



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur les contributions
directes (modification du barème – abaissement de 1% de la
charge fiscale des personnes physiques)**

(Du 18 octobre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La progression réjouissante des revenus fiscaux permet aux collectivités publiques de faire face aux importants défis qui se dressent devant elles. Pour le Conseil d'État, ces bonnes nouvelles doivent également permettre en partie d'alléger la pression fiscale pour les contribuables.

Parallèlement, certains cantons ont annoncé des baisses fiscales pour les personnes physiques et au niveau cantonal, des initiatives ont été annoncées et des projets de lois déposés pour abaisser la charge fiscale par différentes voies.

Le gouvernement souhaite dans un premier temps baisser temporairement le barème d'impôt de 1% dès 2024, pour une durée de deux ans. Le sort des initiatives étant incertain et ayant un impact significatif en termes de recettes, il est important d'être prudent pour les finances des collectivités publiques en limitant la durée de cette modification. En complément, il annonce que si les recettes fiscales devaient se maintenir, une deuxième baisse de 1% applicable en 2025 sera proposée au parlement.

Le Conseil d'État entend ainsi faire bénéficier les contribuables du bon niveau conjoncturel actuel. Cette approche est d'autant plus justifiée que le contexte est aussi celui d'une hausse des charges dans de nombreux domaines, en lien avec l'évolution de l'inflation, du prix de l'énergie et des primes de l'assurance-maladie, qui mettent à mal le pouvoir d'achat de l'ensemble des citoyennes et citoyens.

1. INTRODUCTION

La bonne tenue de la conjoncture, le niveau élevé de l'emploi et l'évolution des revenus qui en découlent permettent au canton de Neuchâtel d'enregistrer des recettes fiscales en hausse significative. Les effets de la dernière réforme fiscale concernant les personnes morales participent également à cette embellie.

Pour le Conseil d'État, si la progression réjouissante des revenus fiscaux permet de faire face aux très importants défis qui se présentent aux collectivités publiques, en particulier dans les domaines de la santé, de l'environnement ainsi que dans la modernisation des infrastructures et pour préparer le canton au virage digital, elle doit aussi permettre en partie d'alléger la pression fiscale pour les contribuables.

D'une part en effet, le niveau de la fiscalité neuchâteloise reste élevé même s'il s'est régulièrement allégé au cours de la décennie écoulée. D'autre part, des mouvements d'allègement sont annoncés ou décidés dans les cantons voisins, en particulier dans les cantons de Vaud et Fribourg.

De plus, au niveau cantonal, diverses initiatives ont été annoncées allant de la déductibilité des primes d'assurances maladie, en passant par l'adaptation des déductions des frais de maladie et des dons pour finir par une réduction de l'impôt sur les successions. Ces initiatives n'ont pas encore abouti et donneront vraisemblablement lieu le moment venu à des débats nourris. Elles ont d'ores et déjà conduit à suspendre les travaux de votre autorité sur l'ensemble des projets de loi relevant de la compétence de la commission fiscalité.

Neuchâtel, par ses efforts consentis durant ces dix dernières années sur la charge fiscale des citoyens neuchâtelois a réussi à se rapprocher de ses voisins. Toutefois, si le canton ne poursuit pas ses efforts, l'attractivité du canton pourrait être mise à mal.

Compte-tenu de ce contexte, le Conseil d'État a poursuivi ses réflexions sur la stratégie fiscale et considère qu'une baisse modeste et temporaire de la pression fiscale, en attendant le sort des initiatives susmentionnées, est non seulement supportable, mais aussi nécessaire. Pour le Conseil d'État, il ne s'agit toujours pas d'alimenter une sous-enchère qui serait néfaste pour toutes les collectivités publiques, mais de rester attentif à ce que la fiscalité neuchâteloise ne (re-)devienne pas un obstacle à la mise en valeur de tous les autres atouts du canton.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État vous soumet une proposition de correction temporaire du barème d'impôt sur le revenu des personnes physiques, à hauteur de 1% en 2024 et 2025, rendue possible par des recettes fiscales en hausse. Si les recettes se maintiennent à un bon niveau, un second abaissement temporaire de 1% pourra être décidé pour 2025, en attendant le traitement des initiatives. Ces abaissements ne pourront toutefois s'ajouter, le cas échéant, au coût des initiatives sans mettre durablement et sérieusement en péril les équilibres financiers de l'État et des communes, raison pour laquelle la proposition du Conseil d'État est limitée dans le temps.

Le Conseil d'État entend ainsi faire bénéficier les contribuables du bon niveau conjoncturel actuel. Cette approche est d'autant plus justifiée que le contexte est aussi celui d'une hausse des charges dans de nombreux domaines, en lien avec l'évolution de l'inflation, du prix de l'énergie et des primes de l'assurance-maladie, qui mettent à mal le pouvoir d'achat de l'ensemble des citoyen-ne-s.

2. ÉVOLUTION DU CONTEXTE ACTUEL

L'annonce d'une baisse fiscale pour les personnes physiques des cantons de Fribourg et Vaud, entre autres, démontre une volonté politique de certaines régions de profiter de la bonne conjoncture pour alléger la fiscalité de leur population. Alors que le canton avait recollé au peloton de ses voisins en termes de charge fiscale des personnes physiques au gré des allègements apportés presque deux exercices sur trois au cours des douze dernières années, il pourrait se voir à nouveau distancé sans un nouvel ajustement.

Parallèlement, de multiples projets de lois ont été déposés devant votre autorité. Leur traitement est toutefois actuellement suspendu par la commission fiscalité, en attendant le traitement et le résultat des initiatives populaires reprenant les mêmes thèmes. Celles-ci sont toujours en cours de récolte de signatures, leur dépôt étant annoncé pour la fin de cette année.

La déductibilité des primes d'assurance maladie selon le projet des initiants aurait un coût annuel estimé à 57,9 millions de francs, à raison de 37,3 millions de francs pour le canton et de 20,6 millions de francs pour les communes. Cette charge serait en outre dynamique, au vu de l'évolution des primes d'assurance-maladie et des revenus des contribuables.

Le gouvernement estime qu'il est important d'agir aujourd'hui et de ne pas attendre l'issue des projets de lois et des initiatives en question. Il estime en outre plus judicieux de réduire de façon ciblée la pression fiscale sur le principal impôt qui est aussi au centre de la plupart des comparatifs intercantonaux plutôt que par une multitude de mesures dont l'efficacité et l'impact pour le contribuable seraient moindres. La bonne tenue de la conjoncture, la baisse du taux de chômage et les bénéfices des entreprises génèrent des rentrées fiscales en hausse. Pour l'exercice 2024, le budget cantonal

prévoit ainsi des recettes en hausse de plus de 60 millions de francs. Pour le gouvernement, une partie des recettes supplémentaires doit être utilisée pour réduire quelque peu la charge fiscale des citoyens-contribuables, sans mettre en péril les finances publiques.

Vu les dernières estimations réalisées à la fin de l'été, l'abaissement de 1% du barème d'imposition du revenu des personnes physiques peut intervenir sans correction du budget présenté à la fin du mois de septembre. La hausse attendue des recettes, supérieure à celle estimée à la fin du printemps, permet en effet de compenser le coût engendré par cette baisse fiscale.

Respectant sa philosophie de maintenir des finances saines pour les collectivités publiques, le Conseil d'État prévoit une diminution des recettes compensée par une augmentation des revenus. Plus qu'une diminution, il s'agit dès lors d'une croissance plus limitée de ressources, qui est absorbable par l'État et les communes sans altérer les prestations à la population et les aides qui doivent être apportées aux personnes dans le besoin.

3. BAISSÉ DE 1% DU TAUX POUR CHAQUE CATÉGORIE

La proposition qui vous est soumise consiste en une baisse de 1% pour chaque catégorie du barème actuel ; Ceci, dès le 1^{er} janvier 2024 et pour deux périodes fiscales.

Dans un second temps et pour autant que les recettes le permettent, il est prévu d'abaisser une nouvelle fois de 1% le taux d'imposition de chaque catégorie du barème pour l'exercice 2025. Cette seconde étape pourra être mise en œuvre si les recettes budgétées pour 2025 se maintiennent et restent suffisantes. Dans le cas contraire, le nouveau barème 2024 restera en vigueur pour 2025.

L'intention du Conseil d'État est de maintenir ces allègements jusqu'à droit connu sur les initiatives mentionnées plus haut, mais de ne pas cumuler la baisse proposée avec le coût desdites initiatives, au risque de mettre en péril l'équilibre financier de l'État et des communes. Il vous est donc proposé d'entériner aujourd'hui une baisse de 1% pour 2024 et 2025, d'envisager une nouvelle baisse de 1% limitée à 2025 et de traiter le moment venu les initiatives à l'horizon 2026 sur la base du barème actuel.

Pour le gouvernement, il est en effet primordial que les finances des collectivités publiques restent saines. Il estime donc que le cumul des initiatives et des corrections de barème mettrait en péril les finances des collectivités publiques et ne peut pas être envisagé aujourd'hui. En cas d'échec ou de retard dans le traitement des initiatives, respectivement dans le cadre du traitement de ces dernières et des équilibres qui seront alors recherchés, le Grand Conseil aura tout loisir, le moment venu et en fonction de l'évolution conjoncturelle, de décider de proroger tout ou partie de l'allègement qui vous est proposé aujourd'hui de façon limitée.

Nouveau barème 2024 - Catégories et taux

Le nouveau barème applicable en 2024 et, sous réserve de ce qui est exposé au chapitre suivant, en 2025 serait alors le suivant :

Catégories		Taux de chaque catégorie		de l'impôt dû pour le revenu maximal de la catégorie		Taux réel du maximum de chaque catégorie	
Fr.		Fr.	%	Fr.	%		
0.–	à	7.700.–	0,0000	0.–	0,000		
7.701.–	à	10.300.–	1,9800	51.–	0,500		
10.301.–	à	15.500.–	3,9600	257.–	1,660		
15.501.–	à	20.600.–	7,9200	661.–	3,210		
20.601.–	à	30.900.–	11,4840	1.844.–	5,970		
30.901.–	à	41.200.–	11,7810	3.058.–	7,420		
41.201.–	à	51.500.–	12,1770	4.312.–	8,370		
51.501.–	à	61.800.–	12,6720	5.617.–	9,090		
61.801.–	à	72.100.–	13,1670	6.973.–	9,670		

72.101.–	à	82.400.–	13,6620	8.380.–	10,170
82.401.–	à	92.700.–	14,0580	9.828.–	10,600
92.701.–	à	103.000.–	14,3550	11.307.–	10,980
103.001.–	à	113.300.–	14,6520	12.816.–	11,310
113.301.–	à	123.600.–	14,9490	14.356.–	11,610
123.601.–	à	133.900.–	15,2460	15.926.–	11,890
133.901.–	à	144.200.–	15,3450	17.507.–	12,140
144.201.–	à	154.500.–	15,4440	19.097.–	12,360
154.501.–	à	164.800.–	15,5430	20.698.–	12,560
164.801.–	à	175.100.–	15,7410	22.320.–	12,750
175.101.–	à	185.400.–	15,9390	23.961.–	12,920
185.401.–	à	195.700.–	16,0380	25.613.–	13,090
195.701.–	à	206.000.–	16,0380	27.265.–	13,240
206.001.–	à	309.000.–	13,3650	41.031.–	13,280
309.001.–	à	412.000.–	13,6125	55.052.–	13,360

Le revenu supérieur à 412'000 francs est imposé à 13,86%.

4. ÉTAPE 2025

À fin 2024, le Conseil d'État pense proposer au parlement une seconde baisse de 1% du barème, valable pour 2025, à la condition que les recettes fiscales budgétées restent à un niveau suffisant. Cela implique qu'à fin 2024, parallèlement à l'adoption du budget, l'entrée en vigueur d'un nouveau barème (baisse à nouveau de 1%) soit confirmée par le Grand Conseil. La baisse de 1% pour 2025 se calculera aussi en référence au barème 2023. Ceci signifie que pour le barème 2025, chaque catégorie sera réduite de 2% par rapport au niveau actuel. Le rapport précisera la durée de ce nouveau barème en fonction de l'état de traitement des initiatives.

Nouveau barème 2025 - Catégories et taux

Le nouveau barème applicable en 2025 serait alors le suivant :

Catégories		Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour le revenu maximal de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
Fr.	Fr.	%	Fr.	%
0.–	à 7.700.–	0,000	0.–	0,00
7.701.–	à 10.300.–	1,960	51.–	0,50
10.301.–	à 15.500.–	3,920	255.–	1,65
15.501.–	à 20.600.–	7,840	655.–	3,18
20.601.–	à 30.900.–	11,368	1.826.–	5,91
30.901.–	à 41.200.–	11,662	3.027.–	7,35
41.201.–	à 51.500.–	12,054	4.269.–	8,29
51.501.–	à 61.800.–	12,544	5.561.–	9,00
61.801.–	à 72.100.–	13,034	6.904.–	9,58
72.101.–	à 82.400.–	13,524	8.297.–	10,07
82.401.–	à 92.700.–	13,916	9.730.–	10,50
92.701.–	à 103.000.–	14,210	11.194.–	10,87
103.001.–	à 113.300.–	14,504	12.688.–	11,20
113.301.–	à 123.600.–	14,798	14.212.–	11,50
123.601.–	à 133.900.–	15,092	15.766.–	11,77
133.901.–	à 144.200.–	15,190	17.331.–	12,02
144.201.–	à 154.500.–	15,288	18.906.–	12,24
154.501.–	à 164.800.–	15,386	20.491.–	12,43
164.801.–	à 175.100.–	15,582	22.096.–	12,62
175.101.–	à 185.400.–	15,778	23.721.–	12,79

185.401.–	à	195.700.–	15,876	25.356.–	12,96
195.701.–	à	206.000.–	15,876	26.991.–	13,10
206.001.–	à	309.000.–	13,230	40.618.–	13,14
309.001.–	à	412.000.–	13,475	54.497.–	13,23

Le revenu supérieur à 412'000 francs est imposé à 13.72%.

5. INITIATIVES

Les initiatives dont il est question ci-devant sont les suivantes :

- Initiative populaire législative cantonale « Pour la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle », publiée dans la Feuille Officielle no 17 du 28 avril 2023 et soumise à un délai de dépôt au 30 octobre 2023 ;
- Initiative populaire législative cantonale « Pour augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie », publiée dans la Feuille Officielle no 23 du 9 juin 2023 et soumise à un délai de dépôt au 11 décembre 2023.

Comme déjà évoqué, la volonté du Conseil d'État n'est pas de cumuler la correction de barème qui vous est soumise aujourd'hui, respectivement celle qui est envisagée pour 2025, avec l'acceptation éventuelle des initiatives publiées dans la Feuille Officielle. Si ces dernières devaient aboutir et être acceptées, respectivement si un contre-projet devait leur être opposé, les dispositions relatives à ces deux modifications de barème ne seraient alors plus applicables et pourraient être abrogées.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Pour 2024, la baisse de 1% du taux d'imposition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente un coût pour le canton de 6,2 millions francs (5,95 millions impôt ordinaire sur la base du chiffre 2023, 0,27 millions impôt à la source sur la base du budget 2023).

Le coût pour les communes sera lui de 3,5 millions de francs. Les dernières estimations réalisées au cours de l'été 2023 permettent d'absorber cette baisse sans modification du budget présenté à fin septembre 2023, l'amélioration attendue des recettes compensant les effets de cet abaissement du barème, et ce tant pour l'État que pour les communes.

En cas d'une nouvelle baisse de 1% du barème en 2025, un impact financier identique sera évidemment à attendre.

7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Aucune charge supplémentaire significative n'est attendue sur le personnel.

L'adaptation du barème sera intégrée aux outils informatiques. Le travail effectué pour cette tâche n'engendrera pas de charges supplémentaires pour le service.

8. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Au cours des dernières années, l'État et les communes ont connu une évolution différenciée de leurs charges et recettes respectives, moins favorable pour la structure financière de l'État que pour celle des communes.

La proposition qui vous est soumise touche en revanche les finances cantonales et communales dans la même mesure, évitant ainsi un nouvel écart entre les premières et les secondes.

Pour l'État comme pour les communes, la baisse de la pression fiscale pour le contribuable peut être absorbée par l'évolution des revenus liée à la bonne tenue de la conjoncture et à l'évolution des revenus imposables. Il n'y a donc pas de conséquence sur la répartition des tâches des collectivités.

Pour les communes, l'allègement proposé interviendra de surcroît simultanément à la probable entrée en vigueur de la révision de la péréquation financière (traitement de l'initiative dite « des surcharges géotopographiques »), avec des augmentations de recettes attendues pour toutes les communes. Il sera donc d'autant plus supportable pour les communes que pour l'État.

En outre, en appliquant l'allègement au barème de référence, avec un effet aussi bien sur l'impôt cantonal que sur l'impôt communal, la proposition qui vous est soumise maximise l'effet attendu pour le contribuable, avec une baisse de près de 10 millions de francs au total en 2024 et une deuxième fois autant, le cas échéant, en 2025.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet proposé ne présente aucun obstacle en regard du droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

S'agissant d'adaptations techniques, il n'y a pas de conséquence particulière à signaler sous l'angle environnemental.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Il n'y a pas de conséquence à signaler sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

12. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 40b^{ter} Note marginale

Il s'agit de modifier les périodes fiscales, soit périodes fiscales 2023 et dès 2026.

Article 40b^{quater} Nouveau

Il s'agit du nouveau barème prenant en considération la première baisse de 1% pour les périodes fiscales 2024 et 2025.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

Pour ce projet de loi, l'estimation de ses conséquences sur les recettes fiscales cantonales exclut une augmentation atteignant la limite de 7 millions de francs par année fixée par l'art. 36, al. 1, let c. de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), si bien qu'il pourra être adopté à la majorité simple des votants.

14. CONCLUSION

Le Conseil d'État est convaincu que le contribuable neuchâtelois doit en partie bénéficier de la bonne tenue de la conjoncture et de ses conséquences financières positives pour l'État et les communes, tout en ne mettant pas en péril leur fonctionnement. Cette approche est d'autant plus justifiée que le contexte est aussi celui d'une baisse de la pression fiscale dans les cantons voisins et d'une hausse des charges dans de nombreux domaines, en lien avec l'évolution de l'inflation, du prix de l'énergie et des primes de l'assurance-maladie, qui mettent à mal le pouvoir d'achat de l'ensemble des citoyennes et citoyens. Au vu des défis actuels, il paraît raisonnable d'adapter le barème en deux étapes pour autant que l'évolution des recettes fiscales le permette.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État vous invite à accepter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 octobre 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les contributions directes (LCdir) du 21 mars 2000

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 18 octobre 2023,
décède :

Article premier La loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

Art. 40b^{ter}, note marginale (nouvelle teneur)

Catégories et taux
Périodes fiscales
2023 et dès 2026

Art. 40b^{quater} (nouveau)

Catégories et taux
Périodes fiscales
2024 et 2025

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

<i>Catégories</i>		<i>Taux de chaque catégorie</i>		<i>Impôt dû pour le revenu maximal de la catégorie</i>	<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>
<i>Fr.</i>		<i>Fr.</i>	<i>%</i>	<i>Fr.</i>	<i>%</i>
0.–	à	7.700.–	0,0000	0.–	0,000
7.701.–	à	10.300.–	1,9800	51.–	0,500
10.301.–	à	15.500.–	3,9600	257.–	1,660
15.501.–	à	20.600.–	7,9200	661.–	3,210
20.601.–	à	30.900.–	11,4840	1.844.–	5,970
30.901.–	à	41.200.–	11,7810	3.058.–	7,420
41.201.–	à	51.500.–	12,1770	4.312.–	8,370
51.501.–	à	61.800.–	12,6720	5.617.–	9,090
61.801.–	à	72.100.–	13,1670	6.973.–	9,670
72.101.–	à	82.400.–	13,6620	8.380.–	10,170
82.401.–	à	92.700.–	14,0580	9.828.–	10,600
92.701.–	à	103.000.–	14,3550	11.307.–	10,980
103.001.–	à	113.300.–	14,6520	12.816.–	11,310
113.301.–	à	123.600.–	14,9490	14.356.–	11,610
123.601.–	à	133.900.–	15,2460	15.926.–	11,890
133.901.–	à	144.200.–	15,3450	17.507.–	12,140
144.201.–	à	154.500.–	15,4440	19.097.–	12,360
154.501.–	à	164.800.–	15,5430	20.698.–	12,560
164.801.–	à	175.100.–	15,7410	22.320.–	12,750
175.101.–	à	185.400.–	15,9390	23.961.–	12,920

185.401.–	à	195.700.–	16,0380	25.613.–	13,090
195.701.–	à	206.000.–	16,0380	27.265.–	13,240
206.001.–	à	309.000.–	13,3650	41.031.–	13,280
309.001.–	à	412.000.–	13,6125	55.052.–	13,360

²Le revenu supérieur à 412'000 francs est imposé à 13,86%.

³Pour les époux vivant en ménage commun, ainsi que pour les contribuables veufs, séparés, divorcés et célibataires qui vivent en ménage commun avec des enfants, dont ils assument pour l'essentiel l'entretien, le revenu est frappé du taux correspondant au 52% de son montant.

⁴Le revenu net imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 2024.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, *Le/la secrétaire général-e,*

ANNEXE I

Impact par commune en termes de recettes fiscales d'une baisse du barème de 1% :

Neuchâtel	-859'442
Hauterive	-62'947
Saint-Blaise	-79'472
Cornaux	-29'540
Cressier	-36'086
Enges	-6'020
Le Landeron	-87'138
Lignières	-19'488
Boudry	-117'373
Cortailod	-94'718
Rochefort	-28'957
La Grande Béroche	-207'782
La Côte-aux-Fées	-6'197
Les Verrières	-9'237
Le Locle	-217'227
Le Cerneux-Péquignot	-6'555
La Brévine	-11'072
La Chaux-du-Milieu	-7'773
Les Ponts-de-Martel	-20'520
Brot-Plamboz	-4'977
La Chaux-de-Fonds	-610'359
Les Planchettes	-4'446
La Sagne	-19'162
La Tène	-103'733
Val-de-Travers	-170'864
Milvignes	-199'993
Val-de-Ruz	-308'643
Total	-3'329'721