

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

**Motion Marc Vuilleumier et consorts au nom Groupe EP - Enfin une solution
pour que les plus pauvres ne soient pas les seul.e.s à payer plus d'impôt !**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 21 mars 2024 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6 dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, 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, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, Ph. Jobin J.-F. Paillard et G. Zünd. Mme la députée S. Evéquoaz était excusée.

Ont participé à cette séance, M. le député M. Vuilleumier (motionnaire), Mme la Conseillère d'Etat V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), MM. F. Ghelfi, directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), M. P. Dériaz, directeur de la division taxation à l'Administration cantonale des impôts (ACI), P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire mentionne que, depuis 2020, les bénéficiaires de prestations complémentaires ne peuvent plus déduire un forfait de 2'200 fr. au titre de l'assurance maladie. Cette modification a induit une augmentation du revenu imposable et donc une augmentation de l'impôt à payer, pour environ 20 à 30'000 contribuables. Trois exemples sont cités dans la motion et laissent apparaître des augmentations très significatives, fluctuant entre + 44% et 96%, pour des personnes avec des revenus pourtant très modestes. La très légère augmentation de la déduction pour contribuable modeste acceptée en son temps par le Grand Conseil ne compense que très partiellement ce problème. Depuis, le Grand Conseil a adopté une baisse d'impôt pour les personnes physiques de 3,5% qui devrait même atteindre 5% par la suite. Ces baisses d'impôt bénéficient principalement aux contribuables aisé.e.s et à celles et ceux de la classe moyenne supérieure, avec comme paradoxe le fait que les seul.e.s contribuables qui paieront plus d'impôts seront celles et ceux qui sont de condition modeste. Cette motion propose la création d'une nouvelle déduction spécifique destinée aux personnes bénéficiant de prestations complémentaires AVS / AI et de rentes-ponts, afin que les contribuables concerné.e.s retrouvent leur situation fiscale de 2019.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION

Le directeur de l'ACI rappelle que l'ajout d'une nouvelle déduction doit être soit générale, soit sociale. Une déduction générale n'est pas possible, car elle repose sur une liste exhaustive des déductions cantonales autorisées, conformément à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Dès lors, il ne reste que l'option d'implémenter ou de remplacer une déduction dans le domaine social

qui doit tenir compte de la capacité contributive. Pour mémoire, le barème fiscal tient déjà compte du minimum vital et évite ainsi que l'Etat ne ponctionne des éléments insaisissables pour les contribuables. Deux déductions sociales peuvent se cumuler : la déduction sociale sur le logement, qui ne peut être revendiquée que jusqu'à un certain seuil de revenus, et la déduction pour contribuable modeste qui concerne près de 60% de la population (276'446 sur 463'075 contribuables) qui peut encore être augmentée.

La déduction proposée par la motion, continue le directeur de l'ACI, se recoupe avec celle pour contribuable modeste dont les principaux bénéficiaires sont essentiellement les contribuables touchant des prestations complémentaires AVS – AI qui ne sont pas imposables. Aménager une déduction spécifique pour cette catégorie de personnes provoquerait certainement un problème d'égalité de traitement, avec des effets de bord. L'avantage de la déduction pour contribuable modeste est d'impacter toutes les catégories de populations concernées, avec un revenu identique. Le directeur de l'ACI conclut son propos par diverses comparaisons intercantionales qui situent le canton de Vaud parmi ceux les plus généreux selon certains critères¹.

Le directeur général de la DGCS complète cette intervention par quelques données chiffrées des personnes concernées à domicile, datant de décembre 2023 (hors personnes en EMS dont la plupart ne paient pas d'impôt) : 13'000 allocataires de pensions complémentaires en âge AVS et 10'500 en âge AI.

4. DISCUSSION GENERALE

Données fiscales historiques

Interrogé sur l'historique, le directeur de l'ACI rappelle que l'augmentation de la déduction pour assurance maladie de 1'000 fr. (de 2'200 à 3'200 fr. au 1^{er} janvier 2020) a été suivie par la hausse de la déduction pour contribuables modestes également de 1'000 fr. (de 15'800 à 16'800 fr.). Il n'a pas en sa possession d'autres données chiffrées historiques, mais des augmentations successives ont eu lieu, également liées à l'indexation. Pour rappel, la déduction pour contribuable modeste est celle qui a le plus augmenté ces dernières années.

Effets de décisions prises par le Parlement

Une députée constate avec regret que l'implémentation de l'augmentation de 1'000 fr. de la déduction pour contribuable modeste (15'800 à 16'800 fr.) visant à corriger la suppression de la déduction pour l'assurance maladie ne répond pas aux attentes de la population concernée et les exemples cités par le motionnaire sont choquants. Dans ce contexte, elle comprend la démarche du motionnaire et s'interroge sur une augmentation de cette déduction de 2'200 fr. afin de rétablir l'équilibre de 2019 ou toute autre solution du gouvernement.

Un député constate également que le Grand Conseil ne trouve jamais la bonne solution à un problème qu'il a lui-même créé. Depuis trois ans, le Parlement est régulièrement saisi de cette problématique et est largement d'avis qu'il est inadmissible qu'un changement de pratique du droit fiscal aboutisse à une forte augmentation d'impôt pour une partie des contribuables les plus modestes du canton.

Il est toutefois rappelé que pour contrebalancer la suppression de la possibilité de déduire une prime d'assurance maladie pas payée car entièrement subventionnée, des hausses de déduction pour contribuable modeste ont été mise en place.

Le directeur de l'ACI rappelle que conformément au droit fédéral, il est normal de ne pouvoir déduire des primes que si elle elles sont effectivement payées ; la modification mise en place ne correspondait dès lors pas à un changement de pratique, mais à une harmonisation avec le droit supérieur.

Options de réponses et risques d'effets de bord

Des députés estiment que l'analyse de la problématique a déjà été faite, avec comme réponse l'augmentation de la déduction pour contribuable modeste. Divers textes à ce même sujet sont régulièrement traité par la COFIN et d'autres commissions. Un débat politique doit maintenant avoir lieu pour savoir si cette déduction

¹ Selon le calculateur de charge fiscale de la Confédération (AFC) : les montants bruts et concernent avant tout des personnes de conditions dépendantes (célibataires et mariés) avec un revenu de 15'000 fr. et 40'000 fr. Le canton de Vaud est au 1^{er} rang avec 15'000 fr., 2^e rang pour un revenu de 30'000 fr. et 4^e rang pour un revenu de 40'000 fr. ; s'agissant des couples mariés sans enfants, le canton de Vaud se classe au 1^{er} rang exæquo avec ceux de Bâle-Ville et des Grisons pour un revenu entre 15'000 fr. et 40'000 fr. (sans impôt perçu).

doit encore être augmentée ou pas, avec un risque d'effets de bord probable. L'autre option étant le dépôt d'une nouvelle motion pour changer de modèle.

Une députée estime qu'il faut s'attaquer au problème de base, soit l'augmentation des prestations complémentaires, car il est incompréhensible que le canton n'ait pas cette prestation à disposition des personnes concernées. Les chiffres cités dans les trois exemples prouvent bien la situation de grande précarité.

Marge de manœuvre du Conseil d'Etat et remise d'impôt

Selon le Directeur de l'ACI, la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est limitée au champ d'application légale en vigueur, tout en sachant qu'une remise d'impôt est toujours possible au cas par cas, pour autant que la gêne soit durable et touche au minimum vital.

Le motionnaire indique que son texte a été soumis à l'analyse de deux experts fiscaux qui estiment qu'une marge de manœuvre existe dans l'introduction d'une nouvelle déduction spécifique, en parallèle à la déduction pour contribuable modeste. S'agissant des remises d'impôts, elles sont quasiment toujours refusées et l'AVIVO² en a déjà fait l'expérience.

Vision politique du Conseil d'Etat et comparaison genevoise

Le motionnaire veut réparer l'injustice causée aux quelque 23'000 personnes qui doivent pouvoir retrouver leur situation de 2019. Quelle est la vision politique du Conseil d'Etat vaudois, car celui genevois a validé une déduction spéciale pour les bénéficiaires de rentes ?

La Conseillère d'Etat rappelle qu'il n'est pas possible de faire une déduction qui couvre deux fois les mêmes éléments. En l'occurrence, la déduction pour contribuable modeste actuellement appliquée couvre déjà la demande du motionnaire. Le Canton de Genève ne connaît pas une telle déduction, mais applique une déduction comparable que l'on pourrait nommer « déduction pour rentier ». S'agissant de la vision politique du Conseil d'Etat, il faut se référer au programme de législature qui a la volonté de soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes en allégeant l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Coût de l'application de la motion

Interpellée sur le coût de cette motion, la Conseillère d'Etat explique qu'il faudrait procéder à une opération visant à supprimer la déduction pour contribuable modeste et la recalculer avec celle pour rentiers. L'ACI est disposée à faire cette projection si intérêt de la part de la commission. Cette demande n'est pas suivie par la commission.

S'agissant de l'estimation des coûts, le directeur de l'ACI pense impossible d'augmenter la déduction pour contribuable modeste de manière à ne résoudre que ce problème spécifiquement, sans créer des effets de bord. Néanmoins, on peut estimer qu'une déduction supplémentaire de 100 fr. provoque une perte de recettes fiscales d'environ 3,5 mios. Avec une augmentation de 600 ou de 800 fr. la population bénéficiaire sera largement supérieure à celle visée par le motionnaire.

Un député reprend ces chiffres et calcule qu'une augmentation de déduction de 1'000 fr. correspondrait à un coût pour l'Etat de 35 mios.

Gains encaissés par l'Etat

Parallèlement au coût pour l'Etat de sa motion, le motionnaire serait intéressé à savoir combien cette nouvelle pratique fiscale a rapporté dans ses caisses. Si le directeur de l'ACI n'a pas cette information, un député l'estimerait à environ 10 mios (20'000 contribuables affectés à hauteur de fr. 500).

Nombre de bénéficiaires de la déduction pour contribuable modeste et risque d'arrosage fiscal

La Conseillère d'Etat rappelle qu'à l'heure actuelle 60% des contribuables répondent déjà à ce critère et s'interroge, à titre personnel, sur l'adéquation entre ce taux et la définition du terme « modeste » dans ce cas particulier.

² AVIVO : association de défense et de détente de tous les retraités.

Un député, impressionné par ce taux de 60%, voit dans le barème un levier intéressant à analyser. Un autre député estime que la proposition du motionnaire manque de précision quant aux bénéficiaires et que l'arrosage n'est pas une solution convaincante, citant un exemple comparable dans la dernière réforme de l'imposition des entreprises.

Le motionnaire ne défend pas une mesure arrosoir, mais au contraire une démarche ciblée uniquement sur les contribuables touchant des prestations complémentaires AVS – AI et de rentes-pont. La Conseillère d'Etat lui répond que si la déduction pour contribuable modeste était supprimée au profit de la contribution pour rentier voulue par la motion, l'apport serait effectivement plus ciblé. Mais augmenter uniquement la contribution pour contribuable modeste serait encore plus aléatoire (arrosage).

Validité et impact fiscal des trois exemples cités dans la motion

Certains députés interrogent la validité des exemples cités dans le cadre de la motion et leur mise à jour via l'application VaudTax 2023, alors que d'autres considèrent les situations décrites comme choquantes. Le motionnaire reconnaît que les chiffres cités ne sont pas actualisés à la situation de 2023.

Le Directeur de l'ACI ne remet pas en doute la véracité des cas évoqués par le motionnaire, mais, sans connaissance précise de chaque dossier (quid du loyer, p.ex.), une analyse plus poussée est impossible. La Conseillère d'Etat confirme que les exemples de la motion sont difficiles à vérifier, car chaque dossier fiscal est unique.

Le motionnaire n'est pas certain que ces trois cas aient été passés par l'application VaudTax 2023. Il n'en demeure pas moins que les exemples cités sont représentatifs de milliers de cas comparables. Cette population est écœurée de constater une telle inégalité de traitement.

La présidente indique que, si la commission souhaite une mise à jour des chiffres de la motion, les débats peuvent être reportés ; cette option n'est pas retenue.

Un député constate que le Conseil d'Etat a reçu cette motion en décembre 2023 et avait l'occasion d'étudier les exemples et de faire une analyse juridique fouillée, en évaluant notamment précisément l'impact financier de cette motion. Le député relève également que la motion ne propose pas une augmentation de la déduction pour contribuable modeste, mais uniquement l'introduction d'une nouvelle déduction spécifique et ciblée. Compte tenu de cette situation, la position du motionnaire est incontestable.

La Conseillère d'Etat réitère son argumentation en forme de conclusion :

- Il n'appartient pas au Conseil d'Etat ou à son administration de corriger des exemples cités dans une intervention parlementaire. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas modifiables, car des informations cruciales manquent (état civil, avec / sans enfant, montant du loyer, frais médicaux, etc.).
- Une explication claire a été donnée sur les deux options possibles (déductions générales et sociales), mais si la commission souhaite que l'administration fasse le calcul en échangeant les deux déductions (contribuables modestes vs rentiers) ; l'option de la simulation a été proposée, mais non retenue.
- La proposition du motionnaire touche le domaine social et est déjà couverte par une déduction existante ; ces deux déductions ne peuvent pas se superposer.
- Les propositions faites par l'administration sont soit un changement de barème (qui ne correspond pas au but de la motion), soit une augmentation de la déduction pour contribuable modeste (en sachant que 60% des contribuables en bénéficient déjà, en tout ou partie).

Principaux arguments des commissaires de la majorité de la commission

Divers textes ont déjà été déposés à ce sujet et traités par le Grand Conseil. Le Parlement a pris une décision, soit de supprimer la possibilité de déduction de prime d'assurance maladie alors que celle-ci n'était pas effectivement payée mais subventionnée. Il n'y a pas lieu de revenir périodiquement sur cette décision qui a supprimé d'ailleurs une procédure douteuse sur le plan légal. Les commissaires insistent sur le fait qu'on ne peut pas déduire un montant qui n'est pas réellement payé mais subventionné par l'Etat. Les effets de bord ainsi que les effets d'arrosage induits par cette motion sont trop importants et sont un risque non négligeable à prendre en considération. D'autres solutions existent et ont été discutées en commission mais ne font pas l'objet de cette motion qui n'est donc pas le bon texte.

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 8 non, 6 oui et 0 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Epesses, le 19 avril 2024, Florence Gross.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*