REORGANISATION DU SERVICE DES CONTRIBUTIONS 12.033

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 1,5 million de francs pour la réorganisation du service des contributions

(Du 25 juin 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Dans le programme de la présente législature, comme dans celui de la précédente, le Conseil d'Etat a fixé comme objectifs d'augmenter le rendement de l'impôt et d'améliorer la relation du service des contributions avec les contribuables. C'est dans cet esprit que, dès 2006, les mesures détaillées dans le rapport 05.036 du 14 septembre 2005 ont été prises pour renforcer la taxation et la perception. En 2007, le service des contributions a initié une deuxième étape axée sur la productivité et la communication. Exposé dans le rapport 07.012 du 4 avril 2007, ce deuxième train de mesures a notamment permis d'accélérer la taxation et l'encaissement de l'impôt et d'améliorer la communication avec les contribuables.

En cohérence avec le rapport 10.002 du 16 décembre 2009 au sujet du redressement des finances et de la réforme de l'Etat, l'effort de réorganisation du service des contributions est appelé à se poursuivre. Le présent rapport dresse les contours des mesures qui concrétiseront, d'ici 2016, la vision du changement initiée en 2005. Il fait suite à une intense période de consultation à laquelle ont participé les cadres du service, les services des ressources humaines (SRHE), de l'informatique (SIEN) de l'entité neuchâteloise et des bâtiments (SBAT) ainsi que le Secrétariat général du Département de la justice, de la sécurité et des finances et le cabinet de conseil CBVA.

En premier lieu, les améliorations apportées dans cette ultime étape sont de nature organisationnelle. Il est notamment prévu de renforcer les fonctions à forte valeur ajoutée comme l'expertise fiscale, l'analyse et le conseil. Dans cette optique, un remaniement important de l'organigramme du service est prévu afin de dégager et de réaffecter des ressources, de supprimer les cloisonnements et de favoriser la transversalité dans le traitement des dossiers. Dans le cadre de ces changements, diverses transformations des locaux sont prévues. Il en va de même de la création à terme de surfaces supplémentaires dans un nouveau bâtiment adjacent au site de La Chaux-de-Fonds dont la construction par une entreprise privée est prévue d'ici 2014.

Par ailleurs, il est prévu de moderniser une partie des outils informatiques afin d'améliorer la disponibilité des données fiscales pour les autres services de l'Etat ainsi que pour les organisations cantonales et communales allouant des subsides à la population. Le Conseil d'Etat est convaincu que l'investissement consenti pour l'ultime phase de ce projet se justifie, qu'il est supportable à court terme et qu'il se révélera gagnant grâce aux augmentations de productivité, de rentabilité et de qualité qu'il procurera à long terme.

1. INTRODUCTION

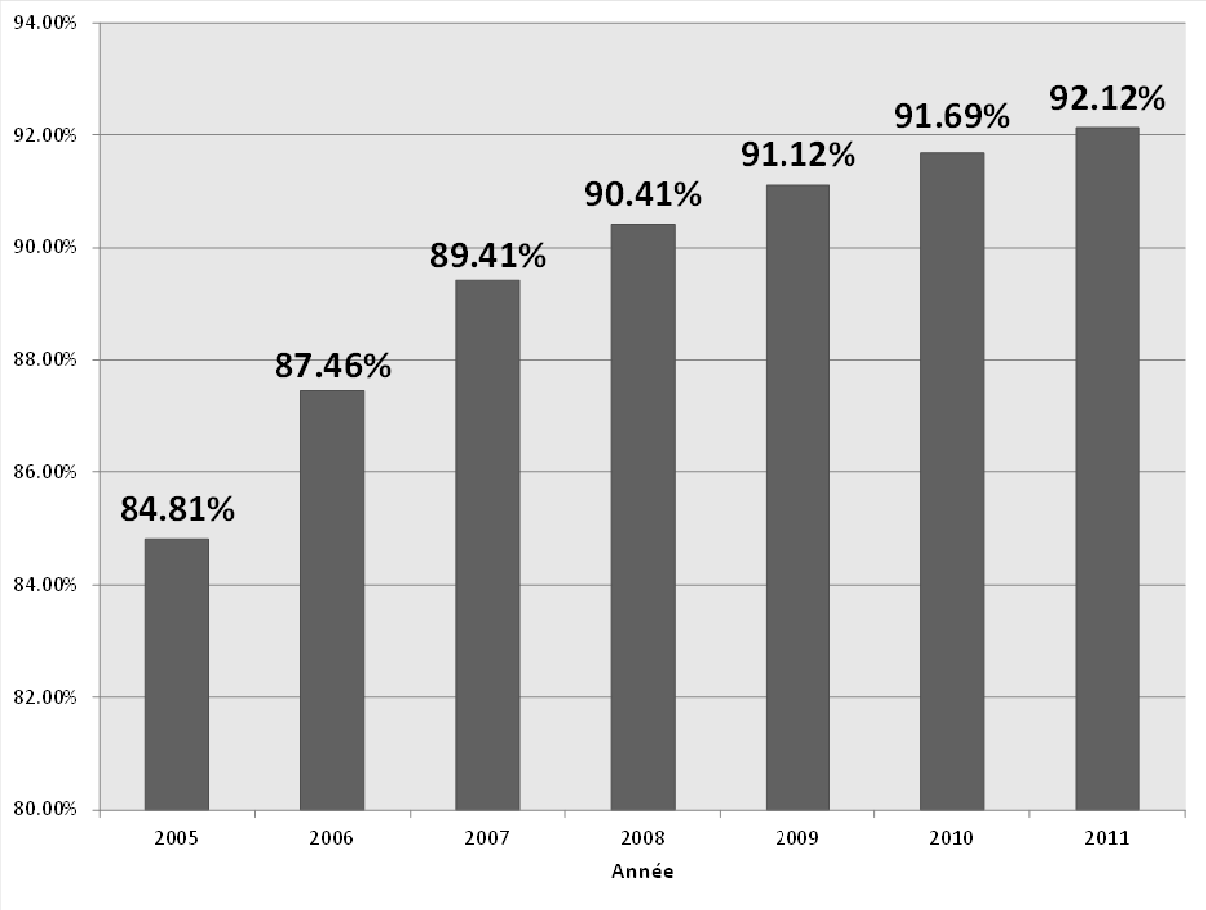
L'administration cantonale doit revoir son organisation en profondeur afin d'être toujours plus orientée vers l'usager tout en augmentant son efficacité. C'est l'un des objectifs de la réforme de l'Etat, comme le souligne le rapport 10.002 du 16 décembre 2009. Tout naturellement, la proximité et la relation étroite du service des contributions avec les contribuables neuchâtelois en font l'un des acteurs privilégiés dans la matérialisation de cette vision. Ceci est d'autant plus vrai en regard de la mission principale du service, dont dépend la capacité de l'ensemble des organisations étatiques à délivrer des prestations à la population.

Au vu de ce rôle central, le Conseil d'Etat a lancé dès 2005 une modernisation en profondeur du service des contributions afin de le doter des compétences, structures et outils qui lui permettront de réaliser sa mission dans un cadre adapté aux exigences modernes de qualité et de productivité. Le Conseil d'Etat a par ailleurs mandaté la société externe NETEXPERT dans le but d'appréhender la situation du service et de proposer des solutions d'amélioration aux niveaux organisationnel et fonctionnel. Communiquées en 2008 dans le cadre d'un rapport interne, les conclusions de cette analyse servent de base à la plupart des propositions de changements organisationnel et structurel exposées dans le présent rapport.

1.1. Une modernisation initiée en 2005

Initiée au cours de la précédente législature, la modernisation du secteur de l'impôt a d'ores et déjà fait l'objet de deux trains de mesures successifs, détaillés dans le tableau 1. En premier lieu, l'accent a été mis sur une série d'aménagements procéduraux et réglementaires, qui se sont notamment traduits par une augmentation globale de la liquidité de 52 millions de francs entre 2005 et 2011 et du taux d'encaissement des bordereaux de l'impôt cantonal et de l'impôt communal, qui passe de 85% à 92% durant la même période, comme le montre le graphique 1. L'augmentation de l'intérêt moratoire constitue l'une des mesures les plus directement liées à cet excellent résultat, auquel ont également contribué l'envoi de rappels ciblés pour les tranches impayées, la mise en place de nouvelles règles concernant les facilités de paiement ou l'application de délais plus stricts pour la remise des déclarations et des pièces justificatives. Dans le même temps, des travaux de conception ont été initiés afin de concrétiser la déclaration électronique et la taxation assistée par ordinateur. L'ensemble des mesures constituant cette première étape est documentée dans le rapport d'information du 14 septembre 2005 (05.036).

Graphique 1: Évolution du taux d'encaissement: 2005 – 2011



Dans le rapport 07.102 du 4 avril 2007, le Conseil d'Etat a informé le Grand Conseil de la suite qu'il entendait donner à ce premier train de mesures et de sa volonté d'améliorer la relation avec les contribuables par une série d'actions dans les domaines de la communication, de l'accueil et de l'organisation. Dans le même rapport, le Conseil d'Etat a confirmé son intention d'améliorer la productivité et la rentabilité en mettant en œuvre la déclaration électronique et la taxation assistée par ordinateur. Il y a également fait part de sa vision en matière de développement du personnel et de sa volonté d'affecter des ressources supplémentaires aux domaines à forte valeur ajoutée, principalement l'expertise fiscale, une vision que le service des contributions est aujourd'hui appelé à matérialiser.

Tableau 1: Synthèse des mesures prises au SCCO de 2005 à 2012[1]

Mesures	Situation de départ	Détails de la mesure	Résultat
Mesures concernant la perception:			
Augmenter le taux de l'intérêt moratoire.	Intérêt moratoire de 4.5%.	Intérêt moratoire de 10% à partir du 1er janvier 2006.	Augmentation du taux d'encaissement entre 2005 (84,81%) et 2011 (92,12%). Augmentation de la perception de l'intérêt moratoire facturé entre 2005 (5.400.000) et 2010 (7.500.000).
Envoyer un rappel ciblé pour les tranches impayées.	Envoi seulement aux contribuables avec des arriérés importants.	Renforcement du suivi des délais pour le dépôt des déclarations d'impôt, avec le cas échéant une taxation d'office.	Augmentation du taux d'encaissement entre 2005 (84.81%) et 2011 (92,12%) résultant en une augmentation globale de la liquidité de 52 millions de francs.
Modifier les règles concernant les facilités de paiements (arrangements).	Traitement au cas par cas.	Depuis 2006, limite de 4 ans pour la période d'assainissement et refus de tout arrangement dans le cas d'une taxation d'office.	Augmentation des taux d'encaissement dans le cadre d'arrangement entre 2005 (96.95%) et 2010 (101.62%[2]).
Appliquer l'intérêt compensatoire à charge des personnes physiques pour les tranches trop faibles.	Intérêt compensatoire appliqué uniquement aux personnes morales de 2002 à 2005; intérêt compensatoire négatif appliqué aux personnes physiques.	Dés 2007, application de l'intérêt compensatoire aux personnes physiques de 3.5% à charge des contribuables et 1.5% en leur faveur.	Entre 2007 et 2010: Intérêt comp. négatif: 2,413 mios de francs; Intérêt comp. positif: 3,999 mios de francs; Soit un gain de 1,583 millions de francs.
Modification des tranches par internet.	La modification des tranches est réalisable uniquement au guichet.	Dès 2012, possibilité pour les contribuables de changer les tranches par l'intermédiaire du Guichet unique.	Diminution prévue de la charge de travail.
Mesures concernant la taxation:			
Limiter strictement les délais de dépôt des déclarations.	Rappels et frais très modestes.	Prolongation de délai gratuite jusqu'au 30 avril, émolument de 20 francs entre le 30 avril et 30 juin, 30 francs au delà du 30 juin.	Augmentation de la perception des émoluments: de 177.000 francs en 2005 à 541.000 francs en 2010.
Réduire le délai de production des pièces justificatives.	Pas de délai.	Instauration d'un délai de 15 jours pour la remise des justificatifs.	Amélioration du temps de traitement des déclarations.
Taxer plus rapidement et d'office si nécessaire.	Pas de règle.	Passage de la taxation provisoire à la taxation d'office selon art. 200 LCdir.	Gain de productivité et de trésorerie.

1 Ces mesures font suite aux rapports 05.036, du 14 septembre 2005 et 07.012, du 4 avril 2007, ainsi qu'à l'étude NETEXPERT (mai 2008) et à un audit conduit au SCCO par la société Ernst & Young en 1998.

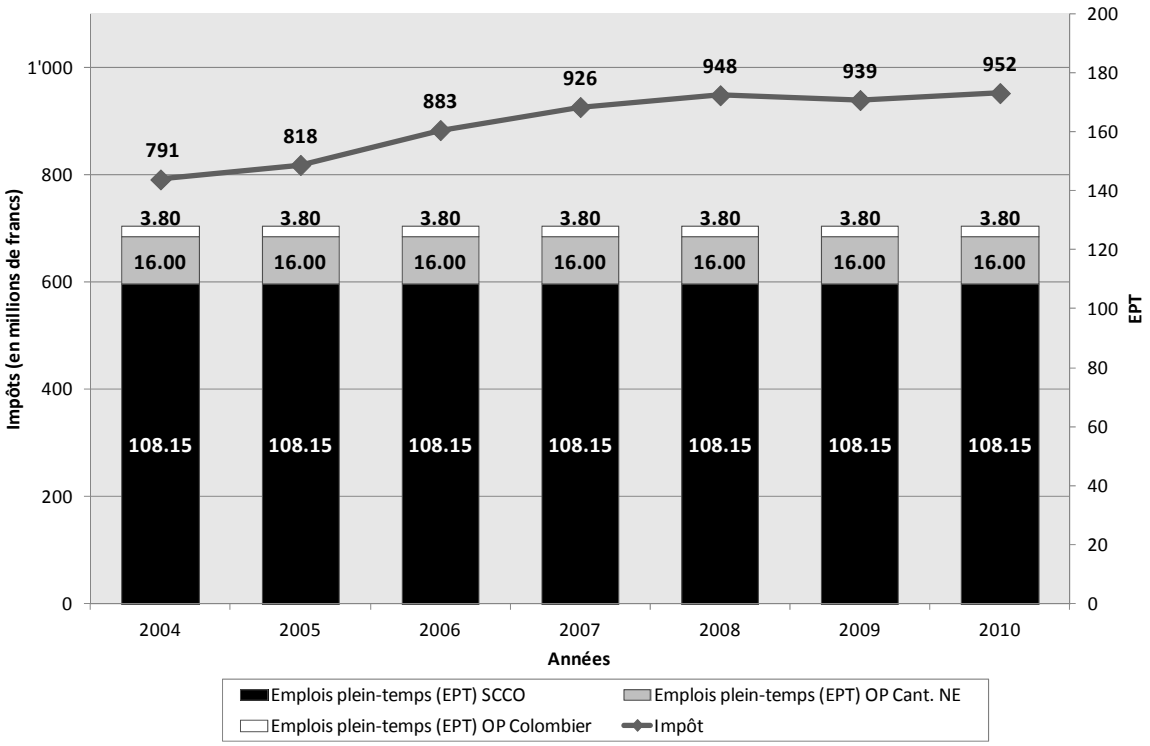
2 Ce calcul tient compte des encaissements suite aux facturations des années antérieures à l'année d'encaissement.

Mesures	Situation de départ	Détails de la mesure	Résultat
Formalisation de la procédure de traitement des remises avec implication du chef de département.			
Frontaliers.	Gestion global des frontaliers par employeur.	Depuis 2008, gestion dans le détail des frontaliers par employeur.	Meilleur suivi des personnes, contrôle renforcé à l'extérieur, respect de l'engagement de la Confédération.
Mesures concernant la communication et les outils de gestion:			
Accélérer le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.	Remplissage de la déclaration uniquement sur papier.	Mise en place de Clic et Tax et du Guichet Unique sur les taxations 2008.Transmission de la déclaration par le Guichet Unique en 2011.	En 2010: 66% des déclarations remplies par Clic et Tax. 2011: 72%, dont 14% transmises par le Guichet Unique.
Introduction de la taxation assistée par ordinateur (TAO).		Mise en place de la taxation TAO des personnes physiques en 2009 sur les taxations 2008.	Gains de productivité: 10% des déclarations traitées en TAO et 20% concernant l'impôt anticipé.
Introduction de la taxation sans papier.	Taxation avec le support papier.	Réalisation de la taxation sans papier en 2011 pour l'ensemble des personnes physiques.	2011: 10.000 dossiers sont taxés sans papier.
Définition de nouvelles règles pour la transmission de justificatifs.	Demande de l'ensemble des pièces justificatives.	Diminution drastique de la demande de pièces justificatives. Possibilité de demande complémentaire après analyse.	Passage d'une logique de travail axée sur le contrôle systématique à une approche basée sur l'analyse et la gestion du risque.
Renforcer les échanges d'information avec le contentieux.	Échanges sporadiques et non formalisés.	Formalisation du processus d'échange d'information.	Traitement plus efficace des dossiers au contentieux.
Nouvelles notices pour la déclaration d'impôt.	Feuillet standard unique.	2011: notices en couleur adaptées à la situation du contribuable.	Meilleure compréhension du contribuable.
Réorganisation de l'accueil.	9 réceptions réparties par types d'impôts.	Fin 2010: Une réception par site. Création d'une salle d'attente sur les deux sites.	Meilleure prise en charge des contribuables.
Refonte du site internet.	Ancien site.	2011: Nouveau site réalisé en parallèle avec la création des notices, flux RSS, actualités en ligne.	Trop tôt pour mesurer encore l'efficacité, le but est de diminuer les contacts téléphoniques et les personnes à l'accueil.
Campagne de presse et d'affichage.	Pages dans les journaux.	2011: présentations au public, diffusion d'un calendrier…	Échanges favorisés entre les contribuables et les collaborateurs. Amélioration de l'image du service.
Refonte de l'organisation.	Gestion de l'organisation par le chef de service.	Gestion de l'organisation par le chef de service avec l'appui d'un responsable qualité, chef de projet depuis 2010.	Création d'une nouvelle charte qualité et d'un règlement du service et des bâtiments. Définition et réalisation des processus avec l'instauration d'un tableau de bord en lien avec la stratégie et les objectifs.

1.2. La rentabilité du secteur de l'impôt améliorée

Le Conseil d'Etat constate que les mesures prises à ce jour ont fortement contribué au rendement de l'ensemble des impôts. En effet, avec environ 128 équivalents plein-temps, le nombre de collaborateurs du service des contributions est resté stable durant ces 7 dernières années, alors que l'encaissement de l'impôt est passé de 791 millions de francs en 2004 à 952 millions de francs en 2010, comme l'illustre le graphique 2. Les diverses mesures ont donc permis une augmentation significative de la productivité[3] au sein du service. Cet excellent résultat a pu être atteint grâce à l'implication de tous les collaborateurs et collaboratrices du service et grâce aux développements des outils informatiques et à la numérisation toujours plus poussée des données fiscales. Le Conseil d'Etat considère qu'un tel résultat est la preuve que la voie poursuivie depuis 2005 est la bonne et que les efforts qui restent à faire déboucheront sur des améliorations comparables en termes d'efficacité et de rentabilité.

Graphique 2: Évolution du nombre d'emplois plein-temps et de l'ensemble des impôts au service des contributions entre 2004 et 2010 [4]



1.3. Le facteur humain, élément clé de succès

Pour le futur, la vision du Conseil d'Etat est synonyme d'importants changements pour le service des contributions et pour ses collaborateurs. En effet, alors que les missions du service restent inchangées, il est en profonde transformation depuis le début de l'effort de réorganisation en 2005.

3 La croissance du rendement en francs par collaborateur entre 2004 et 2010 montre une augmentation de 17%.

4 Remarques: 1) afin de rendre la comparaison possible entre 2004 et 2010, les impôts directs des personnes physiques ont été majorés de 30% en 2004 pour tenir compte du passage dès 2005 du coefficient cantonal de 100% à 130%; 2) Fusion de l'office de perception du canton de Neuchâtel avec le service des contributions le 1.1.2008; 3) Fusion des bureaux de perception de Neuchâtel et Colombier le 1.1.2009.

A la différence des changements intervenus jusqu'ici, de nature avant tout technique, réglementaire ou relationnelle, le service est maintenant appelé à se transformer dans sa structure, son organisation, ses outils et sa culture de travail. Afin de réussir ce changement, l'implication des collaborateurs du service, à tous les niveaux, est essentielle.

Progressivement, le rôle de l'expert fiscal va se modifier. A l'origine, uniquement en charge de la taxation, il évoluera vers une responsabilité globale de toutes les questions liées aux dossiers des contribuables. Par ailleurs, le changement organisationnel prévoit d'intégrer une approche plus productive de la répartition du travail. Ainsi, de plus en plus fréquemment, les tâches seront distribuées en fonction de leur importance et de complexité, et non plus de manière indifférenciée comme c'était le cas dans l'organisation antérieure[5]. Cette nouvelle répartition des rôles implique une adaptation sur plusieurs plans de la part des collaborateurs, auxquels il sera demandé une maîtrise plus large des différents types d'impôts, une plus grande capacité d'autonomie, de prise d'initiative et de responsabilité, ainsi qu'une vision transversale du service.

Pour soutenir ces changements, une refonte des outils de travail du service des contributions est en cours. La taxation assistée par ordinateur, le tout-à-l'écran, les nouveaux outils en lien avec le *dossier fiscal*[6] et l'externalisation[7] de la numérisation des déclarations d'impôts sont autant d'éléments nouveaux qui font de cette réorganisation une véritable révolution culturelle.

L'enjeu est de taille car la transformation doit permettre au canton de se doter d'une structure à la pointe au niveau national. Le succès de la démarche dépend en grande partie de la capacité d'implication des collaborateurs, de leur compréhension des enjeux et des nouvelles procédures de travail et de leur capacité à se former. Les responsables hiérarchiques au sein du service et le chef de département auront également un rôle-clé à jouer en termes d'accompagnement et de gestion.

2. VISION DU SERVICE DES CONTRIBUTIONS D'ICI 2016

Dans son rapport 10.002 du 16 décembre 2009, le Conseil d'Etat proposait de moderniser les instruments de gestion de l'administration en introduisant un mode de conduite par objectifs et par prestations et en mettant l'accent sur la relation avec les contribuables. Cette approche répondait au constat qu'une administration axée sur les besoins des citoyens-usagers doit nécessairement s'articuler sur des processus centrés sur ces derniers[8].

Actuellement encore, le domaine de l'impôt est régi par une logique de cloisonnement. Pour la gestion de l'impôt ordinaire des personnes physiques, par exemple, le travail est divisé par types d'impôts et par secteurs géographiques. Le recentrage des prestations du service des contributions constitue donc l'un des grands axes de la réorganisation d'ici 2016, au même titre que l'amélioration du rendement de l'impôt. Désormais basé sur le standard de gestion interne à l'administration neuchâteloise[9], le catalogue de prestations

---

5 Voir annexes 1 et 2 (ancien et nouvel organigramme du service des contributions).

6 Le dossier fiscal constitue l'outil privilégié des collaborateurs du service des contributions dans la nouvelle organisation. Il regroupe l'ensemble des informations fiscales relatives à chaque contribuable et contribue à l'orientation transversale du service. Voir le développement au point 2.1.

7 Voir le développement au point 2.2.4.

8 Rapport du Conseil d'Etat 10.002, du 16 décembre 2009, p. 20.

9 Les nouveaux outils de gestion s'inscrivent dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), en concordance avec la démarche GESPA. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'un système de contrôle de gestion orienté sur les prestations des services et offices. Ce système se définit comme étant un moyen de pilotage permettant d'orienter les actions d'amélioration et de fixer des objectifs.
Pour plus d'information: http://www.ne.ch

du service ne compte plus que cinq types de prestations organisés par domaine, contre quinze précédemment:

1. La gestion du dossier fiscal;
2. Les communications / relations;
3. La législation fiscale;
4. Les prestations diverses;
5. La gestion du service.

L'outil privilégié de la nouvelle organisation est le dossier fiscal, qui permettra de mieux centraliser et de mieux distribuer l'information rattachée à chaque contribuable. Progressivement, sa mise en place transformera le service aux plans de sa structure, de son organisation et de ses interactions avec les contribuables et les autres organismes cantonaux et supra-cantonaux.

2.1. Le dossier fiscal, nœud de la nouvelle organisation

La modernisation du service des contributions passe en interne par un décloisonnement des unités existantes et une maîtrise générale des différents types d'impôts par les experts. L'objectif final à moyen terme est que le contribuable n'ait qu'un seul et unique interlocuteur pour toutes ses questions ayant trait à l'impôt. Outre une refonte complète de son organigramme, sur laquelle nous reviendrons largement dans le cadre de ce rapport, le service des contributions prévoit de se doter d'un outil informatique permettant de regrouper l'ensemble des informations fiscales de chaque contribuable, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Dénommé "dossier fiscal", cet outil permet de faire le lien entre les données fiscales de natures diverses et constitue l'équivalent du dossier client utilisé communément dans les fiduciaires du secteur privé.

Grâce à cet outil, les données personnelles, décisions de taxation, actes authentiques et tout autre document lié à un contribuable pourront immédiatement être consultés par les collaborateurs du service et, grâce au Guichet unique, par les contribuables eux-mêmes. Par exemple, un propriétaire pourra prendre connaissance du prix de revient d'un immeuble qu'il a acquis il y a plusieurs dizaines d'années et du détail des différents travaux effectués au fil des années. Plus qu'un simple outil de travail, le dossier fiscal est donc destiné à devenir un vecteur central de la simplification de la relation entre le service des contributions et les contribuables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

Comme le montre le graphique 3, le dossier fiscal est relié à divers outils et plateformes informatiques. Afin de le concrétiser, un important travail doit être accompli pour adapter les outils existants[10].

Pour le contribuable, les outils privilégiés pour alimenter et consulter le dossier fiscal sont le logiciel Clic & Tax et le Guichet unique. Outre la transmission de la déclaration d'impôt, ce dernier lui permet actuellement d'accéder à bon nombre de prestations électroniques telles que les demandes de délai, la consultation de son compte courant ou la modification du montant de ses tranches. A terme, il lui sera également possible de consulter une grande partie des éléments qui constituent son dossier fiscal.

Pour les collaborateurs du service des contributions, le dossier fiscal représente l'outil qui permettra de faire le lien entre, d'une part, les données sur les personnes et les entreprises et, d'autre part, les outils de taxation et de perception des différents impôts, y compris l'impôt de succession et l'impôt à la source. Pour les autres services de l'Etat, le

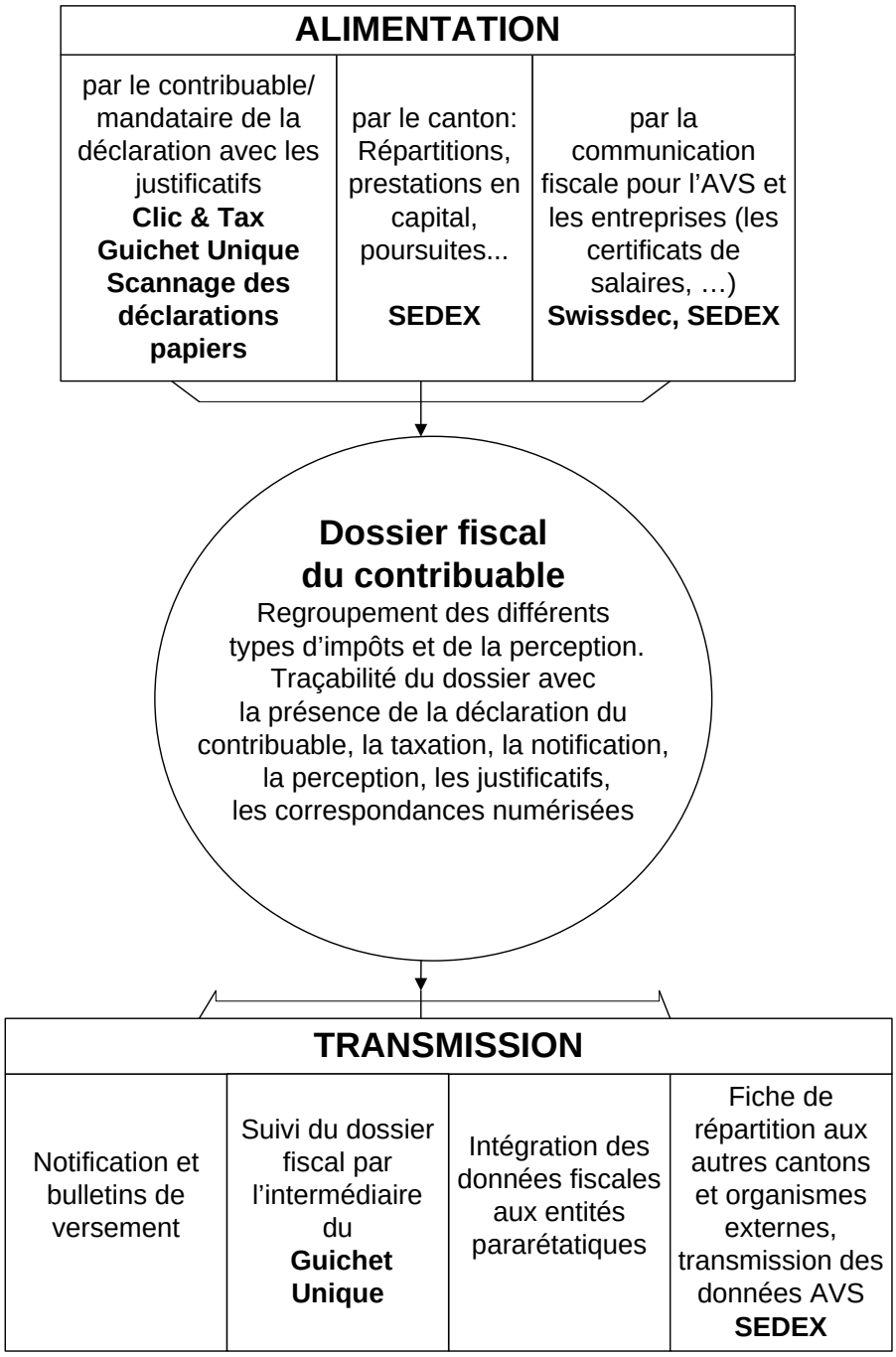
[10] Voir chapitre 2.3 du présent rapport.

dossier fiscal améliorera en outre l'accès aux données des contribuables. L'efficience de la gestion des subsides et des subventions s'en trouvera améliorée, particulièrement dans les domaines de l'assurance maladie, de l'action sociale et des bourses.

Finalement, le dossier fiscal sera relié à une plateforme supra-cantonale destinée à l'échange électronique d'informations de nature fiscale. Dénommée SEDEX, cette plateforme découle d'une volonté fédérale inscrite dans la loi sur l'harmonisation des registres et deviendra, dès 2015, l'instrument exclusif permettant la transmission de données entre la Confédération et les cantons. A moyen terme, elle a pour but de couvrir d'autres domaines que la fiscalité comme, par exemple, la statistique, le Registre du commerce ou les caisses d'assurance maladie. En unifiant le mode de transmission de données entre la Confédération et les cantons, elle est également destinée à améliorer la vision transversale des prestations publiques et de ce fait, la collaboration entre les cantons, les organismes spécialisés et les entreprises.

En unifiant l'accès aux données fiscales, le dossier fiscal supprimera *de facto* les cloisonnements inter-offices. Il servira directement l'objectif global de la réorganisation, qui consiste à doter le service des contributions d'une structure permettant de délivrer ses prestations de manières plus efficace tout en réduisant les risques d'erreurs ou d'omissions et en simplifiant la relation avec les contribuables. Il s'agit donc d'un outil central dont la mise en œuvre doit être comprise comme une révolution qui doit contribuer à positionner le canton de Neuchâtel en pionnier dans le domaine de la gestion de l'impôt.

Graphique 3: Le dossier fiscal: nœud central du flux d'information de nature fiscale



2.2. Dégager des ressources pour lutter plus efficacement contre la fraude

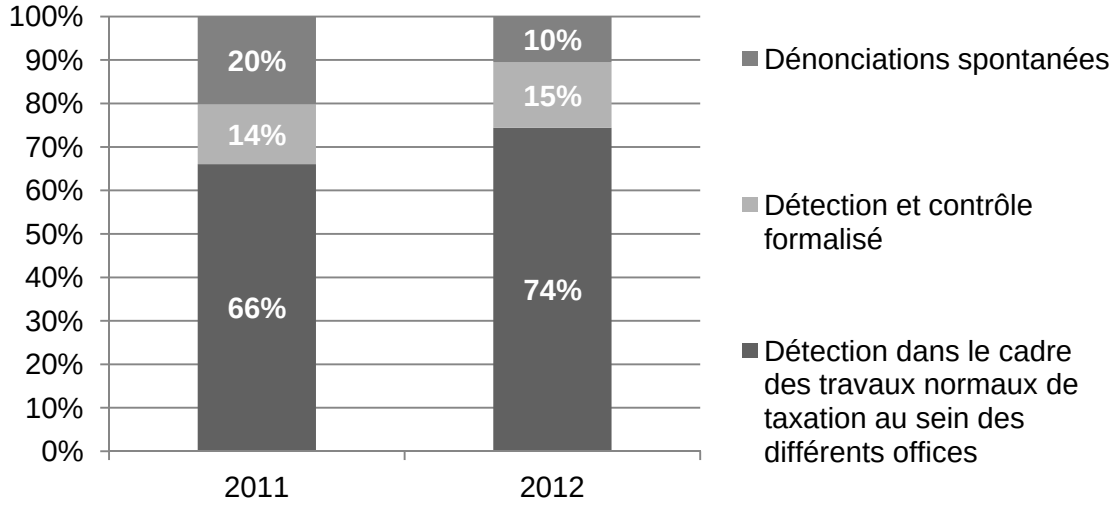
L'effectif actuellement consacré à la lutte contre la fraude fiscale est faible dans le canton de Neuchâtel. Il se monte à quatre collaborateurs, pour un total de 122.000 contribuables, une proportion très faible par rapport, par exemple au canton du Jura, qui dispose du même nombre de collaborateurs spécialisés pour un total de 49.000 contribuables. Dans le canton de Zurich, l'administration des contributions dispose d'une équipe de trente enquêteurs dont le rôle est de conduire des expertises et d'instruire les procédures juridiques.

Les moyens importants alloués par ces cantons au domaine de la lutte contre la fraude se justifient pleinement lorsque l'on considère la très forte rentabilité d'une telle activité.

Pour le canton de Neuchâtel, une étude menée par le service des contributions entre 2007 et 2010 a démontré qu'une expertise fiscale rapporte en moyenne 54.100 francs. Il s'agit donc d'un domaine d'activité à très forte valeur ajoutée, à même d'influer positivement sur les recettes fiscales pour autant que les effectifs qui lui sont consacrés soient augmentés.

Cette carence se vérifie lorsque l'on considère les statistiques présentées sur le graphique 4, qui montre bien que la grande majorité des dossiers traités par le service des contributions dans le cadre d'enquêtes pour fraude fiscale sont le résultat de dénonciations spontanées ou de soupçons nés au hasard d'activités normales de taxation, alors qu'une faible part résulte de démarches de contrôle structurées, par manque d'effectif.

Graphique 4: Provenance des dossiers transmis dans le cadre d'enquêtes pour fraude fiscale



Afin d'y remédier, la réorganisation du service vise à dégager des ressources actuellement consacrées à la réalisation de tâches à faible valeur ajoutées et de les réaffecter, grâce à des mesures de formation, au domaine hautement rentable de la lutte contre la fraude fiscale. La mesure phare qui rendra possible cette opération consiste à confier à une entité spécialisée l'ensemble des tâches relatives à la réception, à la préparation et à la numérisation des déclarations qui sont transmises sous format papier par les contribuables.

Pour identifier la solution la mieux adaptée, le service des contributions a procédé à un examen des solutions susceptibles de répondre aux besoins au sein même de l'Etat de Neuchâtel, notamment à la Caisse cantonale d'assurance chômage. Cet examen a permis de confirmer la nécessité d'avoir recours aux services d'un mandataire externe pour effectuer ces tâches, qui requièrent un haut degré d'expertise, une spécialisation toute particulière et un appareil de production à la fois très spécifique et capable d'absorber la haute variabilité et les volumes très importants des déclarations d'impôt. Il s'est donc associé au service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) et au service des achats et de la logistiques (SALI) afin de conduire une démarche de sélection selon les contraintes définies dans le cadre de la loi cantonale sur les marchés publics.

Grâce à l'augmentation de l'effectif dédié à la lutte contre la fraude fiscale prévu dans le cadre de cette mesure, le service des contributions vise une augmentation du nombre annuel d'expertises de 20 actuellement à 120 environ, générant à terme des recettes supplémentaires de l'ordre de 5 millions de francs par année. La rentabilité de l'impôt s'en trouvera donc considérablement augmentée et le message à l'encontre des fraudeurs renforcé. Afin de maximiser cette hausse de la rentabilité. Il a été envisagé de procéder à

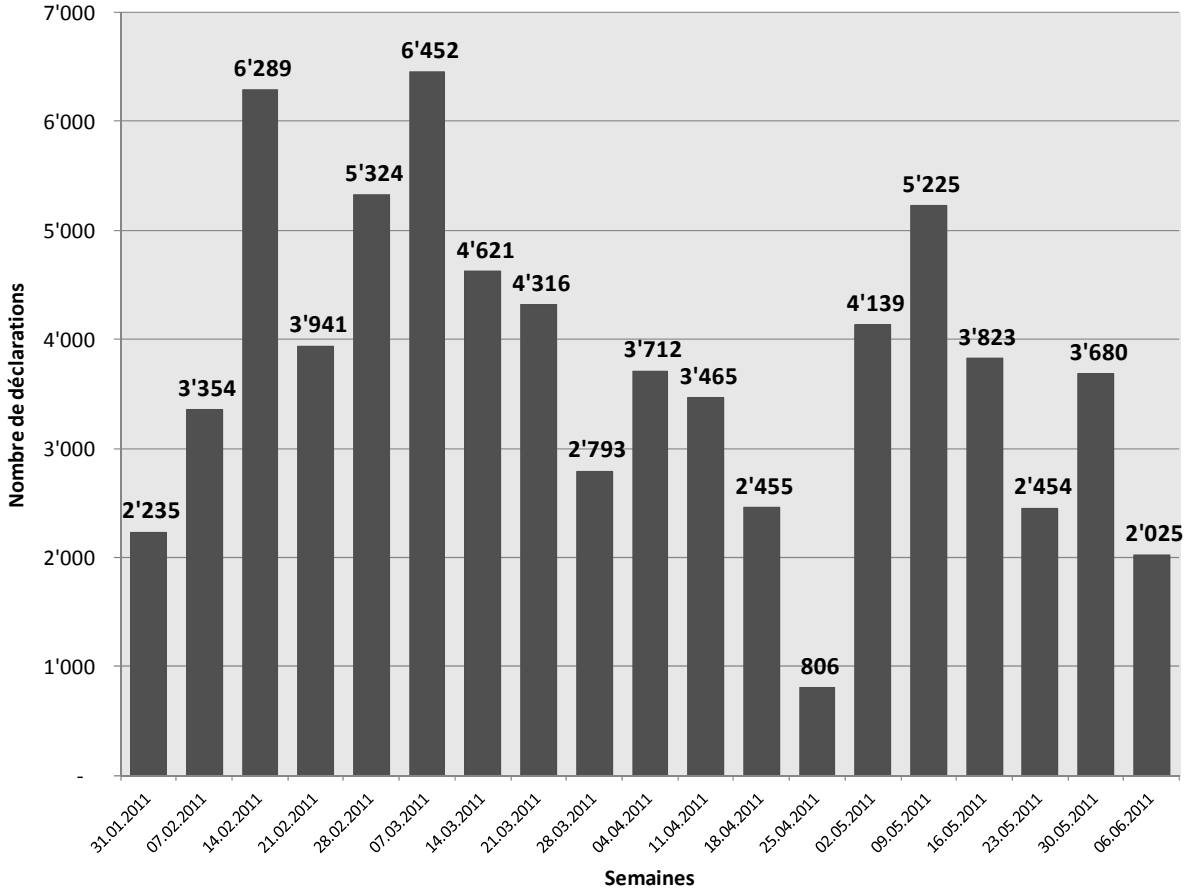
l'engagement de ressources supplémentaires dans ce domaine, comme l'ont fait certains cantons.

2.2.1. Une productivité accrue grâce à la numérisation des données

Actuellement, le système de gestion électronique des documents permet le stockage électronique et le traitement à l'écran des justificatifs, à condition qu'ils aient été transmis par le Guichet unique. La numérisation systématique des déclarations d'impôt des personnes physiques permettra d'élargir très fortement ce mode de fonctionnement, avec pour bénéfice une augmentation conséquente de la productivité interne, et concrétisera le dossier fiscal pour l'ensemble des contribuables personnes physiques. A titre d'exemple, une externalisation comparable a généré un gain de productivité de 10% sur la taxation des personnes physiques dans le canton de Soleure.

Outre la saisie et l'archivage des déclarations, le volume des tâches liées à la recherche et à l'acheminement des dossiers au format papier s'en trouvera très fortement réduit. L'externalisation résoudra également un certain nombre de problèmes liés à l'aspect saisonnier de l'envoi des déclarations d'impôt, bien illustré par le graphique 5. Afin de faire face à ces flux irréguliers, le service des contributions doit actuellement faire appel à des collaborateurs dont l'engagement temporaire est régi par des contrats de droit privé. Ce mode de fonctionnement a montré ses limites. Ces collaborateurs, ayant retrouvé un emploi permanent, doivent en effet bien souvent quitter leur poste sans préavis, avec des conséquences importantes sur la capacité du service à absorber le flux entrant des déclarations. L'externalisation verra ces problèmes disparaître, le prestataire externe étant à même d'absorber de tels flux non seulement grâce à sa spécialisation, mais également grâce aux moyens techniques et humains dont il dispose.

Graphique 5: Déclarations traitées par le centre de préparation par semaine



2.3. Autres conséquences sur la structure et l'organisation interne

Actuellement, pour trouver le bon interlocuteur, un contribuable doit connaître l'organigramme[11] du service des contributions, qui reflète lui-même la nature vaste et complexe du domaine de l'impôt. Cette situation est bien entendu frustrante pour la majorité des contribuables, souvent désarmés face à la multitude d'interlocuteurs possibles. En s'attachant à revoir la structure et les modes opératoires du service des contributions, les mesures accompagnant la réorganisation remédieront à cette difficulté tout en améliorant le rendement de l'impôt.

Par ailleurs, la réorganisation cherche à améliorer la qualité du travail et les perspectives de développement des collaborateurs. De ce fait, elle aura également un effet positif sur la rétention du personnel. On considère en effet qu'il faut trois ans pour qu'un taxateur atteigne un niveau d'autonomie et d'efficacité adéquat. Il est donc important que le service puisse conserver en son sein des compétences qui nécessitent un tel effort de formation. Dans le même ordre d'idée, la possibilité du télétravail a été introduite au sein du service dès 2009 afin d'offrir une flexibilité accrue aux collaborateurs dans la conjugaison de leurs vies privée et professionnelle.

11 Voir annexe 1: ancien organigramme du service des contributions.

Tableau 3: Planification des mesures organisationnelles et structurelles

	2012	2013	2014	2015	2016
Organigramme	Application du nouvel organigramme.				
Gestion par objectifs	Création des processus et instauration du contrôle généralisé.				
Réorganisation de l'accueil	Mise en place de l'accueil, de l'entité back office et de l'unité logistique; réalisation des salles d'entretien; centre d'appel.				
Externalisation	Externalisation de la numérisation 2013.				
Déclaration de succession	Formation métier et logiciel pour l'envoi groupé de la déclaration d'impôt et de la déclaration de succession.				
Formation des collaborateurs	Mise en place d'une structure de formation pérenne; mesures de formation et d'accompagnement spécifiques à la réorganisation.				

2.3.1. Un nouvel organigramme qui place le contribuable au centre

Le nouvel organigramme[12] de type matriciel, met l'accent sur les aspects de coordination entre les différents protagonistes intervenant dans le traitement des questions fiscales et favorise ainsi le décloisonnement. De ce point de vue, le dossier fiscal revêt une importance capitale car il constitue l'outil privilégié permettant de regrouper l'ensemble des données rattachées à chaque contribuable, indépendamment du type d'impôt. Il donne par conséquent aux collaborateurs la vision globale nécessaire à la centralisation de l'organisation sur le contribuable.

Par ailleurs, il est prévu d'organiser l'attribution des dossiers fiscaux en fonction de leur degré de complexité. Selon une analyse interne, les dossiers traités par le service se répartissent entre 20% de dossiers simples, 60% de dossiers moyennement complexes et 20% de dossiers complexes. Cette analyse sous-tend la logique de décloisonnement et de promotion des compétences prônée pour cette réorganisation.

Plus concrètement, les changements apportés à la structure organisationnelle du service sont les suivants:

– constitution d'une entité "dossier fiscal" regroupant les secteurs personnes physiques et personnes morales[13], et chapeautée par un responsable supervisant et planifiant l'ensemble des activités au sein de l'entité et animant les réunions de nature technique;

– au sein de cette entité, création d'un poste de responsable des dossiers complexes dévolu aux dossiers relatifs au secteur des personnes morales et aux dossiers complexes du secteur des personnes physiques; création de deux postes de responsables pour la gestion des dossiers personnes physiques de nature moyennement complexe d'une part, et simple d'autre part; en sus, création de trois postes de responsables désignés en qualité d'experts dans chacun des domaines

[12] Voir annexes 1 et 2 (ancien et nouvel organigramme du service des contributions).

[13] Les offices personnes morales et entreprises indépendantes sont donc fusionnés, de même que les secteurs personnes physiques, actuellement répartis entre le bas, le centre et le haut du canton.

suivants: perception, expertise & soustraction, dossiers spécifiques (impôt sur les gains immobiliers, lods, impôts à la source, succession, impôt foncier, etc.);

– constitution d'une entité juridique et formation chapeautée par un responsable et en charge de l'élaboration, la modification et l'adaptation de la législation fiscale cantonale et des directives techniques internes et externes, de la conduite de l'équipe de juristes ainsi que de la formation;

– constitution d'une entité dédiée au back office chargée de répondre aux contribuables pour les cas simples et ayant la responsabilité notamment du regroupement du traitement de l'impôt anticipé, actuellement réparti entre les deux sites de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, de la facturation SAP, du traitement des prestations en capital, du regroupement des réclamations et de la rédaction des courriers; le back office supervisera également la sous-traitance de la numérisation des déclarations d'impôt des personnes physiques, les tâches de numérisation du courrier entrant pour l'ensemble du service ainsi que la mise sous pli des courriers spécifiques, comme par exemple les demandes de justificatifs;

– constitution d'une entité dédiée à l'accueil au sein de laquelle seront centralisées l'ensemble des différentes communications avec les contribuables (téléphone, guichet et courriels) et qui adoptera une organisation similaire à un centre d'appel;

– poursuite du développement de l'entité informatique et logistique dédiée aux développements, à la maintenance, la réalisation des tests informatiques et les achats.

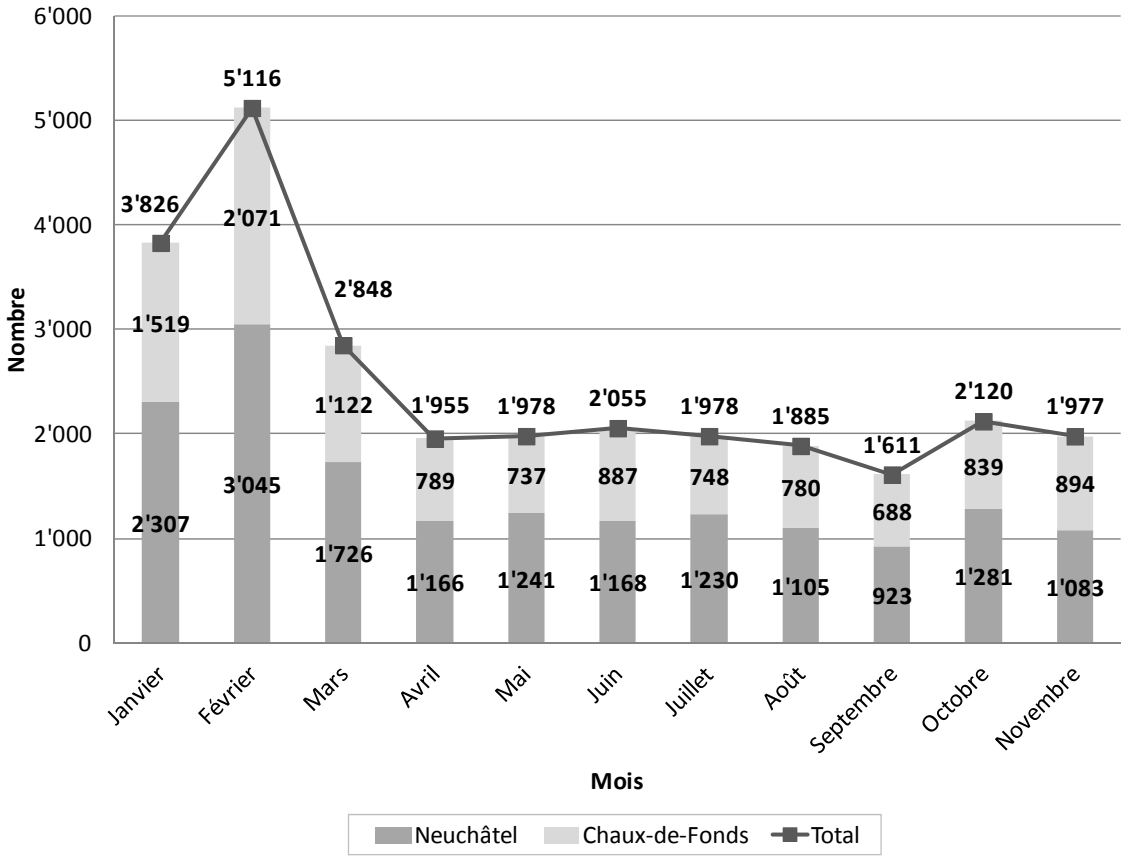
2.3.2. Vers la gestion par objectifs

Outre le dossier fiscal, la mise en place d'un inventaire des processus permettra également d'affiner les rôles et les interactions au sein du service. Grâce à l'utilisation de tableaux de bord constitués d'indicateurs pertinents et à la conduite régulière d'audits, il deviendra plus facile de mesurer l'efficacité du fonctionnement du service et d'entreprendre des mesures correctrices et préventives. Cette gestion plus systématique par objectifs est cohérente avec la stratégie de l'Etat énoncée dans le rapport 10.002 du 16 décembre 2009.

2.3.3. Un concept d'accueil basé sur la simplicité et la qualité

Comme le montre le graphique 6, le service des contributions a reçu la visite de 28.000 contribuables sur ses sites de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel durant l'année 2011. Afin d'absorber de tels volumes, il est prévu de fusionner les 9 secrétariats spécialisés actuellement en place afin de constituer une structure plus polyvalente qui permettra de répartir le traitement des demandes des contribuables en fonction de leur complexité. Dans un souci d'optimisation des compétences, cette nouvelle organisation de l'accueil sera structurée en trois unités dédiées à la logistique, à l'accueil et au back office.

Graphique 6: Flux des contribuables à l'accueil du service des contributions pour l'année 2011



De manière similaire, le Conseil d'Etat souhaite mettre en place un centre d'appel pour améliorer la qualité de la communication avec les contribuables. Cette volonté fait suite à l'audit conduit en 2008 par la société de conseil NETEXPERT, qui mettait en évidence la grande complexité de la structure organisationnelle du service des contributions et sa difficulté à faire face aux pics d'affluence que représentent les mois de janvier, février et mars[14]. La mise en œuvre d'un centre d'appel vise à mieux absorber ces pics. Par une classification des appels téléphoniques selon leur niveau de complexité, l'objectif est d'améliorer la qualité du traitement des demandes des contribuables en les ventilant entre l'accueil, pour les demandes les plus simples, l'unité back office pour les demandes simples nécessitant une quantité importante de travail, et les différents spécialistes pour les demandes les plus complexes. Afin d'augmenter l'efficacité du traitement des demandes téléphoniques, il est prévu de mettre en place un centre d'appel sur le site de Neuchâtel.

Cette centralisation des tâches d'accueil, doit permettre de répondre plus efficacement aux attentes des contribuables au double plan qualitatif et quantitatif.

Un réagencement des bureaux est prévu pour accompagner ces mesures. Il fait suite à la mise en place au début de l'année 2012 d'un système de gestion des files d'attente (ticketing) aux guichets physiques. Le regroupement de la messagerie électronique sous une seule adresse email remplaçant les dix-sept adresses utilisées actuellement participe de la même volonté de simplifier l'accueil des contribuables.

14 Au cours des mois de février et mars 2011, le nombre d'appels mensuel s'est élevé à 3200 pour la chancellerie sur le site de La Chaux-de-Fonds et à 5900 pour la perception/taxation sur le site de Neuchâtel.

2.3.4. Envoi groupé de la déclaration d'impôt et de la déclaration de succession

Afin d'éviter la multiplication des tâches et des courriers envoyés aux contribuables, le service des contributions prévoit de traiter la déclaration de succession comme une annexe à la déclaration d'impôt. Un développement informatique est prévu pour ce nouveau processus. Il intégrera l'outil de gestion de la déclaration de succession au dossier fiscal, le rendant ainsi accessible plus facilement aux taxateurs.

2.3.5. Une cellule de formation au rôle clairement défini

L'importance des changements prévus dans cette troisième phase de réorganisation représente un défi de taille pour le service des contributions et pour ses collaborateurs, qui seront appelés à s'adapter tant dans l'organisation de leur travail que dans son contenu. L'adoption du changement, le passage à la gestion purement informatique et l'acquisition des nouvelles méthodes de gestion sont autant de défis qu'il convient de relever afin de faire évoluer le profil du taxateur, axé traditionnellement sur le pointage et le contrôle, vers un métier centré sur la gestion du dossier fiscal, le conseil et l'expertise.

Le décloisonnement de la structure en faveur d'un mode de fonctionnement transversal constitue également un défi de taille pour la majorité des collaborateurs du service des contributions, habitués à une organisation par types d'impôts faisant appel à la spécialisation dans des domaines de compétences très pointus. Cette organisation très cloisonnée doit faire place à un système plus souple qui améliorera la diversité du travail et offrira aux collaborateurs de plus nombreuses possibilités de progression.

Afin de garantir une adhésion maximale au changement et une implication à tous les échelons, le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de mettre en place un programme d'accompagnement adéquat et préconise la constitution d'une cellule permanente responsable de coordonner le domaine de la formation en fonction des besoins de types métier, académique ou organisationnel. Il pourra s'agir de formations ayant recours aux compétences présentes au sein du service ou, lorsque cela s'avérera nécessaire, de formations dispensées par le service des ressources humaines de l'Etat ou des prestataires externes.

La formation métier

En fonction des besoins et de la planification prévue par la cellule responsable de la formation, des experts seront formellement chargés de dispenser les formations "métier de base" aux nouveaux arrivants dans les domaines de la perception, de l'impôt des personnes physiques dépendantes, ainsi que de l'impôt des personnes morales et des indépendants.

Par ailleurs, il est prévu d'augmenter le rythme des formations d'experts dispensées par la Conférence suisse des impôts. Cette mesure est rendue nécessaire par la complexité toujours croissante de la fiscalité, qui requiert une mise à jour continuelle des compétences requises pour maîtriser les nouvelles questions fiscales comme, par exemple, le traitement des trusts, des stock-options ou des produits dérivés.

La formation académique

Le domaine de l'impôt fait face à de fréquentes modifications des cadres légaux et réglementaires. Tant pour les nouveaux arrivants que dans une optique de formation continue, la cellule de formation sera également chargée de dispenser des formations de type académique. Ce domaine sera confié au responsable juridique et formation, dont le rôle sera d'appréhender l'évolution des profils de compétences en fonction des exigences

du métier, de proposer des formations adéquates et d'identifier les responsables de formation suivant le sujet traité.

La formation de type organisationnel

Les importants changements de structure induits par la réorganisation du service des contributions modifient sensiblement le cahier des charges des cadres du service, qui devront ajouter un certain nombre de compétences managériales à un profil qui se caractérise principalement, aujourd'hui encore, par un haut niveau d'expertise dans leur domaine propre de spécialisation. Un programme d'accompagnement pour guider les cadres du service dans leurs nouvelles missions est donc prévu.

2.3.6. Des mesures pour accompagner le changement

Dans le cadre de sa réorganisation, le service des contributions a sollicité l'aide de la société CBVA SA ainsi que du SRHE pour l'accompagner dans le processus de changement. Un planning d'accompagnement comprenant deux étapes a été élaboré.

Prévue dès 2012, la première étape se calque sur un processus standard des ressources humaines et prévoit dans un premier temps la réalisation des cahiers des charges pour les postes de cadres de la nouvelle organisation. Dans un deuxième temps, la société CBVA SA apportera son expertise dans l'accompagnement du changement. Elle aura pour mission d'anticiper les résistances et les conflits, mais également d'instaurer des collaborations transversales fortes. Cette première étape se conclut par le recrutement des cadres aux postes du nouvel organigramme et par leur formation à leurs nouvelles responsabilités.

Dès 2013, la société entamera la deuxième étape de son mandat en collaboration avec les cadres de la nouvelle organisation. Cette étape consiste essentiellement en l'accompagnement de l'ensemble des collaborateurs et des experts dans leur prise de fonction au sein des différentes entités du nouvel organigramme.

2.3.7. Transformation prévues sur les sites de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds

Contrairement à ce que prévoyait le rapport 07.012 du 4 avril 2007, cette réorganisation n'influe pas sur le maintien des sites de la Rue du Musée 1, à Neuchâtel, et de la Rue du Docteur-Coullery 5, à La Chaux-de-Fonds. Il est néanmoins prévu d'effectuer diverses transformations et un certain nombre de réaménagements sur le site de La Chaux-de-Fonds et, dans une moindre mesure, sur le site de Neuchâtel. Les tableaux 4 et 5 exposent le détail des coûts prévus par le service des bâtiments dans ce cadre.

A la Chaux-de-Fonds, il est prévu de transformer l'actuel rez-de-chaussée du centre de préparation pour y installer quatre salles d'entretien et d'installer l'unité back office à proximité immédiate de l'accueil, de façon à faciliter son contact avec les contribuables.

Pour faire face aux besoins découlant du renforcement du service et du nouvel organigramme, il est également prévu d'augmenter à terme la surface des bureaux de 200 m^2 en tirant parti du projet privé de construction d'un nouveau bâtiment immédiatement adjacent à la façade ouest de l'actuel bâtiment du SCCO. Dans sa négociation avec le bureau d'architectes auteur de ce projet immobilier, le service des bâtiments envisage par ailleurs d'obtenir une sortie de secours pour le personnel et d'augmenter les surfaces vitrées des locaux situés aux cinq niveaux de l'angle sud-ouest afin d'assurer leur conformité pour en faire des bureaux.

Le site de Neuchâtel sera également partiellement transformé, avec la création de deux salles d'entretien pour la prise de rendez-vous avec les contribuables et les mandataires.

Tableau 4: Coût des transformations prévues sur le site de La Chaux-de-Fonds (en francs)

Maçonnerie / béton armé	130.000.–
Fenêtres / portes métalliques	120.000.–
Installations électriques / courant fort et faible	80.000.–
Installations de chauffage et ventilation	40.000.–
Nouvelles cloisons de séparation (type Clestra)	120.000.–
Menuiserie portes et mobilier fixe	80.000.–
Revêtements de sol	30.000.–
Travaux de peinture	20.000.–
Nettoyages	5.000.–
Déménagement Compactus	10.000.–
Honoraires architecte + ingénieur	60.000.–
Mobilier complémentaire	50.000.–
Divers + imprévus (env. 10%)	65.000.–
Total	**810.000.–**

Tableau 5: *Transformations prévues sur le site de Neuchâtel*

Réorganisation bureau + mobilier	40.000.–
Total	**850.000.–**

2.4. Des outils informatiques adaptés à la nouvelle vision

Afin de concrétiser la vision organisationnelle et fonctionnelle du service des contributions pour 2016, il est nécessaire d'adapter un certain nombre d'outils informatiques utilisés dans divers domaines de l'impôt. Ces adaptations auront lieu dans le cadre du renouvellement naturel des applications métiers du service, dont certaines ont plus de vingt ans et recourent à des technologies menacées d'obsolescence. Cette vision organisationnelle permettra de simplifier également le processus d'échange d'information entre les différents services de l'Etat et notamment avec l'office du contentieux.

Comme le montre le tableau 6, parmi les développements informatiques spécifiquement liés au projet de réorganisation du service, figurent la normalisation des données fiscales dans le cadre des projets fédéraux SEDEX et SWISSDEC, le renouvellement de la base de données des entreprises et des établissements (BDEE), les travaux liés à l'externalisation de la saisie, de la numérisation et de l'archivage des déclarations d'impôt, ainsi que le développement du système de gestion électronique des documents (GED).
Le développement des logiciels de taxation et de perception des personnes morales constitue par ailleurs une composante importante du projet de réorganisation et le SIEN prévoit d'y engager deux collaborateurs à plein temps. Un troisième collaborateur du SIEN se concentrera sur la plateforme SEDEX[15]. Ces ressources sont déjà comprises dans le budget 2012 du SIEN.

15 Voir 2.3.1.

Tableau 6: Planification des travaux informatiques au service des contributions: 2006-2020

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SEDEX : Plateforme fédérale pour l'échange électronique des données fiscales															
SWISSDEC: Plateforme fédérale pour l'échange de données fiscales spécifiques à l'impôt à la source.															
BDEE: Base de données des entreprises et des établissements															
Externalisation: Numérisation des déclarations par une société externe															
GED: Intégration au dossier fiscal des justificatifs, du courrier, etc.; gestion documentaire interne															

Autres travaux informatiques exerçant une influence sur le projet de réorganisation du service:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TAO: Mise en œuvre de la taxation assistée par ordinateur															
HERIDON: Intégration de l'impôt donation/succession au dossier fiscal															
Taxation PM: Renouvellement du logiciel de taxation des personnes morales avec intégration au dossier fiscal															
Perception PM: Renouvellement du logiciel de perception des personnes morales avec intégration au dossier fiscal															
Perception PP: Renouvellement du logiciel de perception des personnes physiques avec intégration au dossier fiscal															
Taxation PP: Renouvellement du logiciel de taxation des personnes physiques avec intégration au dossier fiscal															
Guichet unique: Développement des cyber-prestations de l'impôt à disposition des contribuables															

2.4.1. SEDEX et SWISSDEC: vers un standard pour l'échange des données fiscales

SEDEX est une plateforme permettant l'échange électronique d'informations dans une volonté d'améliorer la vision transversale des prestations publiques. Il s'agit d'un projet piloté par la Confédération qui constitue une première étape vers l'harmonisation complète des données fiscales au niveau national. Cette tendance signale, à terme, l'harmonisation du traitement des dossiers fiscaux entre les cantons.

Cette plateforme est destinée à rendre plus efficace la collaboration entre les institutions publiques, les organismes spécialisés et les entreprises. Aujourd'hui principalement utilisée à des fins fiscales, elle a pour but, à moyen terme, de couvrir d'autres domaines de gestion tels que la statistique, le registre du commerce ou les caisses d'assurance maladie. Alors qu'une première étape vers l'intégration a été franchie en 2011, il est prévu d'intensifier les travaux afin de rendre possible l'intégration complète de la plateforme aux outils de gestion du canton.

De nature similaire à SEDEX, la plateforme SWISSDEC est, elle aussi, destinée à faciliter l'échange d'informations électroniques. Elle concerne exclusivement les données salariales et est destinée à devenir un outil privilégié d'échange entre les employeurs, les caisses de compensation, les caisses de pension et les unités de l'administration concernées par la taxation des personnes physiques et par l'impôt à la source.

2.4.2. Une base de données pour les entreprises renouvelée, en collaboration avec l'OFS

Le renouvellement de la base de données des entreprises et des établissements est mené par le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique. La nouvelle base de données remplacera l'actuelle, âgée de près de vingt ans, obsolète et inadaptée aux besoins des différentes entités qui l'exploitent. Ce développement s'achèvera en 2015 et permettra l'introduction d'un nouveau numéro d'identification des entreprises.

2.4.3. La gestion électronique des documents: passage obligé vers le dossier fiscal

Des travaux de développement du système GED rendront possible l'accès à la masse de documents numérisés par le prestataire auquel seront confiées les tâches de numérisation de la déclaration d'impôt. La GED est pilotée par le logiciel de taxation et est déjà effective depuis 2011. Actuellement, elle permet le stockage électronique et la consultation à l'écran des justificatifs transmis par le biais du Guichet unique, alors que le papier reste obligatoire pour les documents transmis par la poste. Suite aux développements liés à l'externalisation de la numérisation des déclarations, le tout-à-l'écran prendra une tout autre dimension puisque les collaborateurs bénéficieront d'un accès généralisé aux éléments qui constituent le dossier fiscal, et ce pour l'ensemble des contribuables.

Par ailleurs, le service des contributions prévoit d'optimiser son site intranet afin d'améliorer l'efficacité du suivi et de la hiérarchisation documentaire, des tâches qui sont actuellement effectuées essentiellement à la main. En automatisant une partie des tâches les plus chronophages, l'outil prévu contribuera à améliorer la qualité du traitement et de la production des documents internes et externes. Il permettra également

d'agir sur les goulets d'étranglements en identifiant de manière statistique les catégories documentaires nécessitant les plus grandes masses de travail.

2.4.4. Autres travaux informatiques prévus à l'horizon 2020

Autre domaine dans lequel d'importants développements sont en cours depuis 2009, la taxation assistée par ordinateur est désormais utilisée à large échelle pour la gestion des dossiers simples. D'ici 2013, il est prévu d'y intégrer les fonctionnalités permettant de prendre en compte les données des annexes de la déclaration d'impôt. Grâce à la validation automatisée de certaines rubriques de la déclaration, cet important progrès permettra d'améliorer la productivité en diminuant le temps consacré à la taxation. La validation assistée par ordinateur des décomptes informatiques d'impôt à la source sera mise en œuvre de manière similaire et permettra aux collaborateurs de consacrer davantage de temps à l'analyse des dossiers.

Le renouvellement des logiciels de taxation et de perception des personnes morales et des personnes physiques est également prévu de manière séquentielle dès 2012. Ces logiciels ont été développés entre 1992 et 1995 et recourent à des technologies qui ne seront plus supportées après le 31 décembre 2014. Il est donc impératif de pouvoir initier rapidement les travaux permettant leur renouvellement. Cet effort permettra d'intégrer les besoins liés à la réorganisation du service des contributions. Il concrétisera notamment le dossier fiscal, intégrera la déclaration de succession à la déclaration d'impôt et augmentera l'offre de prestations du Guichet unique.

Finalement, l'extension des prestations offertes par le biais du Guichet unique se poursuit. Initié en 2006, cet outil bénéficie de son propre calendrier de développement. Il demeure néanmoins un élément important qui contribue dès aujourd'hui à redéfinir le visage du service et sa relation avec les contribuables. Depuis 2011, la transmission électronique des déclarations et des justificatifs ainsi que leur consultation à l'écran par le taxateur sont possibles par ce biais. C'est donc un pas très important dans la direction du dossier fiscal. Depuis ce début d'année 2012, le contribuable a également la possibilité de modifier ses tranches d'impôt.

Dans un proche futur, l'offre des prestations administratives du Guichet unique va continuer de s'étoffer[16] avec, dès 2012, l'ouverture d'un certain nombre de prestations en rapport avec l'impôt à la source.

En outre, ces travaux informatiques prendront en considération les besoins exprimés par les entités étatiques adjacentes afin d'optimiser la transmission et le partage de l'information. Par exemple, la réécriture du logiciel de taxation permettra d'optimiser les interfaces informatiques avec les logiciels métiers utilisés au sein du service de la sécurité civile et militaire et de l'Office du contentieux. Pour ce dernier, il est prévu à moyen terme de mettre en commun l'ensemble des informations du dossier fiscal. La collaboration entre le service des contributions et l'Office du contentieux est également appelée à s'intensifier au-delà du strict périmètre informatique, avec la mise en œuvre de diverses formations communes dans le but d'optimiser les processus de traitement des dossiers transversaux.

16 Des compléments d'information sont disponibles dans le rapport "Gouvernement électronique" du 16 février 2009 (09.018).

3. CONSÉQUENCES DU PROJET

3.1. Incidence sur le personnel

La réorganisation du service des contributions nécessite l'engagement et la réaffectation de ressources, un processus qui doit s'échelonner sur trois ans. Outre un renforcement des domaines de l'expertise et de la taxation, les efforts supplémentaires en matière de formation et la mise en œuvre des nouveaux outils informatiques mobiliseront les collaborateurs du service pour une part non-négligeable.

Comme le montre le tableau 6, le service procédera en premier lieu à l'engagement ferme de deux collaborateurs afin de renforcer les fonctions de contrôle qualité et de paramétrage de l'outil informatique. En second lieu, le service procédera à la réaffectation des ressources dégagées suite à la numérisation des déclarations d'impôts, qui représentent au total sept postes à plein temps. Finalement, le SIEN participera également à ce projet de manière indirecte en y impliquant deux collaborateurs à plein temps.

3.1.1. Engagements fermes de collaborateurs

Il est prévu d'engager deux collaborateurs supplémentaires en renforcement de l'effectif actuel du service des contributions en 2014. La création de ces deux postes fera l'objet d'une procédure d'évaluation standard en 2013 afin de valider sa faisabilité à la lumière des perspectives budgétaires. Il s'agit, d'une part, d'un collaborateur dédié au contrôle de la qualité, un domaine qui prend constamment de l'importance avec la complexité croissante de la fiscalité et des outils de gestion. En appui au responsable qualité, ce collaborateur contrôlera les dossiers de taxation, détectera les anomalies et participera à la mise en œuvre d'actions de formations ciblées.

D'autre part, l'effectif du service sera complété par un collaborateur responsable de la validation du paramétrage de l'outil de production. Comme exposé précédemment, le projet de réorganisation du service des contributions est étroitement lié au renouvellement des applications informatiques destiné à se poursuivre jusqu'en 2020. Ce contexte justifie l'engagement d'un tel collaborateur, capable à la fois d'appréhender les problématiques métiers en relation avec la fiscalité et d'assurer un rôle d'interface avec le prestataire informatique.

3.1.2. Réallocation des ressources dégagées grâce à l'externalisation de la numérisation des déclarations personnes physiques

Au total, 7 postes équivalents plein-temps seront créés par la réaffectation de ressources qui fera suite à l'externalisation de la numérisation des déclarations d'impôt des personnes physiques. Dans la mesure du possible, ces postes seront pourvus par le biais de transferts internes au service en ayant recours à des compléments de formation lorsque cela s'avèrera nécessaire.

Cette réaffectation de ressources existantes permettra en premier lieu d'augmenter l'effectif de l'unité en charge de l'expertise fiscale de deux équivalents pleins-temps. Deux autres experts viendront également renforcer l'équipe responsable de la taxation et deux collaborateurs supplémentaire viendront renforcer les domaines informatique (réalisation des tests, participation aux projets) et administratif (correspondance en relation avec la taxation). Par ailleurs, un collaborateur rejoindra l'équipe de perception sur le site de Neuchâtel.

Tableau 7 Synthèse de l'évolution des ressources en personnel

Source de l'augmentation de l'effectif	Nouveaux postes
Demande dans le cadre du rapport de la réorganisation du service[17]	• 1 contrôleur qualité • 1 testeur informatique
Compensation suite à la sous-traitance de la numérisation des déclarations personnes physiques (personnel sous contrat privé)	• 4 experts (comprend également l'expertise) • 1 collaborateur en appui informatique • 1 collaborateur en appui administratif • 1 collaborateur à la perception
Augmentation de l'effectif du SIEN pour le SCCO	• 2 informaticiens

3.2. Conséquences financières pour l'Etat

Il serait erroné de voir cette réorganisation uniquement comme un coût pour la collectivité neuchâteloise. En effet, les mesures prévues doivent permettre une augmentation du nombre annuel d'expertises, de 20 actuellement à 120 environ, générant à terme des recettes supplémentaires de l'ordre de 5 millions de francs par année. Outre ce gain important pour les finances publiques, ce projet vise une augmentation significative de l'efficacité et de la qualité des prestations délivrées par le service, avec à terme une augmentation de la productivité de l'ordre de 10%. Il s'agit donc bien d'un investissement qui doit s'avérer rapidement rentable pour la collectivité.

Comme le montre le tableau 8, le coût du projet est réparti sur 5 ans. Il est estimé à 650.000 francs pour le volet consacré au développement de l'outil informatique. Dans ce domaine, le renouvellement de la base de données des entreprises et des établissements représente le poste le plus coûteux avec un montant de 400.000 francs[18] répartis entre 2013 et 2014. Les développements prévus dans le cadre du projet SEDEX s'élèvent quant à eux à 250.000 francs[19], par tranches annuelles de 50.000 francs dès 2012.

Par ailleurs, le volet consacré à l'aménagement de l'infrastructure immobilière[20] se monte à 850.000 francs pour l'ensemble du projet et concerne les travaux prévus pour le réaménagement des locaux, les frais du mobilier et le déplacement des cloisons sur les sites de la Chaux-de-Fonds et Neuchâtel.

En outre, il convient de signaler que ce projet a fait l'objet d'un crédit supplémentaire en 2012 afin de financer, en premier lieu, la mise en œuvre de la sous-traitance de la numérisation des déclarations d'impôts (200.000 francs) et, en second lieu, le mandat d'accompagnement du CBVA dans la mise en œuvre du volet ressources humaines du projet (100.000 francs).

---

[17] Sous réserve d'une réévaluation dans le cadre des discussions du budget 2014.

18 Dans cette évaluation des coûts, les frais d'exploitation en lien avec l'externalisation ne sont pas pris en compte. Ils se montent approximativement à 650.000 francs correspondant au traitement de 80.000 déclarations pour un montant unitaire approximatif de 8 francs.

19 La dépense relative au développement de l'outil SEDEX prévu pour 2012 fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire.

20 Voir point 2.2.8

Tableau 8: Planification des dépenses (en francs)

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Développements informatiques	50.000.-	250.000.-	250.000.-	50.000.-	50.000.-	650.000.-
Infrastructure		430.000.-	420.000.-			850.000.-
Total	**50.000.-**	**680.000.-**	**670.000.-**	**50.000.-**	**50.000.-**	**1.500.000.-**

3.2.1. Financement

Le Conseil d'Etat inscrira les moyens nécessaires au financement des tranches de paiement pour les années 2013 à 2016 dans le budget et dans la planification financière roulante.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat sollicite auprès de votre autorité, l'octroi d'un crédit supplémentaire de 50.000 francs nécessaire au financement du développement de l'outil SEDEX prévu pour 2012.

Quant aux charges annuelles au titre des amortissements, elles seront prévues au compte de fonctionnement du service des contributions dans la planification financière roulante dès 2013 comme le montre le tableau 9.

Tableau 9: Amortissements portés à la planification financière roulante

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Compte des investissements						
Dépenses (tranches annuelles)	50'000	680'000	670'000	50'000	50'000	-
Compte de fonctionnement						
Charges de personnel[21]			240'000	240'000	240'000	240'000
Amortissements		10'000	103'000	195'000	205'000	215'000
Total		10'000	343'000	435'000	445'000	455'000
Compte de financement						
Solde (sans amortissements)	50'000	680'000	910'000	290'000	290'000	240'000

3.3. Conséquences sur les communes

Le projet est entièrement à la charge de l'Etat. Il convient néanmoins de souligner que les communes neuchâteloises en bénéficieront largement, tout comme elles bénéficient des différentes améliorations mises en place depuis 2005 pour améliorer l'encaissement de l'impôt. L'amélioration significative de la liquidité, estimée à 26 millions de francs par année, constitue l'une des conséquences les plus évidentes pour les communes, pour leur capacité d'emprunt et pour leur gestion budgétaire. Par ailleurs, à lui seul, le renforcement de l'unité responsable des expertises fiscales générera un excédent de recettes pour les communes de l'ordre de 1,2 million de francs par année.

[21] Sous réserve d'une réévaluation dans le cadre des discussions du budget 2014.

En outre, cette réorganisation déploiera ses effets bien au-delà du simple plan financier. A moyen terme, elle permettra une amélioration de la gestion de l'impôt communal grâce notamment à la mise à disposition de données et de statistiques fiscales toujours plus précises et dans des délais de plus en plus courts. Par ailleurs, les communes bénéficieront également du dossier fiscal qui simplifiera énormément leurs échanges avec le service des contributions.

4. LIEN AVEC LA RÉFORME DE L'ETAT

Ce projet vise à recentrer la gestion de l'impôt sur le contribuable, notamment grâce à l'élément central que constitue le dossier fiscal. De plus, il se caractérise par une orientation marquée en faveur de la qualité, concrétisée par une volonté d'élargir les compétences des collaborateurs et de mettre en place un système de gestion de la qualité s'appuyant principalement sur une cartographie des processus. Finalement, il instaure une mesure des écarts entre les objectifs et les résultats, condition essentielle à l'avènement d'un cercle vertueux d'amélioration continue. Il s'inscrit donc de manière très marquée dans la vision des prestations publiques soulignée dans le rapport 10.002 sur la réforme de l'Etat, du 16 décembre 2009.

5. PROPOSITION DE CLASSEMENT DE DEUX POSTULATS

Le Conseil d'Etat sollicite le classement des reproduits ci-dessous.

08.201 ad 08.041
4 novembre 2008
Postulat du groupe UDC
Augmentation du taux d'intérêt compensatoire en faveur du contribuable

Afin de motiver les contribuables à adapter les tranches d'impôts vers le haut, nous proposons de relever le taux d'intérêt compensatoire en faveur du contribuable à la moitié du taux d'intérêt moratoire (avec facilités de paiement) qui correspondrait à 2,25% au lieu de 1,5% actuellement.

Ce qui permettrait à l'Etat d'augmenter de manière significative ses liquidités sans avoir recours à un crédit bancaire avec un taux d'intérêt plus élevé.

Signataires: R. Clottu, H.-B. Chantraine, J.-Ch. Legrix, D. Haldimann, S. Rosselet, B. Courvoisier et P.-A. Storrer.

10.106 ad 09.043
26 janvier 2010
Postulat du groupe PopVertsSol
Fraude fiscale et rendement de l'impôt

La complexification de la fiscalité vécue ces dernières années a engendré des surcharges chroniques au service des contributions. Alors que les contribuables, privés ou entreprises, étaient encore il y a 20 ans en arrière, régulièrement appelés pour des contrôles de taxations, aujourd'hui, faute de personnel, ils ne sont

convoqués que très occasionnellement. Cet état de fait provoque négligence, sentiment d'immunité, avec au final la tentation de la resquille et de la fraude.

Il semble que près de 50% des déclarations fiscales contrôlées comportent des erreurs de nature et d'ampleur diverses. Ne soyons pas candides, ces inexactitudes sont le plus souvent au détriment de l'Etat.

Que l'on soit contrôleur de trains, enseignant ou responsable d'une compétition cycliste, un tel taux de fraude aurait de quoi inquiéter. Des mesures drastiques seraient immédiatement prises et les journaux en feraient leur Une.

En matière fiscale, les choses ne sont pas si claires et une omerta semble figer le système.

Or, que sait-on de l'ampleur du phénomène? Le Conseil d'Etat s'est-il donné les moyens de faire une simple règle de trois: connaître la réelle assiette fiscale des contribuables neuchâtelois en multipliant le taux de contribuables négligents par les sommes récupérées?

Le Conseil d'Etat est prié:

– de confirmer au Grand Conseil que le chiffre de 50% de déclarations erronées est correct ou d'en donner le chiffre exact;

– d'évaluer la réelle assiette fiscale cantonale et ce qu'elle représenterait en impôts supplémentaires;

– de nous dire quels moyens techniques ou humains, entend-il se donner pour optimiser le rendement de l'impôt.

Il en va de la crédibilité de l'Etat, de la santé de ses finances et de la pérennité des prestations qu'il offre, ainsi que de l'équité envers tous les contribuables honnêtes du canton.

Signataires: L. Debrot, D. Angst, P.-A. Thiébaud, M. Ebel, V. Jaquet, J.-C. Pedroli, T. Bregnard, T.Buss, P. Erard, G. Hirschy, C. Maeder-Milz, L. Ducommun, C. Leimgruber, F. Jeandroz et C.Dupraz.

No.*)	Titre	Suivi
P 08.201	**Augmentation du taux d'intérêt compensatoire en faveur du contribuable**	Le taux actuellement fixé à 1,5% taux très attractif, n'a pas provoqué de changement du comportement des contribuables. Aux yeux de ces derniers, le paiement des impôts demeure un exercice désagréable et cette perception ne devrait pas changer avec un taux encore plus attractif. De plus, dans un environnement aussi fluctuant qu'actuellement, il deviendrait difficile pour les collectivités publiques de gérer les dépenses et d'investir sans une politique de liquidité très compliquée à mettre en place. Finalement, le rôle des collectivités publiques n'est pas de concurrencer les institutions financières.
P 10.106	**Fraude fiscale et rendement de l'impôt**	La nouvelle structure d'organisation du service permet au responsable du dossier du contribuable d'obtenir toutes les informations nécessaires à son analyse. De plus, la mise en place d'une structure de formation va augmenter les compétences des collaborateurs et leur permettre de maîtriser encore mieux les dossiers et, par là même, d'améliorer le rendement de l'impôt. Par ailleurs, un renforcement des effectifs pour lutter contre la fraude fiscale est prévu. Dans le cadre de la réorganisation présentée dans le présent rapport, deux personnes supplémentaires seront à disposition du service des contributions pour le traitement de la fraude fiscale, engendrant également une augmentation du rendement de l'impôt. A titre d'indication, sur l'année 2011 uniquement, 75% du montant de l'impôt récupéré provient de dénonciations spontanées. Grâce aux mesures de renforcement prévues, le Conseil d'Etat espère inverser la tendance à moyen terme afin que le montant de l'impôt récolté par les expertises soit supérieur aux dénonciations spontanées.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du projet de décret qui vous est soumis n'implique pas de dépense unique nouvelle de plus de 5 millions de francs. La dépense renouvelable supplémentaire est également inférieure à 500.000 francs par année. L'adoption du projet de loi est donc soumise à la majorité simple des votants, selon l'art. 110, al. 3 OGC.

7. CONCLUSION

Les mesures qui vous sont présentées dans ce rapport sont en ligne avec les principes émis dans le cadre de la réforme de l'Etat et avec la stratégie fiscale fédérale. Elles représentent la troisième phase d'une transition initiée en 2005. La structure qui en résultera se caractérisera par une meilleure rentabilité, une plus grande flexibilité et une proximité accrue.

Les recettes fiscales supplémentaires engendrées par le renforcement du domaine de l'expertise fiscale sont estimées, annuellement, à 5 millions de francs pour le canton, et à 1,2 million de francs pour les communes. Ce renforcement sera rendu possible avec une augmentation minime de l'effectif rendue possible par la réaffectation des ressources dégagées par l'externalisation des tâches de saisie.

Soutenue par une formation adéquate, la refonte de l'organisation et l'adaptation de l'outil de travail contribuera grandement à améliorer la qualité du travail et la productivité au sein du service des contributions. Elle simplifiera également grandement la relation du service avec les contribuables neuchâtelois.

Finalement, le Conseil d'Etat tient à souligner le gain d'efficience que représente la mise en œuvre de plateformes informatiques permettant la systématisation de l'échange de données fiscales entre les partenaires communaux, cantonaux et supra cantonaux, et tout particulièrement pour les organismes allouant des subsides à la population.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous encourage à accepter les mesures proposées dans ce rapport, d'adopter le décret ci-après et de classer les postulats du groupe UDC 08.201 et du groupe PopVertsSol 10.106.

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

Neuchâtel, le 25 juin 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*La chancelière,*
P. GNAEGI	S. DESPLAND

Décret
portant octroi d'un crédit d'engagement de 1,5 million de francs pour la réorganisation du service des contributions

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 25 juin 2012,

décrète:

Article premier Un crédit d'engagement de 1.500.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour lui permettre de procéder à la réorganisation du service des contributions.

Art. 2 [1]Un crédit supplémentaire de 50.000 francs est accordé au Conseil d'Etat. Ces dépenses seront portées en dépassement du comptes 2012 des investissements du Département de la justice, de la sécurité et des finances, sous l'intitulé "réorganisation du service des contributions".

[2]Le crédit supplémentaire de 50.000 francs sera intégralement compensé par une diminution équivalente des dépenses figurant au budget 2012 du Département de la justice, de la sécurité et des finances, sous l'intitulé "acquisition d'un nouveau réseau radio destiné aux services de sécurité".

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 5 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

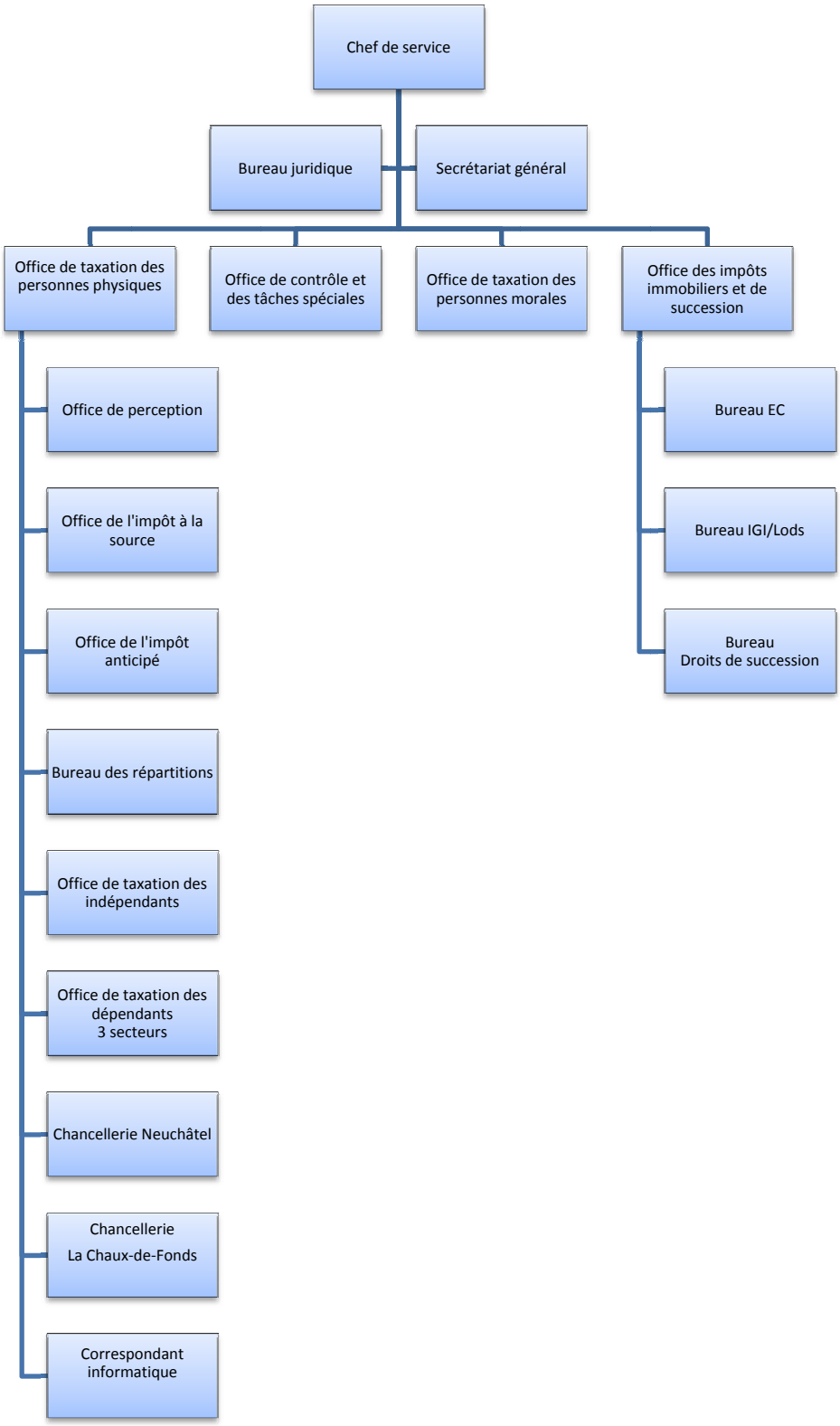
Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXES

Annexe 1: Ancien organigramme du service des contributions



Annexe 2: Nouvel organigramme du service des contributions

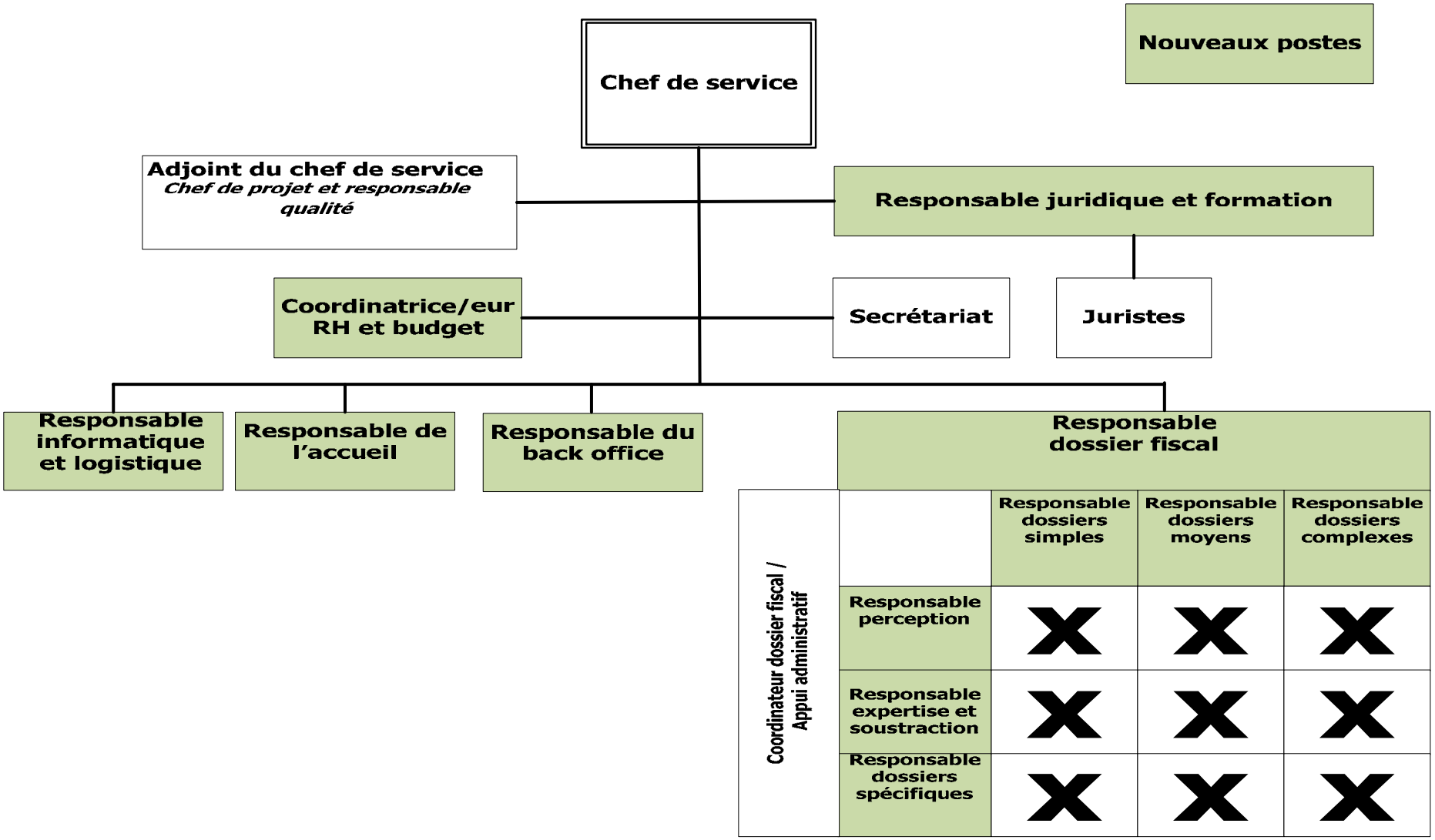


TABLE DES MATIERES

		Pages
RESUME		1
1.	**INTRODUCTION**	2
1.1	Une modernisation initiée en 2005	2
1.2	La rentabilité du secteur de l'impôt améliorée	6
1.3	Le facteur humain, élément clé de succès	6
2.	**VISION DU SERVICE DES CONTRIBUTIONS D'ICI 2016**	7
2.1.	Le dossier fiscal, nœud de la nouvelle organisation	8
2.2.	Conséquences sur la structure et l'organisation interne	10
2.3.	Des outils informatiques adaptés à la nouvelle vision	13
3.	**CONSÉQUENCES DU PROJET**	23
3.1.	Incidence sur le personnel	23
3.2.	Conséquences financières pour l'Etat	24
3.3.	Conséquences sur les communes	25
4.	**LIEN AVEC LA RÉFORME DE L'ETAT**	26
5.	**PROPOSITION DE CLASSEMENT DE DEUX POSTULATS**	26
6.	**VOTE DU GRAND CONSEIL**	29
7.	**CONCLUSION**	29
Décret portant octroi d'un crédit de 1,5 million de francs pour la réorganisation du service des contributions		30
ANNEXES		
Annexe 1	Ancien organigramme du service des contributions	31
Annexe 2	Nouvel organigramme du service des contributions	32