

DEPARTEMENT DE LA JUSTICE,
DE LA SÉCURITÉ ET DES FINANCES
LE CONSEILLER D'ÉTAT
CHEF DU DÉPARTEMENT

Rapport du DJSF sur les propositions de la commission fiscalité relatives au projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques) du 23 mai 2011 (rapport 11.025)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Étant donné le caractère forcément succinct du rapport de la commission fiscalité sur la réforme de la fiscalité des personnes physiques, celle-ci a accepté que le DJSF établisse à l'intention des membres du Grand Conseil une présentation plus approfondie des options qui ont été retenues.

La première partie du présent rapport complémentaire décrit les différences entre le projet initial et les solutions retenues par la commission fiscalité. La seconde est consacrée aux mécanismes de mise en œuvre de la réforme: elle précise les modalités de déclenchement des phases proposées par la commission.

La réforme fait aussi l'objet d'un site internet (www.ne.ch/avenir) sur lequel il est possible de télécharger la présentation à la presse ainsi que le communiqué publiés par la commission le 8 mai 2012. Par ailleurs, il est possible d'effectuer des simulations de la réforme à l'aide d'une calculatrice accessible en ligne.

1. BAREME D'IMPOT

La commission a notamment évalué les incidences d'une courbe plus favorable que celle qui était proposée dans le projet du Conseil d'Etat pour les catégories de revenus situées entre 30.000 et 100.000 francs. Elle a pu constater qu'une telle mesure engendrerait d'importantes pertes fiscales dues au nombre élevé de contribuables se situant dans ces catégories de revenu. La commission a en outre observé qu'une baisse du taux d'imposition maximum aurait une incidence plutôt faible sur les recettes, de par le poids moins important de la population de contribuables se situant dans les catégories de revenu élevées.

Par rapport à la proposition du Conseil d'Etat, la commission a retenu une solution¹ qui se déploie en deux temps. Dans un premier temps, le barème est revu pour se baser sur une courbe corrigée dès que le revenu atteint 30.000 francs (contre 40.000 francs pour le projet du Conseil d'Etat). A partir de ce niveau de revenu, la courbe se poursuit de manière asymptotique jusqu'à un taux maximal théorique de 14,5%. L'asymptote signifie que la courbe tend vers le taux maximal sans jamais l'atteindre. Ce modèle de courbe est plus favorable aux revenus de la classe moyenne que le barème actuel et que le projet

¹ Annexe 1

du Conseil d'Etat dans sa première phase. Le coût de ce nouveau barème est estimé à 19 millions de francs.

Dans une seconde étape, une nouvelle courbe, non asymptotique, est prévue avec un taux maximum de 13,5%. Ce nouveau barème réduit la charge fiscale de la classe moyenne et des contribuables bénéficiant de revenus plus élevés. Cette adaptation du barème représente un coût de 7 millions de francs. C'est une mesure relativement peu coûteuse vu le nombre très réduit de contribuables se situant dans les catégories de revenu les plus élevées, comme nous l'avons évoqué plus haut. La commission partage l'avis du Conseil d'Etat: avec un coût relativement peu élevé, cette mesure délivre un signal positif qui permettra d'améliorer sensiblement l'attractivité de notre canton.

2. DEDUCTION DES FRAIS DE GARDE

La commission rejoint la proposition du Conseil d'Etat de fixer le montant maximum de la déduction au même niveau que le maximum du barème appliqué en matière d'accueil de la petite enfance tel que défini dans la Loi sur l'accueil des enfants (LAE)², c'est-à-dire que les frais occasionnés pour un contribuable travaillant à 100% et plaçant son enfant cinq jours complets par semaine dans une structure d'accueil, soit 17.500 francs au maximum. Comme le Conseil d'Etat, la commission a préféré cette disposition à une déduction plafonnée dans la LCdir, qui cumulerait alors deux effets négatifs contraires aux objectifs de la réforme: en premier lieu, elle créerait une situation d'effet de seuil pour les contribuables bénéficiant d'un subside; en second lieu, en raison de la progressivité du barème, elle aurait une influence contre-incitative à l'encontre des femmes qui souhaitent rester active ou augmenter leur taux d'occupation.

La commission rappelle en outre que l'octroi de la déduction est astreint aux conditions suivantes³:

- seuls les frais de garde sont déductibles. Il ne s'agit en aucun cas de frais d'écolage. C'est ce que contrôle avec la plus grande attention le service des contributions, aujourd'hui déjà. Relevons au passage que les enfants sont désormais scolarisés dès quatre ans, un âge auquel les frais liés à la garde sont moins conséquents;

- pour les personnes mariées, les deux conjoints sont tenus d'exercer tous les deux une activité lucrative s'ils veulent bénéficier de la déduction. Là encore, des contrôles serrés sont menés pour vérifier que les frais revendiqués correspondent bien aux taux d'activité et aux journées de travail effectives des deux conjoints. La garde d'enfants fait partie des frais d'acquisition du revenu. Elle est donc étroitement liée à l'exercice d'une activité lucrative et en rien à des commodités ou à des loisirs.

Le coût supplémentaire de cette mesure reste inchangé par rapport à la proposition initiale. Il se monte à 3 millions de francs, un montant que le DJSF et la commission considèrent comme modeste en regard du message fort que comporte cette mesure en faveur des familles neuchâteloises.

² LAE, art. 21 al. 2 LAE; 52 al. 1 REGAE

³ Art. 9 al. 2 let. m LHID

3. DEDUCTION POUR ENFANTS ET RABAIS D'IMPOTS

3.1. La dégressivité de la déduction pour enfant

Dans sa version actuelle, la LCdir prévoit une diminution de 100 francs de la déduction pour enfant pour chaque palier de 1000 francs, à partir d'un certain revenu déterminé en fonction du nombre d'enfants⁴. Ce système a pour inconvénient majeur que les contribuables désirant augmenter leur taux d'activité et leur revenu voient très rapidement leur déduction pour enfant diminuer.

La commission a elle aussi considéré que la dégressivité des déductions pour enfants s'avérait peu incitative pour les couples dont l'un des conjoints désire reprendre une activité lucrative ou augmenter son taux d'activité, avec des effets de seuils indésirables pour les contribuables de la classe moyenne.

La commission fiscalité a décidé de renoncer à la dégressivité de la déduction pour enfant au profit de l'introduction d'un rabais d'impôt.

3.3. Rabais d'impôt

Le rabais d'impôt est conforme à la LHID. Il a été introduit dans le canton du Valais et au niveau de l'impôt fédéral direct. Par rapport à une déduction, l'avantage du rabais d'impôt est qu'il permet à tous les contribuables de bénéficier de la même économie d'impôt, indépendamment de leur revenu.

Toutefois, la commission a constaté qu'un système basé uniquement sur le rabais d'impôt, avec pour corollaire la suppression des déductions pour enfant, serait défavorable à la classe moyenne.

Pour rester dans la ligne visée par la réforme, la commission a fait le choix judicieux d'introduire un rabais d'impôt combiné avec des déductions pour enfant variant en fonction de l'âge, telles que proposées par le Conseil d'Etat.

4. VALEUR LOCATIVE

Afin de soutenir la classe moyenne et de permettre à tous les propriétaires de bénéficier d'une baisse similaire de la valeur locative, la commission propose dans un premier temps de réduire le taux pour les cinq cents premiers mille francs à 3,5% au lieu de 4,5% et de laisser inchangé le reste du barème pour ce qui dépasse cette tranche. Dans un deuxième temps, la commission propose de ramener à 3.5% le taux de la tranche allant de 500.000 francs à 1.000.000 francs.

Compte tenu des sommes en jeu, la commission propose également de modifier la législation afin de transférer la compétence de la détermination de la valeur locative au Grand Conseil, une proposition à laquelle adhère le DJSF.

⁴ Par exemple, pour un couple avec deux enfants, la limite de revenu au-dessus de laquelle la déduction devient dégressive se situe à 70.000 francs (Art. 39 LCdir).

5. COMPENSATION AUTOMATIQUE DE LA PROGRESSION A FROID

Actuellement le barème et les déductions sont corrigés lorsque l'indice des prix à la consommation (IPC) augmente d'au moins 5% depuis la dernière adaptation. La commission fiscalité a souhaité que cette adaptation soit effectuée de manière automatique, chaque année selon l'évolution de l'IPC. Cette mesure, qui n'avait pas été proposée par le Conseil d'Etat, assure à chaque contribuable le maintien de son pouvoir d'achat.

Pour atteindre cet objectif, le Grand Conseil délègue au Conseil d'Etat la compétence d'adapter les barèmes, les déductions et le rabais d'impôt, tant que la compensation de la progression à froid n'atteint pas la limite de 5 millions de francs de recettes fiscales prévue par l'art. 4, al. 2, c). de la Loi sur les finances du 21 octobre 1980. Au delà de cette limite, la compensation de la progression à froid doit être approuvée par une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, sur la base d'un rapport du Conseil d'Etat.

Le Grand Conseil garde néanmoins la possibilité de suspendre la compensation de la progression à froid par le biais d'une loi spéciale, si les circonstances budgétaires devaient par exemple l'exiger.

6. LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Dans le cadre de ses débats, la commission s'est demandée s'il s'avérait judicieux de renforcer les dispositions en matière de lutte contre la fraude fiscale. Elle a estimé, comme le DJSF, que le cadre légal actuel était suffisant, mais qu'il s'agissait surtout de renforcer le Service des contributions, notamment par des mesures d'organisation et de formation des collaborateurs, ainsi que la modernisation de l'outil informatique. A cet effet, la commission a été informée que le Grand Conseil serait prochainement saisi d'un rapport sur la réorganisation du Service des contributions assorti d'une demande de crédit d'investissement visant à dégager les ressources humaines nécessaires par un recourt accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ce même rapport fera également un bilan des mesures mises en œuvre par le service ces sept dernières années afin d'augmenter le rendement de l'impôt et d'améliorer la relation avec le contribuable.

7. IMPACT FINANCIER DU PROJET PROPOSE PAR LA COMMISSION FISCALITE

Sur le tableau 1, on constate que le coût global de la réforme au terme de sa mise en œuvre s'élève à un peu moins de 100 millions de francs par année pour le canton et à environ 41,6 millions de francs pour les communes. Une estimation des coûts plus précise effectuée à l'aide du système de taxation en place au Service des contributions chiffre le coût global à environ 94 millions de francs pour le canton et à environ 37 millions de francs pour les communes.

Au vu de l'ampleur de la réforme, la commission a prévu une mise en œuvre en trois phases échelonnées sur 6 ans, comme le montre le tableau 2. La première phase se déroulera sans interruption de 2013 à 2016. Elle sera suivie d'une deuxième phase en 2017 et d'une troisième en 2018. Les modalités de mise en œuvre de la réforme sont exposées en détail au chapitre 8 du présent rapport.

Le tableau 3 permet d'estimer les effets des mesures proposées sur les recettes pour chacune des propositions. Relevons que les effets du rabais d'impôt ne péjorent pas les finances des communes, ce qui répond à l'une des préoccupations émises par plusieurs membres de la commission.

Tableau 1: Estimation de l'impact de la réforme de la fiscalité des personnes physiques révisée par la commission fiscalité du Grand Conseil

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût pour le canton	21'500'000	28'700'000	39'700'000	48'000'000	72'800'000	99'400'000
Coût pour les communes	10'800'000	10'800'000	16'300'000	20'500'000	29'700'000	41'400'000
Coût total de la réforme	32'300'000	39'500'000	56'000'000	68'500'000	102'500'000	140'800'000

Tableau 2: Mise en œuvre échelonnée des mesures proposées par la Commission fiscalité

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valeur locative	Pas de modification	Pas de modification	Pas de modification	Pas de modification	Baisse de 0.5% des premiers Fr. 500'000.-	3.5% sur le premier Fr. 1'000'000.-
Frais de garde	Déductibilité à 100% (max. 17'500.-)	Déductibilité à 100% (max. 17'500.-)				
Déduction pour enfant(s)	Pas de modification	Pas de modification	De 0 à 4 ans : 6'000.-	De 0 à 4 ans : 6'000.-	De 0 à 4 ans : 6'000.-	De 0 à 4 ans : 6'000.-
			De 4 à 14 ans : 6'250.-	De 4 à 14 ans : 7'000.-	De 4 à 14 ans : 7'500.-	De 4 à 14 ans : 9'500.-
			14 ans et plus : 6'500.-	14 ans et plus : 9'000.-	14 ans et plus : 10'000.-	14 ans et plus : 14'500.-
Barème	Barème taux max. 14.5% (asymptotique)	Barème taux max. 13.5% (plat)	Barème taux max. 13.5% (plat)			
Rabais d'impôt	Pas de modification	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 200.-	Rabais par enfant : 400.-	Rabais par enfant : 500.-

Tableau 3: Impact financier des mesures proposées par la commission fiscalité, selon l'échelonnement prévu prévu

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valeur locative	-	-	-	-	6'200'000	12'600'000
Frais de garde	2'300'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000
Déduction pour enfant(s)	-	-	11'000'000	19'300'000	23'200'000	40'200'000
Barème	19'200'000	19'200'000	19'200'000	19'200'000	27'300'000	27'300'000
Rabais d'impôt	-	7'200'000	7'200'000	7'200'000	13'800'000	17'000'000
Coût pour le canton	21'500'000	28'700'000	39'700'000	48'000'000	72'800'000	99'400'000
Coût pour les communes	10'800'000	10'800'000	16'300'000	20'500'000	29'700'000	41'400'000

8. BENEFCIAIRES DE LA REFORME

Les mesures proposées par la commission rejoignent très largement les objectifs énoncés par le Conseil d'Etat dans son rapport 11.025.

En premier lieu, le tableau 4 permet de constater que 52% des contribuables, soit 60% de la population, bénéficieront de la réforme des personnes physiques. Ce taux atteint même 80% des contribuables, si l'on ne tient pas compte dans le calcul des personnes ne payant pas d'impôt en raison de leur revenu inférieur à 5000 francs. Par ailleurs, les catégories de contribuables principalement touchées par les mesures proposées par la commission demeurent la classe moyenne et les familles. Ces mêmes mesures constituent une forte incitation envers les femmes à reprendre ou à augmenter leur taux d'activité.

Tableau 4: Bénéficiaires de la réforme proposée par la Commission fiscalité

Objet	Evaluation selon projet CE	Evaluation selon projet COMFISC
Nombre de contribuables touchés par la réforme	57'790	66'522
Contribuables totaux au 31.12.2009 (réguliers + sourciers)	109'429	109'429
Contribuables touchés en %	52.81%	60.79%
Contribuables non touchés par la réforme	51'639	42'907

Des contribuables non touchés par la réforme, il ne faut pas tenir compte de ceux ne payant pas d'impôt :

Contribuables non touchés par la réforme	51'639	42'907
Contribuables dont le revenu pour le taux est à égal à 0.-	-17'309	-17'309
Contr. dont le revenu pour le taux est compris entre Fr. 1 et Fr. 5'000.- (taux d'imp. des pers. seules à 0%)	-3'193	-3'193
Contr. dont le revenu pour le taux est compris entre Fr. 1 et Fr. 9'100.- (taux d'imp. des pers. mariées à 0%)	-115	-115
Contribuables payant de l'impôt non touchés par la réforme	31'022	22'290
En % (par rapport aux 109'429 contribuables)	28.35%	20.37%

9. DECLENCHEMENT DES PHASES DE LA REFORME DE LA FISCALITE DES PERSONNES PHYSIQUES: MECANISME ET INDICATEURS

La commission s'est également longuement penchée sur les critères qui permettraient de fonder le déclenchement des phases deux et trois de la réforme. Pour rappel, le Conseil d'Etat envisage dans son rapport 11.025 un échelonnement de la réforme des personnes physiques sur cinq ans et un suivi basé sur un panel d'indicateurs. Ce pilotage ne contraint néanmoins pas le Conseil d'Etat à proposer au Grand Conseil la poursuite, l'arrêt ou un report des mesures envisagées pour les classes moyennes et les familles.

Comme nous l'avons relevé plus haut, la commission fiscalité a préféré subdiviser la réforme en trois phases, de quatre ans, pour la première, et d'une année, pour la deuxième et la troisième. Le passage de l'une à l'autre est déclenché par un mécanisme contraignant, formulé en termes généraux dans les amendements au projet de loi du rapport 11.025. Pour déclencher la deuxième phase puis la troisième, le Conseil d'Etat saisira à chaque fois le Grand Conseil d'un projet de loi *ad hoc* accompagné d'un rapport permettant à ce dernier d'apprécier, sur la base d'indicateurs, si les conditions sont réunies pour la poursuite ou non de la réforme. Vu les sommes en jeu, le vote sera soumis à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

9.1. Bref rappel des faits

Lors de la campagne sur le référendum concernant la révision de la fiscalité des entreprises, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil se sont engagés à redistribuer les recettes supplémentaires encaissées au titre de l'impôt des personnes morales sous la forme d'une baisse de la fiscalité des personnes physiques ciblées sur les familles et la classe moyenne.

C'est ce que vise notamment la réforme décrite dans le rapport 11.025 du 23 mai 2011 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes (imposition des personnes physiques). La mise en œuvre est échelonnée sur cinq ans, de 2013 à 2017. Un pilotage est proposé sur la base d'indicateurs permettant d'évaluer de manière régulière l'impact de la réforme non seulement sur les recettes fiscales des personnes physiques et des personnes morales mais encore sur le plan démographique. Des outils sont en outre suggérés afin de réaliser des projections sur la structure de l'assiette fiscale et d'alimenter la planification financière roulante introduite dans le sillage du rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat adopté par le Grand Conseil en février 2010.

Le Conseil d'Etat relève également dans son rapport 11.025 que la réforme de la fiscalité des personnes physiques constitue à sa manière un projet de société car il vise la reconstitution des forces vives de notre canton et le maintien de notre potentiel de ressources à un niveau de croissance proche de la moyenne fédérale. Afin de suivre ces objectifs, le Conseil d'Etat souhaite se doter d'une batterie d'indicateurs résumée sur le tableau 5.

Tableau 5: Aperçu du suivi des objectifs de la réforme des personnes physiques
(Source: rapport 11.025, p. 57)

Objectifs	Mesures				Indicateurs (exemples)
	a)	b)	c)	d)	
Maintenir et développer un potentiel de ressources dont la croissance doit être au moins égale, voire supérieure à celle de la moyenne suisse, en reconstituant les forces vives de notre canton					Indicateurs sur le potentiel de ressources de l'Administration fédérale des contributions Évolution des rapports de dépendance entre les générations Évolution de la classe moyenne dans l'assiette fiscale
Renforcer l'attractivité du canton, comme lieu de résidence pour les classes moyennes et les familles	◆	◆	◆		Solde migratoire intercantonal Part des contribuables de la classe moyenne dans l'assiette fiscale Part des familles dans l'assiette fiscale Flux de contribuables
Sédentariser la classe moyenne, renforcer son poids dans des revenus imposables de 60'000 à 150'000 francs	◆	◆	◆	◆	Flux de contribuables Part des contribuables de la classe moyenne dans les revenus imposables
Encourager les Neuchâtelois-es à gagner davantage, toutes catégories de revenus confondus, et notamment les femmes à rester actives sur le marché de l'emploi	◆	◆		◆	Augmentation du nombre de femmes actives et de leur taux d'activité Indicateurs du Credit Suisse sur le revenu librement disponible Indicateurs du Credit Suisse sur le revenu marginal Augmentation du nombre de contribuables dans la classe moyenne
Atténuer les effets de seuil et contribuer à une meilleure maîtrise des charges d'aide sociale	◆	◆			Augmentation du nombre de femmes actives et de leur taux d'activité dans la catégorie des familles monoparentales Diminution du taux d'aide sociale

a) Déduction pour frais de garde

b) Déduction pour enfants

c) Valeur locative

d) Barème

9.2. Phasage de la réforme suite aux discussions de la commission fiscalité du Grand Conseil

Le pilotage envisagé dans le rapport 11.025 n'oblige toutefois pas le Conseil d'Etat à saisir le Grand Conseil d'un rapport ou d'un projet de loi réglant le passage d'une phase de la réforme à une autre. Il peut amener le Conseil d'Etat à proposer au Grand Conseil de ralentir l'enchaînement des étapes ou de différer d'une année l'introduction d'une ou de plusieurs mesures, sur la base d'une appréciation de la situation ou si les circonstances l'exigent.

Néanmoins, une approche plus contraignante a été développée au cours des discussions au sein de la commission fiscalité. La mise en œuvre de la réforme a ainsi été divisée en trois phases, à partir de 2013.

La première phase se déploie sans discontinuer sur quatre ans, de 2013 à 2016; à son terme elle devrait entraîner une diminution des recettes fiscales de quelque 50 millions de francs pour l'Etat (20,5 pour les communes), par rapport à la situation actuelle. Une majorité des membres de la commission estiment que cette somme est équivalente aux recettes supplémentaires encaissées au titre de l'impôt des personnes morales. Cela signifie qu'en 2016, au terme de la première phase, les engagements pris par les autorités cantonales lors de la campagne référendaire sur la fiscalité des personnes morales seraient honorés.

Au plus tôt en 2016 et pour autant qu'un certain nombre de conditions soient réunies, la deuxième phase, qui dure une seule année, est déclenchée par le Grand Conseil; elle porte sur une diminution de recettes de près de 23 millions de francs pour l'Etat (9 pour les communes). Il en va de même pour la troisième et dernière phase, d'une année

également, qui est décidée par le législatif et qui concerne une diminution de recettes supplémentaire de quelque 20 millions de francs pour l'Etat (10 pour les communes).

Ainsi, la réforme peut être mise en œuvre dans son ensemble sur six années, de 2013 à 2018, ou sur une période plus longue. Selon l'appréciation du Grand Conseil, elle peut également s'arrêter au terme de la première ou de la deuxième phase.

9.3. Déclenchement des phases : mécanisme général

Pour la commission, le déclenchement des deuxième et troisième phases par le Grand Conseil doit être inscrit dans les modifications de la LCDir découlant de la réforme. Le mécanisme est formulé dans des termes très généraux. En effet, des critères absolus autorisant ou non, avec certitude et de manière quasiment mécanique, la poursuite de la réforme n'existent pas.

La poursuite ou non de la réforme, au plus tôt à partir de 2017, repose donc sur un débat politique et une appréciation de la situation basée sur une batterie d'indicateurs comparables à ceux qu'a proposés le Conseil d'Etat dans son rapport initial et précédant une discussion sur un projet de loi.

A cet effet, le Conseil d'Etat serait appelé à saisir le Grand Conseil d'un rapport basé sur un faisceau d'indicateurs accompagnant le projet de loi permettant l'entrée en vigueur des dispositions prévues pour une phase donnée ou proposant au législatif d'autres aménagements de la réforme.

Idéalement, ce débat devrait avoir lieu en même temps que l'adoption des comptes. Mais lors de la session d'avril qui leur est consacrée, tous les éléments d'appréciation ne sont malheureusement pas encore disponibles.

Dès lors, le Grand Conseil devrait se demander s'il ne serait pas judicieux de décaler la session d'avril consacrée aux comptes à celle de juin. D'ailleurs, cette proposition s'inscrit en droite ligne des réflexions actuelles menées au sein de la commission de gestion et des finances.

9.4. Bases d'appréciation pour déclencher une phase

Nous l'avons dit, il n'existe aucun critère absolu permettant de déclencher mécaniquement une phase. Nous devons donc nous en remettre à un ensemble d'informations qui offrent des bases d'appréciation suffisantes pour justifier ou non la poursuite de la réforme.

La statistique fiscale qui paraît une fois par année constitue un premier outil. Elle reflète le produit de la taxation. Elle inclut des indicateurs importants sur l'assiette fiscale et les flux de contribuables. Mais elle est publiée avec un décalage de deux ans puisqu'elle fournit des informations sur l'année $n-2$, dernière année de taxation complète, l'année de taxation en cours étant l'année $n-1$.

Les comptes offrent des éléments supplémentaires. Mais il s'agit ici d'indications relatives au produit de la facturation de l'impôt qui inclut les acomptes pour l'année en question et les bordereaux-solde de l'année précédente. Quant aux budgets et à la planification financière roulante, ils intègrent des prévisions que le Service cantonal des contributions (SSCO) établit sur la base de plusieurs paramètres macroéconomiques, conjoncturels et fiscaux.

Il faut également relever que les objectifs visés par la réforme de la fiscalité des particuliers ne seront pas immédiatement perceptibles, contrairement à la révision de la

fiscalité des entreprises, ceci en raison de l'inertie qui caractérise l'évolution des recettes tirées de l'impôt des personnes physiques.

A titre d'exemple, la baisse du nombre de contribuables, ces dix dernières années, a généré une perte de recettes fiscales cumulée que l'on peut estimer à environ 100 millions francs. Mais ce n'est que depuis l'année 2009 que l'on enregistre une stagnation des recettes des personnes physiques dans les comptes. Auparavant, dans ces derniers, le produit de cet impôt progressait régulièrement de quelque 20 millions de francs par année, même en 2008, malgré une diminution de 20 millions de francs consécutive à une première réforme en faveur des familles.

9.5. Indicateurs affinés

Il est proposé de compléter les informations générales sur l'évolution du produit de l'impôt des personnes physiques figurant dans la statistique fiscale, les comptes et les prévisions du SCCO avec un ensemble d'indicateurs ciblés sur les destinataires principaux de la réforme de la fiscalité des personnes physiques. Il s'agit ici de préciser certains des éléments énumérés sur le tableau 5.

9.5.1. Classe moyenne

Elle regroupe les contribuables disposant d'un revenu imposable compris entre 60.000 et 150.000 francs. Il s'agit ici de personnes seules ou de couples mariés dont les deux conjoints exercent une activité professionnelle. Ainsi définie, la classe moyenne regroupe 27% des contribuables et participe à hauteur de 52% des recettes réalisées au titre de l'impôt des personnes physiques en 2009.

Il s'agira ici d'observer comment évolue la part de la classe moyenne non seulement par rapport à l'ensemble des contribuables mais encore et surtout par rapport aux contribuables disposant d'un revenu inférieur à 60.000 francs.

Par ailleurs, la participation de la classe moyenne aux revenus de l'impôt des personnes physiques, là encore en regard de celle des contribuables avec un revenu inférieur à 60.000 francs, devra être suivie avec la plus grande attention.

9.5.2. Familles

La réforme de la fiscalité des personnes physiques vise les familles à travers trois types de mesures: la déduction intégrale des frais de garde à hauteur du barème fixé par le règlement général sur l'accueil des enfants du 5 décembre 2011; des déductions pour enfant basées non plus sur le nombre d'enfants mais sur l'âge de ceux-ci; l'introduction d'un rabais d'impôt par enfant.

Ajoutons que, sur le plan fiscal, les enfants sont considérés comme étant à charge de leurs parents jusqu'à la fin de leur formation.

En 2009, 20% des contribuables ont un ou plusieurs enfants. Il s'agira d'examiner si cette proportion augmente dans les années qui viennent. Sur les quelque 20.000 contribuables avec enfants, la part de la classe moyenne telle que définie ci-dessus représente 47% en 2009. Elle est identique à celle des contribuables avec un revenu inférieur à 60.000 francs.

Si les effets de la réforme vont dans le sens souhaité à terme, la part de la classe moyenne devrait augmenter et celle avec un revenu imposable inférieur à 60.000 francs

diminuer. Dans un premier temps, il n'est pas exclu que cette dernière augmente sensiblement au détriment de la classe moyenne en raison de déductions pour enfants plus substantielles qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, la participation des familles avec un revenu imposable inférieur à 60.000 francs aux revenus de l'impôt des personnes physiques devrait également diminuer. Cet effet pourrait encore être accentué par le rabais d'impôt. Cette mesure introduite dans la révision devra également faire l'objet d'un suivi attentif.

9.5.3. Flux de contribuables

Le rapport 11.025 démontre que les contribuables de la classe moyenne, comme nous l'avons définie plus haut, sont proportionnellement surreprésentés dans les flux nets de contribuables (32,7%) par rapport à leur poids rapporté à l'ensemble des contribuables (27,1%). Il s'agira de suivre attentivement cette évolution à l'avenir, notamment en la comparant avec la part des contribuables avec un revenu imposable inférieur à 60.000 francs.

L'examen des soldes nets de contribuables (différence entre entrants et sortants) répartis par classes d'âge offre également des éléments d'appréciation intéressants. Ce sont tout particulièrement les catégories de contribuables âgés de 20 à 40 ans et de 40 à 60 ans qui retiendront ici notre attention.

9.5.4. Solde migratoire intercantonal

Enfin, nos autorités doivent suivre avec la plus grande vigilance l'évolution du solde migratoire intercantonal qui n'est probablement pas sans lien avec les flux de contribuables.

9.6. Offrir les informations indispensables au débat politique

Formulés en termes généraux, le mécanisme de déclenchement des deuxième et troisième phases de la réforme de la fiscalité des personnes physiques repose sur un certain nombre d'éléments connus *a posteriori*, tirés de statistiques financières, fiscales, économiques ou démographiques.

Mais la décision de déclencher ou non une phase se fonde aussi sur des éléments plus imparables, à l'instar des prévisions budgétaires et fiscales.

Certains des outils proposés ici, à l'instar des flux de contribuables ou des soldes migratoires, ont l'avantage d'être confirmés par plusieurs années d'utilisation pratique. D'autres mériteront d'être consolidés sur le plan méthodologique, une fois que les mesures fiscales envisagées seront validées par le Grand Conseil.

A défaut de prédire l'avenir avec certitude, les instruments proposés ici offriront toutefois des informations, à même de sous-tendre le débat politique indispensable au déclenchement des phases prévues par la réforme.

10. CONCLUSION

Le DJSF tient à exprimer toute sa gratitude aux membres de la commission fiscalité qui ont cherché tout au long des discussions à élaborer un projet solide à même de recueillir la plus large adhésion possible si ce n'est un consensus. Il est d'autant plus satisfait du

projet qui vous est soumis qu'il permet d'atteindre les objectifs de sociétés visés dans le rapport initial 11.025.

La nouvelle imposition des particuliers devrait améliorer l'attractivité fiscale de Neuchâtel et renforcer les forces vives qui pourraient bientôt manquer si nous n'y prenons pas garde. Si nous ne faisons rien, nous courons le double risque d'assister, d'une part, à un affaissement de la population neuchâteloise liée au vieillissement démographique et à des soldes migratoires négatifs avec les autres cantons; d'autre part, à un affaiblissement de nos collectivités publiques qui seront confrontées à une baisse de leurs recettes fiscales et à des augmentations de charges liées aux vulnérabilités croissantes de la société neuchâteloise.

Par ailleurs, la qualité du projet qui vous est soumis permet aux forces politiques de notre canton de surmonter durablement leurs divisions dans le débat fiscal, et de se concentrer sur les grands projets qui attendent notre canton dans les années qui viennent.

En effet, nos autorités auront besoin de rassembler toutes leurs énergies, sur le redressement de nos finances, afin d'assurer la réalisation du RER neuchâtelois, notre politique hospitalière, l'assainissement de notre caisse de pension et les projets qui découleront de la réforme de l'Etat.

La commission fiscalité a démontré que les forces politiques de notre canton avaient la capacité à surmonter leurs divisions sur un sujet aussi sensible qu'une importante baisse d'impôt. Nous sommes convaincus qu'il en ira de même pour ces grands projets qui nous attendent.

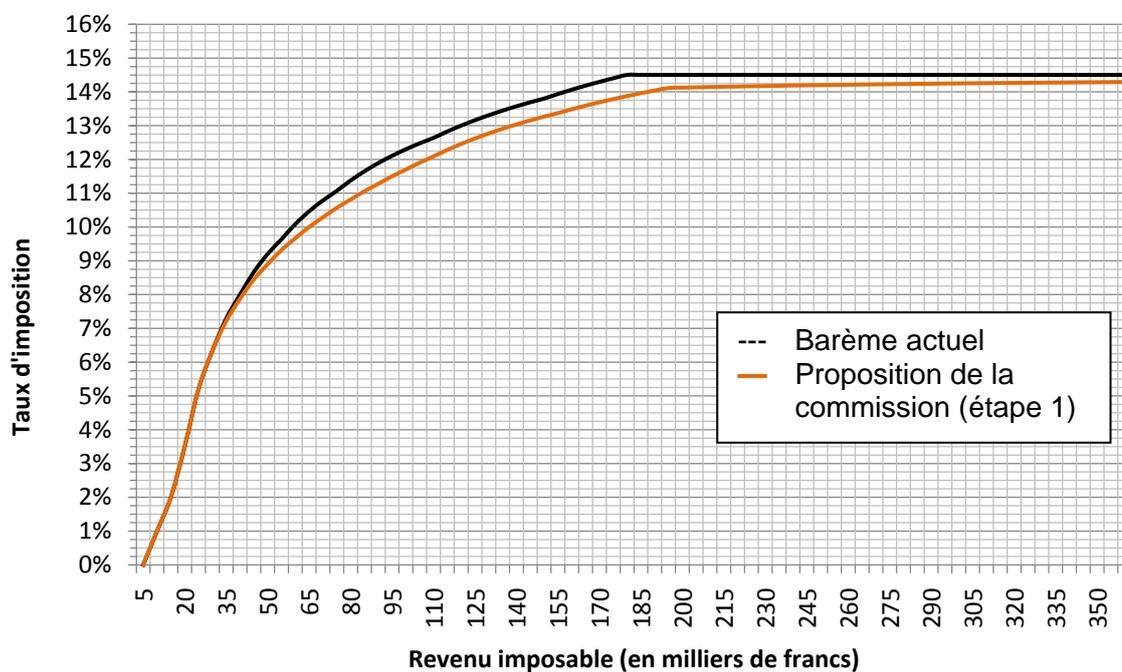
Nous vous remercions de prendre acte du présent document et vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 mai 2012

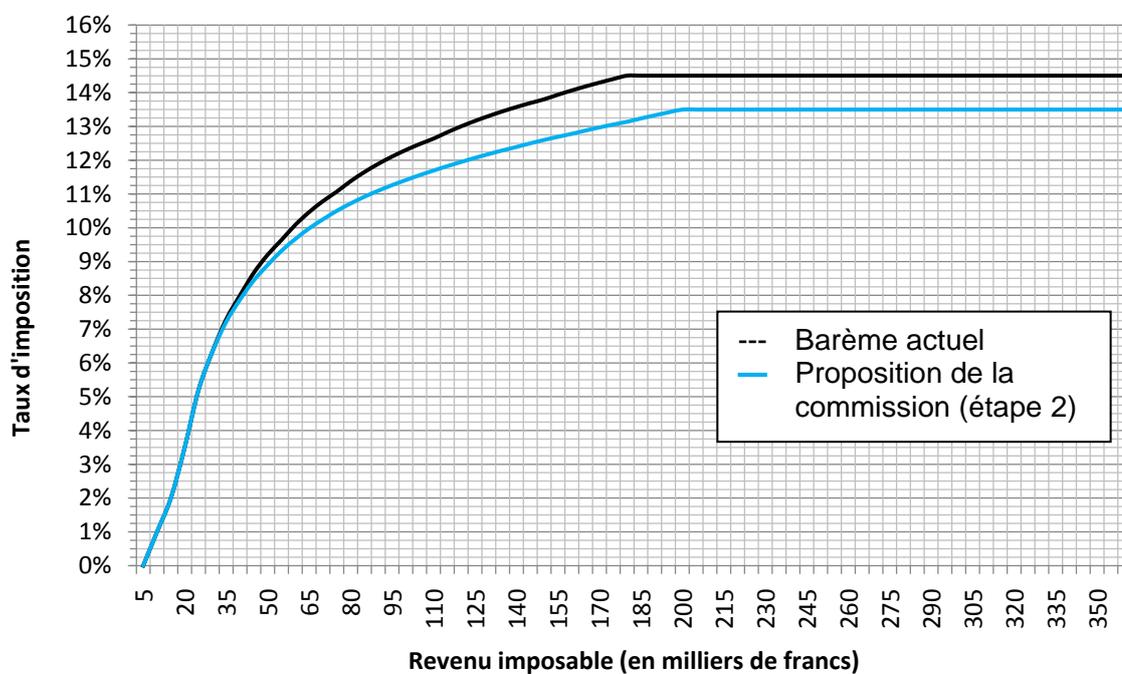


Jean Studer

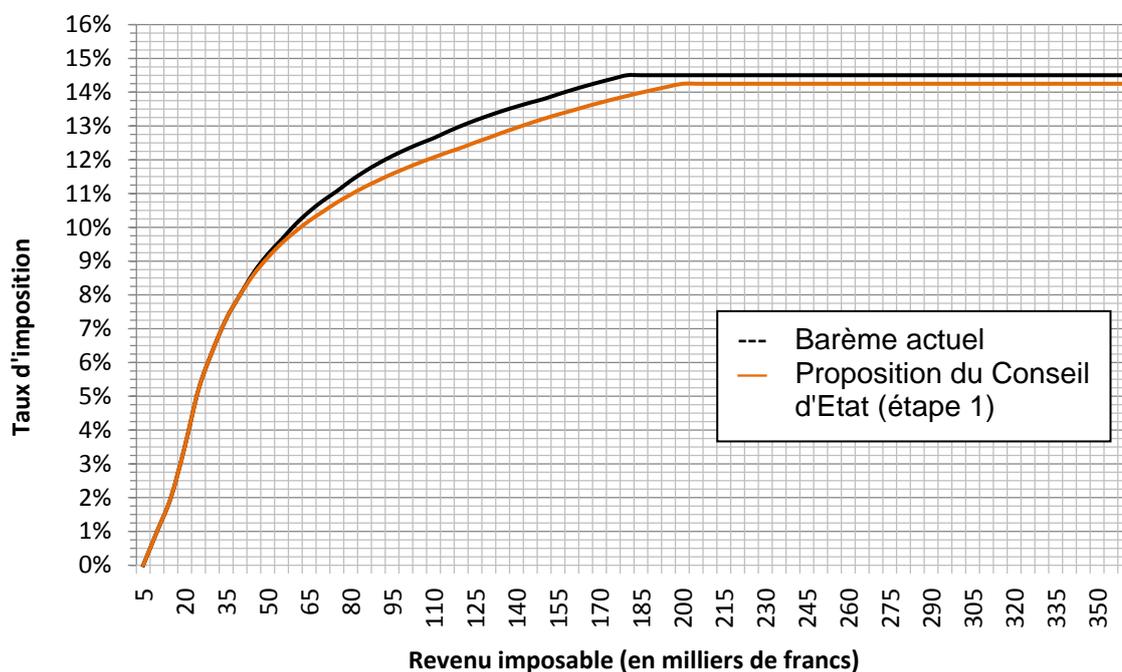
Graphique 1: Barème – proposition de la commission fiscalité
Etape 1 (dès 2013): taux maximal à 14,5%, courbe asymptotique)



Graphique 2: Barème – proposition de la commission fiscalité
Etape 2 (au plus tôt dès 2017): taux maximal à 13,5%



**Graphique 3: Barème – proposition du Conseil d'Etat
Etape 1 (dès 2015):taux maximal à 14,25 %**



**Graphique 4: Barème – proposition du Conseil d'Etat
Etape 2 (dès 2017):taux maximal à 13,5 %**

