

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

Motion Jessica Jaccoud et consorts - Pour une allocation énergie soulageant les locataires, les personnes et les familles à revenus modeste dans le cadre de la déclaration d'impôts 2022

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 24 novembre 2022 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, J. De Benedictis, P. Dessemontet, N. Glauser, J. Eggenberger, D. Lohri, Y. Pahud, J.-F. Paillard et G. Zünd. M. le député K. Duggan était excusé.

Ont participé à cette séance Mme la députée J. Jaccoud (motionnaire), Mme la Conseillère d'Etat, V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), Mme M. Kellenberger, directrice générale de la Direction générale de la fiscalité (DGF), M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) et Mme D. Yerly, juriste à la DGF. M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise de notes de séance.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire détaille les divers volets de son texte :

Nécessité de l'allocation énergie

La situation actuelle étant connue de toutes et tous (explosion des coûts de l'énergie et du chauffage, inflation, demande d'indexation des salaires et des rentes, etc.) et les propositions au niveau fédéral n'ayant pas connu de succès, le principe de subsidiarité de l'Etat cantonal, par rapport à la Confédération, peut s'appliquer pleinement. A ce titre et même si tout n'est pas comparable, il peut être intéressant d'analyser la décision française d'allouer un chèque énergie par le gouvernement actuel qui table sur une aide exceptionnelle de 100 à 200 euros par ménage, en plus du chèque énergie ordinaire qui oscille entre 48 et 277 euros, soit au total une aide maximale pouvant atteindre 477 euros.

Vecteur de diffusion de cette allocation

L'option choisie par cette motion est le rabais d'impôt dans le cadre de la fiscalité cantonale. Cette procédure paraît simple à mettre en place et moins bureaucratique que d'autres systèmes d'aides sociales. Ce système a plusieurs avantages : d'abord, il touche directement les bénéficiaires, sans que ceux-ci n'aient besoin de se lancer dans des démarches administratives ; ensuite, il évite les effets de seuils connus dans d'autres dispositifs sociaux ; enfin, il permet également de toucher les contribuables qui y seraient éligibles, mais qui n'y auraient pas recours pour diverses raisons.

Choix des bénéficiaires et coût de la mesure

Cette définition se base sur les revenus fiscaux ce qui permettrait de toucher plusieurs catégories de contribuables : les bénéficiaires d'autres aides (PC Familles ou subsides d'assurance-maladie), les personnes qui ne paient pas d'impôts (avec, en cas de résultat final négatif, la transformation de cette allocation énergie en crédit d'impôt pour le contribuable ou en avoir si aucun revenu imposable). Selon les statistiques disponibles, la mesure toucherait environ 200'000 contribuables, soit environ la moitié des contribuables les moins aisés du canton. Le coût de cette allocation pourrait se situer aux alentours de 500 fr. par dossier (à affiner selon la structure familiale), soit un coût total approximatif de 100 mios.

En conclusion, il est relevé que, volontairement, la motion ne mentionne aucune donnée chiffrée afin de laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre suffisance pour procéder à cet arbitrage, tant du point de vue du calibrage politique que de l'analyse plus fine des besoins. A noter également que cette allocation n'est pas une mesure pérenne et devrait se terminer après un exercice fiscal, puisque ce processus temporaire est uniquement motivé par l'augmentations des coûts.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat rappelle, dans un contexte de crise, la fragilité du budget actuellement soumis à examen, avec une recherche permanente d'équilibres. Elle mentionne quelques éléments à ce sujet :

- *Budget 2023* : dans ce contexte inflationniste, le projet de budget intègre déjà plusieurs hausses, comme certains subsides, le montant des déductions des primes, l'indexation des salaires ; sans parler de l'effet de la compensation du mécanisme de progression à froid qui bénéficiera particulièrement aux contribuables modestes.
- *Exemple français* : cette comparaison est délicate dans la mesure où la situation économique est différente, notamment en termes de salaires (SMIC¹ : 1'329 euros), de régimes sociaux, d'inflation, etc.
- *Rétroactivité de la motion* : pour rappel, les paramètres fiscaux pour le budget 2022 doivent être fixés au premier janvier du même exercice, car la rétroactivité fiscale est légalement interdite. Dès lors, l'effet de cette motion ne pourrait avoir lieu qu'au mieux en 2023.
- *Déduction des frais d'entretien du contribuable et de sa famille* : les frais d'entretien ne sont légalement pas déductibles. Dans un système fiscal basé sur la capacité contributive, les frais du contribuable ne peuvent pas être déduits, car ils reflètent justement cette capacité. Pour rappel, le droit suisse ne connaît pas de droit formel à l'exonération du minimum vital. Mention est faite à l'article 34 al. 1 de la Loi Fédérale sur l'Impôt Fédéral Direct (LIFD) et à l'article 38 al. 1 de la Loi sur les Impôts directs cantonaux (LI).
- *Crédit d'impôt* : la demande d'un crédit d'impôt en cas d'impôt négatif qualifie cette mesure de crédit d'impôt remboursable, alors qu'un crédit d'impôt est une mesure à but extrafiscal ; cette dernière doit respecter un certain nombre de règles et violerait le principe constitutionnel de la capacité contributive. Pour être dans la légalité, il faudrait avoir une base légale constitutionnelle qui l'autorise, avec le respect des principes d'égalité de traitement (entre locataires et propriétaires), mais également de proportionnalité (ne pas aller au-delà du nécessaire). Cette motion ne respecte pas ces conditions.
- *Rabais d'impôt* : ce rabais au niveau cantonal est difficilement envisageable puisque les bases légales sont fédérales. L'exemple d'un canton voisin est pris en exemple, car celui-ci a déjà tenté une telle mise en œuvre, mais y a renoncé après quelques années de pratique en raison d'effets de seuils pervers faisant tomber les contribuables concernés dans des situations très précaires.

En conclusion, cette mesure arrose de manière trop large les contribuables et donc ne cible pas assez les réels bénéficiaires. Cette exigence de ciblage prend tout son sens dans le contexte actuel, avec des bénéficiaires du RI, des PC Familles et des boursiers qui se trouvent dans des situations difficiles en raison de l'inflation. Les centres sociaux régionaux (CSR) font régulièrement remonter à leur hiérarchie des cas de dossiers complexes, avec en plus une aide alimentaire qui est forte progression. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales recommande d'ailleurs une indexation à 2,5 % des barèmes régimes sociaux ; le Conseil d'Etat est en train d'examiner avec attention ce dossier.

¹ SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

4. DISCUSSION GENERALE

La commission revient sur certains éléments évoqués et la Conseillère d'Etat, avec le concours de l'administration, y répond.

Décalage de la mesure – charges locatives

Il est précisé à la commission que la mise en œuvre de cette motion sur la période fiscale 2023 n'aura d'effet visible qu'au plus tôt en 2024, année de taxation ; le versement de cette allocation sera dès lors également décalé. Cet aspect ne pose pas de problème à la motionnaire qui valide ce décalage, elle invite toutefois la commission à ne pas confondre les acomptes électricité avec les charges locatives liées au contrat de bail. Les acomptes peuvent être augmentés, mais cette mesure n'est ni automatique ni obligatoire. La réalité est que le décompte final des charges pour les locataires pour l'exercice courant du 1^{er} juillet 22 au 30 juin 23 ne sera pas facturé avant début 2024 aux locataires ; la cible temporelle décalée relevée par le Conseil d'Etat ne pose dès lors pas de problème, pour la motionnaire. Un député rappelle que le Grand Conseil vit régulièrement un tel décalage avec un délai entre le moment de ses décisions et la mise en œuvre concrète des textes. La vraie question est l'impact des coûts de l'énergie qui vont frapper la population, sans délai pour le prix de l'essence, mais avec décalage dans le cadre des décomptes de chauffage (charges locatives) qui sont établis parfois une année après l'augmentation réelle des prix. Dans ces conditions, toute aide, même décalée, est nécessaire, ce d'autant plus que cette motion offre au gouvernement la possibilité de calibrer ces prestations.

Déduction des frais d'entretien – base de calcul de la mesure

La motionnaire relève le malentendu, car son texte ne parle pas de déduction de frais entretien, mais de barème pour accéder au rabais d'impôt, soit 50'000 fr. de revenus imposables (40'000 fr. pour les célibataires et 10'000 fr. pour une personne à charge). Il est précisé à la commission que les frais d'entretien ne sont déductibles ni par un crédit d'impôt, ni par déduction, or la motion évoque, pour les locataires, les charges relatives au loyer, donc les charges d'énergie, qui deviendraient déductibles. L'impôt cantonal et communal comprend déjà une déduction sociale pour contribuables modestes qui est basée sur le revenu.

La commission est rendue attentive au fait que l'octroi de cette allocation énergie est basé sur le revenu déterminant imposable de 40'000 fr. qui se trouve sur la déclaration d'impôts. Avec un tel mécanisme, certains biais sont possibles et permettraient l'éligibilité à cette allocation pour : la-le contribuable ayant procédé à des rachats d'années du 2^e pilier, ou celle-celui ayant effectué des versements au 3^e pilier, ou celle-celui ayant financé des travaux en matière d'économie d'énergie (fiscalement déductibles).

Non respect des principes de proportionnalité et de capacité contributive

La motionnaire valide ce constat, mais défend le rabais d'impôts qui justement s'écarte de ces principes, puisque le but recherché est la distribution d'un montant identique à un certain nombre de contribuables, indépendamment de leur capacité à contribuer au système fiscal. La particularité de cette proposition réside dans le fait que le spectre des bénéficiaires de ce rabais d'impôt se limiterait uniquement à une partie spécifique des contribuables, selon les critères estimés. Cette vision semble en effet être la plus adéquate pour compenser l'augmentation des coûts. Il est précisé à la commission que légalement les impôts sont basés sur le principe de la capacité contributive tant horizontale (taxation identique pour revenu identique) que verticale (taxation proportionnellement comparable entre contribuables).

Hausse de certains régimes sociaux – pertinence de la motion Jaccoud

Cette possible hausse des barèmes sociaux est saluée par la commission et permettra de compenser l'inflation, mais le mérite de cette motion, estime un député, est de viser des contribuables qui ne bénéficient pas du filet social. Cette mesure correspond à une réalité économique avec des coûts d'énergie qui impactent massivement le niveau de vie de la population qui doit pouvoir être aidée sans avoir à solliciter les CSR. Ces régimes sociaux sont en effet conçus pour soutenir des personnes fragilisées et non un spectre plus large ; la motion propose une mesure simple, efficace et pertinente, conclut le député. Dans un contexte économique tendu, la Conseillère d'Etat valide le fait que le Conseil d'Etat réfléchit à l'adaptation des régimes sociaux et est décidé à aller vite dans l'adaptation de ces barèmes, car l'inflation est déjà visible ; elle donne toutefois sa préférence à des mesures ciblées pour aider la population dans le besoin.

Politique sociale vs politique fiscale

La Conseillère d'Etat est d'avis que la politique sociale, qui a pour but la mise en œuvre de prestations sociales, doit être distinguée de la politique fiscale qui n'a pas de but social. Une députée reste dubitative quant au lien inexistant entre ceux politiques. En effet, le calcul du revenu déterminant unifié (RDU), qui permet de débloquent des prestations sociales, est, selon elle, identique à celui qui définit la charge fiscale du contribuable. Ces deux politiques sont dès lors imbriquées l'une dans l'autre. Il est précisé à la commission que le calcul du RDU se base en principe sur une donnée fiscale qui découle de la dernière décision de taxation, tout en sachant que dans l'année en cours les revenus peuvent être différents. Mais le calcul du RDU peut également se baser sur un calcul économique des revenus du bénéficiaire et la donnée fiscale n'est alors qu'une des données qui peut servir à son calcul.

Financement de la mesure

La motionnaire explique à la commission que le programme de législation du Conseil d'Etat envisage des baisses fiscales jusque 270 mios par année d'ici à 2028, sans pour autant indiquer comment ces dernières seront implémentées. Dès lors, le Conseil d'Etat pourrait arbitrer en se basant sur les différentes options à disposition, comme cette motion, qui n'est pas pérenne, ou d'autres textes.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 9 non, 5 oui et 0 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Epresses, le 19 décembre 2022.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*