



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 206-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.275

Déposée le : 13.09.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Rashiti (Gerolfingen, UDC) (porte-parole)
Köpfli (Bern, PVL)
Pauli (Nidau, PLR)
Kullmann (Thun, UDF)
Kohli (Wabern, Le Centre)
Schneider (Biel/Bienne, UDC)
Ochsenbein (Bévilard, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 166/2024 du 21 février 2024
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

« Progression à chaud » : ajustement annuel des limites des tranches d'imposition en fonction de la croissance du salaire nominal

Le Conseil-exécutif est chargé d'instaurer un mécanisme d'ajustement annuel indexé : nous proposons que les limites des tranches d'imposition soient ajustées proportionnellement à la croissance du salaire nominal.

Développement :

Introduction à la problématique de la non-prise en considération de la « progression à chaud » dans le système fiscal

Le système fiscal actuel, conçu pour être équitable et progressif, présente néanmoins une lacune importante : l'absence de prise en compte de la « progression à chaud ». Cette dynamique fiscale se produit lorsque les salaires augmentent en raison de l'inflation ou d'une légère croissance économique, entraînant automatiquement une hausse des impôts pour les citoyennes et citoyens. Le résultat est que de nombreux ménages se retrouvent dans des tranches d'imposition plus élevées et se voient privés d'une augmentation réelle de leur pouvoir d'achat.

Conséquences sociales et économiques

La non-prise en compte de la « progression à chaud » a des répercussions profondes sur l'ensemble de la population. Elle affecte non seulement le pouvoir d'achat des citoyennes et citoyens, mais contribue également à renforcer les inégalités sociales et économiques. En effet, les ménages à revenu moyen et faible sont souvent les plus touchés, car ils se retrouvent dans des tranches d'imposition plus élevées sans avoir les moyens de faire face à cette charge fiscale accrue.

Implications pour la transparence et l'équité fiscale

L'absence de mesures pour atténuer la « progression à chaud » compromet également la transparence et l'équité du système fiscal. Les citoyennes et citoyens peuvent se sentir injustement pénalisés, ce qui peut à son tour éroder la confiance dans les institutions fiscales et gouvernementales.

Nécessité d'une réforme

Il est donc nécessaire de prendre des mesures pour atténuer cet effet indésirable et rétablir l'équité et la transparence dans le système fiscal. Une telle réforme serait non seulement bénéfique pour les citoyennes et citoyens, mais renforcerait également la légitimité et l'efficacité du système fiscal dans son ensemble.

Nous vous prions de bien vouloir prendre cette demande en considération afin de soutenir le pouvoir d'achat et l'économie à long terme.

Réponse du Conseil-exécutif

L'initiative vise à modifier la loi sur les impôts afin que les paliers du barème de l'impôt sur le revenu soient ajustés chaque année proportionnellement à la croissance du salaire nominal. Actuellement, ces ajustements sont effectués en fonction de l'inflation, un mécanisme connu sous le nom de « compensation des effets de la progression à froid ».

L'évolution des trois indicateurs économiques clés depuis 1993, à savoir les salaires nominaux, les salaires réels et les prix à la consommation, est présentée en annexe :¹

- L'indice des salaires nominaux (ligne en vert clair) reflète l'évolution concrète et en valeur des salaires dans les secteurs observés sur la période étudiée.
- L'indice des prix à la consommation (ligne orange) indique le taux d'inflation ou, autrement dit, la dévaluation monétaire, traduisant le fait qu'une même somme d'argent permet d'acheter moins de biens et services.
- L'indice des salaires réels (barres en vert foncé) montre comment les salaires nominaux évoluent une fois l'inflation prise en compte.

L'évolution de ces trois indicateurs démontre que la variation nominale des salaires, sans ajustement pour l'inflation, offre une perspective limitée sur l'évolution de la performance économique. C'est seulement à travers l'évolution réelle des salaires, ajustée en fonction de l'inflation, que l'on peut véritablement saisir les variations du pouvoir d'achat. Ainsi, en 1993, malgré une augmentation nominale des salaires, le pouvoir d'achat a diminué du fait d'une inflation élevée. À l'opposé, en 2009, le pouvoir d'achat a connu une hausse supérieure à celle des salaires nominaux, grâce à un contexte d'inflation négative.

¹ Cf. à ce sujet le communiqué de presse du 24.4.2023 de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et le PDF en lien : [Hausse des salaires nominaux de 0,9% en 2022 et baisse des salaires réels de 1,9% - Évolution des salaires en 2022 | Communiqué de presse | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#).

Dans le cadre d'un barème progressif de l'impôt sur le revenu, les augmentations de revenu entraînent une majoration fiscale à la fois en termes absolus et en termes de pourcentage.² On désigne par « progression réelle » ou « progression à chaud » le phénomène selon lequel une hausse des revenus *réels* se traduit par une augmentation de la charge fiscale, non seulement en valeur absolue mais également en pourcentage, du fait du passage à un palier d'imposition supérieur. À l'inverse, la « progression à froid » désigne l'effet par lequel la part de l'augmentation salariale *due à l'inflation* entraîne une hausse proportionnelle de la charge fiscale.³

Le dispositif d'ajustement face à l'inflation doit garantir que les revalorisations salariales, exclusivement destinées à neutraliser les effets de l'inflation sans pour autant amplifier le pouvoir d'achat, ne se traduisent pas par une augmentation relative de la charge fiscale. Dans l'exemple illustré par le graphique en annexe, seule les valeurs représentées par les barres en vert foncé devraient conduire à une progression fiscale accrue, et non celles indiquées par la ligne orange. Cette mesure est connue sous le nom de *compensation* des effets de la progression à froid. Au 1^{er} janvier 2023, tous les cantons ont introduit une telle compensation, au moins dans le cadre de l'impôt sur le revenu.⁴ De même, la plupart des pays européens ajustent leurs taux d'imposition en fonction de l'inflation plutôt qu'en fonction d'un indice salarial.⁵

En revanche, les augmentations des salaires réels sont intentionnellement soumises à la progressivité et imposées à un pourcentage plus élevé, selon la volonté du législateur :⁶

« Il n'y a rien à objecter à cette progression, tant que le revenu augmente en termes réels, car, en pareil cas, une charge fiscale plus élevée est conforme au principe de l'imposition selon la capacité contributive. »

Afin de mieux adhérer au principe d'imposition selon la capacité contributive, le législateur a délibérément choisi de baser l'indexation sur l'inflation plutôt que sur les salaires nominaux. Par conséquent, dans le calcul de l'impôt sur le revenu, le critère prépondérant n'est pas le salaire net mais le *revenu imposable*, calculé après l'application de déductions (lesquelles reflètent généralement des dépenses réelles) et la prise en compte d'abattements fiscaux. Seule l'articulation judicieuse entre les différents barèmes et déductions permet d'atteindre un rapport de charges fiscales conforme aux objectifs visés. Le Conseil-exécutif maintient que cette approche est toujours pertinente et demande donc le **rejet de la motion**.

Il serait inapproprié de confondre les conséquences de l'imposition des augmentations de salaires réels, telles que critiquées dans la motion, avec le mécanisme de compensation des effets de la progression à froid. Il convient au contraire de les traiter objectivement par d'autres moyens :

- Une réduction des recettes de l'État passe en premier lieu par une baisse des quotités d'impôt.⁷
- En revanche, pour rectifier un *déséquilibre des rapports de charge* survenu sur plusieurs décennies, il serait nécessaire de procéder à des mesures concrètes liées aux barèmes ou à la modification des déductions fiscales dans le cadre de la procédure législative ordinaire.⁸

² Concernant la courbe de progression dans le canton de Berne, cf. le chiffre 4.2 de la *Stratégie fiscale du canton de Berne* du 15 novembre 2023.

³ Cf. à ce sujet l'analyse du 6.9.2017 de l'AFC « *Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der Korrektur* » (disponible uniquement en allemand).

⁴ Cf. le chiffre 5.1 des informations fiscales de l'AFC, « *Progression à froid* », Berne 2023.

⁵ Seuls les pays scandinaves se basent également sur la variation des salaires, voir le point 5.3 de l'analyse mentionnée à la note de bas de page 3.

⁶ Cf. Message à l'appui d'un projet de loi fédérale concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct du 24 novembre 1982, chiffre 1.1.1, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1982/3_1085_1023_1019/fr

⁷ Cela ne modifie que le niveau des recettes ou de la charge fiscale, sans modifier les rapports de charge.

⁸ Ce n'est qu'ainsi qu'ils seront traités de manière transparente par le Grand Conseil et soumis ensuite au référendum facultatif.

Le Conseil-exécutif examine continuellement les deux conséquences mentionnées, la dernière analyse ayant été réalisée dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie fiscale récemment mise à jour. Cette stratégie prévoit à la fois des réductions de quotités et une atténuation de la progression fiscale pour les revenus modestes.⁹ Par ailleurs, au sein de cette même stratégie fiscale (chiffre 7.1.2), il est prévu de compenser l'inflation de manière encore plus réactive à l'avenir, suivant ainsi l'exemple de l'impôt fédéral direct. Le Conseil-exécutif est déterminé à poursuivre cette nouvelle orientation.

Annexe

- Évolution des salaires nominaux, des prix à la consommation et des salaires réels, 1993-2022

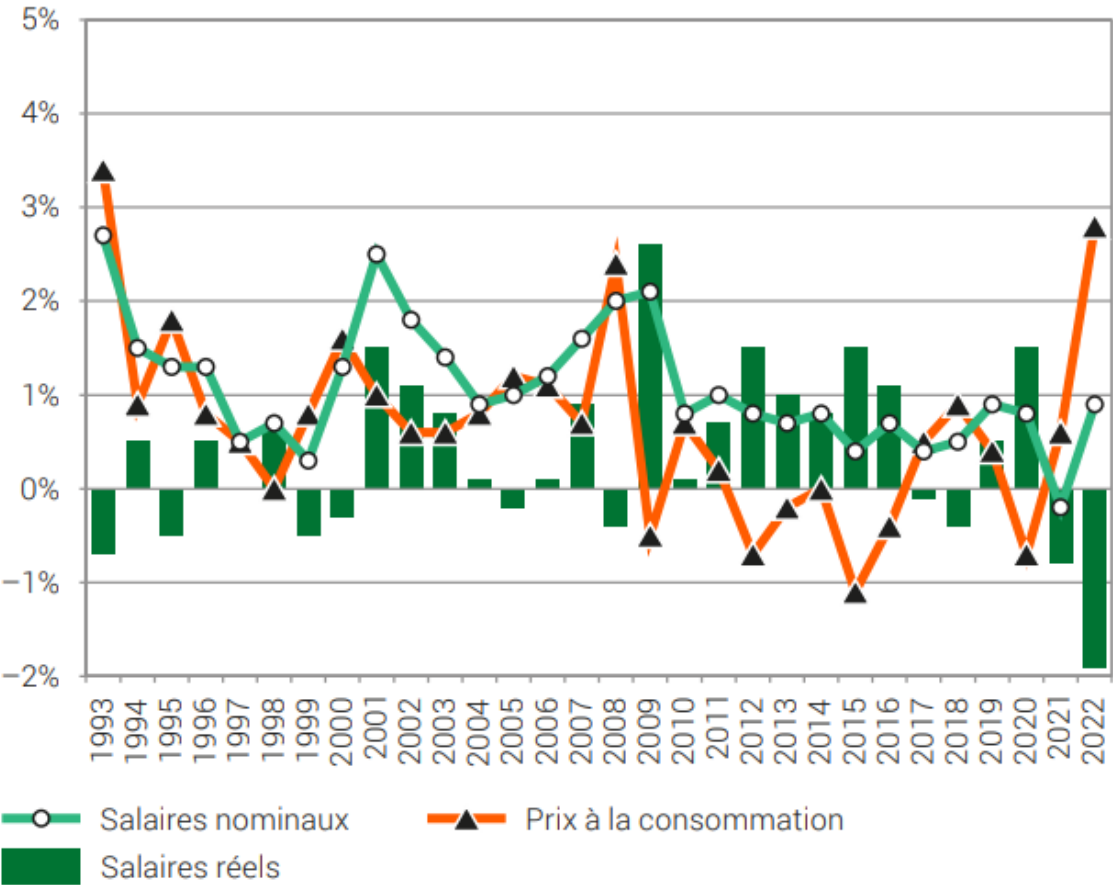
Destinataire

- Grand Conseil

⁹ Cf. Stratégie fiscale du canton de Berne.

Évolution des salaires nominaux, des prix à la consommation et des salaires réels, de 1993 à 2022

Variation par rapport à l'année précédente



Source: OFS – Indice suisse des salaires (ISS)

© OFS 2023