



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
**à la motion D. Ziegler 11.118 "Comment supprimer les effets
fiscaux pervers des indemnités de licenciement" du 22
février 2011**

(Du 2 juillet 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'imposition des indemnités de licenciement est un thème récurrent lors de fermetures d'entreprises. L'étude de la pratique montre que la situation de chaque contribuable considéré dans ce cadre est différente et qu'il en résulte par conséquent des charges fiscales variables d'un cas à l'autre. Face à cette problématique compliquée, des solutions qui paraissent évidentes et simples peuvent engendrer des inconvénients lorsque l'on considère certaines catégories de revenus.

En la matière, la marge de manœuvre cantonale est nulle car ce domaine est régi par des dispositions émises par l'Administration fédérale des contributions. Ces dernières permettent de neutraliser partiellement l'imposition pour les indemnités de contribuables qui satisfont à certains critères tout en évitant que les grosses indemnités de type "parachutes dorés" bénéficient d'une imposition réduite. De l'avis du Conseil d'Etat, ces dispositions répondent de manière adéquate à la problématique soulevée par la motion 11.118 et permettent d'en demander le classement.

1. INTRODUCTION

1.1. Texte de la motion

Nous rappelons ci-après la teneur de la motion Daniel Ziegler 11.118, du 22 février 2011:

Comment supprimer les effets fiscaux pervers des indemnités de licenciement?

D'après le journal français "L'usine nouvelle – Quotidien des usines", du 2 mai 2006, les salariés ont réussi à obtenir le plan social suivant, lors de la fermeture de l'usine Energizer de Caudebec-Lès-Elbeuf (Seine-Maritime):

"Une indemnité de préjudice de 30.000 euros pour chacun, en plus des primes de licenciement légales traditionnelles, un congé de reclassement rémunéré de 8

mois et l'installation pour 18 mois d'une cellule emploi qui disposera d'un budget pour la formation des salariés de l'usine."

Etant donné la cherté du coût de la vie en Suisse, on peut espérer que les salariés de l'entreprise Energizer, à La Chaux-de-Fonds, bénéficieront d'un plan social encore plus favorable.

Malheureusement, revers de la médaille, étant donné que les indemnités de licenciement sont soumises à l'impôt en Suisse et viennent s'ajouter aux autres revenus, les salariés verront une partie importante de ces versements s'envoler en prélèvements fiscaux.

Il ne nous paraît pas correct, voire peu éthique, que l'Etat soit un des grands bénéficiaires du malheur des salariés licenciés, futurs chômeurs.

De plus, étant donné que les indemnités de licenciement ne sont, semble-t-il, pas soumises à l'impôt en France (selon L'Impartial du 16 février 2011), ne risque-t-il pas d'y avoir une inégalité de traitement entre les travailleurs suisses et les frontaliers?

Tenant compte de ces paramètres, le Conseil d'Etat est prié d'étudier et de proposer rapidement les moyens de limiter les effets fiscaux pervers et insupportables d'une indemnité de licenciement venant brutalement s'ajouter aux revenus courants.

L'urgence est demandée.

Cosignataires: F. Jeandroz, V. Leimgruber, D. de la Reussille, K. Sansonnens, D. Angst, J.-J. Aubert, P. Erard, C. Gehringer, A. Shah, P. Herrmann, C. Maeder-Milz, T. Perret, T. Buss, F. Konrad et M. Ebel.

1.2. Définitions

1.2.1. Indemnités de licenciement

Les indemnités de licenciement sont des montants reçus par des employés suite à une fin de rapport de travail avec un employeur. Ces montants sont déterminés selon différents critères qui sont en général le fruit de négociations avec l'employeur. Deux approches sont possibles.

La première consiste à déterminer un montant correspondant à la somme nécessaire au collaborateur pour pouvoir atteindre l'âge lui permettant de bénéficier d'une retraite. Dans ce cas, l'indemnité est imposée de manière privilégiée comme une prestation de prévoyance si les conditions cumulatives mentionnées dans la circulaire no 1 du 3 octobre 2002 éditée par l'AFC sont respectées¹.

La deuxième consiste à déterminer un montant d'indemnité en fonction de l'ancienneté au sein de l'entreprise, sans se soucier d'un éventuel revenu permettant financièrement d'atteindre la retraite sans baisse de revenu. Dans ce cas, le montant vient s'ajouter aux autres revenus réalisés comme le salaire de l'activité du début de l'année au jour de la cessation de l'activité.

¹ Voir développement au chapitre 3.

Il convient également de souligner que d'autres montants peuvent être versés dans le cadre d'une fin des rapports de travail sans être reconnus comme une indemnité de licenciement.

1.2.2. Heures supplémentaires, vacances et primes de fidélité

Lors de licenciements, la cessation de l'activité professionnelle est déterminée à une date précise. Il arrive que les personnes devant quitter leur travail se retrouvent avec un certain nombre d'heures supplémentaires et de jours de vacances non repris. Dans ces cas-là, l'employeur est tenu de rémunérer ces soldes d'heures et de vacances. Ceci engendre un revenu supplémentaire l'année du licenciement qui peut atteindre plusieurs milliers de francs.

Dans les faits, l'indemnisation des vacances ou des heures supplémentaires n'est pas formellement assimilée à une indemnité de licenciement. Néanmoins, du point de vue fiscal, ce montant est ajouté aux autres revenus réalisés la même année civile et engendre une hausse du taux au même titre qu'une indemnité de licenciement.

Les primes de fidélité sont également un élément qui augmente le taux d'imposition lors de l'année de leur versement. Des primes de fidélité peuvent également être versées lors d'un licenciement. Dans ce cas, le montant dont bénéficie le jubilaire n'est pas considéré comme une indemnité de licenciement et cette somme supplémentaire vient s'ajouter au revenu de manière similaire.

1.2.3. Prévoyance professionnelle

Chaque contribuable peut effectuer des rachats de cotisations manquantes, qui sont déductibles des revenus réalisés. Les collaborateurs licenciés qui ne sont pas proches de la retraite peuvent exploiter cette possibilité en effectuant des versements auprès de l'institution de prévoyance de leur employeur avant la fin des rapports de travail. Pour les collaborateurs, cette opération présente un double avantage en permettant d'une part de combler un manque de prévoyance et d'autre part de neutraliser l'indemnité de licenciement sur le plan fiscal.

Depuis quelques années, de plus en plus de plans de prévoyance permettent aux collaborateurs de préfinancer leur retraite anticipée par le versement de cotisations permettant de prendre une rente complète quelques années avant l'âge requis. Ces versements anticipés sont déductibles fiscalement l'année de leur versement. Dans le cas d'Energizer, l'entreprise a modifié son règlement de prévoyance, permettant ainsi aux collaborateurs d'utiliser une partie ou la totalité de leur indemnité pour financer une préretraite et ainsi neutraliser leur indemnité sur le plan fiscal.

2. HISTORIQUE

Jusqu'en 2000, le canton de Neuchâtel a imposé les indemnités de licenciement selon le système *praenumerando*. A défaut de dispositions uniformes intercantionales dans le traitement des indemnités de licenciement, le service les imposait de la manière suivante: Lorsqu'un collaborateur cessait son activité ou changeait totalement d'activité (devenait indépendant par exemple), il bénéficiait d'une taxation intermédiaire qui reprenait les

revenus de sa nouvelle activité. Anciennement, le système *praenumerando* calculait l'impôt pour l'année N sur la base des revenus réalisés durant l'année N-1. Par conséquent, lorsqu'il y avait début, cessation ou changement d'activité, les revenus de la nouvelle situation (année N) étaient pris en compte pour le calcul de l'impôt de la même année. Cela signifiait que les revenus de la nouvelle activité (année N) étaient utilisés pour les années N et N+1. En cas de cessation d'activité durant l'année N, le service des contributions imposait les revenus de la même année dès la date du changement de situation. Ainsi, les revenus réalisés entre le 1er janvier de l'année N et la date de cessation d'activité n'étaient plus pris en compte pour le calcul d'impôt. Ce mode de calcul provoquait une brèche de calcul pour ces revenus.

Seuls les revenus extraordinaires, dont font partie les indemnités de licenciement, faisaient l'objet, selon les dispositions légales, d'une imposition séparée au taux de leur montant total. Par exemple, pour une indemnité de 60.000 francs, un bordereau séparé était établi au taux de 60.000 francs. Pour les revenus ordinaires, le service des contributions ne prenait en compte que les revenus réalisés depuis le jour de la cessation de l'activité jusqu'au 31 décembre de l'année en cours. Pour les revenus réalisés du 1er janvier jusqu'au jour de la cessation de l'activité, le service des contributions prenait en compte les revenus réalisés durant l'année N-1, *prorata temporis*.

Pour les personnes ne pouvant pas prendre leur retraite suite au licenciement, le montant de l'indemnité était rajouté aux autres revenus de l'année concernée et le service réduisait le montant considéré pour la fixation du taux à l'équivalent de trois mois de salaire. Par exemple, pour une personne dont le salaire annuel était de 60.000 francs et recevant une indemnité de 40.000 francs suite à son licenciement, le revenu imposable était établi à 100.000 francs au taux de 75.000 francs (60.000 francs + 15.000 francs correspondant à 3 mois d'un salaire de 5000 francs).

Les personnes dont l'âge se situait entre 62 et 65 ans ou celles qui devenaient indépendantes bénéficiaient d'une imposition séparée et, selon le montant d'indemnisation reçu, étaient imposées à des taux correspondant à un salaire annuel.

Dans un cas comme dans l'autre, l'indemnité n'était jamais imposée comme une prestation provenant de la prévoyance.

2.1. Le système *postnumerando*

Dès le 1er janvier 2001, avec l'introduction du système *postnumerando*, les indemnités ont toutes été imposées avec les autres revenus en réduisant le taux à un salaire annuel, la taxation intermédiaire ayant disparu et les impositions séparées étant réservées aux seules prestations ayant un caractère de prévoyance.

Afin d'uniformiser l'imposition des indemnités de licenciement, l'Administration fédérale des contributions a édité le 3 octobre 2002 une circulaire intitulée "les indemnités de départ et les versements de capitaux de l'employeur" régissant l'imposition des indemnités de départ et de licenciement. Cette circulaire a pour objet d'introduire un traitement uniforme des indemnités de départ et de permettre aux autorités de taxation d'établir si l'indemnité revêt un caractère de prévoyance ou si elle constitue un revenu acquis en compensation.

Depuis le 3 octobre 2002, date de la publication de la circulaire, le service des contributions applique ces nouvelles dispositions.

2.2. Le montant de l'indemnité et la date du licenciement ont une influence sur l'impôt

La date du licenciement a une influence sur le taux d'imposition. En effet, un collaborateur licencié en début d'année reçoit un mois de salaire lié à l'activité, plus l'indemnité, alors que si son licenciement intervient en fin d'année, outre l'indemnité, il peut recevoir également un salaire annuel. Par conséquent, les revenus vont être imposés à un taux plus important dans le second cas de figure avec l'addition de l'indemnité aux autres revenus.

L'importance du montant de l'indemnité est également déterminante pour le taux auquel elle est imposée. Si l'indemnité correspond à un mois de salaire, l'addition de ce montant aux autres revenus ne va pas beaucoup augmenter le taux d'imposition. Par contre, si l'indemnité est importante, le taux d'imposition va augmenter plus fortement.

3. PRINCIPES ET BASES REGLEMENTAIRES

3.1. Circulaire no 1 du 3 octobre 2002, période fiscale 2003

Les indemnités de départ sont dans tous les cas imposables et ne peuvent pas être exonérées. Cette règle suit les dispositions fédérales et les cantons n'ont donc pas de marge de manœuvre.

La circulaire indique que les indemnités de départ sont imposables au même titre que les autres revenus. Toutefois, il est possible de bénéficier d'une imposition réduite si les indemnités peuvent être qualifiées d'indemnités de prévoyance (prestation en capital). A ce titre, l'Administration fédérale des contributions mentionne les conditions cumulatives suivantes:

- a) La personne contribuable quitte l'entreprise dès qu'elle a 55 ans révolus;
- b) L'activité lucrative (principale) est définitivement abandonnée ou doit l'être;
- c) Une lacune de prévoyance découle du départ de l'entreprise et de son institution de prévoyance. Elle doit être déterminée par l'institution de prévoyance.

Les employés remplissant ces conditions pourront bénéficier d'une imposition réduite au même titre qu'une prestation en capital versée par une institution de prévoyance. Pour les personnes ayant des lacunes de prévoyance et qui effectuent des rachats, les montants versés à titre de rachat seront déduits des revenus réalisés (comprenant l'indemnité reçue). De ce fait, l'indemnité reçue ne sera pas imposée, mais transférée dans l'institution de prévoyance.

Il est utile de rappeler ici que les indemnités de licenciement touchent aussi bien les employés que les cadres. L'impact fiscal est plus ou moins fort en fonction du niveau de revenu, de la date du départ et du montant de l'indemnité de licenciement. De plus, lors d'un départ, il faut également tenir compte du paiement d'heures supplémentaires éventuelles, des mois de dédite et, dans certains cas, du droit aux vacances. Il faut prendre également en considération le fait que certains employés retrouvent du travail immédiatement ou quelques semaines après le licenciement. De ce fait, leur situation financière n'est pas péjorée et l'indemnité est effectivement un revenu supplémentaire.

Dans le cas de l'entreprise Energizer, un certain nombre d'employés étaient des frontaliers dont les indemnités ont été imposées en France. Pour les employés domiciliés

dans un autre canton, c'est l'autorité fiscale compétente qui a traité leur imposition et qui a appliqué les dispositions de la circulaire sur les indemnités de départ.

3.1.1. Répartition de l'indemnité sur plusieurs années

Les dispositions légales ne permettent pas de répartir les indemnités sur plusieurs années. De plus, l'échéance du versement est effective sur un exercice donné. Si, durant l'année suivante, la personne trouve un emploi hors du canton et décide de s'y établir, le canton perdrait l'imposition du solde de l'indemnité. De plus, le canton d'arrivée ne pourrait pas imposer ce montant puisque l'échéance de l'indemnité était intervenue avant son arrivée. Ceci signifie que ce contribuable n'aurait été imposé que sur la moitié du montant reçu, engendrant ainsi une inégalité de traitement envers ses autres collègues restés sur sol neuchâtelois.

3.1.2. Détermination d'une indemnité de licenciement

Comme déjà évoqué, la problématique de l'imposition des indemnités de licenciement n'est pas simple. Tout d'abord, il faut déterminer ce qu'est une indemnité de licenciement. Ensuite, il faut prendre en considération la situation fiscale particulière de chaque bénéficiaire. Par ailleurs, seul le canton où la personne est domiciliée est compétent pour imposer le bénéficiaire de l'indemnité. L'autorité fiscale doit éviter de créer d'autres inégalités plus importantes que celles provoquées par le système en vigueur. Enfin, il ne faut pas, par une imposition plus favorable, créer de conflit avec l'objectif final qui demeure celui de retrouver rapidement une place de travail, ce qui signifierait que la fiscalité exercerait un effet pervers sur la volonté et sur la capacité des bénéficiaires d'indemnité de licenciement à se réinsérer.

Au surplus, les personnes licenciées pour raison économique lorsque l'employeur ne peut plus les rétribuer ne reçoivent aucune indemnité de licenciement et se retrouvent au chômage dans une situation financière beaucoup plus difficile. Un régime fiscal préférentiel appliqué au personnel licencié bénéficiant d'indemnités serait synonyme de traitement inéquitable envers ce genre de situation.

3.2. Droit d'imposer et imposition à l'échéance

La compétence pour imposer l'indemnité de licenciement incombe au canton où est domicilié le contribuable en fin d'année. En cas de déménagement en cours d'année, le contribuable est imposé dans le canton où il a élu domicile, et ce pour l'ensemble des revenus réalisés pendant l'année. Une solution comprenant un report d'une indemnité ou une répartition des indemnités sur plusieurs années n'est pas légale. Toute indemnité doit être imposée à l'échéance, c'est-à-dire à la date de la fin des rapports de travail.

En langage fiscal, ces dispositions correspondent au principe "d'étanchéité des années fiscales", selon lequel tout revenu doit être imposé à son échéance pour éviter le risque important de non-imposition. Un non-respect de ce principe pourrait occasionner des pertes pour le canton de domicile si le contribuable devait le quitter avant de s'être acquitté du solde de l'impôt, la compétence d'imposition étant alors transférée au nouveau canton.

Le report de l'indemnité peut également engendrer une imposition supplémentaire dans le cas où les revenus réalisés l'année suivant le versement de l'indemnité seraient supérieurs à l'année précédente. Cela peut se produire si le nouveau travail est mieux

rémunéré ou si le conjoint a augmenté son taux d'activité pour compenser la perte financière et qu'entre-temps la personne licenciée a retrouvé un nouvel emploi, l'addition des deux revenus étant alors supérieure à ce que réalisait le couple avant.

Exemple:

Monsieur gagnait 72.000 francs chez Energizer et Madame travaillait à 20% pour un salaire de 15.000 francs. Après le licenciement de son mari, elle augmente son taux d'activité à 60% dès le 1^{er} janvier de l'année suivante. Monsieur retrouve en février un nouveau travail au même niveau salarial que précédemment.

L'année de son licenciement, Monsieur a réalisé un revenu de 60.000 francs correspondant à dix mois de travail (licenciement effectif dès la fin du mois d'octobre). Le montant de l'indemnité est de 60.000 francs correspondant à dix mois de salaire.

Si l'imposition de l'indemnité est effectuée la même année que celle du licenciement, en conformité avec les dispositions légales, le couple est imposé sur un revenu de 135.000 francs:

<i>Année du licenciement:</i>	<i>Fr.</i>
Salaire (8 mois)	60.000.–
Indemnité de licenciement	60.000.–
Salaire Madame	<u>15.000.–</u>
Total des revenus	135.000.–
Impôt dû par le couple	34.676,60
<i>Année qui suit le licenciement:</i>	
Salaire (nouvelle activité de Monsieur)	66.000.–
Salaire Madame (activité 45%)	<u>45.000.–</u>
Total des revenus	111.000.–
Impôt dû par le couple	25.423,90
Montant total de l'impôt pour les deux ans	60.100,50

Si l'indemnité est divisée en deux, le couple est imposé la première année sur 105.000 francs, soit un montant d'impôt de 23.234 fr. 30 et sur 141.000 francs la deuxième année, soit un montant d'impôt de 37.332 fr. 80. Le montant total de l'impôt s'élève dans ce cas à 60.567 fr. 10. Le montant de l'impôt est un tout petit peu plus élevé dans le deuxième cas.

Par contre, il est indispensable dans le deuxième cas qu'une partie de l'indemnité ait été conservée pour payer l'impôt supplémentaire, ce qui une année après n'est pas forcément évident. Il arrive fréquemment qu'une partie de l'indemnité soit utilisée pour faire des nouveaux investissements comme par exemple changer sa voiture, sans penser à l'impôt qui doit être encore payé sur ce montant.

D'autres cas de figure peuvent se présenter, permettant d'utiliser l'indemnité et de neutraliser la charge fiscale. Certaines personnes profitent de cette situation pour effectuer des travaux d'entretien dans leur maison ou leur appartement. Ces frais étant déductibles, le montant reçu suite au licenciement est compensé par les frais engagés. Dans d'autres cas, tout ou partie de l'indemnité peut être utilisée pour effectuer des rachats d'années de cotisation à la caisse de retraite pour le conjoint avec les mêmes effets sur la charge fiscale que le cas de figure précédant.

3.3. Principe d'indépendance

L'un des buts premiers lorsqu'une personne est licenciée est de favoriser une reprise rapide d'activité. Afin d'atteindre cet objectif, il faut impérativement éviter que la fiscalité influence le comportement de la personne. Il serait contre-productif qu'une personne renonce à une place de travail en fonction du traitement fiscal de l'indemnité. Une imposition réduite des indemnités de licenciement pourrait pousser certaines personnes à renoncer à trouver un nouveau travail pour ne pas payer plus d'impôt. Comme on le sait, la capacité à retrouver un poste de travail diminue en fonction de la durée d'inactivité professionnelle.

3.4. Principe d'équité

La majorité des collaborateurs qui perdent leur poste de travail ne bénéficient pas d'indemnité. Ces personnes ne bénéficient pas de traitement fiscal favorable. Toute imposition préférentielle des indemnités créerait une situation d'inéquité qu'il convient d'éviter à tout prix afin de maintenir l'adhésion de la population au système de solidarité dont l'impôt est l'une des bases principales.

4. SITUATION DANS D'AUTRES CANTONS

Les cantons appliquent les dispositions édictées par la Confédération figurant dans la circulaire No 1 du 30 octobre 2002, période fiscale 2003. Ils respectent ainsi la volonté politique d'imposer uniformément les indemnités de licenciement indépendamment du domicile des bénéficiaires.

5. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'imposition de ce revenu particulier doit être régie par les dispositions fédérales, comme c'est déjà le cas actuellement. Il est important de préserver l'équité dans le cadre de l'imposition des indemnités de licenciement et d'éviter les disparités au niveau national. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne souhaite pas créer une brèche fiscale incitant à des comportements susceptibles de permettre au final d'éviter l'imposition.

Toute modification dans le traitement fiscal de ces revenus doit impérativement être incluse dans des dispositions fédérales devant être respectées par les cantons. Il faut être conscient que cette problématique n'est pas simple et nécessite des analyses détaillées qui, de l'avis du Conseil d'Etat, sont prises en compte dans le cadre des dispositions actuelles. Le Conseil d'Etat est attentif à ce que les grosses indemnités appelées communément "parachutes dorés" ne bénéficient pas d'une imposition allégée.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que le service des contributions a mis en place depuis plusieurs années une structure permettant d'informer, en collaboration avec l'employeur, l'ensemble des employés concernés en cas de licenciement collectif. Ces séances sont organisées par l'employeur. Le service des contributions propose également au personnel licencié une prestation de conseil avec la possibilité d'organiser des entretiens personnels afin d'examiner la situation fiscale et les options susceptibles d'atténuer la charge d'impôt.

6. CONCLUSION

Le traitement actuel des indemnités de licenciements dans le canton de Neuchâtel est conforme aux dispositions fédérales appliquées par l'ensemble des cantons. Subsidiairement, les principes généraux sur lesquels se basent l'impôt sont respectés. Il en résulte un dispositif qui, s'il n'est pas parfait, permet de traiter avec cohérence, équité et économicité la fiscalisation des indemnités de licenciements. Pour ces raisons, développées dans le présent rapport, le Conseil d'Etat recommande à votre autorité d'accepter de classer cette motion.

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

Neuchâtel, le 2 juillet 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND