

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous – Redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne »

et

Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous - Redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne ».

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 21 novembre 2024 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, P. Dessemontet, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton, J.-F. Paillard et T. Schenker.

Ont participé à cette séance, Mme la Conseillère d'État V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), M. Pierre Dériaz, Directeur de la division de taxation de l'Administration cantonale des impôts (ACI), ainsi que Mme Kalina Pittier-Tzolov, fiscaliste à l'ACI.

A noter que Mesdames les Conseillères d'Etat C. Luisier et R. Ruiz sont venues lors de la séance COFIN du 11 novembre afin de présenter le « Plan pouvoir d'achat » du Conseil d'Etat et le contre-projet indirect à l'initiative populaire « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » dont le texte traité ici fait partie.

Si l'initiative législative est acceptée par le Grand Conseil, elle rentrera en vigueur en tant que loi soumise au référendum facultatif. Sinon, le décret de convocation du corps électoral entrera en vigueur, nanti d'une recommandation de vote, et le peuple se prononcera sur l'initiative. La COFIN se doit de préavisier à l'attention du Grand Conseil sur les deux cas de figure.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

L'initiative fonde principalement son argumentaire sur le fait que le Canton de Vaud réalise des excédents depuis des années. Elle propose alors d'agir directement sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune après application du barème et du coefficient cantonal, en appliquant une réduction de 12% au montant calculé.

Certes, le Canton réalisait des excédents il y a quelques années, mais depuis la nouvelle législature, la réalité financière du Canton n'est plus la même :

- Les charges structurelles liées notamment à la démographie, à l'indexation, aux régimes sociaux, aux transports publics, aux coûts de la santé et aux flux migratoires augmentent ;

- Les ressources à disposition apparaissent toujours plus dépendantes de revenus non pérennes, telles que la contribution de la BNS absente en 2023.

Ainsi, la capacité de l'État à dégager des excédents ne peut pas être considérée comme garantie. Or, le Conseil d'État tient à maintenir la stabilité et à préserver les équilibres. Il propose donc de rejeter l'initiative, car celle-ci n'est pas absorbable dans la situation économique et financière actuelle.

Le Conseil d'État travaille à maîtriser la progression des charges (ralentissement de la progression sensible entre les budgets 2024 et 2025), mais cela nécessite du temps et des efforts pour intégrer d'autres facteurs impactant que le Canton ne maîtrise pas, à l'instar de l'inflation ou de l'absence de distribution des bénéfices de la BNS.

Le Conseil d'État partage les constats de l'initiative quant à la baisse du pouvoir d'achat et agit pour y pallier. Dans son Programme de législature, il s'est engagé à réformer la fiscalité des personnes physiques, en particulier l'impôt sur le revenu et la fortune, pour soulager les contribuables et améliorer le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Le Programme de législature prévoit de consacrer 270 mio pour réformer la fiscalité des personnes physiques et améliorer l'attractivité du Canton.

Plusieurs réformes à destination des personnes morales (RIE III) sont déjà entrées en vigueur en 2019 et 2020.

Améliorer l'attractivité du Canton pour demeurer compétitif est essentiel. Or, sur le plan des comparaisons intercantionales, le gain d'attractivité de l'initiative des 12% est marginal par rapport au reste de la Suisse. Le classement du Canton s'agissant de l'impôt sur le revenu ne serait au mieux amélioré que de quelques places. Il en va de même pour l'impôt sur la fortune.

Bien que l'initiative ne soit pas opportune, le Conseil d'État convient de la nécessité de réformer la fiscalité des personnes physiques en continuant à mettre en œuvre son programme. Il souhaite agir rapidement pour répondre à l'urgence du pouvoir d'achat, améliorer l'attractivité du Canton et préserver les revenus, répondre aux préoccupations de la population (dont les 28'486 signataires de l'initiative) ainsi que donner suite à plusieurs interventions parlementaires¹. Il a dressé un « plan pouvoir d'achat » qui s'inscrit dans une vision à long terme, et qui est composé de plusieurs mesures fiscales et d'autre nature, dont certaines sont déjà en vigueur et d'autres à venir.

En termes de fiscalité, un train de mesures a rapidement été pris dans le cadre du budget 2023 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Celles-ci recouvraient l'augmentation de la déduction pour primes d'assurance-maladie, pour les frais de garde, ainsi qu'une réduction de l'imposition des objets mobiliers. Au 1^{er} janvier 2024 est entrée en vigueur une réduction de 3.5% de l'impôt cantonal de base sur le revenu. Le Conseil d'État compte poursuivre ses efforts en modifiant l'imposition sur les successions et donations dans le but de favoriser l'héritage familial pour réduire l'impôt sur les successions et les donations en ligne directe descendante (24_LEG_148). En matière d'impôt sur le revenu, une réduction supplémentaire de 0.5% de l'impôt cantonal sera effectuée en 2025, portant la réduction totale à 4% dès le 1^{er} janvier 2025 (24_LEG_145). L'objectif est d'arriver, au terme de la législature, à une réduction globale de 5%. Le bouquet de mesures conduit à une réduction de la charge fiscale cantonale (impôt sur le revenu), pour un célibataire ou un couple marié sans enfant à -9% et pour un couple marié avec 2 enfants à -19.4% (il est tenu compte de la déduction des frais de garde).

De surcroît, afin d'agir en faveur de l'attractivité économique, le Conseil d'État propose également, des améliorations aux conditions d'application de l'abattement en cas de transmission d'une entreprise par succession ou donation aux enfants (24_LEG_148). La directive de l'Administration cantonale des impôts (ACI) concernant l'imposition au niveau de la fortune de l'outil de travail (RETIF) sera également adaptée de manière à rendre l'application des règles plus attractives en faveur de l'entrepreneuriat. En outre, il entend adapter les dispositions légales en matière de boucliers fiscaux.

¹ 21_MOT_16 - Motion Philippe Jobin et consorts au nom Au nom du groupe UDC - Remercier concrètement les contribuables vaudois en baissant les impôts sur les personnes physiques de 5 points dès 2023 ! ; 22_MOT_1 - Motion Florence Gross et consorts - Impôt sur la fortune: le canton de Vaud doit devenir attractif et ne pas léser les épargnants ; 23_POS_69 - Postulat Julien Cuérel et consorts au nom Groupe UDC - Suppression de l'impôt sur les successions et les donations entre époux et en ligne directe descendante ; 24_MOT_4 - Motion Mathieu Balsiger et consorts au nom Groupe PLR – Favoriser l'héritage familial

A terme, le Conseil d'État entend lancer des travaux en vue de réformer les barèmes fiscaux sur le revenu et la fortune. Il s'agit d'un chantier d'envergure. Le Conseil d'État souhaite cibler la classe moyenne ; le barème étant le seul outil permettant de réellement l'atteindre en matière fiscale, et impacter positivement l'attractivité du Canton.

En outre, dans le contexte international, l'imposition minimale se met en place. Le Conseil d'État œuvre à des outils pour y faire face.

Le Conseil d'État propose de rejeter l'initiative des 12% qui se concentre sur un seul aspect et ne fait pas gagner le Canton en attractivité. En outre, son coût sera très conséquent (selon les estimations effectuées par l'administration, le coût de l'initiative est compris dans une fourchette de 530 à 550 millions de francs), surtout pour un faible effet. Le Conseil d'État privilégie un bouquet des mesures diverses permettant une réforme très ambitieuse, certainement la plus ambitieuse quant à la fiscalité des personnes physiques depuis une vingtaine d'années dans le canton.

3. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire indique qu'un seul parti soutient cette initiative. Le Conseil d'État prend quelques mesures en faveur du pouvoir d'achat. Il indique qu'il s'abstiendra.

Un commissaire est satisfait de constater que le Conseil d'Etat combat cette initiative qui semble déconnecter la question fiscale des montants en jeu. Les impôts prélevés par l'ACI ont une réelle utilité quant aux prestations publiques et mécanismes de redistribution mis en place, dans une société qui reste inégalitaire en termes de revenus. Il est important que l'Etat puisse assurer aux plus faibles des revenus décents et à la population des prestations qui pourraient être impactées négativement avec la perte de rentrées fiscales de 550 mios. Sur les 12 mrds de budget de l'Etat, ce dernier consacre, sauf erreur, environ 2 mrds à des mécanismes de redistribution à but social de différents types. Les conséquences de cette initiative seraient catastrophiques.

Un commissaire abonde dans le même sens, en relevant que l'initiative, qui veut redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne, manque sa cible en favorisant les classes aisées à hauteur d'environ 72% des 550 mios économisés.

Un commissaire estime également que le vrai débat politique et l'enjeu principal se trouvent dans l'acceptation ou le refus de cette initiative. L'accord canton – communes a enfin réussi à trouver une assise, au moins pour un temps, par le biais de la nouvelle péréquation intercommunale, fortement soutenue par l'Etat. L'application de cette initiative aurait clairement un impact sur cet engagement dès 2026, avec une nouvelle négociation en défaveur des communes. Cet épineux dossier devrait alors être réouvert avec les difficultés à retrouver un équilibre entre les partenaires qui ont mis tant de temps à s'entendre. Si le Conseil d'Etat décide de ne pas toucher à cet accord, il devra néanmoins trouver d'autres compensations, comme dans la facture sociale, impactant également les collectivités locales. Le député cite un exemple chiffré qui concerne spécifiquement sa commune, avec des conséquences très concrètes de baisses de prestations pour la population, en raison de cette perte de financement cantonal qui devrait alors être compensé au niveau local. Dit autrement, il estime que les communes ont tout à perdre dans l'application de cette initiative.

Un commissaire relève la situation financière délicate dans laquelle se trouve le Canton de Vaud, avec un projet de budget 2025 largement déficitaire, et regrette la non ouverture d'autres lois qui auraient permis de solidifier cette situation, telle que l'imposition sur la fortune. Sachant qu'une baisse d'impôt peut être séduisante pour la population, il est conscient qu'affaiblir le canton, c'est également affaiblir les communes, mais pense avant tout aux contribuables.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DES EXPOSES DES MOTIFS

La présidente passe en revue le document.

3.1 Le plan « Pouvoir d'achat »

Un commissaire questionne la volonté du Conseil d'Etat de revoir les barèmes, avec un objectif temporel fixé à 2028, qui lui semble très éloigné. Raccourcir cette échéance apporterait un argument supplémentaire contre l'application de cette initiative, car ce système de barèmes est obsolète.

La Conseillère d'Etat estime que ce questionnement est tant technique que politique. D'un point de vue technique, l'ACI précise que la modification du barème de l'impôt sur le revenu représente un chantier majeur avec une imbrication complexe (p.ex. déductions sociales), sans parler du questionnement sur l'imposition individuelle qui aurait également un impact significatif sur cette grille d'analyse. La refonte du barème de l'impôt sur la fortune semble moins problématique et pourrait être mise en place plus rapidement. D'un point de vue politique, la Conseillère d'Etat explique que le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la séparation de ces deux barèmes, car il y voit une unité de matière. Le chantier du barème sur le revenu serait effectivement particulièrement intense en raison de sa connexion avec les déductions notamment sociales. Cela étant, si une volonté politique se dégage, elle primera sur les contraintes techniques qui nécessiteront malgré tout un certain temps. Le Conseil d'Etat pourrait ainsi faire évoluer l'agenda, mais souhaiterait éviter de devoir refaire l'exercice en cas d'entrée en force de l'imposition individuelle.

Compte tenu des options possibles et malgré l'objectif louable du Conseil d'Etat de vouloir redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne, une commissaire est d'avis que cette classe est finalement la grande oubliée dans cette réforme. Toucher la classe moyenne passera inéluctablement par une révision du barème y relatif. Le report de cette révision majeure à la prochaine législature est étonnant et celle-ci doit être politiquement soutenue de manière plus rapide, sans attendre la refonte du droit fédéral sur l'imposition individuelle.

Un commissaire verrait également positivement l'ouverture de ce chantier de manière plus précoce qu'annoncé par le Conseil d'Etat. Mais l'initiative sur l'imposition individuelle va clairement compliquer le processus et la modification des barèmes n'aura pas comme conséquence une augmentation de recettes fiscales. Le député fait référence à une tentative politique à la fin des années nonante qui n'avait pas été couronnée de succès et estime que l'exercice de révision de barèmes peut durer entre trois et quatre ans.

Un commissaire constate que ce barème a connu plusieurs modifications en y incluant des déductions sociales supplémentaires, tout en tentant d'éviter certains effets de seuil. Le résultat est un outil assez peu lisible et probablement assez inéquitable. Cette initiative, qui vise une mesure de réduction d'impôt par un pourcentage, n'a que peu d'effets sur la classe moyenne et même finalement sur celle supérieure ; en revanche, elle coûterait cher à la collectivité. Le débat sur la réforme de nouveaux barèmes serait ardu, avec des différences de points de vue nettes selon les partis, mais permettrait à tout le moins de donner une plus grande clarté de la charge fiscale selon les revenus des contribuables. Attendre le résultat de la votation fédérale sur l'imposition individuelle ne semble pas compatible avec l'agenda très optimiste du Conseil d'Etat qui évoque 2028 pour une entrée en vigueur. Un argument du gouvernement pour contrer cette initiative serait de pouvoir annoncer qu'il travaille déjà sur la modification des barèmes, et ce avant l'échéance de la prochaine législature.

Un commissaire trouve intéressant de mettre en exergue cette question de la révision du barème, même si les raisons des uns et des autres divergent. Un autre objectif fiscal important est de mettre fin à l'aspect punitif lié à l'état civil des contribuables et ce quelle que soit la portée de la révision de barèmes basés sur des structures sociétales qui ont d'ailleurs fortement évolué. De plus, il faut avoir conscience que le pouvoir d'achat ne se limite pas aux montants d'impôts payés, mais que ce soutien peut prendre la forme d'autres mesures destinées à la population (mécanisme de redistribution, soutien aux bas salaires, etc.). L'exemple des subsides à l'assurance maladie est cité par le député, car touchant environ un tiers des Vaudoises et des Vaudois, donc dépassant largement les couches populaires. Ce genre d'outils possède un levier bien plus fort en termes de soutien au pouvoir d'achat qu'une simple baisse fiscale.

La Conseillère d'Etat est consciente de l'ampleur du chantier qui devrait être lancé et, forte de l'expérience négative des années nonante, mettrait tout en œuvre pour aboutir à une solution applicable. Le calendrier de l'imposition individuelle sera débattu aux Chambres fédérales en mars 2025 et une entrée en vigueur, pour autant que toutes les étapes soient franchies, serait possible en 2028 au plus tôt, sachant qu'une période transitoire de mise en œuvre doit être accordée aux cantons pour s'organiser.

4.1 Conséquence en cas d'acceptation de l'initiative

Un commissaire remarque que, si l'initiative était acceptée, il conviendrait d'abolir la LRIPP, mais il n'est pas fait mention des autres bases légales votées dans le cadre du « contre-projet indirect ». Par cohérence, le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de voter l'abolition des autres bases légales adoptées ? La Conseillère d'Etat précise que le Conseil d'Etat n'a abordé que le cumul, mais s'engage à apporter une réponse à cette demande.

5. Préavis du Conseil d'État sur la prise en considération de l'initiative populaire

La COFIN a examiné les mesures proposées par le Conseil d'État, soit le « contre-projet indirect », sur la base de différents textes et renvoie à ses six rapports y relatifs.²

5. VOTES DE LA COMMISSION

PROJET DE LOI SUR LA RÉDUCTION DE L'IMPÔT CANTONAL SUR LE REVENU ET LA FORTUNE DU 13 NOVEMBRE 2024

Par 0 voix pour, 12 voix contre et 3 abstentions, le projet de loi est refusé.

PROJET DE DÉCRET ORDONNANT LA CONVOCATION DU CORPS ÉLECTORAL AUX FINS DE SE PRONONCER SUR L'INITIATIVE POPULAIRE « BAISSÉ D'IMPÔTS POUR TOUS - REDONNER DU POUVOIR D'ACHAT À LA CLASSE MOYENNE » DU 18 SEPTEMBRE 2024

Article 1

L'art. 1 est adopté à l'unanimité.

Article 2

L'art. 2 est adopté par 12 voix pour, 0 contre et 3 abstentions.

Article 3

L'art. 3 est adopté à l'unanimité.

Article 4

L'art. 4 est adopté à l'unanimité.

Vote final

Par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions, la COFIN adopte le projet de décret.

Entrée en matière

Le refus du projet de loi vaut pour entrée en matière sur le projet de décret.

Epesses, le 24 novembre 2024.

² 1) 24_LEG_145 - EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (LRIPP) / Réduction de 0,5% pour atteindre 4%

2) 24_LEG_146 - EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS sur l'impôt 2025, sur l'impôt 2026, sur l'impôt 2027 et sur l'impôt 2028 / Maintien du coefficient à 155%

3) 24_LEG_148 EMPL EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD) et rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Julien Cuérel et consorts au nom Groupe UDC - Suppression de l'impôt sur les successions et les donations entre époux et en ligne directe descendante (23_POS_69) Augmentation des seuils d'imposition pour la ligne directe descendante et amélioration de la fiscalité lors de la transmission d'entreprises

4) EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD) / voir projet de budget 2025

5) EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI) Modifications de l'imposition des rentes viagères (droit fédéral) / voir projet de budget 2025

6) EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom) Adaptation du bouclier / voir projet de budget 2025

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*