

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

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2000
sur les impôts directs cantonaux (LI)**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie le jeudi 7 mars 2013 à la salle des Armoiries, place du Château 6 à Lausanne. Elle était composée de Mmes les députées G. Schaller, A. Baehler Bech et V. Induni ainsi que de MM. les députés P. Grandjean, S. Bendahan, S. Montangero, C. Pillonel, J.-M. Sordet, P. Randin, G.-P. Bolay, P.-A. Pernoud, A. Marion, M. Buffat et F. Grognuz (président – rapporteur).

Ont participé à cette séance Monsieur le Conseiller d'Etat P. Broulis (chef du DFIRE) et M. P. Curchod (ACI). Les membres de la commission remercient Monsieur F. Mascello de la tenue des notes de séance.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL

Dans le cadre de l'EMPD N° 2 sur le budget 2013, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre des dispositions permettant de soulager les familles vaudoises et d'assurer une certaine continuité dans les mesures de politique familiale prises ces dernières années, ceci en regard du contexte économique actuel. Il s'agit donc, en accord avec les milieux patronaux, d'appliquer une hausse des allocations familiales échelonnée entre 2013 et 2017, pendant la législature en cours. Globalement, en 2017, un montant supplémentaire de l'ordre de 106 millions sera attribué à l'ensemble des familles avec enfants à charge de moins de 25 ans.

Du fait que ces mesures entraînent une hausse des cotisations à la charge des caisses patronales, le Conseil d'Etat s'est engagé, auprès des milieux patronaux et à titre de compensation, à proposer au Grand Conseil d'accepter une diminution d'un point d'impôt sur le bénéfice des entreprises, ceci à raison d'un demi point en 2014 et du solde en 2016.

En décembre 2012, le Grand Conseil a adopté les modifications légales concernant la loi sur les allocations familiales. Dès lors, afin de respecter les engagements du Conseil d'Etat, le Grand Conseil se doit d'adopter également la modification de la loi sur les impôts directs cantonaux prévue dans le présent EEMPL.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le représentant du Conseil d'Etat estime qu'il aurait été plus cohérent de présenter cet EEMPL en même temps que l'acceptation des modifications de la loi sur les allocations familiales par le Grand Conseil. Il relève l'importance de ce texte, notamment pour les milieux économiques. Le fait que des amendements soient d'ores et déjà prévus pourrait inciter le Conseil d'Etat à retirer ce projet et provoquer ainsi des réactions dans les milieux économiques, ceux-ci accordant une extrême importance, parfaitement légitime, au respect de la parole donnée.

Pour le Conseil d'Etat, la volonté de certaines communes de contester le dossier fiscal pourrait amener cette affaire devant les tribunaux avec les conséquences que l'on peut imaginer. Il est rappelé également que le concept de la loi est basé sur des centimes additionnels que les communes peuvent prélever sur les impôts directs. Ces collectivités sont souveraines quant à la fixation du taux d'imposition. Le débat doit s'appuyer sur le fait que l'accord relatif aux allocations familiales a déjà été validé. Le représentant du Conseil d'Etat reconnaît toutefois qu'il n'a pas suffisamment communiqué, dans ce dossier, particulièrement avec les communes et les députés.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion d'entrée en matière fut très nourrie. Les éléments suivant ont été débattus.

La problématique de la communication

La Commission des finances relève que le Conseil d'Etat aurait pu, lors des négociations avec les milieux patronaux, associer les représentants des communes, précisément du fait que l'effet financier qui découle de cet accord ne se répercute pas seulement sur le Canton, mais aussi sur les communes. Dès lors, on peut comprendre le mécontentement de certaines d'entre elles, notamment celles qui ont parmi leurs contribuables un nombre important de personnes morales. Finalement, mettre également le Grand Conseil devant le fait accompli dénote une certaine maladresse du Conseil d'Etat.

Toutefois, malgré le manque de communication et le ressenti effectif d'un malaise découlant de cette situation, la Commission estime, dans son ensemble, que le compromis et la promesse donnée par le Conseil d'Etat doivent en tous les cas être respectés.

Relations Canton - communes

Il est relevé que, dans le cadre des négociations actuelles concernant la répartition de certaines charges entre le Canton et les communes, les montants liés à ce dossier ne sont pas pris en compte. En plus de la répartition de la facture sociale (50-50) qui fait réagir, il y a d'autres dossiers qui ne sont pas encore stabilisés, notamment celui de la Police qui provoque de fortes tensions, ainsi que la problématique des routes, plus précisément le partage des charges en traversées de localités, où le concept des Voyers ne convainc pas le Conseiller d'Etat. Ces éléments développent un climat malsain pour les relations entre l'Etat et les communes.

La Commission constate que le Conseil d'Etat a reconnu son manque de diplomatie dans la conduite de ce projet. Une minorité des commissaires estime néanmoins que le Gouvernement ne peut pas se contenter de présenter ses excuses et qu'il doit réparer ce préjudice financier par une compensation se rapprochant du montant estimé en défaveur des communes, ceci dans le cadre des discussions actuellement en cours, sur d'autres thèmes.

Quant à savoir si une estimation plus affinée des coûts engendrés par ce projet serait nécessaire ou déterminante pour la prise de décision, la Commission, partagée sur ce point, estime finalement que ces renseignements n'amèneraient rien de plus et refuse finalement à une courte majorité du surseoir au traitement de l'objet. Il est donc temps que chaque partie assume ses responsabilités, d'autant plus que les allocations sont bel et bien distribuées depuis le 1^{er} janvier 2013 et qu'elles doivent désormais être financées. Aussi, il est relevé que dans l'éventualité où les communes auraient été avisées de cet accord en primeur, celles-ci l'auraient certainement soutenu.

L'amendement de certains syndics

Certains députés ont été approchés par des syndics pour déposer un amendement en Commission. Celui-ci propose de reporter la totalité de la perte fiscale sur le Canton en différenciant le coefficient commun de l'assiette fiscale sur laquelle est prélevé le taux d'imposition des communes et du Canton.

Si cette possibilité a tout d'abord séduit, elle a finalement été abandonnée par une majorité de la Commission.

En effet, cette solution, examinée sur le plan juridique et fiscal, pose plusieurs problèmes. Le collaborateur adjoint de l'ACI rappelle que le principe de la perception des impôts communaux est réglé par la loi de 1956. Cette dernière n'a quasiment pas été modifiée sur ces questions spécifiques. A cette époque, un débat important avait eu lieu au Grand Conseil pour définir et cadrer la compétence de perception des impôts directs communaux (revenu, fortune, bénéfice et capital). Les principes retenus étaient tout d'abord la base de perception de l'impôt communal, qui découle des barèmes résultant de la loi sur les impôts directs cantonaux, laquelle permet ensuite de donner aux communes le droit d'imposer un pourcentage de cet impôt cantonal de base qui doit être identique dans les quatre impôts précités.

Le problème soulevé aujourd'hui est que cet EMPL instaure une modification dans la loi sur les impôts directs cantonaux qui n'est pas le siège de la matière pour l'impôt communal. Dès lors, les modifications souhaitées pourraient créer une incohérence dans la loi sur les impôts cantonaux qui est le siège de la matière de cette imposition. S'agissant des amendements proposés, ils devraient porter sur le texte communal et non sur le texte cantonal, afin de préciser de nouveaux principes. Le représentant du Conseil d'Etat confirme que l'amendement remettrait en question l'équilibre fiscal. Dans le cas d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle, il relève un risque de blocage, susceptible de durer plusieurs années. Une telle situation serait de surcroît perçue comme une trahison par les milieux économiques.

Finalement, après avoir eu une longue et profonde discussion sur le sujet, la Commission a repoussé cet amendement par une large majorité, estimant que la rédaction d'un vœu est la meilleure solution (voir chiffre 5 ci-dessous).

Conséquences financières

En préambule, il faut rappeler que les montants envisagés de perte fiscale découlent de prévisions basées sur les chiffres de l'exercice 2011. Ces chiffres sont susceptibles de variations importantes en fonction de l'évolution économique de notre Canton.

La perception de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales se fait selon un système d'acomptes dont les échéances sont fixées par le Conseil d'Etat (art.221 al. 2 LI). Les acomptes sont versés en 3 fois. Pour les sociétés clôturant leurs comptes au 31 décembre, le 1^{er} acompte est versé en septembre de la même année, le 2^{ème} en décembre et le 3^{ème} en juin de l'année suivante. Les 2 premiers acomptes totalisent le 80 % des acomptes versés l'année précédente et le 3^{ème} acompte est égal à la différence entre ces deux et l'impôt effectivement dû, selon les calculs de la société.

C'est donc lors du paiement de 3^{ème} acompte qu'une modification de la charge fiscale par rapport à l'année précédente va se faire sentir pour l'essentiel. Dès lors, on peut schématiser les prévisions des baisses d'impôt projetées comme suit :

Années	Impôt cantonal	Impôt communal
2014	Inchangé	Inchangé
2015	-28,5 millions	-12,5 millions
2016	-28,5 millions	-12,5 millions
2017 ss.	-57 millions	-25 millions

D'autre part, le revenu estimatif des recettes dues à la fiscalisation des allocations distribuées aux personnes physiques n'est pas défini mais aura un certain impact tant sur le Canton que sur les communes. De plus, il ne faudrait pas négliger l'augmentation du pouvoir d'achat des familles avec enfants, qui profitera certainement aux commerces de notre Canton.

Conclusion

Au vu des éléments relatés ci-dessus, la Commission estime que l'accord relatif aux allocations familiales et les engagements pris par le Conseil d'Etat envers les milieux patronaux doivent dans tous les cas être honorés. Toute proposition de modification de cet EMPL pourrait mettre à mal les promesses et la parole donnée par le Conseil d'Etat. La Commission des finances ne sous-estime pas l'impact de cet arrangement sur les finances des communes. Si ces dernières n'ont pas été consultées spécifiquement, elles auraient néanmoins pu en avoir conscience par le biais, notamment, du rapport de la Commission sur le budget 2013.

5. VŒU DE LA COMMISSION

Voté à l'unanimité, la Commission, présente le vœu suivant :

La Commission des finances regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas associé les communes aux négociations concernant la baisse de la fiscalité des entreprises. Elle souhaite que le Conseil d'Etat prenne langue avec les représentants des communes pour étudier l'impact de cette décision et les éventuelles mesures correctrices souhaitables.

6. VOTES SUR LE PROJET DE LOI

Art. 105 de la loi

L'article 105 modifié est adopté par 9 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

Art. 116 de la loi

L'article 116 modifié est adopté par 12 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

Art. 126 de la loi

L'article 126 modifié est adopté par 12 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

Art. 277c de la loi

L'article 277c est adopté par 9 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

Art. 277d de la loi

L'article 277d est adopté par 11 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

Art. 2 du projet de loi

L'article 2 du projet de loi est adopté par 12 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

Nombre de voix pour : 12

Nombre de voix contre : 0

Abstentions : 2

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par voix 12 pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

La Tour-de-Peilz, le 28 mars 2013

Le rapporteur :
(Signé) Frédéric Grognoz