

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire cantonale « Pour une
participation des grandes fortunes limitée dans le temps »**

(Du 28 mars 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Une initiative populaire cantonale intitulée "Pour une participation des grandes fortunes limitée dans le temps" a été déposée le 23 octobre 2006. Sa recevabilité matérielle a été constatée par le Grand Conseil par décret du 26 juin 2007 (07.015). Cette initiative prévoit l'introduction d'un impôt spécial pour une durée de quatre ans pour les personnes ayant une fortune supérieure à un million de francs.

Le Conseil d'Etat propose de soumettre cette initiative au vote du peuple avec une recommandation de rejet. Les principales raisons à l'appui de cette proposition sont, d'une part, que cette contribution est très élevée, voire confiscatoire au sens de la jurisprudence fédérale et, d'autre part, que tous les efforts actuellement menés tant par le Grand Conseil que par le Conseil d'Etat en matière de fiscalité des entreprises et des particuliers vont dans le sens d'un allègement de la charge fiscale dans notre canton. L'adoption de cette initiative annihilerait totalement ces efforts.

1. INTRODUCTION

En octobre 2006, une initiative populaire a été déposée intitulée "Pour une participation des grandes fortunes limitée dans le temps". Sa recevabilité matérielle a été acceptée par décret du 26 juin 2007 (07.015).

Munie de 6240 signatures valables, l'initiative populaire "Pour une participation des grandes fortunes, limitée dans le temps" est destinée à introduire une "Loi instituant une participation des grandes fortunes des personnes physiques supérieures à un million de francs, limitée dans le temps, pour le redressement des finances du canton".

Cette initiative prévoit les dispositions suivantes :

Article premier *Le canton perçoit une participation sur la fortune des personnes physiques supérieure à un million de francs.*

Art. 2 *La participation est déterminée par catégories, selon le barème suivant:*

Catégories	Taux	Catégories	Taux
de 1.000.001 à 1.100.000	0,1%	de 1.500.001 à 1.600.000	0,6%
de 1.100.001 à 1.200.000	0,2%	de 1.600.001 à 1.700.000	0,7%
de 1.200.001 à 1.300.000	0,3%	de 1.700.001 à 1.800.000	0,8%
de 1.300.001 à 1.400.000	0,4%	de 1.800.001 à 2.000.000	0,9%
de 1.400.001 à 1.500.000	0,5%	à partir de 2.000.000	1%

Art. 3 *Sous réserve des dispositions précédentes, la participation est perçue par le canton conformément à la Loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000.*

Art. 4 *La participation est perçue pendant une période de quatre ans, à partir de l'année qui suit l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil ou par le peuple.*

2. UNE SITUATION PEU FLATTEUSE EN COMPARAISON INTERCANTONALE

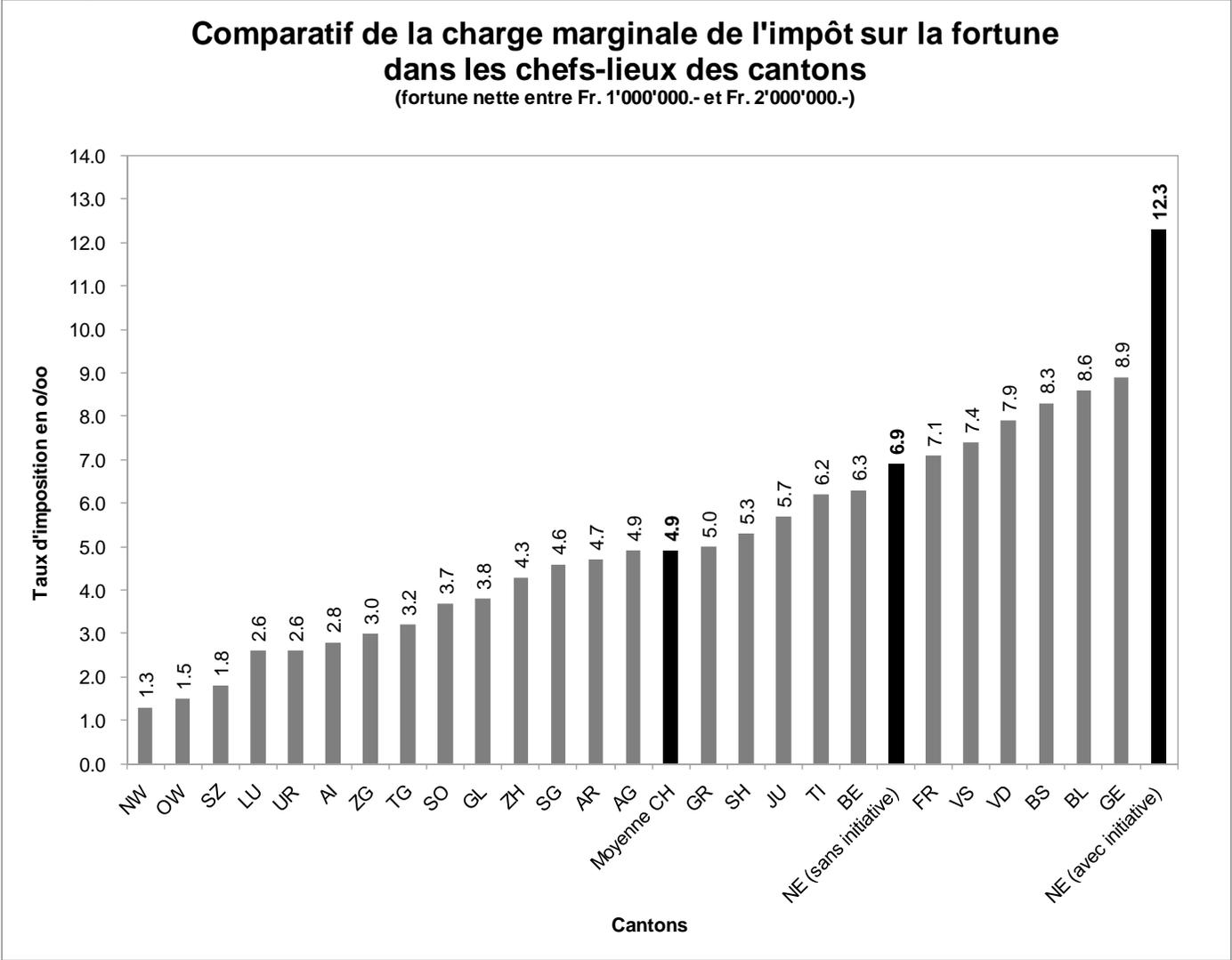
Dans la plupart des cantons, les tarifs de l'impôt sur la fortune sont aménagés de manière progressive (progression continue ou par paliers) et leurs taux sont exprimés en pour mille. Seuls les cantons de Schwyz, Obwald, Nidwald et Thurgovie appliquent un tarif proportionnel.

Sept cantons ont introduit dans leurs lois des dispositions limitant l'imposition sur la fortune et fixant un taux maximum. En effet, plusieurs cantons, dont nos voisins bernois et vaudois, possèdent dans leurs législations une disposition prévoyant une limite maximum d'imposition. Ainsi, dans ces cantons, la charge fiscale frappant la fortune ou encore la charge fiscale totale découlant des impôts sur le revenu et sur la fortune (impôt cantonal, communal, voire paroissial) ne peut pas excéder une certaine limite. C'est ce que l'on appelle, dans le jargon fiscal, le *bouclier fiscal*.

En matière de comparaison intercantonale, il sied encore ici de relever qu'aujourd'hui déjà la fiscalité de la fortune reposant sur les personnes physiques est particulièrement lourde dans le canton de Neuchâtel.

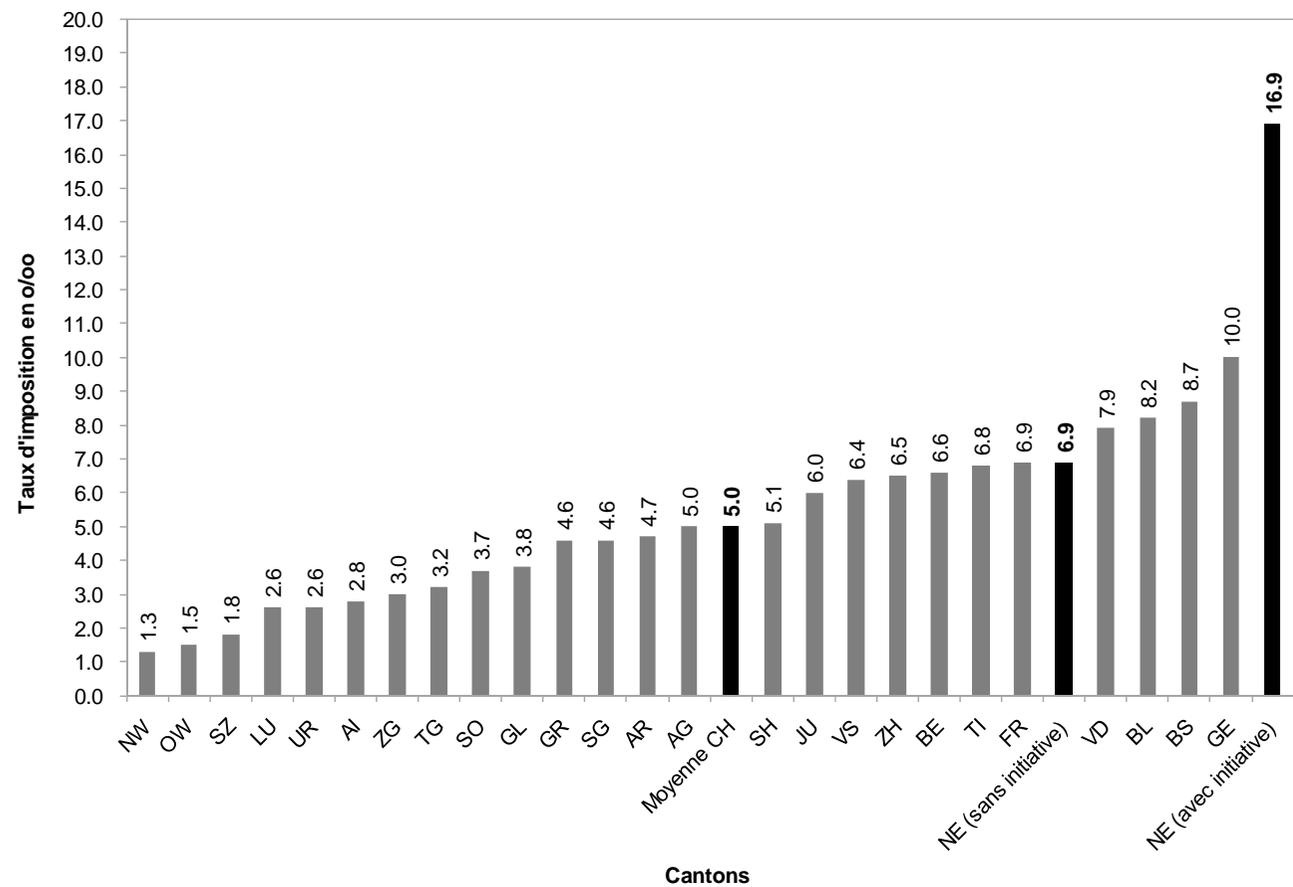
Ainsi que l'illustrent les graphiques 1 et 2 présentant le taux marginal (taux applicable à la tranche supérieure de fortune) dans les chefs-lieux de canton en Suisse en 2009, notre canton se situe dans le quart supérieur du classement (20^{ème} pour une fortune de 1 à 2 millions et 22^{ème} pour une fortune supérieure à 2 millions de francs). On y voit également que, s'agissant de l'imposition de la fortune comme de l'imposition des personnes physiques en général, notre canton se situe bien au-delà de la moyenne nationale. En l'espèce, pour une fortune de plus de 2 millions de francs, on peut constater que le taux marginal applicable dans notre canton est de 6.9‰, contre 5‰ en moyenne nationale, ce qui représente une charge supérieure de 38% à la moyenne suisse (+40,8% s'agissant d'une fortune entre 1 et 2 millions).

Graphique 1: Taux marginal dans les chefs-lieux de canton pour une fortune nette de 1 à 2 millions de francs



Graphique 2: Taux marginal dans les chefs-lieux de canton pour une fortune nette supérieure à 2 millions de francs

Comparatif de la charge marginale de l'impôt sur la fortune dans les chefs-lieux des cantons (fortune nette de Fr. 2'000'000.- et plus)



3. APPRÉCIATION DU PROJET

3.1. Des taux confiscatoires

Les taux et montants préconisés par l'initiative, exprimés en pourcent et non en pour mille, sont excessifs. Ils pourraient être considérés, en cas de recours à la justice, comme équivalant à un impôt confiscatoire pour certains dossiers.

Se fondant sur la garantie constitutionnelle de la propriété, le Tribunal fédéral a, depuis plusieurs décennies, développé une jurisprudence relative à la notion d'impôt confiscatoire.

Notre Haute Cour a en effet considéré que la garantie de la propriété inscrite dans la Constitution fédérale protège les citoyens contre le prélèvement par la collectivité publique d'un impôt, ou d'un cumul d'impôts, qui porterait atteinte à la substance même du patrimoine existant ou qui rendrait impossible la formation de nouveau capital.

Certes, le Tribunal fédéral a fait à ce jour une application plutôt restrictive de ces notions; il n'a que rarement admis le caractère confiscatoire d'un impôt. Mais on ne peut d'emblée exclure que les propositions de l'initiative ne tombent sous le couperet de la justice.

Outre le fait que la fiscalité cantonale neuchâteloise est déjà lourde pour les personnes physiques, tant en ce qui concerne l'imposition du revenu que de la fortune, l'adjonction d'une "couche" supplémentaire par le biais de la contribution extraordinaire proposée en pourcent -soit trois fois plus que l'impôt ordinaire sur la fortune dont le taux réel maximum est de 3.6% dès 500.000 francs de fortune!- porterait l'imposition totale à des niveaux jamais atteints; elle risquerait fort de ne pas résister à l'examen du Tribunal fédéral.

La mise en perspective intercantonale, illustrée par les graphiques 1 et 2, ne peut que confirmer cette crainte. En effet, l'application des taux préconisés par l'initiative porterait la charge marginale en vigueur dans notre canton à 16.90%. On soulignera ici qu'une telle charge fiscale serait 13 fois supérieure à la charge la plus basse du pays que l'on trouve à Nidwald et 3.38 fois supérieure à la moyenne nationale. Exprimés en pourcent, ces écarts sont plus impressionnants encore puisque la charge neuchâteloise représenterait 1200% de la charge nidwaldienne ou 238% de la charge moyenne nationale...

3.2 Attirer plutôt que faire fuir les fortunes importantes

Le produit de l'impôt sur la fortune s'élève à quelque 56 millions de francs en 2008 (cf. tableau 1). Les fortunes supérieures à 1 million de francs représentent 2,2% des contribuables en 2008 mais elles participent à hauteur de 54% au paiement de cet impôt. Si on y ajoute les fortunes comprises entre 500.000 et 1.000.000 de francs, 5,8% des contribuables rapportent près des trois quarts de l'impôt sur la fortune.

Les statistiques fiscales 2008 publiées en 2010 mettent en évidence une importante diminution (-8,9%) du nombre de contribuables dont la fortune dépasse un million de francs, entre 2007 et 2008. Il en est résulté une perte de recettes de 4,4 millions de francs (-12,7%).

Tableau 1: L'impôt sur la fortune par classe de fortune imposable (Source: Office cantonal de statistique: Statistique fiscale et flux de contribuables 2008)

Classe de fortune imposable, en CHF	Nombre de contribuables	Fortune imposable en CHF	Impôt sur la fortune, en CHF	Contribuables en %	Impôt sur la fortune, en %
0 – 1'000	36'463	82'681	5	35.0%	0.0%
1'001 – 10'000	14'358	68'305'303	4'502	13.8%	0.0%
10'001 – 50'000	18'561	492'030'942	78'446	17.8%	0.1%
50'001 – 100'000	9'132	666'200'031	561'344	8.8%	1.0%
100'001 – 150'000	5'579	692'044'294	1'262'302	5.4%	2.3%
150'001 – 250'000	6'732	1'317'875'992	3'475'884	6.5%	6.2%
250'001 – 500'000	7'316	2'577'160'561	9'054'983	7.0%	16.2%
500'001 – 1'000'000	3'731	2'568'133'636	11'282'722	3.6%	20.2%
1'000'001 et plus	2'296	6'470'540'307	30'246'814	2.2%	54.0%
TOTAL	104'168	14'852'373'747	55'967'002	100.0%	100.0%

Le nombre de grandes fortunes est aussi fortement influencé par le rythme de la conjoncture et les évolutions de la bourse. Il doit donc être suivi avec la plus grande attention.

Les fortunes supérieures à 500.000 francs rapportent près de 75% du produit de l'impôt sur la fortune. Il convient de relever que ces contribuables disposent également de revenus importants. Les statistiques fiscales révèlent que seuls 3,2% des contribuables ont un revenu imposable supérieur à 150'000 francs, alors qu'ils représentent à eux seuls 23,5% du produit de l'impôt sur le revenu.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'il est important de garder, d'attirer et renforcer la part de cette catégorie de contribuables, afin de freiner l'érosion de notre assiette fiscale, comme il l'a relevé dans le rapport sur la fiscalité des personnes physiques qu'il a mis en consultation au début du mois de mars dernier (www.ne.ch/avenir).

Dans ce contexte, l'acceptation de l'initiative sur la participation des grandes fortunes, qui prévoit une augmentation massive de l'impôt sur quatre ans, serait contre-productive. Elle ruinerait les efforts entrepris pour améliorer nos rentrées fiscales et freiner les départs de contribuables constatés depuis une dizaine d'années. Nous y reviendrons plus loin. En effet, pour améliorer et accroître notre assiette fiscale, il est temps de privilégier l'attractivité d'ensemble du canton à des augmentations d'impôt, fussent-elles temporaires et ciblées sur une minorité de contribuables. A ce titre, l'amélioration de nos conditions-cadres passe non seulement par des réformes fiscales visant les entreprises, les femmes, les familles et la classe moyenne, mais encore par des mesures touchant l'aménagement du territoire, la promotion économique ou la formation.

3.3. Un impact catastrophique en termes d'image

Or, Neuchâtel souffre d'un grave déficit d'image qu'il importe désormais de corriger. C'est ce que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont commencé de réaliser, en adoptant le rapport 10.024 relatif à la réforme de la fiscalité des entreprises, en août 2010. Ce document montrait que notre canton se situait à la 25^{ème} place du classement s'agissant de l'imposition du capital des holdings et à la 20^{ème} place en ce qui concerne l'imposition du bénéfice des sociétés de capital.

Neuchâtel était aussi le dernier canton à ne pas avoir encore introduit l'imposition partielle du dividende proposée par le droit fédéral. C'est désormais chose faite grâce à l'adoption des propositions du rapport 10.024.

Lors des débats au Grand Conseil sur la réforme de la fiscalité des entreprises, le Conseil d'Etat s'est engagé à proposer d'ici à la fin mars 2011 un projet de réforme de l'imposition des familles et des classes moyennes. Personne n'ignore que la charge fiscale reposant sur les habitantes et les habitants de ce canton est l'une des plus élevées de Suisse, en particulier celle qui pèse sur la classe moyenne. Ce constat est confirmé par les chiffres 2009 publiés par l'Administration fédérale des contributions (cf. tableau 2).

Tableau 1: Imposition des personnes physiques sur le revenu - classement du canton de Neuchâtel par catégorie de contribuables

Célibataire sans enfant	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	22
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	24
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	24
Personne mariée sans enfant	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	15
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	21
Personne mariée avec 2 enfants	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	11
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	20
Personne seule avec 2 enfants	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	12
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	20
Rentier seul	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	23
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	23
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	24
Rentier marié	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	18
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	23
Moyenne globale	
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 50'000.-	17
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 50'000.- à Fr. 200'000.-	26
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 200'000.- à Fr. 1'000'000.-	25
Ranking moyen pour un revenu de Fr. 0.- à Fr. 1'000'000.-	22

Comme on le constate, Neuchâtel tire encore plus ou moins son épingle du jeu s'agissant des revenus inférieurs à 50'000 francs en se classant, pour certaines catégories entre la 11^{ème} et la 15^{ème} place par rapport aux autres cantons. Mais la situation s'aggrave dès

que le revenu imposable dépasse 50.000 francs: le canton apparaît régulièrement à la 25^{ème} ou 26^{ème} place, quelle que soit la catégorie de contribuables concernée.

3.4. Un impact désastreux sur notre assiette fiscale

L'augmentation d'impôt proposée par l'initiative semble d'autant plus incongrue que l'on sait désormais que notre canton a perdu, en moyenne, 535 contribuables par année entre 2001 et 2008¹. Les contribuables qui quittent Neuchâtel, notamment pour les régions voisines, sont plus nombreux que ceux qui viennent s'y installer.

Tableau 2 : récapitulatif des flux migratoires de contribuables 2001-2008

Années	Contribuables			Revenus, en millions de Fr.			Fortune, en millions de Fr.		
	Entrées	Sorties	Solde	Entrées	Sorties	Solde	Entrées	Sorties	Solde
2001	1'013	1'511	-498	35.2	60.0	-24.8	60.3	36.6	23.7
2002	1'006	1'457	-451	30.8	63.0	-32.2	39.8	65.2	-25.4
2003	960	1'549	-589	33.1	68.1	-35.0	40.6	95.8	-55.2
2004	1'103	1'511	-408	39.4	64.2	-24.8	43.1	63.9	-20.8
2005	1'198	1'761	-563	42.6	74.8	-32.2	52.3	57.1	-4.8
2006	1'228	1'899	-671	44.3	83.4	-39.1	78.8	104.2	-25.4
2007	1'120	1'766	-646	41.0	79.0	-38.0	72.3	70.2	2.1
2008	1'277	1'731	-454	50.7	72.2	-21.5	93.8	63.8	30.0
Total sur 8 ans	8'905	13'185	-4'280	317.2	564.7	-247.5	481.0	556.8	-75.8
Moyenne sur 8 ans	1'113	1'648	-535	39.7	70.6	-30.9	60.1	69.6	-9.5

En moyenne toujours, notre canton a perdu près de 31 millions de francs de revenu imposable par année, soit une perte annuelle de recettes fiscales que l'on peut estimer à 10 millions de francs environ.

La réforme de la fiscalité des entreprises adoptée par le Grand Conseil le 1^{er} septembre 2010 est une première réponse à cette situation très préjudiciable pour notre canton. Mais elle n'est pas suffisante. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a poursuivi ses réflexions et présenté la réforme de la fiscalité des personnes physiques qui a été mise en consultation le 9 mars dernier (cf. le site internet www.ne.ch/avenir). Le Conseil d'Etat est en effet déterminé à tout mettre en œuvre pour préserver la substance présente dans notre canton. Il craint que l'augmentation massive d'impôt induite par l'initiative ait l'effet inverse et qu'elle accélère dangereusement l'érosion de l'assise de notre développement futur.

Dans ce contexte général marqué par une volonté claire de toutes les autorités politiques, et de la plupart des formations politiques qui les composent, de procéder à un exercice de baisse de la fiscalité cantonale et, qui plus est, d'y procéder rapidement dans le but de limiter la perte de substance et de fortune entrepreneuriale dans notre canton, l'initiative va donc clairement à sens contraire. Elle paraît à la fois anachronique et inopportune.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à soumettre cette initiative au peuple avec une recommandation de rejet de cette proposition qui représenterait un total autogoal.

4. IMPACT FINANCIER POUR L'ETAT ET LES COMMUNES

¹ Statistique fiscale et flux migratoire des contribuables 2008, publié par le DJSF et le DEC, juin 2010

La contribution proposée par l'initiative aurait pour effet, si tant est que la fortune imposable des contribuables neuchâtelois ne varie pas trop et que les contribuables demeurent dans notre canton, de générer des recettes supplémentaires de quelque 40 millions de francs par année pour l'Etat.

En revanche, l'initiative n'aurait aucun effet pour les communes puisqu'elle ne prévoit la perception de cette participation extraordinaire des grandes fortunes que par le canton.

5. VOTE A MAJORITE QUALIFIEE

Le projet de décret sur lequel votre Autorité est appelée à se prononcer soumet l'initiative au peuple avec une recommandation de rejet. Le vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, tel que prévu par l'article 4, alinéa 2, lettre c), de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, n'est donc pas requis.

En revanche, l'adoption de l'initiative par le Grand Conseil exigerait une majorité qualifiée car elle entraînerait une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est convaincu du caractère excessif de l'initiative et vous propose de la soumettre au vote du peuple en l'accompagnant d'une recommandation de rejet.

Le canton de Neuchâtel est trop souvent montré du doigt pour le poids de sa fiscalité. Il est confronté à une érosion préoccupante de son assiette fiscale, une érosion qui si - rien n'est entrepris pour la freiner - remet en question l'assise même de notre développement futur. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont pris leurs responsabilités pour faire face et inverser cette tendance, en adoptant la réforme de la fiscalité des entreprises et en lançant une réforme de la fiscalité des personnes physiques ciblées sur les femmes, les familles et la classe moyenne.

Dans ce contexte, il est à la fois inopportun et irresponsable d'introduire, même pour une durée de quatre ans, une augmentation d'impôt aussi massive que l'exige l'initiative.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous invite à adopter le décret joint au présent rapport.

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

Neuchâtel, le 28 mars 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire
cantonale "Pour une participation des grandes fortunes,
limitée dans le temps"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984;

vu l'initiative législative populaire cantonale "Pour une participation des grandes fortunes, limitée dans le temps, déposée le 23 octobre 2006;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 mars 2011,

décède:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une participation des grandes fortunes, limitée dans le temps", présentée sous la forme d'un projet de loi rédigé comme suit:

Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative l'adoption par le Grand Conseil d'une "Loi instituant une participation des grandes fortunes des personnes physiques supérieures à un million de francs, limitée dans le temps, pour le redressement des finances du canton", dont les dispositions sont les suivantes:

Article premier *Le canton perçoit une participation sur la fortune des personnes physiques supérieure à un million de francs.*

Art. 2 *La participation est déterminée par catégories, selon le barème suivant:*

Catégories Taux Catégories Taux

de 1.000.001 à 1.100.000 0,1% de 1.500.001 à 1.600.000 0,6%

de 1.100.001 à 1.200.000 0,2% de 1.600.001 à 1.700.000 0,7%

de 1.200.001 à 1.300.000 0,3% de 1.700.001 à 1.800.000 0,8%

de 1.300.001 à 1.400.000 0,4% de 1.800.001 à 2.000.000 0,9%

de 1.400.001 à 1.500.000 0,5% à partir de 2.000.000 1%

Art. 3 *Sous réserve des dispositions précédentes, la participation est perçue par le canton conformément à la Loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000.*

Art. 4 *La participation est perçue pendant une période de quatre ans, à partir de l'année qui suit l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil ou par le peuple.*

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 4 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 5 En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*