pertes de recettes totales au niveau communal: 5,5 millions de francs

Imposition de la valeur locative

Le changement de système aura force d'application à partir de 2008 seulement. Couplé à la réglementation de l'épargne logement, les pertes de recettes au niveau de l'impôt cantonal se monteront à 12 millions de francs, auxquels il faut ajouter la part à l'impôt fédéral direct pour 5 millions de francs. Au total, les pertes fiscales se présenteront comme suit:

Pertes de recettes au niveau cantonal: 17 millions de francs

Pertes de recettes au niveau communal: 11,5 millions de francs

Résumé des conséquences du train de mesures fiscales sur le canton de Neuchâtel et ses communes:

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IFD part cantonale – famille		10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
IFD part cantonale – valeur locative						4.5
IFD part cantonale – épargne-logement						0.5
ICD – famille	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
ICD – valeur locative					11.0	11.0
ICD – épargne-logement					1.0	1.0
Total canton	6.0	16.0	16.0	16.0	28.0	33.0
Impôts communaux	5.5	5.5	5.5	5.5	17.0	17.0
Total canton et communes	11.5	21.5	21.5	21.5	45.0	50.0

N.B. Ces évaluations ne tiennent compte ni de l'évolution de la matière imposable au fil des ans, ni des modifications engendrées par la nouvelle péréquation (NPF).

5. DROIT ET PROCEDURE

L'Assemblée fédérale a adopté le 20 juin 2003 la loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre. Cette loi est soumise au référendum facultatif en vertu de l'article 141 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999. L'alinéa 1, lettre a, de cette disposition prévoit que sont notamment soumises au vote du peuple les lois fédérales, à la demande de 50.000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons.

A ce sujet, il faut relever que cette compétence n'a jamais été utilisée à ce jour, et ce depuis la Constitution fédérale du 29 mai 1874.

Selon l'article 59 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, le délai pour la récolte des signatures ou, du dépôt de la demande de référendum introduite par un canton, est de 100 jours à compter de la publication officielle la plus récente du texte. En l'occurrence, ce délai expire le 9 octobre 2003.

En ce qui concerne la compétence et la forme de la demande de référendum, l'article 67 de la loi sur les droits politiques prévoit qu'à moins que le droit cantonal n'en dispose autrement, le parlement du canton a la compétence d'introduire une telle demande. L'article 67a précise toutes les indications que doit contenir la lettre que le gouvernement cantonal adresse à la chancellerie fédérale.

Enfin, l'article 61, alinéa 1, lettre a, de la Constitution cantonale, du 24 septembre 2000, octroie au Grand Conseil le pouvoir de demander le référendum prévu par l'article 141, alinéa 1, de la Constitution fédérale.

A ce jour, quinze exécutifs cantonaux ont proposé à leur législatif de lancer un référendum cantonal. Deux sont déjà acquis, il s'agit du canton de Saint-Gall où la décision relève du gouvernement, et du canton de Berne.

6. CONCLUSION

Le 20 juin dernier, l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a statué sur le paquet fiscal adopté par les Chambres fédérales.

Les gouvernements cantonaux ont jugé ce projet inacceptable et ont décidé de le combattre par le biais d'un référendum des cantons. Cette recommandation adressée à chaque canton a été décidée à l'unanimité au sein de l'Assemblée plénière de la CdC.

Selon cette dernière, les cantons comprennent mal l'opportunité de changer le système d'imposition de la propriété du logement, changement qui, à leur avis, est injuste, anticonstitutionnel et insoutenable du point de vue politico-financier.

De plus, la coïncidence entre, d'une part, les mesures d'allégement budgétaire et, d'autre part, les réductions fiscales manque de crédibilité. Les deux projets cumulés engendrent des charges supplémentaires insupportables pour les cantons et les communes.

Si les cantons peuvent admettre que la Confédération doit assainir son budget, ils s'étonnent de son inconséquence. Le lancement d'un référendum des cantons correspond aussi à la nécessité de disposer à l'avenir d'une vision plus claire des conséquences globales des décisions prises à Berne sur les flux financiers entre la Confédération et les cantons.

La volonté politique de maîtriser à terme les finances de l'Etat obligera le Conseil d'Etat à compenser les effets financiers du projet fédéral par le biais d'arbitrages et des choix de priorité dans des domaines sensibles comme la formation, la santé ou encore la prévoyance sociale. En outre, le projet fédéral nécessitera certainement plusieurs modifications de lois cantonales.

En conséquences et en conclusion, le Conseil d'Etat propose que le canton de Neuchâtel suive la recommandation de la CdC et fasse usage de son droit de référendum, conjointement avec d'autres cantons suisses.

Le Conseil d'Etat a ainsi l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après:

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

Neuchâtel, le 13 août 2003.

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
TH. BÉGUIN

Le chancelier,
J.-M. REBER

Décret
portant demande de référendum contre la loi fédérale sur la
modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la
famille, l'imposition du logement et les droits de timbre

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 141, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu les articles 59 et suivants, notamment 67, 67a et 67b, de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976;

vu l'article 61, alinéa 1, lettre a, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 août 2003,

décède:

Article premier Le Grand Conseil neuchâtelois, exerçant son droit de référendum en matière fédérale, demande à ce que soit soumise au vote du peuple la loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre, votée par l'Assemblée fédérale le 20 juin 2003.

Art. 2 ¹Le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat d'adresser à la Chancellerie fédérale une lettre demandant que la loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre, votée par l'Assemblée fédérale le 20 juin 2003, soit soumise au référendum.

²La lettre du Conseil d'Etat doit respecter les exigences de forme prévues à l'article 67a de la loi fédérale sur les droits politiques.

³Cette lettre doit être transmise dans le délai légal échéant le 9 octobre 2003.

Art. 3 Le présent décret n'est pas soumis au référendum populaire.

Art. 4 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret.

²Il entre en vigueur avec effet immédiat.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,