Bureau d'information et de communication

Rue de la Barre 2
1014 Lausanne

COMMUNIQUÉ DU CONSEIL D'ETAT

Bouclier fiscal

Le Conseil d'État présente son rapport et propose le rejet de la motion demandant une Commission d'enquête parlementaire

Le Conseil d'État a transmis ce jour au Grand Conseil son rapport concernant l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur l'application du bouclier fiscal depuis son introduction dans le canton en 2009. L'expert indépendant mandaté par le Gouvernement, M. François Paychère, ayant répondu aux questions mentionnées dans son mandat et établi un historique le plus complet possible du bouclier fiscal, le Conseil d'État estime que la mise en place d'une CEP n'apporterait pas d'éléments supplémentaires. Le Conseil d'État met en place plusieurs mesures d'amélioration de gouvernance et d'organisation à la Direction générale de la fiscalité (DGF). Comme il s'y était engagé, le Conseil d'État rend publique l'intégralité des faits liés à l'application du bouclier fiscal depuis 2009 en mettant en ligne sur www.vd.ch/bouclier-fiscal les différents rapports et pièces annexes.

La présidente du Conseil d'État, Christelle Luisier Brodard, le vice-président du Conseil d'État, Frédéric Borloz, et la conseillère d'État en charge des institutions, Nuria Gorrite, ont présenté ce jour les conclusions du rapport au Grand Conseil concernant l'institution d'une CEP sur l'application du bouclier fiscal dans le canton. Ce rapport s'appuie notamment sur celui de l'expert externe mandaté par le Conseil d'État, M. François Paychère qui en a également présenté les conclusions.

Le Conseil d'État déterminé à établir les faits

Déterminé à établir l'entier des faits retraçant l'historique de l'application du bouclier fiscal depuis son introduction en 2009, le Conseil d'État a tout d'abord chargé la Chancellerie d'État, fin mars 2025 de rassembler l'ensemble des documents y relatifs. Ensuite, le Gouvernement a mandaté, au début du mois de juin, M. François Paychère, afin d'établir les faits en toute indépendance. M. Paychère a auditionné les protagonistes du dossier, réuni une importante documentation et rédigé un rapport qui apporte des réponses aux questions que lui a posées le Conseil d'État dans le cadre de son mandat.

L’ensemble des travaux engagés permet au Gouvernement de disposer aujourd’hui d’un historique le plus complet possible du bouclier fiscal introduit en 2009 et dont les dispositions ont été révisées à trois reprises, en 2017, 2021 puis en 2024.

Une pratique non conforme au texte de loi entre 2009 et 2021

Il ressort de ces travaux que la routine de calcul du bouclier mise en place en 2009 correspondait bien à l'intention de ses auteurs, mais n'était pas conforme au texte de la loi. Aucune volonté de nuire aux intérêts de l'Etat n'a été constatée. Dans l'esprit des personnes qui l'ont instituée, cette routine était la mieux à même de répondre aux objectifs du bouclier, qui étaient d'éviter une imposition confiscatoire et d'éviter le départ de contribuables importants au motif que leur charge fiscale était trop lourde.

La non-conformité de cette routine au texte de loi a été signalée à la direction l’ACI en 2011, puis en 2015, à la faveur d’un changement de direction. Tant en 2011 qu’en 2015, aucune mesure n’a été prise pour corriger cet écart. Le chef du Département des finances a indiqué n'avoir été informé de cette problématique qu'en 2019. Il a alors affiché sa volonté de réformer le bouclier dans le cadre d'un paquet de mesures fiscales, présenté au Conseil d’Etat fin 2021. Le Gouvernement n'a pas eu connaissance de ce dossier auparavant.

Modifications légales de 2021 à 2024

La révision du bouclier fiscal en 2021 a eu des effets importants. A compter de 2023, plusieurs contribuables se sont plaints de leur traitement fiscal selon la nouvelle pratique. Leurs demandes ont été relayées par les milieux économiques, qui souhaitaient un changement de pratique sans modification légale. Après avoir étudié le dossier, le Conseil d'Etat a décidé, en toute transparence, de soumettre un nouveau projet de loi au Grand Conseil en 2024, projet consistant à revenir à la pratique antérieure à 2022. Cette nouvelle loi, votée en décembre 2024, n'est pas encore en vigueur, son sort étant pour l'heure lié à celui de l'initiative populaire « Baisses d'impôts pour tous ».

Des conséquences impossibles à chiffrer

Le Conseil d’État présente un aperçu chiffré de la politique du bouclier. Issu des recherches menées en interne, il permet de délimiter son périmètre en regard de l’ensemble de la fiscalité sur le revenu et la fortune. Selon les années et les systèmes qui ont prévalu (révisions entrées en vigueur en 2017 et en 2021), il concerne entre 1000 et 4000 contribuables, soit entre 0,2 et 0,8% de l’ensemble des contribuables. Les revenus générés représentent entre 151 et 299 millions ce qui représente 3 à 5% du total des impôts sur les personnes physiques qui se situent entre 4.8 et 6.3 milliards. L’effet financier du bouclier réduit ces revenus de 40 à 80 millions de francs selon les années. Cela représente environ 1% des recettes totales de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune. Il est en revanche impossible de chiffrer les conséquences de l'application de la routine de calcul contraire au texte légal durant les années 2009 à 2021, car cela impliquerait de revoir l'ensemble des taxations pour l'entier de la période, et qu'on ne pourrait garantir que les contribuables au bénéfice du bouclier seraient demeurés sur sol vaudois ou que d’autres seraient venus s’y installer si un système moins favorable leur avait été appliqué. Enfin, l'augmentation des recettes fiscales constatée en 2022 est due autant à la modification de la routine de calcul qu'à la suppression de l'abattement sur les participations qualifiées,

nouveauté introduite par la loi de 2021.

Dysfonctionnement identifié, mesures immédiates

Un tel dysfonctionnement n'aurait pas dû se produire. Dès qu'elle a décelé la non-conformité de la pratique au texte de loi, l'ACI aurait dû proposer à l'autorité politique de modifier cette dernière si elle entendait maintenir sa routine. Le statu quo n'était en revanche pas une option. Le Conseil d'État prend des mesures tant au niveau de la gouvernance qu'au niveau organisationnel de la DGF.

Le Conseil d'État entend ainsi faire auditer la conformité des routines de taxation aux dispositions légales en vigueur, soit par le Contrôle cantonal des finances (CCF), soit par un expert externe. Il demandera également au CCF d'auditer le système de contrôle interne de la DGF de manière à s'assurer que celui-ci soit conforme aux standards définis en la matière, si ce n'est pas le cas, le système sera renforcé en conséquence.

De plus, les flux d'informations au sein de la DGF et avec l'autorité politique seront revus et renforcés, alors qu'un audit organisationnel sera lancé par le Département en charge des finances. Celui-ci veillera par ailleurs à ce que les révisions légales en lien avec la fiscalité soient claires et transparentes, de manière que leurs enjeux soient compréhensibles pour le Grand Conseil, les professionnels et la population en cas de scrutin.

Ces mesures seront mises en œuvre rapidement. Une partie d'entre elles devront être instituées par la personne qui sera prochainement désignée à la tête de la DGF. Le Conseil d'Etat sait pouvoir compter sur des collaboratrices et collaborateurs dévoués à leur métier. Le Conseil d'État fera rapport au Grand Conseil des mesures prises, une première fois dans le cadre du rapport de gestion 2025, puis plus spécifiquement à la fin de l'année 2026.

Tout en faisant part de sa pleine et entière volonté de collaborer avec les Commissions de surveillance du Grand Conseil dans le cadre de leurs attributions pour la recherche de pistes d'amélioration, comme il le fait pour l'ensemble de ses services, le Conseil d'État propose au Grand Conseil de rejeter l'institution d'une CEP. En effet, les faits ayant été établis et des mesures déjà décidées par le Gouvernement, ce dernier estime qu'une CEP ne pourra pas amener d'autres éléments factuels d'importance que ceux déjà mis au jour par les différentes actions entreprises et les rapports rendus publics.

Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud

Lausanne, le 26 août 2025

RENSEIGNEMENTS POUR LA PRESSE UNIQUEMENT

DFTS, Christelle Luisier Brodard, présidente du Conseil d’Etat, 021 316 45 14
DEF, Frédéric Borloz, vice-président du Conseil d'Etat, 021 316 30 65
DICIRH, Nuria Gorrite, conseillère d'Etat, 021 316 70 01

LIEN(S)

Historique, rapports et pièces jointes

TÉLÉCHARGEMENT(S)