

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

Postulat Jean-François Thuillard – Revoir la pratique d'imposition des frontaliers et le taux de rétrocession

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 21 février 2019 à la Salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par M. le député A. Berthoud, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées, A. Baehler Bech et C. Richard ainsi que de MM. les députés A. Cherubini, G. Zünd, H. Buclin, S. Melly, J.-M. Sordet, G. Mojon, G.-P. Bolay, N. Glauser, M. Mischler et S. Montangero. Mme la députée A. Cherbuin et M. le député P.-A. Pernoud étaient excusés.

Ont également participé à cette séance, MM. J.-F. Thuillard, postulant, le Conseiller d'Etat P. Broulis (chef du DFIRE), ainsi que P. Rattaz (chef du SAGEFI) et P. Curchod (DGF). M. F. Mascello s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant constate que le sujet est toujours d'actualité et pas uniquement dans le Canton de Vaud. En effet, le Parlement neuchâtelois a récemment adopté un postulat visant à demander la renégociation avec la France du taux de rétrocession, ceci avec ou sans le soutien des autres cantons concernés par la problématique. Ce législatif demande en outre le doublement du taux de rétrocession pour diverses raisons, telles que : problème de trafic, investissements massifs du canton et de la Confédération, manque de participation à faire rayonner le commerce local, discrimination salariale indirecte, manque d'incitation à l'installation des frontaliers sur le territoire cantonal, etc. A titre personnel, le postulant ne se risquerait pas à indiquer quel est le juste taux de rétrocession, mais son texte invite le Conseil d'Etat à mener une analyse dans ce sens et également sur le prélèvement de l'impôt à la source, avec toutes les incidences qui en découleraient.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat renvoie la commission à d'autres analyses faites par le passé (notamment la réponse à une interpellation Miéville datant de 2013¹) dont l'argumentaire est encore valable ; il plaide d'emblée pour le classement de cette intervention. Soucieux néanmoins de répondre aux questionnements légitimes du postulant, le Conseiller d'Etat rappelle tout d'abord que la convention franco-suisse inclut huit cantons², hors Genève qui bénéficie d'un autre accord avec la France. Ainsi toute démarche isolée n'a-t-elle que peu de chance d'aboutir. Pour négocier, le canton de Vaud doit par conséquent passer par un corps consulaire qui

¹ 13_INT_138 : Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Michel Miéville « Imposition des frontaliers : raisons d'Etat, mais ce sont les Vaudois qui paient la différence »

² Vaud, Neuchâtel, Valais, Jura, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et Berne.

peut porter certaines revendications, celles-ci sont d'ailleurs soutenues par la plupart des cantons concernés et la Confédération. Elles sont de deux ordres :

- le calcul d'un intérêt négatif en cas de non-respect des délais de paiements fixés par l'accord international.
- le paiement d'acomptes par la France, avec l'établissement d'un décompte final dans un délai donné (cette proposition n'a pas obtenu le soutien de Genève qui est au bénéfice d'un autre accord).

Ces deux éléments seront évoqués dans le cadre de ces négociations dont une prochaine séance est prévue à Paris en mars 2019. De son côté, la France demande en contrepartie que les informations sur le salaire brut soient plus précises. En effet, actuellement, un écart pouvant atteindre 15% est constaté entre l'annonce aux communes de domiciles et le chiffre final.

S'agissant de l'éventuelle modification du taux de rétrocession, il faut être conscient du fait que toute renégociation peut provoquer la fin de l'accord actuellement en vigueur. Ce paramètre du taux est effectivement en lien direct avec le coût des frontaliers en Suisse, respectivement dans le Canton de Vaud. Le fait est que ce coût n'est globalement pas très élevé, dans la mesure où, mise à part l'utilisation des infrastructures, l'essentiel des prestations se déroule en France (scolarité, santé, décès, etc.). Une autre solution plus drastique serait de se passer de frontaliers avec les impacts économiques que l'on peut facilement imaginer ou encore, au contraire, de les accueillir sur le territoire vaudois (30'000 frontaliers = 100'000 personnes en plus à intégrer sur le territoire vaudois) avec un impact beaucoup plus significatif. Ce taux est également impacté par le montant des salaires qui n'est pas égal dans tous les cantons : ceux genevois étant en moyenne 20% plus élevé que ceux dans l'Arc jurassien. L'on peut ainsi estimer que le taux de 4,5% couvre globalement les frais dans la région précitée, mais devrait être augmenté sur l'Arc lémanique (éventuellement entre 5 et 6%). A noter que le Canton du Jura a décidé de faire un point de situation sur cette couverture à la fin de chaque législature.

En conclusion, le Conseiller d'Etat renvoie la commission à la documentation précitée sur l'interpellation Miéville, mais également sur un rapport rédigé par l'avocat fiscaliste Xavier Oberson³ qui traite de cette problématique pour deux cantons (JU – NE) et invite la commission à en rester au statu quo.

4. DISCUSSION GENERALE

Interpellé sur l'accord conclu avec le canton de Genève, le Conseiller d'Etat précise que la France n'acceptera jamais sa généralisation principalement en raison du fait que la part d'impôt prélevé est redistribuée dans la commune de domicile du frontalier (sans rester à Bercy) et que son montant est colossal. Si la commission accepte de classer ce texte, il pourrait s'engager à ce que la question du taux de rétrocession soit intégrée dans les thèmes abordés lors des futures négociations.

Le postulant est conscient que l'unité des cantons est nécessaire pour espérer une évolution concrète, mais s'interroge sur le manque de cohésion entre les cantons. Par ailleurs, ses propos ne visent bien entendu pas à interdire la venue des frontaliers qui sont nécessaires à la bonne tenue de l'économie vaudoise, mais uniquement une équité de traitement fiscal. Il est aussi conscient du fait que le coût d'un frontalier est inférieur à celui d'un habitant du canton qui utilise pleinement les infrastructures. En tant que président de la Commission thématique des infrastructures liées au transport et à la mobilité (CTITM), il sait toutefois que ces dernières sont largement utilisées par les frontaliers qui profitent des infrastructures routières.

Le Conseiller d'Etat valide le souci d'équité et rappelle qu'en 1984 une commune frontalière avait demandé une modification de la répartition de l'impôt frontalier (50 / 50 vers 2/3 communes – 1/3 Etat). Le Grand Conseil était entré en matière et la commune avait baissé les impôts communaux. Le principal écueil réside aujourd'hui dans le fait que la France ne respecte pas les délais prévus dans l'accord.

Le président rappelle que sa résolution⁴ proposait déjà d'introduire un intérêt de retard et de négocier le paiement d'acomptes.

³ Etude sur l'imposition à la source des travailleurs frontaliers pour les cantons du Jura et de Neuchâtel, établie par M. Xavier Oberson le 31 mars 2014.

Le Conseiller d'Etat indique que la France a également des revendications, car ce pays considère que cette demande suisse de rétrocession, dans la mesure où les autres régions frontalières françaises ne connaissent pas ce système. L'exemple de la Belgique est cité, car les salaires, entre les deux pays, sont globalement comparables, ce qui n'est pas le cas avec la Suisse qui peut connaître des revenus de 2 à 5 fois supérieurs selon le secteur d'activité.

Le postulant aimerait néanmoins avoir une information précise pour savoir si le taux de perception correspond ou non aux coûts du frontalier.

Le Conseiller d'Etat demande à ce que l'étude Oberson soit remise à la commission à titre d'explication, car ce document répond globalement à ce questionnement. Comme évoqué précédemment, le taux de 4,5% est statistiquement trop bas surtout sur l'Arc lémanique (plutôt 6 ou 7%), mais correspondrait au besoin de l'Arc jurassien, car le coût de la vie est moins élevé. Encore une fois ce point pourrait être intégré dans les futures négociations du mois prochain à Paris.

Interpellé sur la question des chômeurs frontaliers, le Conseiller d'Etat informe que l'Union européenne a décidé de reprendre la question transfrontalière pour créer un grand marché où toutes les zones frontalières sont traitées de manière uniforme.

Interrogé sur un éventuel retrait de son texte, le postulant le maintient.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 10 voix contre, 2 pour et 0 abstention.

Malgré le refus de la commission, il est décidé que celle-ci écrive formellement un courrier à l'attention du Conseiller d'Etat pour que les options précitées (taux rémunérateur en cas de paiement hors délai – modèle de paiement d'acomptes – réévaluation du taux de rétrocession) soient évoquées par l'Administration fiscale cantonale dans le cadre des négociations en cours avec la France.

Montanaire, le 25 mars 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Berthoud*

Annexe : réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Michel Miéville (13_INT_138)

⁴ 18_RES_019 : Impôts frontaliers : cette créance n'est pas acceptable. Trouvons les moyens pour éviter que cela ne se reproduise.

Annexe : Interpellation Michel Miéville et la réponse du Conseil d'Etat

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Michel Miéville "Imposition des frontaliers : Raison d'Etat, mais ce sont les Vaudois qui paient la différence".

Rappel du texte de l'interpellation:

Suite au retrait de mon postulat demandé par le Conseil d'Etat, plusieurs questions restent sans réponse et une différence de traitement existe entre les Vaudois et les frontaliers.

Nous avons passé de 11'000 frontaliers en 2002 à plus de 22'600 en 2012, soit on a doublé le nombre en moins de 10 ans.

Le Canton de Vaud vit certes une période qui fait envie à beaucoup de régions et de pays. Il garantit le plein emploi par le dynamisme de son économie et par la direction de son Conseil d'Etat.

L'embauche de travailleurs frontaliers a-t-elle une incidence sur les salaires et les emplois dans la zone frontalière ? Nous pouvons nous poser la question ! Est-il normal qu'un frontalier travaillant en Suisse gagne deux à trois fois plus que son collègue français travaillant dans la même activité ? Alors que le travailleur suisse touche le même salaire que son collègue français et n'arrive pas à boucher ses fins de mois.

La concurrence ne s'arrête pas là. Selon les règles internationales de l'OCDE, les travailleurs frontaliers ne sont en principe imposables que dans le pays où ils exercent une activité professionnelle. Il est admis que l'Etat dans lequel les frontaliers travaillent peut les imposer à la source. Tout comme nos grands sportifs qui ne sont imposables que sur les tournois où ils gagneraient de l'argent en Suisse.

Les tensions fiscales entre nos deux pays ne sont pas une raison pour perdre chaque année plusieurs millions que les familles de notre canton doivent mettre de leur poche.

Un autre secteur où les Vaudois sont défavorisés, c'est la mobilité publique ou la mobilité individuelle.

Pour les transports publics, les habitants de notre canton financent largement les infrastructures des routes, les bus, le train ainsi que la part aux déficits de ceux-ci par leurs impôts. Pour la mobilité individuelle, deux cas de figures : les frontaliers qui rentrent à leur domicile avec les véhicules d'entreprises suisses et les employés qui utilisent leur propre véhicule tous les jours sur nos routes à l'exemple des habitants de ce canton qui eux financent parking et route.

Je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Dans quel délai la France reverse-t-elle à la Suisse l'impôt de ses administrés ?*
- 2. Le calcul d'imposer les frontaliers à la source a-t-il été fait par le CE ?*
- 3. Quelle conséquence à l'afflux des frontaliers dans les zones limitrophes sur les salaires des Suisses et le chômage. ?*

4. *Comment les frontaliers participent-ils financièrement aux infrastructures de notre canton ?*
5. *Comment l'Etat peut-il contrôler que toutes les personnes morales et physiques déclarent la totalité de leurs revenus au fisc français ?*
6. *Un employé qui utilise un véhicule suisse pour rentrer chez lui, est-il taxé comme tout citoyen du canton se trouvant dans le même cas ?*
7. *La concurrence fiscale entre nos pays est-elle une raison pour ne pas étudier, avec les cantons de Neuchâtel et Jura, la modification du statut des frontaliers ?*
8. *La migration de Vaudois en terre française est une réalité pour échapper au fisc vaudois. Combien sont-ils chaque année ?*

Réponse du Conseil d'Etat :

A Introduction

Il y a 4 ans, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil sa réponse à une interpellation Gabriel Poncet sur le même objet.

Il a tout d'abord rappelé l'historique de l'imposition des frontaliers français:

"Le régime fiscal des salaires des travailleurs frontaliers français et suisses était régi par de très anciens accords. Ces accords, qui datent de 1910, 1911, 1921 et 1934/35, prévoient l'imposition exclusive des salaires des frontaliers dans l'état du domicile.

Il s'agit là d'une dérogation à la règle générale selon laquelle les salaires versés pour une activité dans un état sont imposables dans cet état. A cette époque, le système choisi n'était pas défavorable aux 8 cantons signataires (BE, SO, BL, BS, VD, VS, NE, JU) car le flux des travailleurs frontaliers était plutôt dans le sens Suisse-France.

Vu l'afflux toujours croissant de frontaliers français depuis les années 70, l'accord est devenu déséquilibré puisque ces derniers versent tous leurs impôts en France. Les cantons précités ont dès lors demandé à la Confédération de renégocier cet accord. C'est ainsi qu'est né en 1983 le régime en vigueur actuellement : maintien de l'imposition dans le pays de domicile du frontalier, mais versement à l'état du lieu de travail d'une compensation financière équivalant à 4,5% du salaire brut. Dans notre canton, les deux tiers de cette compensation vont aux communes et le tiers à l'Etat.

Contrairement aux cantons précités, Genève n'avait jamais conclu d'accord avec la France. Ce sont les règles ordinaires d'imposition des frontaliers au lieu de travail pour leur salaire qui s'appliquaient. Vu le flux croissant de frontaliers français déjà mentionné, la France n'y trouvait plus son compte, puisque l'impôt sur leurs salaires lui échappait. Ainsi, elle a demandé à ce que de nouvelles modalités sur l'imposition des frontaliers, s'écartant des règles ordinaires, soient arrêtées. L'Accord du 29 janvier 1973 entre la France et le canton de Genève maintient le principe de l'imposition des salaires des frontaliers au lieu de travail, mais introduit une compensation financière que l'état du lieu de travail verse à l'état du domicile. Cette compensation est égale au 3,5% de la masse salariale brute. Cet accord explique pourquoi Genève n'a pas été intéressée à prendre part aux négociations faites quelques années plus tard entre les autres cantons et la France."

S'agissant des données financières, et plus particulièrement de la question de savoir si le canton était perdant en raison du système choisi, le Conseil d'Etat a émis les considérations suivantes:

"Les données les plus récentes disponibles en matière d'impôt sur les frontaliers dans notre canton sont les suivantes:

(Année)	Impôt (en CHF)	Nombre de frontaliers	Salaires bruts totaux (en CHF)	Salaire brut moyen (en CHF)
2007	46'896'233	25'427	1'122'475'182	45'640
2008	53'846'450	23'822	1'363'871'052	52'876

Pour ce qui est du Canton de Genève, il n'existe en revanche pas de chiffres destinés à la publication.

De plus, même si ces chiffres étaient disponibles, il serait difficile de déterminer si la solution genevoise est plus avantageuse que le système appliqué dans le Canton de Vaud. En effet, le salaire moyen à Genève est nettement plus élevé que dans notre canton ce qui fausse la comparaison puisque les barèmes d'impôt sont progressifs.

Pour véritablement déterminer si l'application du système genevois est plus favorable, il faudrait tout d'abord calculer l'impôt à la source pour chacun des quelque 26'000 frontaliers français travaillant dans notre canton selon les barèmes vaudois en vigueur, faire le total et déduire le 3,5% de la masse salariale brute qui serait versé à la France. Ensuite, il faudrait faire l'opération inverse pour les frontaliers vaudois travaillant en France.

Si le calcul du 3,5% de la masse salariale brute des frontaliers français travaillant dans notre canton est aisé (soit quelque 48 millions), il est en revanche impossible de calculer l'impôt à la source que verseraient ces contribuables, car il faudrait procéder à leur taxation individuelle et les données font défaut.

On peut tout au plus donner un ordre de grandeur en présentant les taux de l'impôt à la source calculés sur le salaire moyen 2007 et 2008 selon les différentes situations de famille:

Impôt à la source : Barèmes A et B (en % du salaire brut)

(Année)	Salaires brut moyen	Personne seule	Couple marié	Couple marié 1 enfant	Couple marié 2 enfants	Barème 3 ^{ème} gain
2007	45'640	9,54%	4,75%	2,58%	0,92%	15,16%
2008	52'876	10,63%	5,90%	3,50%	1,63%	15,95%

Le "barème 2ème gain" mentionné ci-dessus concerne les cas où les deux époux travaillent et s'applique au gain le plus faible.

Si l'on compare ces taux à celui de la contribution versée par la France à notre canton de 4,5%, également calculé sur les salaires bruts, il y a tout lieu de penser que le système actuel n'est pas défavorable au Canton de Vaud".

Depuis la réponse à cette interpellation, la situation ne s'est pas fondamentalement modifiée. Toutefois, le nombre de frontaliers a continué d'augmenter et les derniers chiffres (année 2012) sont les suivants:

(Année)	Impôt (en CHF)	Nombre de frontaliers	Salaires bruts totaux (en CHF)	Salaire brut moyen (en CHF)
2012	86'752'537	32'447	1'927'834'936	59'723

Quant aux taux de l'impôt à la source, ils sont les suivants pour l'année 2012:

(Année)	Salaire brut moyen	Personne seule	Couple marié	Couple marié 1 enfant	Couple marié 2 enfants	Barème 2 ^{ème} gain
2012	59'723	12,22%	6,68%	3,71%	1,72%	17,28%

Il faut ensuite tenir compte de la compensation financière qui serait due à la France (dans le cas de Genève, 3,5 % du salaire brut). Les taux "nets" touchés par le canton et les communes seraient ainsi les suivants:

(Année)	Salaire brut moyen	Personne seule	Couple marié	Couple marié 1 enfant	Couple marié 2 enfants	Barème 2 ^{ème} gain
2012	59'723	8,72%	3,18%	0,21%	-1,78%	13,78%

Ces taux sont à mettre en regard avec le taux de 4,5% touché actuellement par le canton quelle que soit la situation de famille et le salaire du frontalier. La situation n'a ainsi pas fondamentalement changé depuis l'analyse faite il y a 4 ans.

B Réponse aux questions posées

1. Dans quel délai la France reverse-t-elle à la Suisse l'impôt de ses administrés ?

Réponse: La France reverse la compensation prévue par l'Accord au cours du 2^{ème} semestre de l'année qui suit l'obtention du salaire.

2. Le calcul d'imposer les frontaliers à la source a-t-il été fait par le CE ?

Réponse: Comme relevé dans la partie introductive, un calcul exact n'est pas possible. Les données chiffrées ci-dessus donnent un élément de réponse.

3. Quelle conséquence à l'afflux des frontaliers dans les zones limitrophes sur les salaires des Suisses et le chômage ?

Réponse: Les études faites dans ce domaine n'ont pas fait apparaître une incidence significative sur le niveau des salaires. De même, le taux de chômage ne s'est pas accru ces dernières années. Il convient de ne pas oublier que nombre d'entreprises font face à une pénurie de main d'œuvre, ce qui explique l'augmentation du nombre de frontaliers non seulement dans notre canton mais également chez nos voisins.

4. Comment les frontaliers participent-ils financièrement aux infrastructures de notre canton ?

Réponse: Les frontaliers paient une contribution équivalant à 4,5% de leur salaire brut. Il convient par ailleurs de souligner que leur famille réside en France et qu'ils recourent beaucoup moins aux

infrastructures du canton que les familles vaudoises, tout spécialement dans le domaine de la formation et de la santé.

5. Comment l'Etat peut-il contrôler que toutes les personnes morales et physiques déclarent la totalité de leurs revenus au fisc français ?

Réponse: La procédure mise en place repose sur la communication par les autorités fiscales suisses (communes, cantons et Confédération) de la masse salariale brute sur laquelle est calculée la contribution française de 4,5 %. D'autre part, depuis le 1er janvier 2008, les employeurs suisses doivent exiger du frontalier qu'il produise une attestation de résidence en France. A défaut, ils doivent prélever l'impôt à la source. Cette manière de procéder facilite les contrôles en France.

6. Un employé qui utilise un véhicule suisse pour rentrer chez lui, est-il taxé comme tout citoyen du canton se trouvant dans le même cas ?

Réponse : Si un employeur met à disposition de son collaborateur un véhicule à des fins privées, il doit ajouter le montant de cette prestation au salaire déterminant pour le calcul de l'impôt du résident vaudois ou de la compensation versée par la France pour le frontalier.

7. La concurrence fiscale entre nos pays est-elle une raison pour ne pas étudier, avec les cantons de Neuchâtel et Jura, la modification du statut des frontaliers ?

Réponse: Dans une correspondance du 15 août 2011, le chef du DFIRE a informé son homologue jurassien qu'au vu de la position prise par le Grand Conseil sur la réponse apportée à l'interpellation Poncet, il n'entendait pas modifier le statut fiscal des frontaliers dans un proche avenir. Il a cependant proposé une collaboration sous forme d'échange d'informations entre les administrations fiscales.

Le Conseil d'Etat ne perd donc pas de vue l'étude entreprise par ces cantons et prendra connaissance des résultats avec intérêt.

8. La migration de Vaudois en terre française est une réalité pour échapper au fisc vaudois. Combien sont-ils chaque année ?

Réponse: Le Conseil d'Etat ne dispose pas de statistiques en la matière. Il convient cependant de relever que ces personnes sont imposables en France comme les autres frontaliers en sorte que le canton touche la compensation financière de 4,5% pour eux également.