



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire cantonale « Pour une
fiscalité plus équitable »**

(Du 10 juin 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le présent rapport accompagne le projet de décret soumettant au vote populaire l'initiative « Pour une fiscalité plus équitable » détaillée ci-après.

Les conséquences financières de la mise en œuvre de l'initiative sont évaluées aussi bien pour l'État que pour les communes. Cette évaluation fait toutefois l'objet d'une importante réserve liée à l'effet imprévisible de la mesure proposée sur le comportement des contribuables.

Le Conseil d'État s'oppose à l'initiative et exprime plusieurs réserves. En particulier, une augmentation de l'imposition de la fortune s'ajouterait à l'importante contribution décidée avec l'élargissement de l'assiette de l'impôt foncier, soit après le dépôt de l'initiative, dans le cadre de la réforme fiscale introduite en 2020. Couplé au contexte conjoncturel défavorable de ces dernières années et à des niveaux de rendements faibles qui en découlent, le risque d'une imposition à caractère confiscatoire, proscrite par la jurisprudence, est réel. Il est également relevé que l'impôt sur les successions en ligne directe n'est prélevé que dans trois cantons et qu'entre cet impôt, l'impôt foncier et l'imposition de la fortune, la fiscalisation du patrimoine est déjà relativement importante dans le canton de Neuchâtel.

Le Conseil d'État relève enfin, s'agissant des effets de la crise sanitaire, que si elle devait imposer de nouvelles mesures d'assainissement financier, celles-ci devraient s'appuyer sur un bilan global des conséquences financières de la pandémie et distinguer notamment ce qui relève des atteintes durables des impacts passagers. En l'absence d'un tel bilan, l'accroissement durable de la fiscalité de la fortune paraît d'autant plus inapproprié qu'il ne s'inscrirait dans aucun plan d'ensemble, qu'il risquerait de priver certaines entreprises des liquidités nécessaires à la relance de leur activité et qu'il irait à l'encontre des démarches visant à accroître l'attractivité du canton.

1. INTRODUCTION

L'initiative populaire législative « pour une fiscalité plus équitable » a été déposée le 27 juillet 2017, munie de 4746 signatures valables publiées le 16 février 2018. L'initiative a été

déclarée recevable par décret du Grand Conseil le 24 avril 2018, publié quant à lui le 18 mai 2018.

Le texte de l'initiative en question est le suivant :

"Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, soit modifiée comme suit :

Art. 53, al. 1 et 2

1L'impôt de base sur la fortune est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :

Catégories		Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
Fr.	Fr.	%	Fr.	%
0.- à	50.000.-	0,00	0.-	0,000
50.001.- à	200.000.-	3,00	450.-	2,250
200.001.- à	350.000.-	4,00	1.050.-	3,000
350.001.- à	500.000.-	5,00	1.800.-	3,600
500.001.- à	1.000.000.-	5,00	4.300.-	4,300

2La fortune supérieure à 1.000.000 de francs est imposée à 4,300%."

En regard de la législation actuelle, l'initiative ne modifie en rien l'imposition de la fortune jusqu'à un montant de 500'000 francs imposables, mais propose d'imposer au taux de 5% plutôt qu'au taux de 3,6% la part de fortune comprise entre 500'001 et 1'000'000 francs et au taux de 4,3% au lieu de 3,6% toute fortune excédant un million de francs.

Ainsi, l'imposition sur la fortune évoluerait de la façon suivante¹ dans les exemples suivants :

- a) Fortune jusqu'à 500'000 francs : sans changement
- b) Fortune de 800'000 francs : de 5'760.- à 6'600.-, soit +840.- (ou +14,6%)
- c) Fortune de 1'000'000 francs : de 7'200.- à 8600.-, soit +1'400.- (ou +19,4%)
- d) Fortune de 2'000'000 francs : de 14'400.- à 17'200.-, soit +2'800.- (ou +19,4%)
- e) Fortune de 5'000'000 francs : de 36'000.- à 43'000.-, soit +7'000.- (ou +19,4%)

Conformément à l'article 13 al. 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID), l'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble de la fortune nette. L'article 46 LCdir précise que l'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble des biens et des droits appartenant au contribuable, quelle qu'en soit la nature. L'article 47 LCdir énumère de manière non exhaustive les éléments de fortune soumis à l'impôt sur la fortune :

- a) les immeubles ;
- b) les droits, les actions, les obligations, les titres, les options et les valeurs mobilières de toute nature ;
- c) les créances hypothécaires et toutes autres créances ;
- d) l'argent comptant, les avoirs en compte courant, les dépôts et tous titres représentant une somme d'argent ;

¹ Exemples calculés pour une personne seule, avec un taux d'imposition cantonal de 125 et un taux communal de 75

- e) les parts de placements collectifs qui possèdent des immeubles en propriété directe, pour la différence entre la valeur de l'ensemble des actifs du placement et celle de ses immeubles ;
- f) les capitaux engagés dans un commerce, une industrie, une exploitation ou une entreprise ;
- g) le matériel, les machines, l'outillage, les marchandises, les approvisionnements, le bétail et le cheptel ;
- h) les objets d'art, les bijoux, l'argenterie, les collections et les véhicules de tous genres;
- i) les assurances-vie, pour leur valeur de rachat ;
- j) les droits réels restreints et les concessions ayant une valeur vénale.

Les règles d'évaluation de la fortune sont fixées dans la loi aux articles 48 et suivants LCdir. En principe, la valeur vénale est déterminante.

Il découle notamment de ce qui précède que la fortune imposable n'est pas exclusivement constituée d'actifs mobiliers rapidement mobilisables et qu'elle peut notamment être immobilisée dans des outils de production dont dépendent des emplois et des revenus, eux-mêmes générateurs de ressources fiscales.

2. CONSÉQUENCES SUR LES RECETTES

L'impact de l'initiative sur les recettes est naturellement impossible à mesurer de façon précise dès lors que son effet sur le comportement des contribuables (modification des habitudes d'épargne et d'utilisation de la fortune, augmentation de la fortune non déclarée, effets sur l'attractivité du canton, etc.) ne peut être chiffré. Toutefois, sans tenir compte de modifications dans les comportements, et sur la base des chiffres de l'exercice fiscal 2018, l'application de l'initiative aurait eu les impacts financiers suivants :

- a) pour l'État
 - 8,7 millions de francs de recettes ;
 - 12,3% des recettes de l'impôt sur la fortune ;
 - 1,2% de l'ensemble des recettes des personnes physiques² ,
 - 1% de l'ensemble des recettes des personnes physiques et des personnes morales.
- b) pour les communes
 - 4,7 millions de francs de recettes pour l'ensemble des communes, avec des impacts pouvant varier dans un rapport de 1 à 9 d'une commune à l'autre (voir plus bas) ;
 - 12,3% des recettes de l'impôt sur la fortune pour l'ensemble des communes. La variation la plus faible est de 4,9%, celle la plus élevée est de 14,7% ;
 - 1,2% de l'ensemble des recettes des personnes physiques pour l'ensemble des communes. La variation la plus faible est de 0,4%, celle la plus élevée est de 2,1% ;

² Y compris l'impôt à la source et l'impôt des frontaliers.

- 0,9% de l'ensemble des recettes des personnes physiques et des personnes morales pour l'ensemble des communes. La variation la plus faible est de 0,3%, celle la plus élevée est de 2%.

Comme évoqué en début de chapitre, il convient d'insister sur le fait que ces projections sont réalisées « toutes choses égales par ailleurs » et qu'elles ne peuvent naturellement pas tenir compte de l'évolution du comportement des contribuables. Il sied en particulier de relever à ce sujet que moins de dix contribuables participeraient pour environ 1/8^e à l'augmentation des revenus calculée ci-devant et que l'impôt qu'ils honorent annuellement sur le revenu et la fortune représente environ l'équivalent de l'augmentation totale telle qu'elle ressort des simulations.

Enfin, les estimations réalisées ne tiennent évidemment pas compte de la chute des valeurs patrimoniales découlant de la crise sanitaire, qui conduira logiquement à une baisse du rendement de l'impôt sur la fortune au cours des prochaines années. Les recettes découlant de l'application de l'initiative seront en conséquence elles-aussi plus faibles.

3. CONTEXTE

Le traitement de l'initiative intervient alors que la réforme fiscale décidée en mars 2019 par le Grand Conseil est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et qu'elle se poursuivra avec des effets supplémentaires en 2021 et même en 2022.

L'initiative qui vise à augmenter l'imposition des montants de fortune excédant 500'000 francs vient donc accroître l'imposition actuelle de la fortune, mais s'ajoute également, s'agissant de la fortune immobilière, à l'impôt foncier, qui frappe désormais tous les immeubles de rendement d'un impôt calculé sur la valeur cadastrale et compris entre 2,4‰ (impôt cantonal seul, dans les quelques communes ayant renoncé à prélever cet impôt) et 4‰ (impôt cantonal et communal maximal, tel qu'il est pratiqué dans une grande majorité de communes).

L'élargissement de l'assiette de l'impôt foncier aux immeubles de rendement détenus par les personnes physiques dans le cadre de la récente réforme de la fiscalité a été motivé par le fait qu'il permet de participer à la compensation, à hauteur d'environ 28 millions de francs (État et communes confondus), du coût des allègements apportés par ailleurs à la fiscalité de notre canton.

S'agissant des impôts sur le patrimoine, on relèvera encore que la fortune transmise par donation ou au moment d'une succession est frappée dans notre canton d'un impôt compris entre 3% (en ligne directe) et 45% (sans lien de parenté) en vertu de la loi instituant un impôt sur les successions et sur les donations entre vifs (LSucc).

4. COMPARAISONS INTERCANTONALES

Comparaisons avec les cantons romands et le canton de Berne

Impôt sur la fortune						
Canton	Impôt de base (2018)	Coefficient canton	Coefficient chef-lieu	Coefficient ecclésiastique moyen	Impôt total	Taux applicable dès fortune imposable de
NE (actuel)	3.60‰	125%	65%	0	6.84‰	501'000
NE (initiative)	4.30‰	125%	65%	0	8.17‰	1'001'000
BE	1.25‰	3.06	1.54	0.1955	5.99‰	2'501'000
JU	1.20‰	2.85	1.9	0.0725	5.79‰	789'000
VD	3.39‰	154.50%	79%	0	7.92‰	601'000
GE*	5.85‰	148.50%	45.50%	0	10.08‰	3'335'000
FR	3.30‰	100%	81.60%	15%	6.49‰	1'101'000
VS	3.00‰	1	1.1	3%	6.39‰	2'001'000

*impôt de base (x coefficients) et impôt supplémentaire

Impôt foncier				
Canton	Impôt foncier cantonal	Impôt foncier communal maximal	Impôt total	L'impôt communal est
NE	2.40‰	1.60‰	4.00‰	
BE		1.50‰	1.50‰	facultatif
JU		1.80‰	1.80‰	obligatoire
VD		1.50‰	1.50‰	facultatif
GE	1.00‰		1.00‰	
FR		3.00‰	3.00‰	facultatif
VS		1.00‰	1.00‰	obligatoire

Impôt sur les successions			
Canton	Taux descendants	Taux non-parents	Remarque
NE	3%	45%	
BE	0%	40%	
JU	0%	35%	
VD	3.5%-7%	25%-50%	impôt communal jusqu'à 100% de l'impôt cantonal
FR	0%	22%-37.4%	impôt communal jusqu'à 70% de l'impôt cantonal
VS	0%	25%	

5. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Au vu des éléments mentionnés ci-devant, le Conseil d'État est d'avis que l'initiative constitue une augmentation de la pression fiscale qui ne se justifie plus, en particulier vu les éléments significatifs introduits en matière d'imposition du patrimoine avec la dernière réforme fiscale dont la mise en œuvre est en cours.

En particulier, l'introduction d'un impôt foncier sur les immeubles de rendement détenus par des personnes physiques permet d'escompter des recettes annuelles de l'ordre de 28 millions de francs, soit le double environ des recettes qui proviendraient de l'acceptation de l'initiative. L'impôt foncier présente en outre l'avantage d'imposer une substance par définition peu mobile, d'une part, et celui d'être honoré en partie par des propriétaires qui tirent profit des qualités de notre canton mais, par ailleurs, ne sont pas contribuables neuchâtelois.

Par ailleurs, pour le Conseil d'État, le cumul de ces deux mesures (élargissement de l'assiette de l'impôt foncier et augmentation de l'impôt sur la fortune) ne saurait être envisagé, de sorte qu'une acceptation de l'initiative conduirait vraisemblablement à une remise en question – non souhaitable – de celle introduite avec la dernière réforme de la fiscalité (impôt foncier des personnes physiques).

Ainsi, le contexte de grave crise financière qui prévalait au moment du dépôt du texte a désormais trouvé de meilleures réponses que celles proposées par l'initiative. Par ailleurs, depuis 2017, les efforts d'assainissement financier ont porté leur fruit et le niveau des recettes de la péréquation financière nationale est remonté. Il permet notamment de poursuivre ces efforts d'assainissement dans un contexte plus serein et les nouveaux mécanismes de la législation financière permettent aussi de mieux faire face aux fluctuations de la conjoncture. La situation financière de l'État, bien qu'exigeant encore une grande rigueur, s'est progressivement consolidée, comme en attestent les résultats affichés avec les comptes 2019 et avec le budget 2020.

Quant aux difficultés qui découleront inmanquablement de la crise sanitaire que connaissent notre pays et notre canton, elles ne suffisent pas à justifier une mesure pérenne qui ne peut aujourd'hui s'appuyer sur aucun bilan global des conséquences financières de la pandémie (et encore moins distinguer entre effets passagers et atteintes durables) et qui constituerait une mesure isolée. Le Conseil d'État entend aussi voir une partie des effets financiers de la pandémie pris en considération au plan fédéral, de sorte que la motivation de l'initiative par les conséquences de la crise sanitaire serait à tout le moins prématuré.

À l'appui de sa position, le Conseil d'État souligne encore que les comparaisons intercantionales ne plaident pas non plus pour l'acceptation de l'initiative :

Même si l'impôt foncier des personnes physiques a pour objet uniquement les immeubles de placement, son prélèvement à deux niveaux (impôt cantonal et communal) engendre un taux d'imposition des plus élevés en comparaison intercantonale. S'agissant de l'imposition des successions en ligne directe, le canton de Neuchâtel est parmi les rares cantons (avec Vaud et Appenzell Rhodes Intérieures) qui prélèvent un impôt sur les successions et donations en ligne directe à un taux de 3%. Au niveau de l'impôt sur la fortune, la comparaison intercantonale indique que Neuchâtel atteint déjà le taux maximal avec une fortune à 500'001 francs alors que le seuil des autres cantons est plus élevé, voire bien plus élevé. Le taux maximal actuel est également déjà l'un des plus élevés.

Au demeurant, le contexte dans lequel intervient désormais le traitement de cette initiative est aussi celui de taux d'intérêts bas et d'une compétitivité des entreprises mise à mal par des facteurs divers : conjoncture internationale, niveau du franc suisse notamment, sans compter les conséquences de la crise sanitaire et ses retombées sur les acteurs économiques. La combinaison de faibles rendements de la fortune avec un niveau d'imposition de la fortune supérieur à celui connu aujourd'hui ferait naître le risque d'une fiscalité jugée confiscatoire dès lors que, durablement, les revenus de la fortune pourraient ne plus suffire à honorer les charges de l'impôt y relatives. En conséquence, le service des contributions pourrait être confronté à une augmentation de réclamations contre l'imposition sur la fortune en lien avec l'article 26 de la Constitution fédérale (garantie de la propriété).

Enfin, et même si ces éléments seront peut-être d'un poids moindre aux yeux des initiants en regard des autres aspects développés dans le présent rapport, le Conseil d'État souhaite relever encore que, vu la répartition de la fortune imposable entre les communes, un relèvement de l'imposition de la fortune conduirait à améliorer davantage la situation financière des communes dont le coefficient d'impôt est déjà le plus faible, tout en soulageant dans une moindre mesure les communes financièrement les plus fragiles (voir notamment chapitre 2 ci-dessus). L'initiative contribuerait ainsi à accroître les disparités de taux d'imposition entre les communes neuchâteloises.

6. CONCLUSION

Au vu des éléments présentés dans le présent rapport, le Conseil d'État ne peut qu'inviter le Grand Conseil à respecter le large accord trouvé au gré des nombreuses réformes financières et fiscales décidées au cours des dernières années et à accorder sur toute autre réforme de la fiscalité la priorité à celle décidée en 2019.

À plusieurs reprises en effet, le Conseil d'État et le Grand Conseil ont eu l'occasion de confirmer que le nouveau régime financier ainsi établi devait être considéré comme prioritaire et que les années 2020 à 2022 au moins devaient faire l'objet d'une forme de moratoire et être consacrées à la mise en œuvre de ces réformes, à l'absorption de leurs effets financiers pour l'ensemble des acteurs concernés et à un retour à davantage de stabilité et de visibilité.

Avec les atteintes très sérieuses que la crise sanitaire et ses conséquences économiques auront générées sur de nombreux acteurs de notre économie régionale, le Conseil d'État pense en outre que l'initiative donnerait un mauvais signal en vue de la reconstruction à laquelle chacun devra contribuer. Nombre d'entreprises solliciteront en effet de nouveaux investissements pour relancer la dynamique stoppée par la pandémie et les mesures prises pour l'enrayer. L'accroissement de l'imposition de la fortune pénaliserait ainsi ce nécessaire mouvement de réinvestissement. Au moment où les revenus de la fortune pourraient s'avérer insuffisants pour honorer les impôts dus sur ce patrimoine, l'augmentation visée par l'initiative pourrait même générer des mouvements de désinvestissement. Un tel risque ne doit pas être pris.

Cette approche est également cohérente avec les efforts soutenus que le Conseil d'État et nombre de ses partenaires déploient dans la suite de la dernière réforme fiscale pour accroître l'attractivité du canton de Neuchâtel et pour restaurer un état d'esprit positif et constructif qui doit lui aussi contribuer à ce que notre canton retrouve une véritable prospérité.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État vous recommande d'accepter le décret qui vous est soumis et ainsi de rejeter l'initiative « pour une fiscalité plus équitable » et de la soumettre au vote populaire en recommandant à votre tour de la rejeter.

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

Neuchâtel, le 10 juin 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

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

vu l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable",
déposée le 27 juillet 2017;

sur la proposition du Conseil d'État, du 10 juin 2020,

décède :

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable", présentée sous la forme d'un projet rédigé ainsi :

"Les électrices et les électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, soit modifiée comme suit :

Art. 53, al. 1 et 2

¹L'impôt de base sur la fortune est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :

Catégories		Taux de chaque catégorie		Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
Fr.	Fr.	%	Fr.	%	%
0.-	à	50.000.-	0,00	0.-	0,000
50.001.-	à	200.000.-	3,00	450.-	2,250
200.001.-	à	350.000.-	4,00	1.050.-	3,000
350.001.-	à	500.000.-	5,00	1.800.-	3,600
500.001.-	à	1.000.000.-	5,00	4.300.-	4,300

²La fortune supérieure à 1'000'000 de francs est imposée à 4,300%."

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

Art. 3 Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,