

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

**Postulat Michel Mouquin et consorts - Pour une comparaison intercantonale en matière
d'impôt de sociétés.**

1. Préambule

La commission s'est réunie le 13 octobre 2011 à la salle de conférence du SCRIS, Rue de la Paix 6, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Alessandra Silauri et Michèle Gay Vallotton, et de MM. Michel Mouquin, Olivier Mayor, Denis-Olivier Maillefer, Pierre Grandjean, Michael Buffat, Michel Rau, Maximilien Bernhard, Laurent Ballif et du sous-signé, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Assistaient également à la séance : M. Pascal Broulis (Chef du DFIRE), M. Pierre Curchod (Responsable de la division juridique et législative, ACI).

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. Position du postulant

Le postulant indique que son objet a été motivé par les événements suivants concernant la fiscalité vaudoise.

- Il s'agit tout d'abord de l'initiative du parti socialiste concernant «le rabais d'impôt». Il a compris la motivation des socialistes sur la question de l'assurance maladie et des coûts qu'elle représente. Il a en revanche moins apprécié qu'on s'attaque à un impôt sur les sociétés qui venait d'être adopté par le peuple vaudois le 8 février 2009.

- Depuis son élection au Grand Conseil en 1995, il a pu constater qu'on n'arrêtait pas de dire que le fisc vaudois est bon marché. Or des comparaisons intercantionales démontrent le contraire. Il demande l'élaboration d'un document officiel sur la question, afin de savoir quelle est la situation de la fiscalité vaudoise dans les faits. Ce document peut être élaboré rapidement dans la mesure où beaucoup de matériel existe déjà, comme par exemple la brochure de la Chambre vaudoise de commerce et d'industrie (CVCI), basée sur des statistiques fédérales. Même s'il était motivé à ce que la fiscalité des personnes physiques, pour laquelle le canton de Vaud n'est pas si bon marché, soit aussi considérée, il s'est limité à l'impôt sur les sociétés.

Il rappelle qu'il s'est toujours rallié du côté du gouvernement pour ce qui concernait la fiscalité, en se battant plusieurs fois contre les baisses d'impôt. Il indique, comme indépendant, ne pas avoir de motivations personnelles, mais vouloir obtenir un état des lieux clair, déterminant si le canton est cher ou non. Il est d'avis qu'il faut arrêter de dire que les vaudois sont privilégiés en matière d'impôt. Il conteste ce privilège et veut que ce soit établi dans un rapport du Conseil d'Etat, présentant une comparaison intercantonale en matière d'impôts sur les sociétés.

3. Position du Conseil d'Etat

Le commentaire du Conseiller d'Etat porte sur les sujets suivants :

- Fiscalité des personnes physiques :

Il estime très difficile de comparer les systèmes, les lois et les barèmes concernant les personnes physiques et se déclare satisfait que le postulant n'ait pas intégré les personnes physiques dans son postulat. Il déconseille d'établir des comparaisons concernant les personnes physiques car il y a de moins en moins de bases pour le faire. Il indique que la Conférence des directeurs cantonaux des finances a supprimé ces statistiques. Il explique notamment qu'une personne sur cinq est indépendante, et qu'on ne peut comparer un contribuable salarié avec un indépendant, ce dernier ayant une comptabilité propre et des frais qu'un salarié n'a pas. Par ailleurs, considérer le montant disponible ne signifie rien, parce que la déclaration d'impôt permet des déductions à certains endroits et non à d'autres. Enfin, lorsqu'on utilise le montant résiduel, il faut tenir compte des prestations offertes et non comparer ce qui reste dans le porte-monnaie.

- Fiscalité des entreprises :

Il annonce que la fiscalité des entreprises est un univers difficile mais que le cadre posé par le postulant ne pose pas de problème. Il indique que le Canton va être confronté à ces comparaisons dans les prochains mois. Il rappelle que lors de la séance du Grand Conseil du 11 octobre 2011, près de 85% des députés ont soutenu le Conseil d'Etat sur la baisse fiscale. Après la baisse de l'impôt sur le capital, l'effet psychologique du texte adopté par le plénum lors de cette séance n'est pas mauvais pour le tissu économique vaudois. Cela démontre aussi que la fiscalité des entreprises est en chantier, principalement sur les taux, sur les pratiques et sur la comparaison. Il informe la commission que M. Curchod participe au groupe de travail stratégique sur ce dossier à l'échelle fédérale.

- Taux :

Il estime fort possible que les grands cantons suisses (Zurich, Bâle ville, Genève, Vaud, Zoug) soient confrontés à une intense discussion avec l'Europe pour revoir les taux au sens large. C'est entre autre de cette fiscalité, avec un taux de 23.5% pour les entreprises dans le canton, dont parle le postulant. S'il est clair que comparer frontalement le taux vaudois de 23.5% avec celui de Neuchâtel et ses 15% est possible, il relève que dans le canton de Vaud, la répartition est différente entre l'Etat, les communes et la Confédération. Pour descendre le taux vaudois à 15%, il n'est pas possible de le faire seulement au niveau du canton et des communes. La Confédération, dont le taux actuel est de 8% (7% avec l'impôt déduit), devra aussi le faire.

- Pratiques :

Il souligne que l'enjeu n'est pas dans les comparaisons, mais dans le fait de pratiquer une fiscalité pour les entreprises qui amènera le canton à rester dans la course et à garder ces entreprises parmi ses contribuables. En termes statistiques, il explique qu'il y a d'abord le taux, et ensuite la pratique. Lancé maladroitement par certains milieux, il relève que le débat sur les grandes sociétés est intense à Genève, et il rend attentif aux risques de tels débats. En effet, à Genève, un franc sur deux est gagné dans de grandes sociétés internationales, par le biais de l'impôt sur les personnes physiques. Il précise aussi que 95% des personnes morales qui travaillent à Genève paient leurs impôts à Genève. Le problème posé concerne la question des holdings, entre autres. Il retient que l'enjeu repose donc sur les taux, sur la pratique et sur l'assiette.

- Comparaisons :

La fiscalité est complexe à comparer. Le canton de Vaud est vaste avec 339 communes au 1er juillet 2011, certaines ayant des taux bien inférieurs à d'autres. La péréquation communale corrige cette situation et permet de garantir un peu de solidarité au travers de la facture sociale.

- Enjeu :

Au niveau des chiffres, le canton compte 28'500 entreprises dont 300 entreprises paient 85% des impôts. 28'200 en paient donc les 15%. Sur ces 300 entreprises, 100 en paient 75%. Sur les 100, 14 paient 60% des impôts encaissés pour les communes, pour l'Etat et pour la Confédération, et c'est là que se situe la comparaison pour lui. Il insiste sur le fait que l'enjeu ne porte pas sur le taux de 15% du canton de Neuchâtel, mais bien sur une négociation avec la Communauté européenne pour savoir quel chemin est possible sur la pratique et sous quelle forme, sur les taux, sur la réforme visant à renforcer la place économique suisse (3ème réforme de l'imposition des entreprises). Il relève la nervosité ambiante sur ce sujet, car suivant le chemin pris, la péréquation fédérale (RPT) sera remise en question. En effet, les cantons qui contribuent à la stabilité de la Suisse sont ceux qui encaissent beaucoup d'impôts notamment Zoug, Genève, Vaud, Bâle ville et Zürich.

Conclusion :

Le Conseil d'Etat répondra à la demande générale de M. Mouquin et présentera ce qui s'est passé en matière fiscale dans chaque canton de manière individuelle, sur une période de 10 ans. Le coefficient cantonal, qui influence la fiscalité, est un aspect dont il sera aussi tenu compte.

4. Discussion

Aspects abordés en cours de discussion :

- Cadre du postulat :

Un commissaire a relevé son sentiment qu'à l'interne, dans le canton de Vaud, une paix fiscale s'est installée depuis quelques années, suite à la mise en place de la péréquation communale. Il y a moins de rivalité concernant les habitants et les entreprises riches car les communes qui en comptent participent plus fortement à la péréquation. Il évoque ainsi son besoin que le Conseil d'Etat explique l'ensemble des influences en matière de fiscalité des entreprises, ceci afin de pouvoir identifier des faiblesses qu'il faudrait corriger, ou des avantages contre lesquels il faudrait lutter. Il apparaît que cette première étape débouchera sur des motions et des initiatives au niveau cantonal, le Conseil d'Etat calmant le jeu en insistant sur ce qui est vraiment important. Le but n'est ainsi pas de comparer, mais de prendre en compte cette concurrence lourde entre les cantons. Il doute de cette concurrence et cite l'exemple de Vevey, qui est proche de Fribourg et du Valais. Lorsque des entreprises doivent quitter Vevey car il n'y a plus de place, elles veulent rester dans la région, malgré les taux fribourgeois. Un certain nombre d'éléments font donc que la concurrence n'est pas aussi banale qu'une comparaison de taux. Des atouts font qu'il ne faut pas se comparer avec des outsiders comme Obwald. En effet, si on ne considérait que le raisonnement financier, il n'y aurait plus aucune entreprise ailleurs qu'à Obwald.

Un autre commissaire a l'impression que le postulat rate l'enjeu qui attend le canton puisque M. Broulis indique d'une part que la comparaison des taux entre Vaud et Neuchâtel n'est pas pertinente, et d'autre part par le fait qu'il soit difficile de faire des comparaisons entre les cantons. Pour lui, l'enjeu principal n'est pas la demande du postulant, mais se situe dans les discussions qui vont avoir lieu avec l'Union européenne. Il estime que ce postulat est en réalité plutôt une interpellation qui demande des données et des faits, et non une orientation.

Concernant la forme, un commissaire rappelle avoir déposé un postulat demandant au Conseil d'Etat de présenter un bilan sur la politique de la drogue. Il a fait l'objet de remarque similaires, à savoir qu'une simple interpellation aurait permis de répondre de manière factuelle à un certain nombre de points. Il indique que ce qui l'intéressait était d'avoir non seulement l'aspect factuel demandé ce jour par le postulant, mais aussi d'avoir l'orientation politique du Conseil d'Etat sur cette question. Il trouve intéressant que le Conseil d'Etat apporte des réponses factuelles aux questions posées et renseigne également sur ses intentions et sa stratégie politique à moyen terme.

Un commissaire a mis en évidence que beaucoup d'études ont déjà été faites par la CVCI, la BCV, le Crédit Suisse. Il a émis des doutes que ce genre de comparaison n'amène plus loin dans les réflexions. Par contre, il a estimé qu'élargir à des réflexions et à des pistes pour construire ou voir les conséquences qui se dessinent pour le futur serait une manière plus intéressante d'aborder ce postulat. A sa demande si les réflexions intercantionales, qui se font au sein d'un groupe au niveau suisse, ou si les scénarii vaudois possibles pour l'évolution de l'impôt sur les sociétés dans le canton vont être exposés, il est répondu que cela irait au delà de la demande formulée par le postulat.

Un autre commissaire a indiqué pouvoir accepter un rapport qui mette les chiffres de la CVCI en perspective, mais a relevé que son utilisation politique ne se ferait pas dans le même sens pour tout le monde. Il appartiendra ensuite aux partis de gérer cette situation. Il a demandé un rapport avec de la substance, qui injecte un certain nombre d'analyses critiques et présente des visions croisées. Il néanmoins remarqué qu'en se limitant strictement à ce postulat, il manquait toute une série de paramètres, la fiscalité étant un paramètre parmi d'autres pour la présence des industries. Il pense notamment que trouver 400 frontaliers français est plus déterminant que le taux d'imposition. Il ajoute une nouvelle composante dans la réflexion en estimant que le canton est devenu tellement attractif que certaines régions sont engorgées et vivent des problèmes quasiment insolubles en matière de logement et de coût de la vie. Même si ce n'est pas le sujet du jour, il estime que le développement économique via la fiscalité et d'autres facteurs incitatifs devra être rééquilibré dans le canton.

A ce stade, M. Broulis a indiqué ne pas souhaiter élargir le contenu du rapport plus loin que les perspectives de l'évolution future intercantonale, car selon les décisions prises, le canton entrera en déficit. Des solutions restant à trouver, il n'évoquera pas non plus les négociations avec l'Europe. La force principale de la Suisse est son taux de TVA à 8%.

Un commissaire a en outre relevé que la fiscalité était un outil, qu'il faut savoir quelle en est la finalité et quelle est la philosophie qui se cache derrière un système fiscal complexe. Il a retenu que pour conserver des entreprises dans le canton, la fiscalité est certes importante, mais a souligné qu'elle ne vient pas forcément parmi les premiers critères. Il a évoqué la formation, le cadre de vie pour des employés qui, outre leur salaire, ont des exigences élevées en termes d'éducation pour leurs enfants, de nature, etc. Il ajoute que certains lieux du canton offrent une surattractivité dans ce domaine.

Il est finalement retenu que l'acceptation du postulat débouchera sur un rapport présentant des chiffres et une statistique qui pourront être acceptés par tous comme une base objective, sans qu'une orientation politique ne prenne le dessus. Après acceptation, ce rapport permettra dans un deuxième temps de se déterminer sur les positions politiques par rapport à l'évolution de la fiscalité des entreprises.

- Comparaisons internationales :

Un commissaire s'est déclaré inquiet des pressions internationales dans tous les sens car d'une part, il est dit que la fiscalité vaudoise est trop favorable. D'autre part, s'il y a une volonté de l'Europe d'amener la fiscalité des entreprises suisses au niveau moyen des pays européens, il n'a pas l'impression que cela va induire une diminution de l'imposition sur les entreprises et sur les holdings. Il a plutôt entendu que l'imposition des holdings était avantageuse en Suisse, soit le tiers de l'imposition qui a cours dans les autres pays européens. Si ce taux devait être augmenté, il se déclare prêt à le baisser au niveau communal. Mais il remarque que l'opportunité de le faire va plus loin que ce que le postulat demande en termes de comparaison.

A la question de l'intégration de la compatibilité européenne dans la réponse à ce postulat, il a été répondu que l'évolution de la fiscalité au regard de la situation internationale et des pressions européennes, notamment sur la fiscalité des entreprises, était un autre problème. Il est précisé que ce qui est important n'est pas la comparaison des taux, mais le fait que les 300 entreprises évoquées dans les propos introductifs doivent être choyées. En effet, ces 300 entreprises sont importantes car

elles contribuent à la stabilité du canton. Il est nécessaire de rester concurrentiel pour pouvoir les garder sans qu'elles délocalisent leur substance fiscale, même si elles restent dans le canton. Il a été rappelé que des entreprises ont quitté des pays comme l'Angleterre qui ont trop exagéré et modifié leur taux de manière trop brutale. Par ailleurs, la fermeture des frontières marquerait un retour à l'Etat Nation et à des sanctions.

Un commissaire a présenté l'exemple d'une société financière basée à Londres et a précisé dans ce contexte qu'il ne fallait pas oublier qu'une entreprise peut rester à un endroit physiquement et que ses bénéfices peuvent apparaître ailleurs. Il a estimé que le jour où l'on pourra fournir une liste d'entreprises qui ont quitté le canton de Vaud, c'est que le canton aura failli et les aura laissé partir. Dans ce sens, les réponses au postulat devront permettre au parlement de prendre des décisions non sur la base d'informations qui viennent d'entreprises privées, mais d'informations fiables et incontestables provenant du Conseil d'Etat.

Un autre commissaire s'est déclaré conscient que les entreprises financières pouvaient se déplacer rapidement et a trouvé choquant qu'elles puissent déplacer leurs bénéfices. Il a remarqué que la Communauté européenne et les gouvernements de plusieurs pays ont pu constater à quel point ces pratiques et ces dérégulations sont problématiques. Certains gouvernements, y compris de droite, sont revenus sur certaines pratiques qu'il a considérées comme injustes. Il relève aussi qu'il est impossible de déplacer 10'000 employés de très grandes entreprises d'un coup de baguette. Il comprend néanmoins les craintes que les *hedgefunds*, venus de Londres à un moment où la Suisse était beaucoup plus attractive, ne se déplacent ailleurs. En effet, les expatriés qui travaillent au sein de ces *hedgefunds* peuvent vivre partout et se déplacer très rapidement, à Genève, à Singapour, ou ailleurs. Dans cette perspective, Genève peut se faire plus de soucis que le canton de Vaud, mais il ajoute que c'est une composante parmi d'autres.

Il a été répondu que les discussions dogmatiques de parti sur la fiscalité internationale n'étaient pas l'objet du débat.

- Personnes physiques :

Concernant la comparaison entre les personnes physiques, un commissaire indique qu'il y a également beaucoup de cautions à y intégrer, à l'image des comparaisons des impôts sur les sociétés (élaboration de catégories, modulations). Il estime qu'il serait intéressant d'avoir cette comparaison pour donner une image globale de ce qui se passerait vraiment dans le canton. En effet, les répercussions pour les sociétés internationales auront des répercussions sur le nombre d'emploi et sur le revenu des personnes physiques en cas de départ.

La comparaison devient de moins en moins possible parce que les systèmes ont évolué et que les taux sont différents. Il est nécessaire de savoir ce que l'on veut comparer exactement.

Un autre commissaire a déclaré comprendre les difficultés rencontrées pour la comparaison entre les personnes physiques. Il estime que la question de cette comparaison va néanmoins devoir se poser, notamment par rapport à l'intérêt de rester dans une région ou de s'expatrier. Il constate en effet que des contribuables ont tendance à passer les frontières cantonales pour toutes sortes de raisons. Au delà de la statistique, il pense utile de disposer d'un calendrier des mutations et des modifications qui seront faites dès que les délibérations seront connues au niveau fédéral et international. Il demande s'il y aura anticipation à ce sujet.

Il a été conclu que le Conseil d'Etat pouvait intégrer la question des personnes physique dans sa réponse, mais que ce n'est pas ce qui était demandé par le postulant. M. Broulis a indiqué avoir compris le message concernant la situation des personnes physiques. Les commissaires ont estimé qu'il n'y avait dès lors pas besoin de modifier l'intitulé du postulat car l'orientation des discussions montrait dans quel sens la commission désirait obtenir ce rapport.

- Taux d'imposition des personnes morales :

Un commissaire a souhaité connaître la stratégie évoquée par M. Broulis concernant les grands cantons. Il estime qu'il faut envisager une politique coordonnée entre ces grands cantons. Il souligne que l'ensemble des partis politiques doit comprendre qu'on ne peut se permettre d'abaisser les taux sans fin parce que le canton d'Obwald est à 6%. Outre la défense des entreprises, il y a un minimum nécessaire pour faire fonctionner l'Etat.

M. Broulis a répondu d'une part par le fait que les exonérations fiscales accordées n'étaient pas des cadeaux fiscaux, mais un allègement provisoire. Dans cette perspective, il est nécessaire de regarder l'exonération pour ce qu'elle amène et non pour ce qu'elle est. Ainsi, une entreprise qui crée 50 à 70 postes de travail et qui investit Fr. 5 millions à l'Université de Lausanne ou à l'EPFL génère implicitement une dynamique hors précédent. Il ajoute qu'il faut considérer les choses de manière globale et ne pas perdre des outils. Il estime dangereuse la logique de mettre les exonérations en péril à Genève au moyen d'une initiative populaire.

D'autre part, il a donné connaissance de quelques taux concernant la taxation des personnes morales au niveau cantonal. Ainsi, Bâle ville va passer de 21% à 20 %. Fribourg va passer de 17,5% à 16%. Vaud est à 17%. Obwald est à 5%. Zoug va passer à 5.75% en 2014. Soleure va passer de 9% à 8.5%. Berne est à 17.5%. Grison est à 11%. Lucerne est à 5,5%. Nidwald va passer de 9% à 6%, Uri va passer de 10.4% à 9.4%, Schwyz est à 7%. La liste complète sera fournie dans le rapport. L'enjeu est de coordonner les gros cantons afin qu'ils ne se fassent pas concurrence. En effet, Vaud n'est pas comparable avec Obwald. Des sommes colossales sont en jeu et il s'agit de ne pas perdre les entreprises qui peuvent se localiser ailleurs, y compris les personnes physiques. La crainte est que les grands sièges internationaux partent. Il ne faut pas faire de cadeau, mais être équitable et équilibré, et aussi répartir sur le reste.

Concernant Neuchâtel et les sociétés holding, le problème est que le canton de Vaud est le plus cher de Suisse hors catégorie. Mais si Neuchâtel est deux fois meilleur marché, l'enjeu se situe ailleurs car ce petit canton n'est pas comparable aux grands. Il faut comparer la pratique pour les holdings, et notamment pour les statuts spéciaux. Il rappelle que 300 entreprises paient l'essentiel de l'impôt sur les sociétés et remarque qu'avec une entreprise qui fait Fr. 30'000 de bénéfice, une fiscalité à 15, 17 ou 19% n'a pas de grande influence directe ou indirecte. Si on touche aux statuts spéciaux, cela peut devenir vite compliqué, notamment pour certaines communes. Et cela l'est plus encore pour les personnes physiques avec 5000 personnes concernées.

Un commissaire évoque l'exemple d'une petite société et a pu constater que son impôt sur le capital était passé de CHF 300.- à CHF 150.-, ce qui n'est pas incitatif pour développer l'économie. D'où le paradoxe de refuser une baisse qui devrait profiter à l'économie. La question de la baisse d'un point pour les personnes physiques est similaire, car il s'agit plus d'un cadeau de fin d'année. Il conclut que ce n'est pas avec cela que l'on va faire de grandes choses.

Benchmarking :

Un commissaire a demandé à connaître, sur une période de 10 ans, le nombre et les noms des entreprises qui pour des raisons fiscales ont quitté le canton Vaud, ont déplacé leur siège dans un autre canton ou dans un autre pays, ou sont arrivées dans le canton. Il estime que cela permettrait une vraie comparaison et un véritable *benchmarking*.

M. Broulis a indiqué ne pas pouvoir répondre concernant les arrivées et départ d'entreprises, car il n'est pas possible de le faire de cette manière. Il indique néanmoins qu'entre 2001 et 2010, soit sur une période de 10 ans, le canton de Vaud a enregistré 13.8% de personne en plus et a créé 16.9% de postes de travail en plus. Il précise aussi qu'aucune grande entreprise n'a quitté le canton.

- Mise en perspective des chiffres de la CVCI :

Dans l'ensemble, les commissaires ont estimé utile d'avoir des renseignements sur la fiscalité pratiquée dans le canton. Ils ont cependant demandé des précisions sur le contenu de la réponse à ce postulat.

Il a été répondu que les propos introductifs servaient à éclairer la question, notamment concernant la 3ème réforme de l'imposition des entreprises, qui fera l'objet d'un rapport indépendant de la réponse à ce postulat.

Plusieurs commissaires ont constaté que les chiffres existaient, mais qu'ils n'étaient pas évidents à comprendre sans explications. En effet, la CVCI publie des graphiques, mais ne fournit pas une analyse objective précisant que telle ou telle fiscalité a d'autres inconvénients. Une synthèse est demandée au Conseil d'Etat pour expliquer objectivement ces chiffres et disposer d'éléments statistiques permettant de savoir où se situe la fiscalité des entreprises vaudoises en comparaison intercantonale.

Outre le fait de donner des renseignements statistiques qui figurent dans d'autres documents, ce rapport doit permettre au Conseil d'Etat de mettre ces chiffres en perspective et de donner son orientation en précisant l'état actuel de la fiscalité vaudoise et pourquoi elle est ainsi.

Ainsi, comme l'expriment le postulant et plusieurs commissaires, ce rapport du Conseil d'Etat permettra au Grand Conseil de savoir si le canton est bien ou mal placé, et de voter en connaissance de cause concernant l'impôt sur les sociétés.

Il est rappelé que la brochure « Charge fiscale en Suisse, Chefs-lieux des cantons - Chiffres cantonaux 2010 » est disponible sur internet et permet des comparaisons intéressantes.

5. Vote

La commission décide de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 11 membres présents et de la transmettre au Conseil d'Etat.

Puidoux-Chexbres, le 9 février 2012

Le rapporteur :
(signé) *Eric Bonjour*