Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur
les mesures visant à renforcer la taxation et la perception

(Du 4 avril 2007)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Dans les conclusions de son rapport d'information sur un train de mesures visant à renforcer les modalités de taxation et de perception, du 14 septembre 2005 (05.036), le Conseil d'Etat annonçait un projet de réforme de la fiscalité pour le courant de l'année 2007. A mi-parcours de la législature, le moment est venu d'établir un premier bilan intermédiaire des mesures entreprises, de donner un aperçu des projets en cours et à venir et d'informer le Grand Conseil, d'une part, sur la planification adoptée pour les réaliser, d'autre part, sur l'état actuel des travaux. C'est aussi pour le Conseil d'Etat l'occasion de rappeler à votre Autorité sa vision de l'évolution de la fiscalité, dans le moyen et le long terme, avec pour objectif constant d'améliorer le rendement de l'impôt.

Le présent rapport, à l'image de la réorganisation des activités de taxation et de perception qui est en cours, se subdivise en quatre chapitres principaux. Il s'agit premièrement de mesurer les effets, en termes d'efficacité et au plan financier, des premières réformes entreprises, dès l'année 2005, dans les deux domaines de la taxation et de la perception. Dans un deuxième temps, nous avons estimé nécessaire d'entrer plus en détail dans l'exposé des projets en cours de réalisation et sur le point d'aboutir. Ces derniers visent à faciliter le remplissage de la déclaration d'impôt, au moyen d'un CD-rom ou d'un programme à télécharger via Internet, ainsi qu'à moderniser la taxation, par le recours à de nouveaux outils informatiques. Le troisième volet est consacré à la réorganisation en cours au sein du Service des contributions et de l'office de perception. Enfin, il s'agit d'informer le Grand Conseil sur notre vision à plus long terme, au-delà de la présente législature, et sur les ressources qu'il conviendra de mobiliser pour la réalisation d'objectifs plus ambitieux, non seulement pour améliorer le rendement de l'impôt, mais encore pour améliorer et simplifier les relations entre le fisc et les contribuables.

1. UNE REFORME EN ROUTE

Alors même que le rapport d'information 05.036 était en cours de rédaction, le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) – ci-après le département – était à l'œuvre avec ses services, pour passer en revue l'ensemble des procédures dans les différents secteurs de l'impôt (taxation et perception) et mettre en exergue celles susceptibles de modifications, synonyme de meilleure productivité et de

simplifications. Il s'est agi aussi d'appréhender le thème de la réorganisation du service et de ses activités en distinguant les actions à entreprendre immédiatement, qui ne nécessitent ni investissements lourds au niveau des ressources humaines, ni dépenses importantes non planifiées, de celles requérant plus de temps et plus d'argent. Une planification temporelle a ainsi été établie en vue de la mise en œuvre de plusieurs projets développés en parallèles.

L'impôt payé par les personnes physiques, y compris l'impôt à la source, représente le 80% du produit des impôts du canton. Pour assurer la taxation de ces contribuables et les diverses tâches qui lui sont directement reliées, le service des contributions engage plus du 75% de ses effectifs. Idem du côté de la perception, où le 80% des forces de travail sont nécessaires pour l'encaissement de l'impôt direct cantonal et communal des personnes physiques, si on exclut le personnel chargé de la perception des amendes et des émoluments de justice. Fort de ce constat, le département a logiquement pris pour option que l'imposition des personnes physique soit au cœur de la réflexion et devienne l'axe central de la réorganisation du service, même si à l'évidence cette opération touchera l'ensemble de l'entité, à plus ou moins brève échéance.

Le département entend mener ses projets à leurs termes en recourant exclusivement aux compétences et à l'expérience de ses collaborateurs-trices. Il tient à éviter le recours à des appuis extérieurs ou des consultants externes, sauf cas très exceptionnels, dans des domaines où ces compétences seraient absentes ou insuffisantes. Au yeux du Conseil d'Etat, la clé du succès réside dans la participation et l'engagement de l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs des entités concernés, quelle que soit la taille du défi à relever. Outre le service des contributions et l'office de perception qui lui sera prochainement rattaché, le service du traitement de l'information, l'office d'organisation et le secrétariat général du département sont impliqués dans cette vaste opération.

Les premiers résultats obtenus, avec la mise en place de mesures simples, peu onéreuses et en deça des limites budgétaires, pour accélérer le rythme de la taxation et améliorer l'encaissement de l'impôt, tendent à confirmer la pertinence de cette vision et encourage le département à poursuivre dans cette voie.

2. RESULTATS INTERMEDIAIRES DES MESURES D'URGENCE

2.1. Taxer plus vite

Le rapport 05.036 énonce une série de mesures, directement applicables, destinées à accélérer le processus de la taxation et à améliorer le rendement de l'impôt. Il s'agissait notamment de:

– limiter strictement les délais de dépôt des déclarations;
– réduire le délai de production des pièces justificatives;
– taxer plus rapidement et d'office si nécessaire;
– traiter en priorité les déclarations fiscales des contribuables en demeure;
– accélérer le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dix-huit mois après la prise en considération de ce rapport par votre Autorité, le bilan des premières mesures mises en œuvre est positif: ajoutés aux dispositions adoptées en matière de perception, le raccourcissement de certains délais, l'accélération de la taxation et le refus des prolongations du délai de retour des déclarations d'impôt aux contribuables en demeure produisent des effets significatifs sur l'encaissement de l'impôt et améliorent sensiblement la trésorerie.

Moyennant une série d'adaptations des procédures, l'expédition des déclarations d'impôt et leur délai de retour ont été avancés de deux semaines environ, dès 2005. L'horaire de travail d'une partie des collaborateurs-trices du Service a été annualisé, avec leur accord, pour absorber les gros volumes de déclarations en retour entre les mois de février et mai. Le début des opérations de taxation étant également intervenu deux à trois semaines plus tôt, une avance sensible a été prise pour l'expédition des notifications de taxation et des bordereaux soldes de l'impôt de l'année précédente. Ainsi, les offices de perception ont pu intervenir plus vite auprès des mauvais payeurs, qu'il s'agisse de la gestion des procédures d'arrangements de paiements, de l'envoi des rappels et sommations ou du transferts des dossiers d'arriérés d'impôt à l'office du contentieux pour l'ouverture de poursuites.

A titre de comparaison, au cours des trois dernières années, le nombre de contribuables taxés le 30 juin a évolué en chiffres ronds comme suit: 41.000 en 2004, 43.000 et 2005 et 50.000 en 2006. Cet accroissement de près de 20% du nombre de contribuables taxés à mi-parcours de la période de taxation (ou 10% du total des contribuables) a aussi permis de mieux étaler dans le temps la taxation et de laisser davantage de disponibilité aux taxateurs-trices pour l'examen des cas plus complexes. Il en résulte un gain de productivité qui contribue à améliorer le rendement de l'impôt de manière décisive.

La mobilisation des ressources au niveau de la taxation a cependant aussi ses limites. A l'évidence, il ne sera plus possible d'accélérer davantage le rythme de la taxation, sans prendre de sérieux risques au niveau de la qualité des contrôles et du respect du principe de l'égalité de traitement entre les contribuables. A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a manifesté sa volonté d'améliorer la qualité de la taxation et de renforcer les contrôles. De nouveaux outils basés sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication devront être conçus et mis en place. Il en est ainsi d'une aide informatique pour le remplissage de la déclaration d'impôt qui sera offerte dès 2008 aux contribuables et aux mandataires fiscaux, qui améliorera la fiabilité du traitement des données et contribuera à une simplification des contrôles. De plus la réalisation d'un logiciel de taxation automatique ou semi-automatique, plus généralement connu sous l'expression de "taxation assistée par ordinateur" (TAO) sera de nature à dégager des forces de travail, pour les affecter à d'autres missions.

2.2. Améliorer l'encaissement

Dans les limites de la législation fiscale actuelle et pour faire suite à son rapport du 14 septembre 2005, le Conseil d'Etat a adopté plusieurs mesures urgentes visant à renforcer le secteur de la perception:

– augmentation du taux de l'intérêt moratoire, pour les contribuables négligents, n'ayant pas demandé d'arrangement de paiement à leur office de perception;

– envoi d'un rappel ciblé pour toutes les tranches impayées;

– modification des règles concernant les facilités de paiement;

– application de l'intérêt compensatoire à charge des personnes physiques.

Ce dispositif a été complété par cinq autres mesures portant sur:

– le suivi du paiement des impôts personnel des membres du Grand Conseil;

– le suivi du paiement des impôts personnels des fonctionnaires cantonaux;

– l'adoption de nouvelles règles de gestion des demandes de remises;

– l'amélioration ainsi que l'intensification de la communication inhérente aux paramètres importants de l'activité de perception;

– la sensibilisation des mandataires fiscaux aux problèmes posés par la perception;

– le refus de prolonger le délai de dépôt de la déclaration d'impôt des contribuables ayant négligé le paiement de leurs acomptes, pour des sommes élevées.

a) Augmentation du taux de l'intérêt moratoire

L'intérêt moratoire est ancré à l'article 235 LCdir. Il correspond à une compensation financière due par un contribuable pour non-paiement ou paiement partiel, à l'échéance des tranches, du décompte final provisoire ou final. Cet intérêt vise à assurer l'équité entre les contribuables.

Dès le 1er janvier 2006, un taux d'intérêt moratoire à 10% par an est appliqué aux créances fiscales 2006 et futures. Les années fiscales 2005 et antérieures restent cependant soumises au calcul d'un intérêt moratoire à 4.5% par an. Dans le cadre de l'octroi de facilités de paiement à un contribuable, le taux de l'intérêt moratoire appliqué à la créance en suspens passe quant à lui de 10% à 4.5%. Le taux d'intérêt moratoire réduit est appliqué de l'ouverture d'un arrangement de paiement à sa clôture, pour autant qu'il soit respecté du premier au dernier jour.

La pleine dimension de l'efficacité de cette mesure pourra être évaluée à l'aune des paiements enregistrés pour les années fiscales 2008 et 2009. En effet, à ce jour, l'augmentation de l'intérêt moratoire a fait l'objet de campagnes d'information; il n'a encore jamais été facturé. Tout au long des années 2007 et 2008, les contribuables qui accumuleront un retard, dans le paiement de leurs tranches ou de leur décompte final 2006, verront leur facture fiscale s'alourdir pour la première fois l'intérêt moratoire au taux de 10%.

De manière empirique, l'office de perception observe que le paiement d'une facture d'intérêts élevée, à une échéance donnée, permet au contribuable de prendre pleinement conscience des conséquences du retard pris pour l'acquittement régulier de ses charges fiscales selon les échéances initiales.

b) Envoi d'un rappel ciblé pour les tranches impayées

Au début des années 2006 et 2007, en cas d'absence de paiement des tranches d'impôt ou de paiement partiel, les contribuables avec des arriérés les plus importants ont reçu un rappel, adressé conjointement par les offices de taxation et de perception. Les résultats de cette action se sont avérés décevants. Une nouvelle démarche a été entreprise, signalant que le non-paiement de l'impôt entraînerait le refus automatique de toute prolongation de délai pour le dépôt des déclarations d'impôt et qu'il pourrait être suivi, le cas échéant de taxations d'office. Très rapidement, des sommes importantes ont été encaissées.

Cette pratique sera poursuivie et affinée: elle se révèle particulièrement efficace en cas de taxations d'office. Elle requiert néanmoins un suivi personnalisé des dossiers, une attention de tous les instants et une étroite coordination entre les processus de taxation et de perception.

c) Modification des règles concernant les facilités de paiement

Cette mesure est en vigueur depuis le 1er juillet 2006. Elle consiste à:

– limiter la période d'assainissement à 4 ans, dès la première échéance de paiement de l'arriéré;

– assainir le retard par une majoration des tranches de l'impôt courant d'au minimum 20% par mois, avec douze voire treize paiements égaux par année, selon que le contribuable bénéficie d'un treizième salaire ou non;

– plafonner à 30.000 francs le montant total d'impôt cantonal et communal dû pour l'octroi d'un arrangement de paiement (tranches de l'année fiscale courante comprises), tout contribuable avec un retard supérieur à 30.000 francs devant au préalable réduire sa dette fiscale au moins à ce montant pour bénéficier d'un éventuel arrangement;

– refuser tout arrangement de paiement dans le cadre d'une taxation d'office rendue par le service des contributions.

L'application de paramètres de gestion plus rigoureux pour les facilités de paiement permet d'assurer un meilleur suivi des dossiers de contribuables avec des créances d'impôts en souffrance. Le rythme d'assainissement est plus élevé que par le passé et l'appui fourni aux contribuables en difficultés par les offices de perception plus profitable.

d) Application de l'intérêt compensatoire à charge des personnes physiques

L'intérêt compensatoire prévu à l'article 234 LCdir est inclus dans le décompte final. Il est versé au contribuable sur les montants d'impôts perçus en trop depuis leur paiement jusqu'au décompte final. Il est à charge du contribuable sur les montants d'impôts dus sur la base de la taxation définitive, à compter du terme général d'échéance.

Cet intérêt est appliqué pour la première fois durant l'année 2007, pour la période fiscale 2006. L'efficacité de cette mesure ne peut dès lors pas encore être évaluée au moment où nous rédigeons le présent rapport. Le terme général d'échéance de la l'année fiscale 2006 est fixé au 31 mars 2007. Le décompte intermédiaire de cette période fiscale a été envoyé aux contribuables à fin janvier 2007, accompagné d'une information sur l'intérêt compensatoire et la manière de l'appréhender. Pour leur permettre d'effectuer d'éventuels versements complémentaires, un bulletin de versement vierge était joint à ce décompte. La fixation d'un taux d'intérêt compensatoire à 4.5% par an devrait contribuer à inciter la population à payer la totalité de la charge fiscale annuelle supputée au terme général d'échéance. Comme pour l'intérêt moratoire, il faut attendre les années 2008 - 2009 pour tirer d'un bilan sur l'efficacité de cette mesure.

e) Suivi du paiement des charges fiscales par les députés cantonaux et les fonctionnaires

Cette action a été économiquement profitable, autant en ce qui concerne les députés que les hauts fonctionnaires. Les situations ouvertes ont été régularisées ou ont fait l'objet d'arrangements avec les personnes concernées, comme elles y avaient été invitées. Cette démarche sera poursuivie tout au long de l'année 2007, afin de régler les cas ouverts au sein de la fonction publique.

Parmi les mesures ci-dessus, la hausse du taux d'intérêt moratoire, l'introduction de l'intérêt compensatoire à charge des contribuables personnes physiques et la nouvelle

procédure en matière de facilités de paiements ont influencé positivement la manière dont les contribuables se sont acquittés du paiement de leurs tranches d'impôt en 2006. Comme indiqué en page 12 du rapport du Conseil d'Etat sur les comptes 2006, cela s'est traduit par une amélioration du taux d'encaissement des créances fiscales. On peut estimer à quelque 18 millions de francs les liquidités supplémentaires encaissées par l'Etat au titre de l'impôt direct des personnes physiques.

2.3. Autres mesures

Les dernières dispositions prises en matière de perception, viennent compléter les mesures urgentes rappelées ci-dessus. Elle concernent l'amélioration et l'intensification de la communication pour tout ce qui concerne l'activité de perception de l'impôt, la sensibilisation des mandataires fiscaux aux problèmes posés par la perception et enfin de nouvelles règles de gestion des demandes de remises en cours d'élaboration.

Améliorer la qualité de la communication avec les contribuables

A ce titre, il s'agit tout d'abord de poursuivre les efforts de communication déjà entrepris, comme par exemple au moyen des petites brochures illustrées récentes sur les intérêts moratoire et compensatoire.

Sur un autre plan, le constat étant que chaque année, entre la fin du mois de janvier et la mi-mars, de nombreux contribuables rencontrent des difficultés à joindre par téléphone le service des contributions, respectivement l'office de perception, des dispositions seront prises pour remédier à ces inconvénients. Cette période est particulièrement chargée en envois de toutes sortes, suscitant de légitimes questions et demandes diverses de la population. En quelques semaines, les contribuables reçoivent en effet le premier lot de tranches d'impôt de l'année courante, le décompte intermédiaire de l'impôt de l'année précédente, leur déclaration d'impôt et enfin le bordereau provisoire de l'impôt fédéral direct. Ceci sans compter que les personnes taxées en fin d'année reçoivent en plus leurs notifications de taxation pour l'impôt cantonal et communal, celle pour l'impôt fédéral direct et les décomptes définitifs d'impôt de l'année antérieure, ajoutant ainsi à la confusion qui touche de nombreux contribuables.

Avec une dizaine de collaborateurs-trices au sein des autorités de taxation et de perception, chargés de répondre aux appels téléphoniques, on ne parvient à absorber au maximum que 300 appels téléphoniques par jour ouvrable, ce qui est manifestement insuffisant durant cette période.

Dans la perspective de la fusion de la taxation et de la perception, ainsi que dans l'optique de la future mise à disposition du CD-rom pour le remplissage de la déclaration d'impôt, il s'agit de mettre en place une stratégie efficace pour améliorer la disponibilité téléphonique des offices de taxation et de perception. Aussi, diverses solutions sont-elles actuellement à l'examen.

– Une campagne d'information et de présentation du CD-rom ou du programme à télécharger sera organisée. Des séances d'information, organisées par district, sont prévues entre la mi-janvier et la mi-février 2008, soit immédiatement avant le début de la taxation, avec la participation de spécialistes de la taxation, de la perception, et un technicien pour les aspects informatiques. Les séances se dérouleront en deux parties: la première sera consacrée à une démonstration du logiciel avec présentation d'un exemple et la seconde réservée aux questions fiscales.

– Une permanence téléphonique étendue durant cette période est en outre à l'étude. On prévoit en particulier d'ouvrir une douzaine de lignes téléphoniques supplémentaires,

quelques jours par semaines et à certaines heures: pause de midi et le soir jusqu'à 20h par exemple. Les experts, responsables de la taxation, seront associés directement à cette opération, en renfort des personnes travaillant habituellement aux réception. Pour les collaborateurs-trices qui fourniront cet effort particulier, il s'agira de leur offrir une compensation, par exemple sous forme de congé, mais dont les modalités restent à définir.

Remises d'impôts

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de souligner à quelle point les décisions, en matière de remises d'impôts, sont très difficiles à prendre. Il n'est en effet pas aisé de définir à quelles conditions il devient possible d'annuler purement et simplement une dette d'impôts en regard des efforts qu'accomplissent de nombreux contribuables pour s'acquitter de leurs obligations fiscales, tout particulièrement ceux dont les conditions de vie sont modestes, pour ne pas dire précaires.

Le règlement concernant le traitement des demandes en remise des impôts directs, cantonal et communal, du 1er novembre 2000, fait référence aux frais d'entretien déterminés selon les normes pour le calcul de l'aide matérielle au sens de la législation cantonale en matière d'action sociale. Les normes actuelles sont celles qui fixaient les besoins d'entretien au moment de l'adoption de ce règlement, en novembre 2000, tout en retenant les nouveaux montants qui ont pu être arrêtés depuis lors à ce titre.

Les éventuels suppléments qui ont pu être ajoutés par la suite à ces normes pour le calcul de l'aide matérielle, comme le supplément d'intégration, ne sont pas pris en considération. En effet, ces montants supplémentaires trouvent une justification sous l'angle de la politique sociale mais non pas pour déterminer si le contribuable est "tombé dans le dénuement" et ne pourrait payer ses impôts "sans que cela entraîne pour lui des conséquences très dures", pour reprendre les termes de l'art. 242 al. 1, LCdir.

Ainsi, les charges sont arrêtées sur la base de l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle auxquelles est ajouté le supplément mensuel en cas de présence d'un enfant à charge. A ces montants sont bien également ajoutés le loyer, la part de la prime d'assurance maladie qui incombe au contribuable ainsi que les éventuels frais de déplacement. Il n'est bien sûr pas possible de prendre d'autres charges que celles effectives au moment où la demande est formulée. Par contre, s'agissant du revenu, sont considérées les ressources en rapport avec l'année fiscale concernée en partant du principe qu'une personne qui avait des difficultés à s'acquitter de ses impôts pendant cette année-là, n'a pas augmenté ses charges ultérieurement.

Afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, le Conseil d'Etat n'exclut pas que ces critères puissent être revus à l'avenir afin de mieux appréhender ce que sont "le dénuement" et "les conséquences très dures", mentionnés dans l'article précité.

3. GAGNER EN PRODUCTIVITE AVEC LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

3.1. Simplifier le traitement des demandes de prolongation de délais

Chaque année, environ le tiers des contribuables demandent une prolongation de délai, pour le retour de leur déclaration d'impôt. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de requêtes sollicitées par des mandataires fiscaux, dont on ne saurait raisonnablement exiger d'eux qu'ils déposent l'intégralité des déclarations d'impôt de leurs mandants à l'échéance du délai légal, aux alentours du 20 février.

Le traitement des demandes de prolongations de délais engendre un travail administratif conséquent au service des contributions, malgré certaines simplifications instaurées depuis quelques années, telle que la gestion par exception, à partir des fichiers des clients de chaque mandataire de la période fiscale précédente.

Dès 2007, pour autant qu'ils disposent d'un abonnement au Guichet unique, les contribuables qui remplissent eux-mêmes leur déclaration d'impôt, n'ont plus besoin d'adresser une demande par écrit au Service des contributions. Il peuvent déjà par ce canal, demander une prolongation de délai de manière simplifiée. Plus simple et moins onéreuse que la voie usuelle, de par la suppression du papier et la diminution du courrier, cette fonctionnalité ne concerne pour l'heure qu'un nombre restreint de contribuables. Plus intéressante du point de vue de la gestion administrative, parce qu'elle touchera un beaucoup plus grand nombre de contribuables, cette possibilité sera offerte dès le début de 2008 aux mandataires fiscaux pour les demandes groupées de prolongations de délais de retour des déclarations d'impôt 2007 de leurs clients.

3.2. La déclaration électronique: simplifier le processus de taxation, faciliter la tâche du contribuable

La taxation des contribuables est partiellement informatisée dans le canton, depuis 1998 déjà. C'est ainsi que les déclarations d'impôt sont lues électroniquement au moyen d'un scanner et que les données sont directement intégrées dans la base de données et l'outil de taxation. Toutefois, l'outil est incomplet: les données figurant dans les annexes de la déclaration fiscale ne sont pas enregistrées dans la base informatique de données. Les experts chargés de ce travail n'effectuent donc plus leurs corrections dans les déclarations d'impôt elles-mêmes, sauf dans les annexes lorsqu'elles comportent des erreurs.

La méthode de travail est en quelque sorte hybride: manuelle classique pour les annexes, d'un côté, informatique via le poste de travail (PC) de l'autre, pour le traitement des données de la déclaration d'impôt. C'est la raison pour laquelle les taxateurs-trices ont en permanence sous les yeux les dossiers et l'ensemble des documents papiers nécessaires aux contrôles et aux corrections (certificats, attestations, relevés, etc.).

En 1998, le canton de Neuchâtel était le précurseur au plan suisse en matière de reconnaissance électronique de caractères et de traitement des données par informatique. Force est de constater qu'il a pris un certain retard dans la mise à disposition d'une aide informatique au remplissage de la déclaration d'impôt. Une rapide enquête menée auprès des cantons romands et de Berne a révélé que le nombre de contribuables qui recourent à ces supports s'accroît régulièrement d'année en année. Dans ces cantons, un support informatique a été mis à disposition de la population entre 2001 et 2004, soit au moyen d'un CD-rom, soit par un programme à télécharger via Internet. Le taux d'utilisation de ce support atteindrait en moyenne environ 50% en 2006. Ainsi, dans le canton de Vaud, on estime que 200.000 contribuables sur un total de 380'000 utilisent la voie électronique pour remplir leur déclaration. Signalons au passage que l'administration fiscale vaudoise aurait ainsi économisé 200.000 francs de papier!

Pour réaliser ce projet, la déclaration d'impôt que les contribuables neuchâtelois connaissent depuis 1998 sera remaniée, principalement au niveau des annexes. Les nouveaux formulaires seront adaptés de sorte que, dans une phase ultérieure de développement, toutes les rubriques des annexes, puissent également être enregistrées dans la base de données et directement accessibles par les taxateurs-trices ou pour la TAO.

Avec l'appui du Service du traitement de l'information, le département a comparé les solutions adoptées par plusieurs cantons; il a étudié les expériences réalisées; il a évalué plusieurs offres de produits disponibles sur le marché. Les éléments d'appréciation qui ont été ainsi recueillis l'ont amené à confier à une société externe, spécialisée dans ce genre de produits informatiques, le mandat de développer le programme qui permettra de remplir électroniquement les déclarations d'impôt 2007. Le support technique du logiciel qui sera mis à disposition des contribuables sera choisi prochainement ; il s'agira soit d'un CD-rom ou d'un téléchargement par Internet, voire les deux.

Concrètement, les personnes privées domiciliées dans le canton pourront remplir leur déclaration d'impôt et les annexes à l'aide de ce logiciel. Ils devront ensuite imprimer les documents, les insérer dans leur déclaration d'impôt d'origine, qui servira de fourre d'expédition, et renvoyer le tout au srvice des contributions, avec les pièces justificatives. Pour le contribuable, le remplissage de la déclaration d'impôt sera sensiblement facilité, de par la simplicité d'utilisation du logiciel. Il sera guidé à travers les rubriques de la déclaration d'impôt et de ses annexes; toutes les indications qui lui sont nécessaires seront mises à sa disposition, sans recourir aux directives. Les risques d'erreurs seront encore réduits par des calculs bien entendu automatisés.

Le service des contributions profitera lui aussi des avantages de ce produit, surtout pour l'enregistrement des données. Au moment où le contribuable éditera sa déclaration d'impôt sur son imprimante, un code-barres à deux dimensions apparaîtra, comprenant l'ensemble des données nécessaires à sa taxation. Outres ses coordonnées personnelles, figureront dans le détail tous ses éléments imposables de revenu et de fortune, et les déductions auxquelles il a droit. La lecture optique du code-barres, au moyen d'un laser est d'une fiabilité quasi absolue: un temps de travail appréciable sera ainsi économisé par rapport au système actuel de reconnaissance électronique des caractères. Pour rappel, ce dernier exige, après le scannage des déclarations d'impôt, une opération complémentaire très gourmande en temps: le vidéo-codage qui est une intervention manuelle destinée à corriger les erreurs de lecture à l'écran. Sur le plan de la logistique, le service des contributions devra, dans un premier temps, gérer deux flux parallèles de gestion des documents : déclarations d'impôt traditionnelles d'un côté, e-déclaration de l'autre. A terme, toutefois, on peut escompter des gains de productivité supplémentaires, liés à l'augmentation du nombre de contribuables recourant au nouvel outil informatique. Des campagnes de communication et d'information sont prévues pour accompagner l'introduction de ces outils et inciter les contribuables à abandonner le papier pour les nouvelles technologies.

Cette aide informatique se présentera sous deux formes : l'une pour les particuliers et leur déclaration d'impôt personnelle ; l'autre pour les mandataires fiscaux et celles de leurs client-e-s. A l'aide de ce logiciel, le contribuable particulier aura la possibilité de remplir au maximum 5 déclarations d'impôt, alors que le nombre n'est pas limité avec les programmes destinés aux professionnels.

Actuellement déjà, la plupart des mandataires fiscaux utilisent des programmes informatiques pour remplir les déclarations d'impôt de leur mandants, programmes développées et commercialisés par des entreprises privées. Le département n'entend pas s'immiscer dans ce marché, ni faire concurrence aux fournisseurs privés, dont les programmes sont d'excellente qualité. Il vise plutôt un partenariat avec les quelques sociétés qui offrent aujourd'hui déjà des logiciels de remplissage des déclarations aux professionnels.

Les nouveaux formulaires de déclarations d'impôt et des annexes, les paramètres d'impression des documents, ainsi que les codes-barrres, pour la reprise des données dans le système de taxation, seront à disposition des entreprises en question cette année encore. Les nouvelles versions de ces programmes seront également proposées aux clients, au plus tard au début de 2008, pour les déclarations d'impôt de 2007.

3.3. Vers l'automatisation de la taxation

Outre les programmes offert aux contribuables pour remplir électroniquement leurs documents fiscaux, certains cantons ont récemment mis en exploitation des systèmes de taxation partiellement ou entièrement automatisés. Comme les situations personnelles, familiales et professionnelles de nombreux contribuables varient peu d'une période fiscale à l'autre, il est possible, avec les outils informatiques récents et performants, de supprimer une partie des contrôles effectués par les taxateurs et de les remplacer par un système automatique, requérant une intervention humaine réduite.

L'actuel outil informatique de taxation, le "Système intégré pour la taxation des personnes physiques (SIPP)" est en exploitation depuis 1998. Au fil des ans, de nouvelles fonctionnalités ont été greffées sur ce programme, dont les performances et la fiabilité ont été sensiblement améliorées. Aujourd'hui, il répond encore largement aux besoins de la taxation. Le SIPP a été réalisé au moyen d'outils de développement, qui ont eux-mêmes évolués depuis leur mise à disposition des informaticiens. Par conséquent, il peut encore inclure certaines extensions, dont en particulier, une première phase de taxation automatique ou taxation assistée par ordinateur (TAO).

La réalisation de la TAO a été conçue en deux phases : la première porte sur le contenu de la déclaration d'impôt et est en production dès cette année; la seconde, plus étoffée, inclut d'autres données, dont principalement les annexes de la déclaration d'impôt. Plus complexe, cette seconde étape est envisagée pour 2011 ou 2012 au plus tard.

Deux raisons ont dicté ce développement. La première est d'ordre financier. Il ressort des évaluations faites au sein des services, que la première phase du réalisation de la TAO ne requiert que des investissements mineurs et qu'elle peut être sans autre financée dans le cadre des budgets ordinaires de fonctionnement, sans crédits complémentaires. La seconde, au contraire, requerra des moyens sensiblement plus conséquents car le programme actuel de taxation n'est pas conçu pour supporter une migration de cette ampleur. Il s'agira donc de mettre sur pied une nouvel outil de taxation, plus évolué qu'aujourd'hui, incorporant les nouvelles fonctionnalités indispensables au déploiement de la seconde étape de la TAO. L'étude en cours comprend une évaluation de la dépense nécessaire à cette future réalisation. Votre Conseil sera dès lors saisi d'une demande de crédit d'investissement concrète au début 2008.

La seconde raison réside dans le fait que le service des contributions est en pleine réorganisation, d'une part, pour mieux intégrer les processus de taxation et de perception, d'autre part, pour créer une structure d'organisation plus souple, justement en prévision de la TAO. Par ailleurs, le service entend introduire à court terme un certain nombre de mesures visant à faciliter encore la communication avec les contribuables et à offrir à ses collaborateurs-trices des conditions travail attractives et novatrices, à l'image du travail à domicile, comme nous le verrons plus bas.

a) Recueillir des expériences pour demain

Concrètement, le premier module de TAO est en exploitation depuis le début de la taxation 2006. Mais c'est avant tout une phase expérimentale, puisque l'efficacité et la fiabilité du logiciel sont vérifiées par les taxateurs, qui procèdent au contrôle des déclarations d'impôt, simultanément pour chaque taxation automatique, proposée par le système. Dès lors, il ne s'agit pas d'atteindre des gains de temps et de productivité importants, cette année déjà, mais de recueillir des expériences qui permettront d'ajuster le système pour les taxations 2007 en 2008.

Pour cette phase expérimentale, ne sont pris en considération que les éléments de la déclaration d'impôt elle-même, à l'exclusion du détail des rubriques figurant dans les annexes. Le recours à la TAO se limite donc à des cas relativement simples, pour lesquels les annexes ne comportent que peu d'éléments de revenu ou de déductions. Il s'agit aussi de taxations de contribuables pour lesquels la facture fiscale est relativement modeste. Néanmoins, en fonction des règles de gestion adoptées et d'après les tests réalisés grandeur nature sur une période fiscale donnée ce sont plus de 10.000 taxations qui pourront être traitées de cette façon pratiquement sans aucune intervention humaine.

La taxation automatique n'étant, par définition, pas tout à fait aussi précise que la taxation traditionnelle faite par un expert, il faut s'attendre à des différences, certes minimes, entre les factures fiscales établies à partir de l'une ou l'autre des deux méthodes. Les tests ont à ce propos démontré que les taxations "manuelles" sont en moyenne un peu plus élevées que les taxations automatiques. En effet, l'intervention humaine permet de corriger de menues erreurs, commises par le contribuable, qui passent inaperçues au niveau de la TAO. On pourrait affiner le système pour diminuer encore le risque. Mais on réduirait d'autant le nombre de cas susceptibles d'être traités automatiquement.

La TAO peut donc entraîner un manque à gagner de quelques francs, en moyenne. Ce risque, que le service est en train d'estimer avec précision, est acceptable s'il permet de réaliser en contrepartie des gains de productivité, ceci dans le respect des bases légales et du principe de l'égalité de traitement entre les contribuables.

C'est durant les années 2007 et 2008 que ces évaluations seront faites précisément. Ces mesures seront particulièrement utiles pour, d'une part, apprécier les possibilités d'affecter une partie des forces de travail à d'autres tâches de contrôles et améliorer le rendement de l'impôt et, d'autre part, délimiter les contours de la seconde étape de la taxation automatique, prévue à l'horizon 2011. Ce bilan permettra au département et au Conseil d'Etat, d'ajuster sa planification des projets futurs dans le domaine de l'impôt.

4. QUELLES REFORMES TECHNOLOGIQUES POUR L'IMPOT?

4.1. Un outil de taxation nouveau pour une automatisation renforcée…

La réalisation de la seconde étape de la TAO nécessite au préalable le développement d'une nouvelle application pour la taxation. Comme indiqué, le système actuel ne permet de gérer que les données reprises de la déclaration d'impôt, sans les annexes. Or ces informations sont indispensables, pour une taxation automatique plus complète et plus étoffée, permettant de traiter de la sorte le plus grand nombre possible de déclarations d'impôt.

Considérant de plus que tous les contribuables ne vont pas utiliser l'outil informatique pour remplir leur obligation fiscale et que le service devra, durant de nombreuses années encore, absorber une quantité importante de déclarations remplies traditionnellement, il faudra bien le doter des moyens nécessaires pour l'enregistrement de toutes les informations requises (déclaration et annexes). En effet, seule la déclaration remplie avec ce support informatique, dans ses deux versions "individuelle" et "mandataire", comportera le code-barres avec l'ensemble des données, susceptible d'être lu aisément au moyen d'un système laser.

Pour toutes les autres déclarations d'impôt, le traitement des documents papiers pour l'enregistrement de ces données supplémentaires par lecture optique, requerra davantage d'espace de travail qu'actuellement, notamment pour le tri et la constitution des dossiers. Les visites effectuées auprès d'autres administrations fiscales cantonales,

qui ont déjà franchi le pas, démontrent l'exactitude de ce constat. La réflexion en cours prend donc en considération l'ensemble des besoins à ce niveau et s'inscrit dans la restructuration du service dans son ensemble.

4.2. …basée sur une communication continue avec le contribuable ou e-déclaration

Il s'agit ici également d'une vision future, à l'horizon 2011-2012, visant une diminution progressive du papier, voire même sa suppression, du moins pour tous les dossiers fiscaux courants. Tout comme la 2e étape de la TAO, à laquelle il est lié, ce projet nécessitera de nouveaux développements informatiques, non seulement au niveau de l'outil de taxation, mais aussi à celui du Guichet Unique, puisque c'est par ce canal que les contribuables, respectivement les mandataires fiscaux, transféreront les données de leurs déclarations d'impôt, plutôt que d'éditer et envoyer des documents papiers à partir de leur domicile.

Avec ce système, le contribuable n'aurait plus adresser à l'administration que certains documents (attestations, factures, pièces justificatives et autres) et uniquement lorsque cela sera nécessaire. Un pas supplémentaire sera franchi, lorsque par exemple les employeurs ou les institutions de prévoyance, qui ont déjà l'obligation légale de remettre à l'autorité fiscale une attestation sur les prestations servies, pourront le faire en ligne, par transferts de fichiers informatiques des salaires et des rentes. On peut aussi imaginer que le contribuable donne l'autorisation à sa banque de transmettre directement à l'autorité fiscale ses relevés de titres et comptes bancaires, le dispensant du même coup de devoir remplir l'actuel état des titres annexé à la déclaration d'impôt.

Chaque année, outre les déclarations d'impôts et leurs annexes, le service des contributions réceptionne des centaines de milliers de documents et fiches d'information de toute sortes, qui lui sont nécessaires pour la taxation. Ces documents papiers sont minutieusement triés, référencés et insérés dans les dossiers fiscaux des contribuables. Ce sont ainsi des milliers d'heures de travail consacrées à ces travaux de tri, de recherche et de classement. Le remplacement de ces documents par la transmission de fichiers de données informatiques permettra de réaliser une économie de temps précieuse, qui pourra être affectée à d'autres tâches.

On l'aura constaté, ces développements successifs conduiront progressivement à une simplification de la taxation et à une automatisation plus large des contrôles et corrections et pour un nombre de plus en plus grand de contribuables. Subsisteront cependant des dossiers fiscaux complexes requérant l'intervention humaine, et l'œil averti de l'expert.

En prenant pour simple hypothèse que par le recours à ces nouvelles technologies, on parvienne progressivement, d'ici quelques années, à traiter pratiquement sans intervention humaine jusqu'à 20% des taxations des contribuables, soit ceux dont les dossiers sont relativement simples et pour lesquels la situation demeure stable d'une période fiscale à l'autre, on libérera l'équivalent de plusieurs postes de travail, actuellement dédiés à divers travaux de logistique ou à de simples contrôles des déclarations d'impôt.

Une évaluation plus précise des gains de productivité à ce niveau est bien entendu prématurée. Comme nous l'avons relevé plus haut, la mise en exploitation de la première phase de la TAO, cette année déjà, permettra une première évaluation concrète des possibilités de transferts de tâches entre les offices du service des contributions.

5. CREDIBILITE, EFFICACITE, DISPONIBILITE: LES MAITRES MOTS D'UNE REORGANISATION

5.1. Des processus centrés sur le contribuable

Le service des contributions est aujourd'hui entré dans une importante phase de restructuration interne. Il s'agit d'abord d'inventorier les lacunes éventuelles en termes d'organisation, de ressources humaines et techniques, ainsi qu'en locaux et surfaces de travail. Cette analyse critique devra aussi mettre en relief le potentiel de rationalisation des activités, les méthodes et moyens pour réaliser des gains de productivité et aussi simplifier et améliorer la communication entre l'administration et les contribuables.

Le service des contributions assume une tâche essentielle. La qualité et la rigueur de ses contrôles, sa disponibilité pour le contribuable, sa capacité d'innovation au double plan technologique et de la gestion des ressources humaines sont au cœur des travaux de réorganisation en cours. Il y va en effet de la crédibilité de l'Etat et de la maîtrise des finances des collectivités publiques dans la durée.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a annoncé dans son rapport 05.036 et dans sa feuille de route qu'il entendait faire de ce domaine l'une des priorités de la législature. Cela signifie que le service sera doté des moyens financiers, technologiques et humains dont il aura besoin qui découleront des restructurations en cours, pour redéfinir certaines prestations, en rationaliser d'autres et réaffecter les ressources disponibles.

5.2. De l'organisation pyramidale à la mise en réseau des compétences…

Dès 2008, le volet fiscal de l'actuel office de perception quittera le service financier pour rejoindre le service des contributions. Ce transfert va de pair avec la mise en place d'une structure plus souple, moins pyramidale et plus matricielle : les offices seront réduits en nombre et décloisonnés. Cette organisation plus plate, basée sur la complémentarité des compétences, permettra d'adapter rapidement le fonctionnement du service aux besoins. Le service des contributions devrait donc comprendre deux ou trois secteurs verticaux, responsables de la taxation des personnes physiques, des personnes morales ou des autres impôts, et des domaines transversaux chargés de tâches spécifiques assumées par des spécialistes, comme la perception pour les cas complexes, l'estimation cadastrale des immeubles, les expertises fiscales, les affaires juridique; etc.

On cherche également par cette voie à libérer des forces de travail, susceptibles de venir étoffer d'autres types d'activité. Au gré des disponibilités, certaines fonctions moins productives seront progressivement remplacées par d'autres requérant davantage de savoir-faire et de connaissances de la fiscalité des personnes physiques et des personnes morales. On peut en conséquence raisonnablement s'attendre à ce que certaines fonctions disparaissent ou du moins voient le nombre de collaborateurs-trices qui les occupent diminuer, pour être remplacées par des postes de nouveaux experts chargés de contrôles spécifiques et approfondis.

5.3. …en passant par le taxateur-percepteur

Dans bien des cantons, l'administration fiscale cantonale regroupe les domaines de la taxation et de la perception de l'impôt. Pour des raisons historiques, ces tâches sont accomplies par des autorités administratives distinctes dans le canton de Neuchâtel. L'idée de réunir au sein d'un même organe administratif tout ce qui touche aux recettes de l'Etat paraissait en effet être la plus rationnelle des solutions pour l'administration.

Mais du point du vue du contribuable, cette organisation n'est plus adaptée: elle veut que l'on s'adresse à un service pour les questions liées à la taxation et à un autre pour tout ce qui touche au paiement de l'impôt. Elle l'est encore moins avec la taxation postnumerando. Dans le système praenumerando, la prise en compte des changements de situations personnelles et des modifications du revenu des contribuables était auparavant assumée par le service des contributions, notamment au travers des taxations intermédiaires; elle s'est déplacée en direction de l'office de perception avec le nouveau système: l'impôt est d'abord encaissé provisoirement, durant la période fiscale, avant que le constat du changement ne soit légalement entériné, au moment de la taxation, avec une année de décalage.

Ainsi, lorsque sa situation se modifie, le contribuable doit-il s'adresser à l'office de perception pour qu'il en soit tenu compte par anticipation, avant sa taxation. Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a décidé, comme il l'a annoncé dans son programme de législature, de donner au citoyen la possibilité de s'adresser au même interlocuteur pour ses questions de paiements de l'impôt et pour celles qui concerne la fixation de ses bases taxables.

A terme, il s'agit de créer une fonction nouvelle de "taxateur-percepteur". Le contribuable aurait ainsi affaire à un seul interlocuteur pour toutes ses questions fiscales, qu'elles concernent la déclaration d'impôt, le changement des tranches, sa taxation, l'éventuel paiement d'un intérêt, etc.

Le rattachement administratif du volet fiscal de l'office de perception au service des contributions est une première phase de cette réorganisation. Cette intégration est prévue par étapes successives. Malgré leurs complémentarités, les métiers de taxateurs et de percepteurs comportent des aspects de spécialisation tels, qu'il n'est pas possible de les marier du jour au lendemain.

Au terme de cette intégration, le service des contributions ne comptera pas uniquement sur des taxateurs-percepteurs pour le traitement de tous les dossiers fiscaux. Des spécialistes des contrôles fiscaux et de la perception resteront nécessaires pour traiter les cas les plus complexes.

Enfin, durant une période transitoire, les deux entités, quoique regroupées au plan administratif, continueront de travailler sous des toits différents puisqu'elles sont logées à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds. Rappelons encore que la perception n'est pas totalement cantonale puisque Neuchâtel et Colombier disposent encore de services communaux. Ces contraintes ralentissent l'intégration complète des deux domaines et l'arrivée des taxateurs-percepteurs, à moins de procéder rapidement à une cantonalisation d'ensemble de ce domaine et à consentir des investissements pour concentrer tout le domaine de l'impôt sur un seul site.

5.4. Renforcer les contrôles et les expertises: un investissement rentable

En 2006, l'accent a été mis sur les mauvais payeurs, avec l'adoption de toute une série de mesures visant à mieux faire rentrer l'impôt dans les caisses de l'Etat. D'autres dispositions seront prises rapidement pour renforcer quelques secteurs clés. L'expérience démontre en effet que l'engagement de nouveaux experts est un investissement "rentable" pour les collectivités et qu'il constitue un excellent moyen de renforcer la lutte contre la fraude fiscale. L'accroissement des expertises auprès d'entreprises est de nature à réaliser cet objectif, mais pas seulement. D'autres investigations peuvent et doivent être menées pour assurer une application équitable de la loi et assurer un meilleur rendement de l'impôt. Dans cette réflexion, nous devons cependant prendre en considération le fait qu'un expert fiscal expérimenté est rarement

disponible sur le marché de l'emploi et que le temps nécessaire à sa formation pour la taxation et les expertises fiscales est d'au moins deux ans.

Par exemple, il s'agira de libérer des ressources pour effectuer des contrôles sur des prestations salariales et autres avantages de toutes sortes que certaines entreprises dispensent à leurs cadres et collaborateurs. On pense ici à la mise à disposition de véhicules d'entreprise, à la prise en charge de primes d'assurances ou de l'impôt à la source, etc.. Il conviendra aussi d'effectuer des vérifications périodiques des règlements convenus avec l'autorité fiscale, en matière d'octroi d'indemnités forfaitaires de frais de représentations. Des actions ciblées au niveau des contrôles des comptes de gérances immobiliers sont aussi de nature à améliorer le rendement de l'impôt.

Ces quelques exemples montrent à quel point la tâche est importante et les domaines d'activité multiples. Les expertises fiscales dans les entreprises, non limitées aux seules personnes morales, mais concernant aussi les autres formes d'entreprises, raisons individuelles ou sociétés de personnes, figurent bien entendu au rang des priorités sur cette liste des tâches à développer ou à consolider.

5.5. Une campagne pour vérifier les domiciles fiscaux

Un autre thème de préoccupation, auquel le département entend engager des moyens, c'est celui des domiciles fiscaux. En collaboration avec la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, une étude est actuellement menée pour vérifier si l'impôt influence les flux migratoires, les arrivées et les départs de contribuables dans et hors du canton. En parallèle à cette analyse, le service des contributions entreprendra une campagne de vérification des domiciles fiscaux. On constate en effet que certains contribuables qui prétendent avoir élu domicile ailleurs, après le retrait de leurs papiers d'origine de leur commune et le dépôt à la place de simples déclarations de domicile, continuent de travailler et de résider dans le canton. Les faits démontrent parfois qu'ils y disposent toujours du même foyer d'habitation et que le soi-disant nouveau domicile est purement fictif ou simplement un lieu de résidence secondaire, ne justifiant en aucun cas un assujettissement illimité à l'impôt. A l'inverse, certains contribuables qui exercent leur activité dans le canton n'ont pas annoncé leur arrivée, alors qu'ils sont bel et bien établis dans des logements loués et meublés par leur soins, ces mêmes personnes prétendant avoir conservé leur domicile ailleurs, dans d'autres cantons.

Dans ces situations, le fardeau de la preuve incombant bien entendu à l'administration, celle-ci doit procéder à des enquêtes minutieuses pour réunir un faisceau de présomptions, sinon de preuves, permettant de soutenir devant les tribunaux, que telle personne n'a pas réellement renoncé à son domicile ou que telle autre a noué des relations étroites et prépondérantes dans le canton, pour en faire le centre de ses intérêts vitaux et personnels, au sens de la loi, et que cette personne devrait en conséquence figurer au registre des contribuables de notre canton.

5.6. La gestion des ressources humaines: réussir les réformes, préparer l'avenir

Pour l'accomplissement de ses divers travaux de contrôles et de taxation, le service des contributions dispose de personnel spécialisé dans les différents domaines de l'impôt. Au fil du temps, la législation fiscale s'est "enrichie" de dispositions diverses et variées, dont certaines sont bien éloignées du but premier de l'impôt. Le cadre juridique extra-fiscal s'est lui aussi également progressivement étoffé, avec des dispositions particulière ayant des effets sur la fiscalité et dont il faut tenir compte: droit de la prévoyance, droit des fondations, droit civil, droit foncier, accords internationaux, etc. La doctrine et la jurisprudence de leurs côtés ont apporté des réponses souvent complexes à des questions que la fiscalité doit aborder et traiter, lorsque la loi est muette à leurs sujets.

Par exemple, traitement fiscal des trusts, stock-options, produits dérivés, etc. Cette évolution a pour conséquence que les experts doivent sans cesse acquérir des connaissances nouvelles pour maîtriser ces questions et être à même de conserver un haut niveau de compétence lors de l'examen des dossiers fiscaux.

Cette réalité exige des connaissances toujours plus pointues, avec pour effet que les spécialistes aptes à dominer l'ensemble de la fiscalité sont de plus en plus rares. Des efforts de formation importants sont et doivent être entrepris pour garantir le niveau de performance et de qualité requis au sein du service.

Ce dernier va donc intensifier les cours de formation continue et de perfectionnement interne, en plus des cours de formation pour experts, avec examen et certification, organisés au niveau intercantonal par la Conférence suisse des impôts. Il entend en outre promouvoir la mobilité interne: les collaboratrices et collaborateurs devront ainsi accomplir des stages de formation parallèles dans d'autres offices que ceux auxquels ils sont rattachés. Ces efforts sont nécessaires, si on veut maintenir un niveau de compétences suffisant face à des interlocuteurs, mandataires et conseillers fiscaux, eux-mêmes à la pointe. A travers ces échanges, le service entend cultiver et développer la collaboration interne, l'esprit d'équipe et la motivation du personnel.

Le service tient également a développer des conditions de travail attractives et innovantes, pour ses collaborateurs-trices, par exemple dans la ligne que le Conseil d'Etat s'est donnée en matière de politique familiale et d'égalité. Il en est ainsi de l'annualisation du temps de travail qui peut être choisie sur une base volontaire ou de la possibilité du travail à domicile. Le service des contributions a en effet maintenu des contacts avec des personnes parfaitement formées à la taxation, qui ont interrompu toute activité lucrative pour se consacrer à la garde et l'éducation d'enfants en bas âges. Ces personnes seraient parfaitement à même de reprendre une activité à temps partiel, pour autant qu'on leur offre la possibilité de travailler à leur domicile, moyennant les accès informatiques aux instruments de taxation. Dans l'impossibilité de multiplier les postes de travail à temps partiel dans le bâtiment des contributions, faute de place, le service doit aussi trop souvent refuser les demandes de réduction de taux d'activité pour divers motifs, ce refus conduisant souvent les personnes concernées à démissionner pour chercher un travail à temps partiel ailleurs. Le travail au domicile est en conséquence très sérieusement envisagé et pourrait être mis en pratique rapidement.

5.7. Quelles ressources pour le service des contributions?

Le Conseil d'Etat a annoncé sa volonté de renforcer le service des contributions pour assurer un meilleur rendement de l'impôt. A ses yeux, renforcer signifie certes accroître le niveau des compétences comme indiqué ci-dessus, mais aussi au besoin doter le service de personnel supplémentaire, dans les secteurs où cela pourrait s'avérer nécessaire. Pour cela, le Conseil d'Etat entend utiliser au mieux la mobilité interne et profiter de la suppression de postes dans le service lui-même ou ailleurs dans l'administration.

Plus concrètement, la réorganisation en cours, avec l'automatisation partielle de la taxation et le rattachement de la perception, améliorera la productivité et allégera la charge de travail dans certains secteurs, d'où la possibilité d'affecter les postes de travail libérés à d'autres tâches "plus rentables". Cependant, ces économies pourraient s'avérer insuffisantes, pour véritablement renforcer les domaines de l'impôt qui devraient l'être. Aussi le Conseil d'Etat n'exclut-il pas de doter le service des contributions de personnel supplémentaire, tout en assurant la réduction globale des charges salariales de la fonction publique de 10% au moins, par les mesures de restructuration en cours.

6. INVESTIR

Les premières étapes de ce processus de modernisation de l'impôt pourront être atteintes dans le cadre des budgets de fonctionnement courants.

Les objectifs les plus importants de cette réforme sont toutefois en cours d'évaluation. Des choix stratégiques et techniques sont à l'étude. Sur la base des options retenues, le Conseil d'Etat reviendra devant votre Autorité pour vous les présenter en détail et solliciter les crédits d'investissement.

Comme nous l'avons évoqué, la seconde étape de la TAO nécessitera non seulement des développements informatiques, mais encore des besoins supplémentaires en terme de locaux et de surface de travail. Aujourd'hui déjà l'infrastructure du service contributions à La Chaux-de-Fonds est insuffisante et n'offre pratiquement plus aucune place de travail. L'exiguïté des lieux est source de difficultés supplémentaires pour mener à bien la réorganisation interne des activités; il n'est pas exclu de déplacer un ou plusieurs offices du service dans d'autres bâtiments. De même, les locaux d'archivage sont largement insuffisants. Enfin, l'intégration de l'office de perception devrait se matérialiser sur le plan géographique par un regroupement des deux entités sur un seul site.

En résumé, il convient de distinguer la partie de l'investissement destiné à la réalisation du volet informatique de celle nécessaire à l'acquisition et/ou l'aménagement de locaux supplémentaires. S'agissant de la partie technique, comportant la gestion des annexes de la déclaration d'impôt et la seconde étape de la TAO avec également et la e-déclaration ou déclaration en ligne, l'évaluation des besoins est en cours, en vue d'une prochaine demande de crédit d'investissement, dont votre Autorité sera saisie dans les mois à venir, mais au plus tard au début de 2008. Pour ce qui concerne l'infrastructure, l'étude est également en cours. Nous souhaitons cependant ne pas brûler les étapes et nous donner un peu plus de temps pour analyser les diverses options. Nous reviendrons donc ultérieurement devant votre Autorité, soit vers la fin de la législature, pour vous présenter nos propositions et la demande du crédit d'investissement nécessaire à ces réalisations.

7. PERSPECTIVES

En automne 2005, le Conseil d'Etat a annoncé à votre Autorité les mesures d'urgence qu'il entendait mettre en œuvre pour inciter les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales dans les délais et moderniser les modalités de taxation et de perception. Dans sa feuille de route, le Conseil d'Etat a confirmé cette intention qui constitue l'un des axes prioritaires de la réforme de l'Etat et de la législature en cours. La réforme de l'impôt se déploie ainsi sur trois axes: législatif, technologique et organisationnel.

La loi sur les contributions directes est en cours de révision en collaboration avec la commission fiscalité du Grand Conseil. Ce partenariat permet de faire avancer les travaux à un rythme soutenu et un rapport devrait être soumis à votre Autorité cet automne, avec une entrée en vigueur au 1er janvier 2008.

Sur le plan technologique, le service a introduit, pour la première fois, la taxation assistée par ordinateur pour 10'000 contribuables. Dès 2008, des moyens informatiques seront mis à disposition des contribuables, pour remplir leur déclaration d'impôt sur CD-ROM ou par téléchargement. Toutefois, à plus long terme une modernisation complète du

système informatique s'avère nécessaire. L'étude de faisabilité est en cours et votre Conseil sera saisi d'une demande de crédit d'investissement à ce sujet, au début 2008, suivi d'une seconde, destinée à l'infrastructure.

Le service vivra un moment important avec l'intégration de la perception au 1er janvier 2008. Il ne s'agit néanmoins que d'une étape: la perception reste en partie communale, dans les cas de Colombier et de Neuchâtel; taxation et perception constituent encore deux processus distincts qu'il conviendra de réunir en un ensemble fonctionnel cohérent ; enfin, la perception et la taxation sont encore éclatés sur deux sites… L'automatisation de certaines tâches et des modalités de communication toujours plus directes avec le contribuable influencent aussi fortement les processus de travail, la logistique et l'organisation du service. Afin d'anticiper ces changements, l'organigramme sera moins pyramidal qu'aujourd'hui, de manière à renforcer les compétences transversales aux domaines d'activités du service. Mais aussi importants soient-ils ces changements exigeront de revoir les infrastructures à disposition. Des études sont en cours pour en évaluer les objectifs, les conséquences et évaluer les conséquences financières des options envisageables. Il n'est pas exclu, là encore, que votre Autorité soit saisie d'une demande d'investissement, avant la fin de la législature.

Enfin, des lois adaptées, des technologies de l'information et de la communication de pointe et des infrastructures modernes ne sont rien sans un personnel qualifié, de haut niveau et motivé. La performance du service des contributions de demain dépendra de la qualité des relations qu'il entretiendra avec le contribuable. A l'image de la réforme de l'Etat, la ou le collaborateur-trice font l'objet d'une attention de tous les instants. Ainsi, en 2006, et pour la première fois, le service a offert à certain-e-s collaborateurs-trices la possibilité d'annualiser leur temps de travail, sur une base volontaire, afin d'absorber les pics liés au rythme de taxation. Dans la ligne de la politique familiale et d'égalité que le Conseil d'Etat entend promouvoir au sein de l'administration, le service offrira la possibilité du travail à domicile aux collaborateurs-trices qui le souhaitent. Outre des efforts importants en matière de formation de base et continue, la mobilité interne entre les secteurs et les domaines spécialisés sera renforcée au bénéfice des collaborateurs-trices, de l'ensemble du service et des entités qui le composent.

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

Neuchâtel, le 4 avril 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, S. PERRINJAQUET

Le chancelier, J.-M. REBER