



PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

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

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**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. INTRODUCTION

1.1. Rappel de l'initiative populaire et de son contexte

La Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI), la Chambre vaudoise immobilière (CVI) et la Fédération patronale vaudoise (FPV) ont lancé en automne 2022 une initiative populaire « *pour réduire la facture fiscale cantonale des Vaudoises et des Vaudois de 12%* ». Cette initiative s'intitule : « Baisse d'impôts pour tous : redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne ».

Selon les initiateurs, leur initiative entend redonner du pouvoir d'achat à toute la population vaudoise, à commencer par la classe moyenne. Elle découle du constat que la charge fiscale cantonale est élevée et que les écarts importants ne sont ni justifiés, ni justifiables, surtout en comparaison avec des cantons démographiquement et structurellement similaires, comme Berne ou Zurich.

Selon les estimations du comité d'initiative, l'impact de l'initiative représenterait une baisse de recettes fiscales de quelque 450 millions de francs. Le coût de cette réforme pourrait être financé par les excédents enregistrés par les comptes de l'Etat depuis dix ans, représentant plus de 600 millions de francs chaque année avant les opérations de bouclage. Dans tous les cas, les initiateurs sont d'avis que la mise en œuvre de cette initiative pourrait se faire sans coupe dans les budgets.

L'initiative porte sur un projet de loi rédigé de toutes pièces « sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune ». Concrètement, l'initiative demande que cette loi soit rédigée comme suit :

Art. 1

L'impôt cantonal sur le revenu et l'impôt cantonal sur la fortune des personnes physiques, tels que résultant des barèmes fixés aux art. 47, 49 et 59 de la loi sur les impôts directs cantonaux et du coefficient annuel, sont chacun réduit de 12%.

Art. 2

Le Conseil d'Etat applique la réduction prévue à l'article premier aux taux qu'il arrête conformément à l'art. 132 de la loi sur les impôts directs cantonaux.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année suivant son adoption en votation populaire et s'applique dès cette période fiscale.

1.2. Validité, récolte et dépôt de l'initiative

Conformément à l'art. 113 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01), le Conseil d'Etat s'est préalablement prononcé favorablement sur la validité formelle de l'initiative lors de sa séance du 9 novembre 2022. Il a ainsi estimé que l'initiative respectait l'unité de rang, de forme et de matière, ainsi que les dispositions du droit supérieur.

Le lancement officiel de la récolte des signatures a débuté le 22 novembre 2022.

Déposée le 5 avril 2023 auprès du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), soit dans les délais impartis, l'initiative a formellement abouti avec 28'486 signatures valables.

1.3. Traitement des initiatives

Le Conseil d'Etat ayant décidé de proposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire, pour les raisons développées dans les chapitres suivants, il dispose conformément aux art. 78 à 82 de la Constitution cantonale (Cst-VD, BLV 101.01) et aux articles 122 et ss de la LEDP, d'un délai de 15 mois pour transmettre son préavis au Grand Conseil, soit jusqu'au 25 juillet 2024. Selon l'art. 123 al. 3 LEDP, le Conseil d'Etat peut déposer une demande de prolongation du délai de traitement de 6 mois en cas de justes motifs, ce qu'il a fait en transmettant au Grand Conseil, en juillet 2024, l'EMPD 24_LEG_132. La votation devra avoir lieu en 2025.

L'art. 129 LEDP prévoit que l'initiative législative rédigée de toutes pièces doit être présentée sous la forme d'un projet de loi ou de décret susceptible d'être soumis au référendum facultatif. Si elle est approuvée par le Grand Conseil, elle devient loi ou décret sans être automatiquement soumise au vote du peuple, mais est susceptible de référendum. Lorsque l'initiative n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci la soumet au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet ou en lui opposant un contre-projet.

2. CONSIDERATIONS GENERALES CONCERNANT L'INITIATIVE

L'initiative postule que les excédents structurels de recettes avant opérations de clôture des comptes, générés pour l'essentiel par les recettes fiscales afférentes au revenu et à la fortune des personnes physiques, donnent un ordre d'idée de la sur-imposition des personnes physiques dans le canton de Vaud. Cette sur-imposition est corroborée par le mauvais classement en comparaison intercantonale du canton de Vaud en termes de taux d'imposition des personnes physiques.

L'initiative propose d'agir directement sur le montant d'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 d'après les dispositions légales actuellement applicables.

Concrètement, l'initiative préconise l'introduction d'une loi autonome qui ne modifie pas la législation actuelle en matière d'impôts directs sur le revenu et la fortune, mais se superpose à la législation actuellement en vigueur s'agissant du calcul de l'impôt.

Dans la mesure où elle se concentre exclusivement sur la réduction du montant d'impôt cantonal sur le revenu et la fortune, l'initiative doit être considérée comme une mesure tarifaire dont la compétence exclusive échoit à l'échelon cantonal conformément à la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) et la rend ainsi compatible avec le droit fédéral supérieur, en particulier avec la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14).

Le Conseil d'Etat partage les objectifs poursuivis par l'initiative qui s'inscrivent dans ceux du Programme de législature en matière de fiscalité. En effet, le Conseil d'Etat 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. Plusieurs décisions en ce sens ont déjà été prises et d'autres mesures sont proposées en marge de cet EMPD.

Toutefois, pour le Conseil d'Etat, l'initiative n'est pas supportable financièrement au vu du contexte économique et des prévisions budgétaires. En effet, les perspectives actuelles indiquent que la probabilité de réaliser des bénéfices structurels au bouclement des comptes de l'Etat ces prochaines années est très faible, voire inexistante.

3. STRATEGIE DU CONSEIL D'ETAT

3.1. Le plan « Pouvoir d'achat »

Depuis le début de la législature, le Conseil d'Etat se préoccupe de la baisse du pouvoir d'achat à laquelle font face la population et la classe moyenne en particulier. Il a pris plusieurs mesures en faveur du renforcement des prestations publiques à la population ayant un impact direct ou indirect sur le pouvoir d'achat et l'amélioration de la qualité de vie. Le Programme de législature repose sur de grands équilibres se traduisant par le renforcement des prestations publiques et des conditions cadres en faveur du développement du canton, ainsi que la préservation de finances publiques saines. Ainsi, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà décidé des mesures touchant aux domaines de la politique tarifaire en matière de mobilité, de la formation professionnelle dans le domaine de la santé et de la politique sociale. Les effets financiers annuels ou pluriannuels de ces mesures sont élevés et visent notamment à :

- allouer 15 millions de francs pour augmenter les salaires du personnel du secteur social parapublic suite aux assises de la CCT du secteur en novembre 2023 ;
- octroyer 24 millions de francs pour revaloriser les salaires du secteur social parapublic en 5 ans ;
- continuer à revaloriser les salaires dans le secteur sanitaire parapublic à hauteur de 43 millions de francs jusqu'en 2027 ;
- offrir des facilités tarifaires aux jeunes et aux seniors en y consacrant quelque 30 millions de francs par année ;
- indexer les salaires de la fonction publique et parapublique en 2023 (CHF 100 mios) et en 2024 (CHF 145 mios, y c. supplément salarial de CHF 15 mios) ;
- augmenter les aides sociales (+CHF 113 mios en 2023), notamment les subsides à l'assurance-maladie, en fonction de l'évolution des coûts ;
- augmenter les allocations familiales en moyenne de 7% dès 2025 ;
- contribuer au rééquilibrage financier des communes (CHF 95 mios en 2023, CHF 105 mios en 2024, CHF 160 mios en 2025) ;
- prévoir une contribution versée aux apprenties et apprentis au début de la formation professionnelle (CHF 0.09 mio dès 2024).

En matière fiscale, le Conseil d'Etat entend poursuivre une stratégie fiscale ciblée et échelonnée dans le temps, au moyen de mesures en faveur du pouvoir d'achat et de l'attractivité économique, dans le prolongement des mesures annoncées en 2023 dans sa Feuille de route. Ces mesures constituent les fondements de la réponse du Conseil d'Etat à l'initiative « Baisse d'impôts pour tous - Redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » et font office de contre-projet indirect à l'initiative.

Dans le domaine de la fiscalité, le Conseil d'Etat propose une stratégie à long terme afin de diminuer la charge fiscale qui pèse sur les contribuables, améliorer l'attractivité fiscale du canton de Vaud afin d'attirer de nouveaux contribuables et préserver les finances publiques dans le but de garantir le financement des politiques publiques qui bénéficient à la population.

A ce titre, plusieurs mesures fiscales ont déjà été mises en œuvre depuis le début de la législature. Ainsi, la charge fiscale des ménages vaudois a été réduite avec l'augmentation de déductions fiscales (pour l'assurance-maladie et les frais de garde), la diminution de l'imposition de la fortune mobilière et la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu. Ces mesures sont détaillées au chapitre 5.2.1 ci-dessous.

Pour la suite de la législature, le Conseil d'Etat s'engage à proposer au Grand Conseil des réductions complémentaires de l'impôt cantonal sur le revenu les portant, au total, à 5% et des diminutions de l'impôt sur la fortune de même ampleur. En outre, le Conseil d'Etat propose de réformer de manière significative les seuils en matière d'impôt sur les successions et donations en ligne directe descendante, de telle sorte que les successions ne soient plus touchées par cet impôt que le Canton de Vaud connaît encore en ligne directe, notamment pour la classe moyenne. D'autre part, il propose d'assouplir les conditions d'application de l'abattement pour favoriser les successions de PME, notamment lorsqu'il y a plusieurs héritiers. Ces réductions sont adaptées à la situation des finances cantonales et ont des impacts faibles sur les finances communales. Le Conseil d'Etat prend ces

mesures à court terme afin de mettre en œuvre rapidement et de manière équilibrée le Programme de législature.

Aussi, dans la perspective de l'introduction de l'imposition individuelle au niveau fédéral, le Conseil d'Etat lance les travaux préparatoires destinés à réformer les barèmes d'imposition du revenu et de la fortune. En raison des enjeux économiques et politiques liés aux projets de modifications des barèmes d'imposition et la complexité d'une telle réforme, une mise en œuvre des nouveaux barèmes ne serait réalisable qu'à partir de 2028, à la condition que l'imposition individuelle aboutisse au plan fédéral.

De plus, le Conseil d'Etat prévoit d'améliorer les conditions-cadres des activités entrepreneuriales, considérant que la fiscalité directe des entreprises constitue de moins en moins un facteur de différenciation, en particulier, pour les entreprises soumises à l'imposition minimale de l'OCDE. Il convient donc de s'assurer que les autres conditions-cadres examinées comme facteur d'implantation, notamment la fiscalité directe des entrepreneurs, puissent rendre le canton attractif pour la localisation de nouvelles activités et la pérennisation des activités existantes. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a, sous réserve des décisions du Grand Conseil :

- décidé de procéder à des adaptations des modalités d'application du maximum d'imposition de la fortune ;
- pris acte que l'Administration Cantonale des Impôts adaptera la Directive sur l'estimation des titres non cotés aux fins de l'impôt sur la fortune, pour permettre un ciblage plus fin et précis sur les spécificités inhérentes à l'activité entrepreneuriale ;
- décidé de relever les seuils d'imposition et d'améliorer les conditions-cadres en matière de successions et donations, afin de favoriser la transmission des entreprises aux descendants directs.

Toutefois, le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'attractivité d'un canton ne se mesure pas qu'à l'aune de sa fiscalité mais aussi à l'éventail et à la qualité des prestations fournies à la population par ses services publics.

3.2. Rejet de l'initiative

Les mesures fiscales prises depuis le début de la législature ainsi que les mesures annoncées pour 2025 et les années suivantes, considérées dans leur ensemble, constituent le contre-projet indirect du Conseil d'Etat à l'initiative « Baisse d'impôts pour tous - Redonner du pouvoir d'achat à la classe moyenne » qui est présenté dans le détail au chapitre 5.2 ci-dessous.

Le Conseil d'Etat a fait de la fiscalité un axe fort de son Programme de législature. Toutefois, au regard des perspectives financières, il estime que l'initiative n'est pas supportable pour les finances cantonales, raison pour laquelle il invite le Grand Conseil à la rejeter, faute de quoi des réductions de prestations seraient nécessaires.

Plus globalement, il paraît plus prudent et efficace de continuer à calibrer les réductions fiscales en fonction de leur soutenabilité et faisabilité. A ce titre, le Conseil d'Etat entend privilégier les mesures qui bénéficient prioritairement à la classe moyenne et s'inscrivent dans une vision à long terme de renforcement de la capacité économique des contribuables et de l'attractivité du canton.

Le Conseil d'Etat renonce dès lors à présenter un contre-projet direct à l'initiative, car il considère qu'il est opportun de poursuivre une stratégie fiscale ciblée et échelonnée dans le temps, qui s'inscrit de manière plus large, dans un ensemble de mesures en faveur du pouvoir d'achat. A ce titre, il entend accroître le revenu disponible des ménages et renforcer les conditions cadres.

4. CONSÉQUENCES RESPECTIVES EN CAS D'ACCEPTATION OU DE REFUS DE L'INITIATIVE POPULAIRE

4.1. Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

En application du texte de l'initiative, « l'impôt cantonal sur le revenu et l'impôt cantonal sur la fortune des personnes physiques, tels que résultant des barèmes fixés aux art. 47, 49 et 59 de la loi sur les impôts directs cantonaux et du coefficient annuel, sont chacun réduit de 12%. ». La réduction s'applique également au barème déterminant pour l'imposition à la source.

Considérant les dispositions de limitation de la charge fiscale totale (cantonale et communale), figurant dans la loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 (LCom ; BLV 650.11) en son article 8, la réduction de 12% de l'impôt cantonal sur le revenu et de l'impôt cantonal sur la fortune n'induirait pas une réduction systématique de 12% de l'impôt cantonal sur le revenu et de l'impôt cantonal sur la fortune de certains contribuables.

En effet, la limitation des impôts totaux, soit cantonaux et communaux par type d'impôt, ne peut se calculer qu'après détermination de la charge fiscale ordinaire découlant de l'application des barèmes et des coefficients cantonal et communal. Afin de respecter la systématique induite par la LCom, en cas d'acceptation de l'initiative, il conviendrait de procéder en trois étapes au lieu de deux actuellement, à savoir :

1. calcul de l'impôt cantonal ordinaire découlant des barèmes et de l'application du coefficient cantonal ;
2. prise en considération de la réduction de 12% de l'impôt cantonal ;
3. contrôle du respect des maximums d'imposition compte tenu des impôts communaux.

Ainsi, dans la mesure où les maximums d'imposition tels que figurant dans la LCom devaient être applicables nonobstant la réduction préalable de 12% de l'impôt cantonal, le contribuable concerné ne saurait bénéficier d'une réduction, les maximums d'imposition étant exprimés eu égard au revenu et à la fortune imposables.

Des considérations similaires s'appliquent s'agissant de l'application du bouclier fiscal visant à prévenir une imposition confiscatoire de la fortune qui découle de la même disposition de la LCom mais pour laquelle l'imposition totale est prise en considération, soit les impôts cantonal et communal sur le revenu et l'impôt cantonal et communal sur la fortune cumulés, par opposition à un maximum d'imposition par type d'impôt tel qu'exposé ci-dessus.

Les maximums d'imposition découlant de la LCom, s'appliquent concrètement dans le contexte de revenus et de fortune d'un montant élevé, de sorte que dans une majorité de cas de figure, les contribuables bénéficieront néanmoins d'une réduction de 12% de leur impôt cantonal sur le revenu et de l'impôt cantonal sur la fortune, qui ne correspond cependant pas à leur charge fiscale définitive, cette dernière étant complétée par l'impôt communal sur le revenu et la fortune, ainsi que par l'impôt fédéral direct. Aussi, il convient de souligner que ce n'est pas la charge fiscale totale qui diminuera de 12% en cas d'acceptation de l'initiative mais exclusivement sa composante cantonale.

Sur le plan des comparaisons intercantionales, le gain d'attractivité de l'initiative des 12% au niveau de l'impôt sur la fortune est marginal par rapport au reste de la Suisse. Il n'y a pas de changement significatif pour les petites fortunes. Pour la catégorie des personnes seules et les couples disposant d'une fortune de respectivement 75'000 à 150'000 francs, Vaud gagnerait 1 à 2 rangs dans le classement des cantons. Pour les personnes seules et les couples disposant d'une fortune de respectivement 100'000 francs et 200'000 francs, Vaud gagnerait 2 à 3 rangs. Si la fortune s'élève à 250'000 francs, le canton de Vaud remonterait de 1 ou 2 rangs selon les montants considérés. Par conséquent, au lieu d'être avant-dernier, Vaud passerait à l'antépénultième position (GE en dernière position et BS reculerait par rapport à VD).

De même, en fonction de la catégorie de revenus, le classement du Canton s'agissant de l'impôt sur le revenu n'est au mieux amélioré que d'une ou deux places. Par ailleurs, plus le revenu augmente moins l'amélioration est importante.

L'initiative n'améliore donc pas sensiblement le positionnement du Canton, dans les catégories de fortune et de revenu qui engendrent la grande majorité des recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune, et place le Canton en fin de classement, aussi bien au niveau de l'imposition de la fortune que du revenu.

En ce qui concerne l'impact de l'initiative sur la charge fiscale des contribuables, les tableaux ci-dessous présentent la situation entre un abattement de 12% sur l'impôt cantonal sur le revenu et la situation avant les mesures de réduction de cet impôt déjà décidées par le Conseil d'Etat (base : barèmes 2023) :

Revenu imposable	Célibataire			Famille monoparentale avec 2 enfants		
	sans abattement	abattement de 12%	Différence	sans abattement	abattement de 12%	Différence
50'000.00	5'327.35	4'688.07	-639.28	3'849.95	3'387.96	-461.99
60'000.00	6'790.55	5'975.68	-814.87	5'043.45	4'438.24	-605.21
70'000.00	8'340.55	7'339.68	-1'000.87	6'288.75	5'534.10	-754.65
80'000.00	10'013.00	8'811.44	-1'201.56	7'525.80	6'622.70	-903.10
90'000.00	11'742.80	10'333.66	-1'409.14	8'769.60	7'717.25	-1'052.35
100'000.00	13'602.80	11'970.46	-1'632.34	10'153.60	8'935.17	-1'218.43
120'000.00	17'440.60	15'347.73	-2'092.87	12'945.05	11'391.64	-1'553.41
150'000.00	23'400.35	20'592.31	-2'808.04	17'476.70	15'379.50	-2'097.20
200'000.00	33'911.70	29'842.30	-4'069.40	25'752.50	22'662.20	-3'090.30

Revenu imposable	Couple sans enfant			Couple 2 enfants		
	sans abattement	abattement de 12%	Différence	sans abattement	abattement de 12%	Différence
50'000.00	4'325.45	3'806.40	-519.05	3'504.95	3'084.36	-420.59
60'000.00	5'568.85	4'900.59	-668.26	4'593.50	4'042.28	-551.22
70'000.00	6'806.45	5'989.68	-816.77	5'772.20	5'079.54	-692.66
80'000.00	8'191.30	7'208.34	-982.96	7'004.90	6'164.31	-840.59
90'000.00	9'589.25	8'438.54	-1'150.71	8'248.35	7'258.55	-989.80
100'000.00	10'981.30	9'663.54	-1'317.76	9'491.05	8'352.12	-1'138.93
120'000.00	14'078.50	12'389.08	-1'689.42	12'120.45	10'666.00	-1'454.45
150'000.00	19'043.75	16'758.50	-2'285.25	16'305.45	14'348.80	-1'956.65
200'000.00	28'292.05	24'897.00	-3'395.05	23'970.75	21'094.26	-2'876.49

Pour l'imposition de la fortune, l'impact de l'initiative serait le suivant :

Fortune imposable	Célibataire			Couple		
	sans abattement	abattement de 12%	Différence	sans abattement	abattement de 12%	Différence
100'000.00	120.75	106.26	-14.49	0.00	0.00	0.00
200'000.00	414.40	364.67	-49.73	414.40	364.67	-49.73
300'000.00	789.50	694.76	-94.74	789.50	694.76	-94.74
400'000.00	1'228.00	1'080.64	-147.36	1'228.00	1'080.64	-147.36
500'000.00	1'716.25	1'510.30	-205.95	1'716.25	1'510.30	-205.95
600'000.00	2'204.50	1'939.96	-264.54	2'204.50	1'939.96	-264.54
700'000.00	2'696.85	2'373.23	-323.62	2'696.85	2'373.23	-323.62
800'000.00	3'222.30	2'835.62	-386.68	3'222.30	2'835.62	-386.68
900'000.00	3'747.75	3'298.02	-449.73	3'747.75	3'298.02	-449.73
1'000'000.00	4'273.20	3'760.42	-512.78	4'273.20	3'760.42	-512.78

Il importe ici de rappeler la loi du 10 octobre 2023 sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu des personnes physiques (LRIPP ; BLV 642.12), prévoyant une réduction de 3.5% de l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques, qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Une acceptation de l'initiative nécessiterait de l'abolir lors de l'entrée en vigueur du projet de loi porté par l'initiative, faute de quoi les effets des deux lois s'appliqueraient, portant la réduction totale de l'impôt cantonal sur le revenu à plus de 12%.

Selon les initiants, la mise en œuvre de l'initiative aurait un impact sur les recettes fiscales cantonales de l'ordre de 450 millions de francs, soit 180 millions de francs de plus que l'enveloppe prévue par le Conseil d'Etat pour les mesures fiscales du Programme de législature. Selon les estimations effectuées par l'administration, le coût de l'initiative est compris dans une fourchette de 530 à 550 millions de francs.

4.2. Conséquences en cas de rejet de l'initiative

En cas de rejet de l'initiative, les dispositions légales actuelles, respectivement les dispositions légales qui entreraient en vigueur dans l'intervalle, continueront de s'appliquer s'agissant du calcul de l'impôt cantonal sur le revenu et de l'impôt cantonal sur la fortune.

Il convient de rappeler que le Conseil d'Etat a déjà pris les mesures fiscales suivantes en faveur des personnes physiques depuis le début de la législature pour un total de 178 millions de francs :

- augmentation de la déduction pour primes d'assurance-maladie, dès le 1^{er} janvier 2023 ;

- augmentation de la déduction pour frais de garde, dès le 1^{er} janvier 2023 ;
- diminution de l'imposition de la fortune mobilière, dès le 1^{er} janvier 2023 ;
- réduction de l'impôt cantonal sur le revenu de 3.5%, dès le 1^{er} janvier 2024.

5. PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE POPULAIRE

5.1. Recommandation du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la volonté des initiants de redonner du pouvoir d'achat à la population. Il l'a exprimé dans son Programme de législature, publié le 7 novembre 2022, qui prévoit de consacrer 270 millions de francs à l'horizon 2028 pour entreprendre des réformes de la fiscalité des personnes physiques, en particulier de l'impôt sur le revenu et la fortune, pour améliorer le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Avec cette mesure, le Conseil d'Etat souhaite également améliorer l'attractivité du Canton pour demeurer compétitif, d'autant plus dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'OCDE sur l'imposition des entreprises internationales.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà décidé plusieurs mesures allant dans ce sens, à hauteur de 178 millions de francs depuis le début de la législature :

- en 2023, les déductions pour frais de garde et pour primes d'assurance-maladie ont été augmentées et l'imposition de la fortune mobilière a été diminuée ;
- en 2024, l'imposition cantonale du revenu a été réduite de 3.5%.

Pour 2025, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une réduction supplémentaire de l'impôt cantonal sur le revenu de 0.5% (24_LEG_145), ainsi qu'un projet de modification de l'imposition sur les successions et donations dans le but de favoriser l'héritage familial et la transmission entre vifs en modifiant les seuils d'imposition et en améliorant les conditions d'application de l'abattement en cas de transmission d'une entreprise par succession ou donation aux enfants (24_LEG_148).

Ensuite, le Conseil d'Etat entend continuer à mettre en œuvre son Programme de législature qui prévoit de consacrer 270 millions de francs pour réformer la fiscalité des personnes physiques, tel que détaillé ci-dessous (5.2) et d'autres mesures non-fiscales en faveur du pouvoir d'achat, présentées ci-dessus.

Ainsi, le Conseil d'Etat recommande au Grand Conseil de rejeter l'initiative populaire « *pour réduire la facture fiscale cantonale des Vaudoises et des Vaudois de 12%* », principalement pour les raisons suivantes :

➤ Les perspectives financières se sont dégradées

Dans un contexte de retour à l'inflation, de crises successives et de dégradation des finances fédérales, l'Etat de Vaud boucle ses comptes 2023 avec un déficit opérationnel de 39 millions de francs, pour la 1^{ère} fois depuis 2005. Les prévisions budgétaires pour 2025, la planification financière 2025-2028 et le suivi budgétaire 2024 ne laissent pas augurer un retour dans les chiffres noirs à court terme. En effet, l'inflation a certes baissé ces derniers mois, mais un changement de tendance n'est pas à exclure au niveau international. Par ailleurs, la BNS reste très prudente quant à un versement d'une part de son bénéfice 2024, voire 2025. Enfin, la croissance des dépenses de l'Etat de Vaud reste supérieure à celle prévue pour retrouver l'équilibre des finances cantonales dans les années à venir.

➤ L'excédent de revenus a fortement diminué depuis 2022

Contrairement à ce qu'affirment les initiants et ainsi que le démontrent les prévisions citées ci-dessus, l'Etat ne dispose plus d'importants excédents avant attributions aux préfinancements et autres capitaux propres. Actuellement, la situation est inversée par rapport à celle qui a prévalu jusqu'en 2022 : l'Etat a dû dissoudre des montants mis de côté ces dernières années au titre de préfinancements pour que le résultat de l'exercice 2023 soit très légèrement bénéficiaire (+1 mio). Compte tenu du non-versement de bénéfices par la BNS et des dissolutions de préfinancements et autres capitaux propres inscrites au budget 2024, les perspectives demeurent négatives.

➤ Si cette initiative est acceptée, des mesures d'économies sont inéluctables

Comme déjà mentionné ci-dessus, les prévisions budgétaires et la planification financière ne laissent pas augurer un retour dans les chiffres noirs dans un avenir proche. En y ajoutant encore

l'impact d'une diminution de recettes de plusieurs centaines de millions de francs si l'initiative est acceptée, des réductions de prestations devront intervenir.

➤ L'attractivité du canton n'est améliorée que de manière marginale

Comme expliqué ci-dessus, le canton de Vaud continuerait à être un des cantons avec la charge fiscale la plus élevée malgré la mise en œuvre de l'initiative.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à recommander le rejet de cette initiative. Il présente un contre-projet indirect et rappelle les mesures déjà prises en matière fiscale et dans d'autres domaines depuis le début de la législature et celles qu'il envisage de proposer jusqu'à la fin de la législature. Il présente également sa vision à plus long terme concernant la fiscalité des personnes physiques.

5.2. Contre-projet indirect du Conseil d'Etat

5.2.1. Mesures fiscales de la législature

Tel que rappelé ci-dessus, le Conseil d'Etat a exprimé, dans son Programme de législature, son engagement à réformer la fiscalité des personnes physiques par le biais de mesures d'amélioration du pouvoir d'achat de l'ensemble de la population (cf. chapitre 3.1 concernant le plan Pouvoir d'achat). La mise en œuvre concrète des mesures doit toutefois s'inscrire dans la planification financière de l'Etat afin de garantir le financement des prestations à la population.

Afin de donner une dimension concrète immédiate à son action telle qu'exprimée par l'intermédiaire de son Programme de législature, le Conseil d'Etat a soumis immédiatement un train de mesures fiscales ciblées 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 et accident (augmentation de 3'200 francs à 4'800 francs par adulte et de 6'400 francs à 9'600 francs pour les époux vivant en ménage commun) et la déduction pour frais de garde en deux phases (augmentation de 10'100 francs à 13'000 francs au 1^{er} janvier 2023, puis à 15'000 francs au 1^{er} janvier 2024), ainsi qu'une réduction de l'imposition des objets mobiliers (passage d'une imposition à concurrence de 50% de la valeur d'assurance incendie à 30% de cette même valeur).

Poursuivant la mise en œuvre de son Programme de législature, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil en juin 2023 un projet de loi sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu, la LRIPP. L'exposé des motifs y afférant prévoyait en outre déjà que le projet de loi correspondant s'intégrait dans le cadre d'un contre-projet à l'initiative.

En parallèle aux travaux parlementaires entourant ce projet de loi, le Conseil d'Etat a précisé sa Feuille de route fiscale en septembre 2023, dont il découle que la réduction initialement proposée à concurrence de 2.5% de l'impôt cantonal sur le revenu a été augmentée à 3.5%, à la suite d'une discussion entre une délégation du Conseil d'Etat et la Commission des finances. La Feuille de route prévoyait par ailleurs une augmentation supplémentaire de 1.5% en 2025 sous réserve de la situation financière de l'Etat aux comptes 2023. Une baisse de l'impôt sur la fortune en réponse à la motion de la députée Florence Gross (22_MOT_1) était également annoncée dès 2026, sous réserve de la situation financière de l'Etat aux comptes 2024.

La LRIPP est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, mettant en œuvre une réduction de 3.5% de l'impôt cantonal sur le revenu, concrétisant et poursuivant ainsi l'action du Conseil d'Etat en faveur du pouvoir d'achat de la population dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat entend continuer la mise en œuvre des mesures fiscales annoncées dans son Programme de législature et la Feuille de route correspondante, afin de soutenir le niveau de vie des contribuables vaudois en période inflationniste. Considérant toutefois l'évolution de la situation financière de l'Etat aux comptes 2023, le suivi budgétaire 2024 ainsi que les perspectives budgétaires 2025, la mise en œuvre des mesures ultérieures doit être échelonnée afin de respecter l'équilibre financier des comptes, condition nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat envisage désormais de décliner de la manière suivante les mesures fiscales ultérieures qu'il entend prendre :

- Pour toute la législature, l'objectif est de réduire l'impôt cantonal sur le revenu de 5%, de manière échelonnée dans le temps, en tenant compte de la situation des finances cantonales. A ce titre, une réduction supplémentaire de 0.5% de l'impôt cantonal sur le revenu sera effectuée en 2025, portant la réduction totale à 4% dès le 1^{er} janvier 2025 (24_LEG_145) ;

- Pour 2025, une modification de l'imposition sur les successions et donations est prévue dans le but de favoriser l'héritage familial pour réduire l'impôt sur les successions et les donations en ligne directe descendante. Concrètement, il s'agit d'augmenter le montant exonéré (24_LEG_148) ;
- En 2025, afin d'améliorer l'attractivité économique, des améliorations seront apportées aux conditions d'application de l'abattement en cas de transmission d'une entreprise par succession ou donation aux enfants (24_LEG_148). Par ailleurs, la directive ACI concernant l'imposition au niveau de la fortune de l'outil de travail (RETIF) sera 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 ;
- D'ici 2027, le Conseil d'Etat envisage de réformer l'impôt sur la fortune, l'objectif étant de réduire la charge fiscale de 5% lors de la présente législature ;
- A partir de 2028 et dans une vision à plus long terme de la fiscalité des personnes physiques, lancer les travaux préparatoires en vue d'une réforme des barèmes fiscaux sur le revenu et la fortune, qui se concrétiseront à la condition d'une adoption de l'imposition individuelle par la Confédération, le but étant d'y apporter des modifications ciblées sur la classe moyenne et l'attractivité économique.

En vue de la mise en œuvre du contre-projet indirect, le Conseil d'Etat a par ailleurs déjà soumis au Grand Conseil le maintien du coefficient cantonal de 155%, deuxième élément essentiel du calcul du montant d'impôt cantonal après celui en lien avec l'application du barème, à son niveau actuel pour les années 2025 à 2028 comprise (24_LEG_146).

Dans tous les cas, la stabilité de la situation budgétaire de l'Etat est la priorité absolue du Conseil d'Etat, alors que les finances cantonales sont sous pression en raison de l'évolution de la situation financière et des perspectives budgétaires. Néanmoins, le Conseil d'Etat entend continuer à développer le Canton et mettre en œuvre son Programme de législature, dont la fiscalité est l'un des points phares, afin de renforcer l'attractivité.

5.2.2. Traitement de l'initiative et du contre-projet indirect

Le Grand Conseil peut approuver l'initiative telle que proposée qui devient loi sans être automatiquement soumise au vote du peuple ; cette loi est susceptible de référendum. Lorsque l'initiative n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci la soumet au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet ou en lui opposant un contre-projet.

Il est proposé dans le présent projet de décret de recommander le rejet de l'initiative sans contre-projet direct. En revanche, lors de la votation sur l'initiative, le contre-projet indirect du Conseil d'Etat tel que présenté ci-dessus pourra être porté à la connaissance des électeurs dans la brochure explicative qui leur sera transmise en vue des votations. Cela paraît judicieux afin que la volonté populaire puisse se former en toute connaissance de cause. Les électeurs auront à se prononcer uniquement sur l'initiative.

Si la notion de contre-projet indirect n'est pas définie dans le droit cantonal, le Conseil d'Etat la comprend ici comme un paquet législatif intégrant des modifications de lois décidées, proposées et prévues qui est opposé à une initiative populaire.

Si l'initiative était acceptée par le Grand Conseil ou par le peuple, le Conseil d'Etat proposera alors d'abroger la LRIPP pour éviter un cumul des réductions de l'impôt cantonal sur le revenu.

6. CONSEQUENCES

6.1. Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant

6.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les initiants estiment à hauteur de 450 millions de francs l'impact financier de leur initiative. L'impact financier selon les estimations effectuées par l'administration s'élève à environ 530-550 millions de francs. L'enveloppe des mesures fiscales décidées par le Conseil d'Etat et constituant le contre-projet indirect à l'initiative se monte à 270 millions de francs (dont 178 millions de francs déjà engagés), représentant près d'un milliard de francs cumulés pour l'ensemble de la législature en cours, et se déclinent de la sorte :

Conséquences financières pour le Canton des mesures fiscales

	Effets cumulés en millions de francs				
	2023	2023-2024	2023-2025	2023-2026	2023-2027
Augmentation des déductions primes et frais de garde et baisse de l'imposition de la fortune mobilière	-73	-146	-219	-292	-365
Baisse de 3.5% de l'impôt cantonal sur le revenu		-105	-210	-315	-420
Baisse de l'imposition sur les successions et donations			-7	-14	-21
Baisse de 0.5% de l'impôt cantonal sur le revenu			-15	-30	-45
Au total, baisse de 5% de l'impôt cantonal sur le revenu					-30
Baisse de 5% de l'impôt cantonal sur la fortune à l'horizon 2027					-40
Total	-73	-251	-451	-651	-921

Ainsi, à périmètre constant et toutes choses égales par ailleurs, les effets financiers de l'acceptation de l'initiative représentent un coût additionnel d'environ 260-280 millions de francs.

6.3. Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Les conséquences financières de chaque mesure sont présentées dans les EMPL topiques.

6.4. Personnel

Néant

6.5. Communes

Les conséquences financières de chaque mesure sont présentées dans les EMPL topiques.

6.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant

6.7. Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

La position du Conseil d'Etat s'inscrit dans la mise en œuvre des mesures 1.1 et 1.2 du Programme de législature.

6.8. Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant

6.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

6.10. Incidences informatiques

Néant

6.11. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

6.12. Simplifications administratives

Néant

6.13. Protection des données

Néant

6.14. Autres

Néant

7. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- d'adopter le projet de décret ci-joint 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» ;
- de recommander au peuple le rejet de cette initiative ;
- de charger le Conseil d'Etat de communiquer le résultat de la votation au Grand Conseil ;
- de charger le Conseil d'Etat de publier et d'exécuter ce décret.

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 »

du 18 septembre 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 78 à 82 et 174 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu les articles 123 à 125 et 127 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le corps électoral est convoqué par arrêté du Conseil d'Etat aux fins de répondre à la question suivante :

¹ Acceptez-vous l'initiative populaire qui propose d'accepter le projet de loi sur la réduction de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune suivant ?

Art. 1

L'impôt cantonal sur le revenu et l'impôt cantonal sur la fortune des personnes physiques, tels que résultant des barèmes fixés aux art. 47, 49 et 59 de la loi sur les impôts directs cantonaux et du coefficient annuel, sont chacun réduits de 12%.

Art. 2

Le Conseil d'Etat applique la réduction prévue à l'article premier aux taux qu'il arrête conformément à l'art. 132 de la loi sur les impôts directs cantonaux.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant son adoption en votation populaire et s'applique dès cette période fiscale.

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au corps électoral de rejeter l'initiative.

Art. 3

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret