

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

**Motion Hadrien Buclin et consorts - Une juste imposition des dividendes plutôt que des mesures
d'austérité**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 11 septembre 2025 à la salle du Bicentenaire, place 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 S. Aschwanden, A. Berthoud, H. Buclin (motionnaire), A. Démétriadès, J. Desmeules, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton et T. Schenker.

Ont participé à cette séance, Mme la conseillère d'Etat, Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS), M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) ainsi que Mme D. Yerly, juriste à la Direction générale de la fiscalité (DGF).

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Des mesures d'économie sont prises tant dans les services publics que parapublics et provoquent des effets délétères, notamment dans les pôles santé régionaux, dans les crèches et garderies ou encore pour le personnel de nettoyage des gymnases, etc. Dans ces circonstances, il serait injuste de faire porter le poids du rétablissement de l'équilibre budgétaire exclusivement sur les services publics, parapublics et sur leurs salariés, impliquant une dégradation des conditions de travail. Il est dès lors urgent de réfléchir à de nouvelles recettes qui pourraient contribuer au rétablissement de l'équilibre budgétaire et ainsi atténuer les mesures d'économie dans les services concernés.

Dans le Canton de Vaud, un abattement fiscal entre 30 et 40% est appliqué sur les dividendes des actionnaires qui possèdent plus de 10% d'une entreprise (participation qualifiée). Ce mécanisme fiscal est injuste parce que les revenus du travail et les salariés ne bénéficient pas d'un tel privilège. La suppression ou au minimum la réduction de cet abattement serait une bonne manière de dégager des recettes fiscales supplémentaires. Cette démarche serait d'autant plus légitime que les propriétaires d'entreprises ont bénéficié d'augmentations soutenues des dividendes ces dernières années. Les dividendes en Suisse ont atteint en 2024 un montant record de 64 mrds pour les seules entreprises cotées en bourse. On peut également ajouter que les propriétaires d'entreprises dans le canton de Vaud en particulier ont bénéficié indirectement de la baisse de l'impôt sur le bénéfice (22% il y a quelques années, puis 13,8% pour arriver à 15%).

Mettre à contribution davantage les actionnaires au niveau fiscal permettrait aussi de réduire quelque peu les inégalités de fortune entre les détenteurs de capitaux et la population laborieuse qui ne possède pas d'entreprise, puisque ces inégalités ont fortement progressé ces dernières années. Selon les statistiques de l'Administration fédérale entre le milieu des années 70 et 2018, la part de fortune du 1% des contribuables les plus riches est passée de 30 à 42% de la fortune du pays, sous forme de capitaux ou d'actions d'entreprises. Ces niveaux

d'inégalité sont légèrement supérieurs à ceux constatés aux Etats-Unis et classent la Suisse parmi les pays les plus inégalitaires du monde du point de vue de la détention des richesses. C'est un argument supplémentaire pour aussi demander un effort aux actionnaires dans l'établissement de l'équilibre budgétaire au niveau cantonal.

Afin de parer un argument qui sera très certainement élevé contre ce texte, il faut préciser que seules les entreprises d'une certaine taille sont concernées et non pas les petites entreprises avec quelques collaborateurs (boulangerie, fleuristes, bureaux de graphistes, etc.).

Le motionnaire espère un accueil favorable à son texte et est ouvert à une prise en considération partielle qui pourrait faire remonter le taux d'imposition à 80% comme dans le Canton de Bâle-Ville. Cet exercice serait une contribution au rétablissement de l'équilibre financier en tenant compte des enjeux de justice fiscale et sociale, en ne faisant pas porter uniquement le poids de ce rétablissement de l'équilibre budgétaire aux couches laborieuses du service public qui risquent d'être frappées par les mesures d'économie.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat relève que cette motion demande l'abrogation de l'actuelle imposition partielle du dividende et, subsidiairement, propose une augmentation du taux d'imposition sur les dividendes de participations qualifiées. L'abrogation de l'imposition partielle est impossible. En effet, depuis 2019, l'imposition partielle est devenue contraignante pour les Cantons, car harmonisée au niveau du droit fédéral. Ce dernier fixe qu'au moins 50% des revenus avec des participations qualifiées (détention de droit de participation d'au moins 10%) doivent être imposés à l'impôt sur revenu. La seule compétence laissée aux Cantons en la matière est de prévoir une imposition plus élevée que la limite des 50%, mais toujours partielle. Dès lors, la demande de la motion est impossible et la marge de manœuvre inexistante, sauf au niveau du pourcentage.

4. DISCUSSION GENERALE

Motion déjà déposée

Un député relève que le même texte a déjà été déposé devant la COFIN il y a quelques années. Le motionnaire confirme que son texte a effectivement déjà été déposé lors de la législature précédente et avait été refusée par le Grand Conseil. Il faut toutefois admettre que la situation financière cantonale n'est plus la même, avec, à l'époque l'enregistrement régulier d'excédents oscillants entre CHF 300 et 400 millions. Ce changement de paradigme justifie de revenir avec une telle proposition. Un second député insiste sur le fait qu'en 2017, quand l'économie cantonale se portait bien, il était compréhensible de ne pas toucher à ces seuils. Au vu de la situation actuelle, il ne semble pas totalement inconcevable de demander à chacun de faire un effort qui pourrait être moindre si les bénéfices venaient à être plus limités.

Imposition partielle

Le motionnaire conteste le positionnement de la conseillère d'Etat, car son texte demande d'augmenter l'imposition des dividendes pour les participations qualifiées. Dans l'absolu, il serait possible d'imaginer un taux à 99,9% qui maintiendrait une imposition partielle. La conseillère d'Etat prend acte que le motionnaire ne demande pas la suppression de cette imposition partielle, même si son texte l'indique. Cet élément étant évacué, il reste la question de l'imposition partielle en termes de pourcentage, sachant que le seuil des 50% de rendement de ces participations qualifiées est un minimum. Pour rappel, les taux appliqués par le Canton de Vaud, pour les personnes qui possèdent plus de 10% de participation, sont de 70% pour la participation dans la fortune privée et de 60% pour la participation dans la fortune commerciale. Péjorer cet aspect ne permettra pas de faire rentrer des recettes fiscales supplémentaires, bien au contraire. Tenant compte de cet échange et afin d'éviter toute mauvaise interprétation dans le débat au plénum quant au problème de compatibilité avec la LHID, le motionnaire précise la portée exacte de la modification de l'abattement fiscal en précisant le contenu de la motion « *La présente motion propose donc de ~~supprimer~~ réduire cet abattement fiscal, afin de remédier à cette inégalité de traitement entre revenu du travail et revenu du capital, ce qui permettrait d'améliorer la situation financière de l'Etat. Les recettes supplémentaires pourraient, selon nos estimations, se chiffrer à plus de 100 millions par an en cas de forte réduction ~~suppression totale~~ de l'abattement fiscal sur les dividendes...* ».

Situation difficile pour les entreprises / seuil de détention de 10%

La conseillère d'Etat indique que la situation du Canton est aujourd'hui extrêmement difficile, pas uniquement sur le plan financier, mais également sous l'angle économique pour les entreprises (droits de douane américains, franc fort, imposition minimale GLOBE, etc.). Il faut dès lors chercher à maintenir des conditions cadre favorables aux entreprises tant au niveau du pays que du canton, avec en plus de forts risques de délocalisation ; ce constat est également partagé par la Banque cantonale vaudoise. La conseillère d'Etat rappelle en outre qu'il faut une détention d'au moins 10% du capital action ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une coopérative. Les PME peuvent dès lors être concernées par ce seuil, mais moins les grandes multinationales. A titre d'exemple, l'UBS possède CHF 101 mrds de capitalisation et la cote de 10% représenterait un actionnaire au bénéfice d'un portefeuille de 10,1 mrds. Il faut dès lors, selon elle, relativiser les typologies d'entreprises concernées. Un député doute qu'un grand nombre d'entreprises cotées ait des actionnaires qui détiennent 10% de leur capital.

Imposition sur le revenu : le Canton de Vaud est parmi les plus élevés

S'agissant de l'imposition sur le revenu dans la perspective d'une comparaison intercantonale de la charge fiscale, la conseillère d'Etat rappelle que le Canton de Vaud fait partie, en fonction de la typologie de contribuable et de revenu, des Cantons pratiquant une fiscalité élevée. Dès lors, il n'est pas d'actualité de péjorer sa compétitivité et son attractivité, sachant que certains autres (Zürich, Berne ou encore les Grisons) utilisent leur marge de manœuvre complète, autorisée par la loi fédérale¹, en imposant les participations qualifiées à hauteur du minimum légal fédéral de 50% et en restant à 50%, tant pour la participation dans les fortunes privée que commerciales. Sans parler des autres Cantons, comme Zoug, Argovie, Lucerne, Valais ou encore Neuchâtel qui appliquent des taux plus favorables que ceux vaudois ; l'exemple du Canton de Bâle-Ville n'est pas à suivre, selon la conseillère d'Etat. Pour le motionnaire, s'agissant de la comparaison intercantonale, l'exercice doit être pondéré, car si le Canton de Zürich est fiscalement plus bas dans ce profil d'impôt, il faut rappeler que son taux d'imposition sur le bénéfice est à 19,6% contre 13,8% pour le Canton de Vaud. La fiscalité des entreprises ou des propriétaires d'entreprises porte sur plusieurs profils d'impôt et pas exclusivement sur cet abattement. Le Canton de Vaud garderait ainsi d'autres avantages, notamment un taux particulièrement bas sur le bénéfice des entreprises. La conseillère d'Etat mentionne que, selon les statistiques de 2021, les revenus imposables au-delà de CHF 150 000 représentent 7,3% des contribuables qui payent le 41,3% de l'impôt sur le revenu. Il est donc inexact de prétendre que les contribuables qui gagnent de l'argent ne paient pas d'impôt sur le revenu. Le Canton de Vaud est parmi les trois derniers Cantons suisses par rapport à l'imposition sur le revenu de ce type de contribuables.

Entreprises concernées par la motion

La conseillère d'Etat relève que les sociétés concernées ne sont pas uniquement de grandes structures, éventuellement cotées en bourse. En effet, une société de charpentiers, fondée en société anonyme, qui performe bien et dont le propriétaire se verse un salaire et touche des dividendes, peut également être concernée. Le critère évoqué de la taille de l'entreprise n'est pas totalement réel. Selon elle, il est nécessaire que les grandes sociétés restent en Suisse, de même que les personnes qui les détiennent, car, même si le motionnaire y voit des inégalités qui se creusent entre contribuables, cette catégorie est celle qui, en proportion, verse le plus d'impôt sur le revenu. Un autre député prend note que, globalement, environ 4'000 contribuables sont concernés, mais que la ventilation n'est pas disponible.

Capacité de mobilité des entreprises / historique du taux d'imposition

Un député constate que la capacité de mobilité de ces contribuables est indéniable. Il faut éviter à tout prix de devenir le Canton le plus cher de Suisse et tout faire pour garder ces citoyens. Vu de manière globale, il estime qu'une baisse d'impôt, avec un barème correct, amène de l'impôt et l'inverse risque de provoquer une perte de substance fiscale. Le motionnaire commente cet argument récurrent du risque lié à la mobilité des

¹ art. 7 al. 1 in fine LHID : détention des participations qualifiées dans la fortune privée ; art. 8 al. 2 quinièmes LHID : détention des participations qualifiées dans la fortune commerciale. Le droit fédéral fixe qu'au moins 50% des rendements de ces participations qualifiées (détention d'au moins 10% des droits de participation) doivent être imposés à l'impôt sur le revenu, les cantons pouvant prévoir dans leurs législations respectives une imposition plus élevée.

contribuables ou des entreprises et relève que le Conseil d'État avait estimé à l'époque que l'abattement pouvait être moins élevé (75% d'imposition) et que c'est le Grand Conseil qui avait choisi une voie plus favorable aux actionnaires. Dans le cadre de l'EMPD sur le projet de budget qui avait instauré les mesures de la loi sur les impôts (LI) en la matière, la juriste de la DGF confirme que le Conseil d'État avait proposé deux fois 75% / 75% et la COFIN avait amendé le projet pour arriver à la solution de 70% / 60% qui est celle actuellement en vigueur. Un autre député remarque que, selon les statistiques, le nombre de contribuables, entre 2005 et 2021, qui ont un revenu imposable de plus de 500'000 frs a doublé, dans le Canton de Vaud, alors que le nombre total de contribuables a augmenté d'à peu près un tiers. Une accumulation de revenus est objectivement constatée, selon lui, et doit être reconnue, sachant que la fuite des hauts revenus est évoquée depuis plusieurs années, sans se concrétiser réellement.

Succession des entreprises

Un député tient à rappeler que le prélèvement de la substance par les dividendes est un moyen de rendre l'entreprise achetable par ses cadres ou d'autres nouvelles personnes qui vont continuer à créer de la valeur et des emplois. Lors d'une transmission d'une PME, il est ainsi pratique que le chef d'entreprise puisse prendre une partie de sa substance pour garantir sa succession dans des PME qui peuvent connaître une certaine volatilité.

Estimation des gains possibles

Deux députés relèvent que la motion mentionne de potentielles recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de CHF 100 mios. Le Conseil d'Etat a-t-il fait une estimation de gain possible de cet abattement ? Ce calcul pourrait être fourni par rapport à l'abattement complet, même si illégal, ou à défaut sur un abattement théorique de 99,9%. La conseillère d'Etat rappelle que le Canton qui applique le taux le plus élevé est Bâle-Ville avec deux fois 80%. Des projections sont possibles et en reprenant ces valeurs de 80%, les recettes supplémentaires seraient de l'ordre de CHF 33 mios. Un autre député conteste ces prévisions de gains en passant à 80%, car les contribuables vont partir. Ces personnes sont importantes dans le tissu social et leurs contributions participent à la solidarité, en payant des impôts, de l'AVS, etc. Un troisième député estime que ce gain potentiel en cas de rapprochement avec les taux bâlois ne pèse pas lourd face au risque de perte d'attractivité.

Attente des entreprises et craintes de délocalisation

Dans une période de taxes douanières à 39%, un député indique que le retour des PME actives dans l'industrie, et par effet de capillarité de leurs sous-traitants dans les régions, est une perte de confiance dans le monde politique, surtout au niveau fédéral. Ces acteurs économiques, au-delà d'un changement de taxes douanières, souhaitent des actions sur les conditions-cadre dans les cantons, voire même au niveau de la Confédération. Une désindustrialisation est à craindre dans le Canton, car ces entreprises transfèrent leur main-d'œuvre dans d'autres pays, si elles y possèdent une succursale. Même si les taux évoluent favorablement par la suite, la machine de production ne sera pas rapatriée, car les entreprises se seront rendu compte que le coût de la main-d'œuvre est moins cher, sans parler des startups qui sont en train de toutes partir aux Etats-Unis ou d'autres qui se sont installées dans le canton de Fribourg. La situation cantonale est tendue, mais le signal porté par cette motion est la porte ouverte au départ. Ce discours a certes été souvent tenu, mais la résilience économique dont faisaient preuve ces entreprises est finie. Il faut être vigilant, car les attaques à l'encontre des contribuables ont de réelles conséquences en termes de recettes fiscales encaissées, avec des départs concrets. Un autre député est d'avis qu'au vu du contexte politique et les taxes infligées à l'économie, il faut plutôt chercher à trouver une attractivité, voire même l'améliorer, mais au minimum, la maintenir. La conseillère d'Etat confirme que la situation des entreprises est difficile et que celles-ci ont des attentes du monde politique. Elles lui ont fait part de leur souhait de rester dans le canton, mais indiquent assez clairement que leur prochain développement se ferait plutôt en France, en Allemagne, aux États-Unis, etc. En effet, l'effet cumulé du franc fort et des taxes douanières devient insupportable, même en optimisant certains paramètres.

Signaux donnés par cette motion

Malgré sa nature plutôt positive, un premier député estime que les signaux économiques actuels ne sont pas très bons, notamment dans le domaine de la mécanique, de l'horlogerie, etc. Selon lui, le Canton de Vaud a la chance d'avoir un tissu économique fait de sociétés multinationales et d'entreprises indépendantes et cette structure doit absolument être maintenue dans son ensemble. Un second député partage cet avis et constate que, dans sa région, plusieurs entreprises sont familiales et font vivre un grand nombre de personnes. Des

entreprises peuvent vendre leurs productions à d'autres entreprises qui créent des bénéfices et qui participent à la solidarité cantonale. De manière incompréhensible, cette motion vise à défaire ce mécanisme vertueux. Un autre député constate que la notion de risque entrepreneurial n'est pas prise en compte.

Versements de dividendes

Un député estime que ce débat pourrait laisser penser que les entreprises ne vont pas dégager de bénéfices ces prochaines années. Or, pour pouvoir distribuer des dividendes, il faut dégager un bénéfice et l'effet de cette modification sur le tissu économique n'est pas visible à court terme. Le motionnaire est d'avis qu'une entreprise souffrant des taxes douanières américaines ne va pas, ou peu, verser de dividendes, et ne serait pas concernée par l'augmentation proposée ici. Par définition, les entreprises qui versent des dividendes sont des entreprises économiquement solides. Un député revient sur le fait qu'aucun dividende ne peut être versé en cas d'absence de bénéfice. Dans certaines entreprises, la logique de bénéfice passera par une réduction de la main-d'œuvre ou une délocalisation des moyens de production. Pour avoir du cash, certains sous-traitants vont devoir restructurer, comme cela a été le cas durant les différentes crises traversées, en optimisant leur fonctionnement et en diminuant leurs coûts. Dans son environnement professionnel, il constate qu'un grand nombre d'entreprises a déjà déplacé ses productions ailleurs, avec des pertes d'emplois sèches. Le fait de faire du bénéfice pour une entreprise n'est pas synonyme de bonne santé économique. Au lieu de parler d'argent, il faudrait plutôt parler d'emplois, car ceux-ci sont directement touchés par la désindustrialisation.

Solidarité nécessaire

Pour le motionnaire, le fait de refuser catégoriquement d'envisager une hausse, même modeste, de ce profil d'impôt, revient à faire peser le poids du rétablissement de l'équilibre financier exclusivement sur des catégories de contribuables plus modestes. La répartition de l'effort est ainsi déséquilibrée et, au lieu d'être portée par différentes tranches de population, ne concerne que les salariés du service public qui supportent tout l'effort à fournir. Il est déçu de ne pas entrevoir la moindre ouverture pour un effort de quelques pourcents de la part des propriétaires d'entreprises, avec des participations importantes. Si on ne parle pas d'UBS, d'autres entreprises familiales sont d'une taille respectable et pourraient supporter une ponction fiscale supplémentaire. Une députée estime que ce type d'imposition permet de garantir une égalité de traitement, car l'ensemble des entreprises ne va pas être touché par les taxes douanières de 39%. De plus, certaines entreprises sont susceptibles d'être impactées par GLOBE alors que d'autres pas. Dans ces circonstances, les entreprises doivent pouvoir bénéficier de certaines aides, mais également participer à l'effort économique, y compris sur la redistribution, afin d'identifier les bénéficiaires. Cette hausse de taxation fiscale permettra de veiller à une plus grande équité, sachant que, pour la situation financière du Canton, les coupes budgétaires ne sont pas la seule solution et que l'augmentation des revenus doit également être considérée. De manière générale, un autre député ne voit pas de raison de taxer différemment les revenus du travail de ceux du capital. La raison invoquée pour appliquer une taxation partielle pour les dividendes est d'éviter une double imposition avec l'impôt sur le bénéfice, puisque les revenus des dividendes sont issus d'un bénéfice qui a déjà été taxé. Par cette imposition partielle, le système vise ainsi à taxer globalement de manière similaire un revenu du travail par rapport à un revenu du capital, taxé d'abord sur le bénéfice, puis partiellement sur le revenu via les dividendes. Or, depuis la mise en place de cette taxation partielle, l'impôt sur le bénéfice a substantiellement baissé. Si l'impôt sur le bénéfice a baissé, mais que ces taux partiels sont restés identiques, il en résulte une incitation pour le chemin qui passe par l'impôt sur le bénéfice et ensuite les dividendes. Cela justifie l'augmentation des taux proposés par la motion, car sans cela, on encouragerait les entrepreneurs à choisir de se verser moins de salaires pour se verser plutôt un dividende.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 8 non, 6 oui et 1 abstention

Un rapport de minorité est annoncé.

Epresses, le 9 octobre 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*