

Progression à chaud

Pour la suppression d'une inconnue fiscale

Lukas Rübli et Mario Bonato

Un automatisme garantissant à l'Etat une part toujours plus importante de nos revenus: serait-ce une demande absurde, sans chance d'obtenir une majorité politique? Malheureusement non. Bien au contraire: c'est une réalité depuis bien longtemps. Et personne ne semble s'en soucier.

Lorsque nos salaires nominaux augmentent, ils sont imposés à des tarifs plus élevés. La partie de cette hausse résultant de l'inflation, c'est-à-dire la progression à froid, est compensée chaque année. Ce n'est toutefois pas le cas pour la part résultant de l'augmentation du pouvoir d'achat: la progression à chaud. Un ménage se situant toujours au milieu de la répartition des revenus est confronté, au fil des années – compte tenu de la croissance générale de la productivité – à une charge fiscale relative croissante.

La seule augmentation des salaires réels de ces dix dernières années a entraîné (par rapport à l'augmentation proportionnelle de la dette fiscale) une charge supplémentaire de 800 millions de francs pour les ménages via l'impôt fédéral direct. En cas d'augmentation de 20%, la charge fiscale annuelle supplémentaire atteindrait même 2,4 milliards de francs. Et il ne s'agit là que du niveau fédéral. En incluant les impôts cantonaux et communaux, cela serait bien plus encore.

Ces augmentations d'impôts sont mal légitimées. La plupart des électeurs n'en ont même pas conscience, sans parler du fait qu'ils (ou même le Parlement) n'ont jamais voté à ce sujet.

Pourtant, une solution simple existe: afin de compenser la progression à froid, les barèmes fiscaux sont adaptés chaque année à l'inflation, c'est-à-dire à l'indice des prix à la consommation. Afin de compenser également la progression à chaud, les barèmes fiscaux pourraient simplement être adaptés à l'indice des salaires nominaux.

analyse

Remerciements

Les auteurs remercient l'Administration fédérale des contributions pour avoir fourni des statistiques détaillées sur la répartition des revenus imposables. C'est sur celles-ci que se fondent les présents calculs. Ils remercient également le professeur Reto Föllmi, président de la commission des programmes d'Avenir Suisse, pour son précieux travail de relecture. La responsabilité du contenu incombe uniquement aux auteurs Lukas Rühli et Mario Bonato.

Editeur	Avenir Suisse, <i>avenir-suisse.ch</i>
Auteurs	Lukas Rühli, Mario Bonato
Traduction	Antoine Duquet
Relecture interne	Jelena Apelt
Conception	Ernie Ernst
ISBN	978-3-907453-15-5

© Août 2023, Avenir Suisse, Zurich – deuxième édition complétée

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger avenir-suisse.ch/fr/publication/progression-a-chaud/

Sommaire

1. Fonctionnement et conséquences de la progression à chaud	4
Progression à chaud: un facteur de hausse des dépenses publiques	5
Progression à chaud: effet dégressif	6
2. Pourquoi la progression à chaud n'est-elle pas compensée?	9
La logique politico-économique de la progression à chaud	9
De mauvais arguments contre la compensation	10
3. Les conséquences financières de la progression à chaud	12
Dix ans de croissance des salaires réels – 800 millions de francs de recettes supplémentaires rien que pour la Confédération	12
A quelle charge supplémentaire mène une croissance des salaires réels de 20 % ou de 30 %?	13
4. Procédure de compensation de la progression à chaud	14
5. Conclusion	16
Annexe	17
Bibliographie	18

1. Fonctionnement et conséquences de la progression à chaud

Imaginez-vous vivre une vie simple avec des revenus moyens dans le beau pays démocratique qu'est la Suisse. En tant qu'électeur, vous avez le dernier mot sur les augmentations d'impôts (ce qui ne s'est pas produit ces dernières décennies, car le gouvernement n'a jamais eu le projet de les augmenter). Malgré tout, un jour, votre bordereau d'impôt affiche un montant plus élevé que d'habitude, bien que votre revenu soit toujours le même, dans la moyenne.

Quelle ne serait pas votre surprise, mais aussi votre colère, face à une situation à laquelle vous ne pourriez vous résoudre... N'est-ce pas?

Et bien, ceci se produit depuis longtemps en Suisse (et ailleurs), et personne ne l'a remarqué jusqu'à présent. On parle de « progression à chaud ». Le politicien PLR bâlois Baschi Dürri a introduit cette notion dans un article pour le *Schweizer Monat* (Dürri, 2007) – « chaud » faisant référence à « froid » dans la progression à froid (voir encadré 1). Cette dernière est automatiquement compensée en Suisse, tant au niveau fédéral que dans la plupart des cantons (et communes): En cas d'inflation, les barèmes fiscaux sont adaptés de manière que le taux d'imposition auquel un ménage doit déclarer son revenu n'augmente pas avec une augmentation du niveau **nominal**

Encadré 1

Progression à froid

Un barème d'impôt est progressif lorsqu'une augmentation du revenu entraîne une augmentation surproportionnelle de la dette fiscale, c'est-à-dire lorsque le taux d'imposition (en pourcentage du revenu imposable) augmente avec l'augmentation du revenu (voir les définitions dans l'encadré 2). Les impôts sur le revenu sont normalement progressifs, tout comme l'impôt fédéral direct (sur le revenu des personnes physiques).

L'inflation entraîne une augmentation des revenus (nominaux). Dans ce cas, il en résulte ce que l'on appelle la progression à froid: sans correction, on passe à des tranches supérieures du barème fiscal et le taux d'imposition augmente donc – bien que le pouvoir d'achat du revenu n'ait pas augmenté, et encore moins qu'il y ait eu une progression du ménage au sein de la répartition des revenus.

Pour éviter ce phénomène, la compensation de la progression à froid est prescrite au niveau fédéral, à l'article 39 de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD). L'adaptation des paliers du barème fiscal se fait sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) et est effectuée automatiquement chaque année par le Département fédéral des finances (DFF). Un taux de renchérissement négatif n'est pas compensé. Un taux de renchérissement à nouveau positif n'est compensé que si le nouvel indice des prix dépasse le niveau maximal atteint jusqu'alors.

La plupart des cantons connaissent également une compensation automatique de la progression à froid. Seuls les cantons AI, NE, SG et SH ont rendu cette compensation facultative (SSK, 2020).⁻¹

1 En Valais, le Parlement peut suspendre le mécanisme dans des circonstances particulières. Dans le canton de Schwytz, les tarifs sont obligatoirement adaptés, mais les déductions ne le sont que de manière facultative.

du revenu, mais uniquement lors d'une augmentation du **pouvoir d'achat** du revenu.

Progression à chaud : un facteur de hausse des dépenses publiques

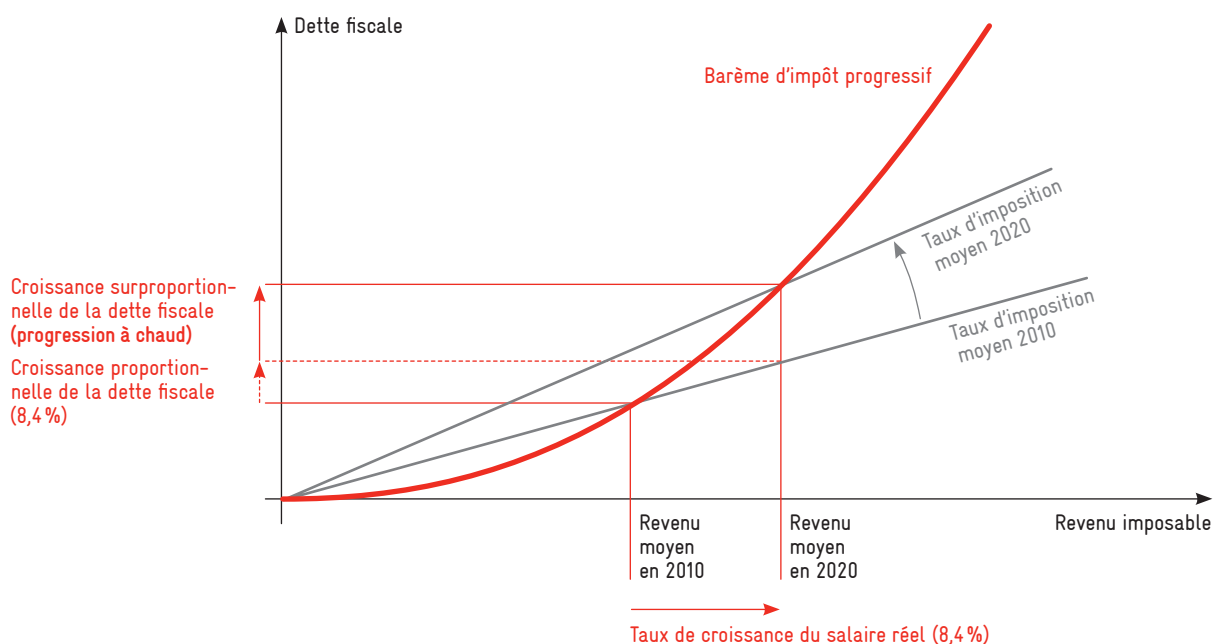
La progression à chaud, quant à elle, décrit une augmentation du taux d'imposition qui repose certes sur une augmentation du pouvoir d'achat du revenu imposable, mais cette augmentation est le résultat de la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie et non de la progression d'un ménage donné au sein de la structure salariale. La croissance de la productivité, et donc des salaires réels, est la norme dans une société moderne. Rien qu'entre 2010 et 2020, le pouvoir d'achat des salaires suisses a augmenté de 8,4 % en moyenne. Une personne avec un salaire moyen pouvait donc s'offrir 8,4 % de biens en plus en 2020 qu'en 2010. Il serait évident que cette personne devrait également payer 8,4 % d'impôts en plus (si tant est qu'elle en paie). Elle continuerait ainsi à mettre à disposition de la collectivité la même part de ses revenus sous forme d'impôts. En réalité, c'est nettement plus. La part de revenu qu'elle doit payer sous forme d'impôts a augmenté en raison de la progressivité des barèmes fiscaux – et ce, bien qu'elle occupe la même place dans la répartition des revenus au niveau suisse (voir figure 1).

Dans un système fiscal progressif, les taux d'imposition moyens de tous les contribuables augmentent donc continuellement, pour autant que l'éco-

Figure 1

Schéma de la progression à chaud

En cas d'augmentation des revenus, la dette fiscale n'augmente pas au même taux de croissance, mais de manière surproportionnelle. La part des revenus qui doit être versée à l'Etat sous forme d'impôts (taux d'imposition moyen) augmente donc.



Source : propre représentation

nomie réalise une croissance des salaires réels. Par conséquent, les recettes de l'Etat augmentent plus que proportionnellement à la création de valeur à l'échelle nationale – ce qui permet à son tour une croissance des dépenses surproportionnelle. La croissance de la productivité ou la croissance des salaires réels qui en résulte entraîne donc, par le biais de la progression à chaud, une augmentation insidieuse de la quote-part fiscale et donc de la quote-part de l'Etat.

Progression à chaud : effet dégressif

Outre cet effet, certes bien caché dans la réalité, mais au moins mathématiquement évident, la progression à chaud a également un impact qui, à première vue, semble contradictoire : elle a un effet dégressif dans de nombreuses structures courantes de barèmes fiscaux. C'est également le cas dans le système fiscal suisse, en particulier au niveau fédéral : la progression à chaud diminue son effet de progressivité – elle réduit donc la redistribution des riches vers les pauvres. Cela s'explique par le fait que la majeure partie de l'effet de la progressivité du système fiscal suisse ne s'applique pas aux revenus extrêmement élevés, mais aux revenus moyennement élevés. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, le taux marginal le plus élevé (de 13,2 %) pour les personnes seules était jusqu'en 2022⁻² déjà à partir d'un revenu imposable de 176 100 francs⁻³. Pour les personnes mariées (et les familles monoparentales), le taux d'imposition maximal (de 13 %) s'applique même à partir d'un revenu du ménage de 145 100 francs⁻⁴ (voir figure 2a, à droite). En 2019, 13,4 % des ménages (de la catégorie « personnes mariées ») ont dépassé ce seuil. Au-delà de ce seuil, la progression à chaud continue d'agir – car en pourcentage du revenu imposable, la charge fiscale continue d'augmenter malgré un taux marginal d'imposition constant – mais la progression (augmentation du taux d'imposition moyen, voir définition dans l'encadré 2) s'affaiblit de plus en plus avec le revenu supérieur (voir figure 2b ci-dessous). Comme la progression à chaud permet à une plus grande partie des ménages de se situer dans

Encadré 2

Définitions

- **Dette fiscale** : montant d'impôt dû (en francs).
- **Taux marginal d'imposition** : augmentation de la **dette fiscale** en % de l'augmentation du revenu imposable.
Mathématique : déduction de la **dette fiscale** en fonction du revenu imposable.
- **Taux d'imposition moyen** : **Dette fiscale** en % du revenu imposable.
- **Progression** : Augmentation du **taux d'imposition moyen** (en points de pourcentage) pour 100 francs d'augmentation du revenu imposable. Mathématique : Déduction du **taux d'imposition moyen** en fonction du revenu imposable.

2 De 2012 à 2022, le barème de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques n'a subi aucun changement, car il n'y a pas eu d'inflation au cours de cette période (voir ESTV, 2023). Seule la poussée inflationniste actuelle a entraîné une correction de la structure tarifaire pour l'année fiscale 2023 afin de compenser la progression à froid.

3 2023: 179 500 francs

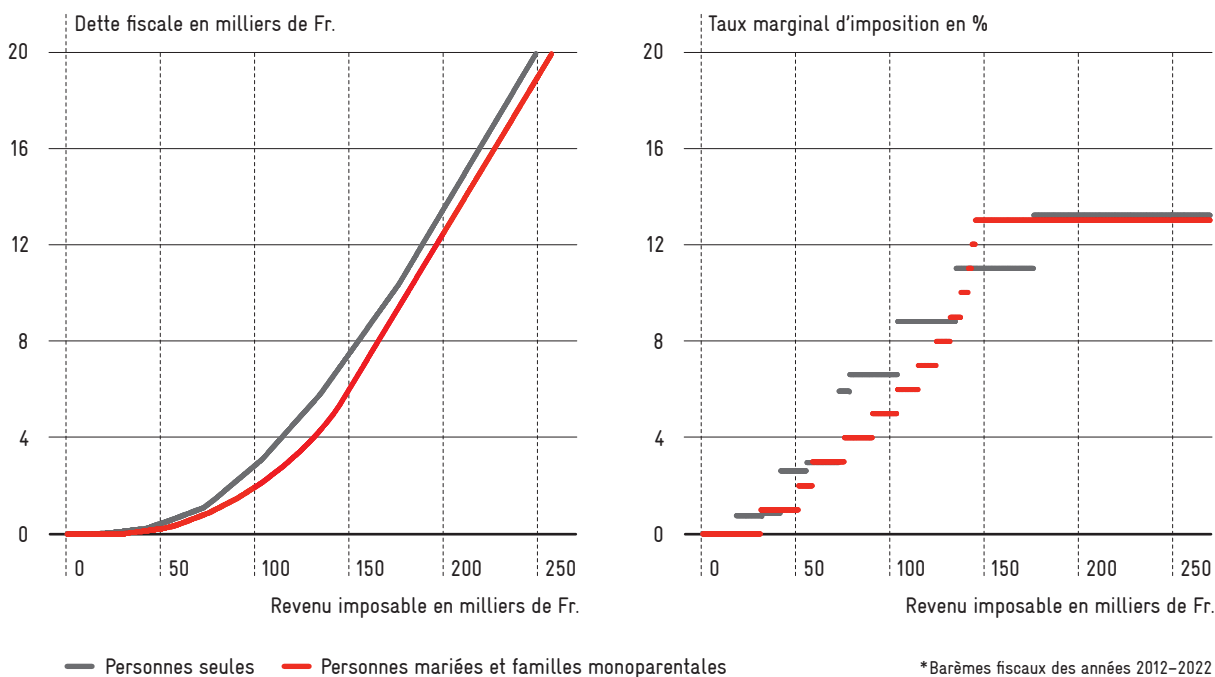
4 2023: 147 800 francs

Figure 2a

L'imposition des personnes physiques par l'impôt fédéral direct*

Le barème pour les personnes mariées (et les familles monoparentales) se distingue nettement de celui des personnes seules, surtout pour un revenu imposable compris entre 73 000 et 176 000 francs. Au-delà, les lignes sont (presque) parallèles.

La différence est obtenue par le fait que les personnes seules paient déjà un taux marginal d'imposition plus élevé pour des revenus imposables plus faibles. En revanche, les personnes mariées atteignent le taux marginal d'imposition maximal (tranche la plus élevée du barème fiscal) plus tôt que les personnes seules.



Source : propres calculs basés sur ESTV, 2023

la tranche la plus élevée du barème fiscal, la part que les ménages **très riches** – c'est-à-dire les quelques pourcents les plus élevés – contribuent au volume total de l'impôt diminue.

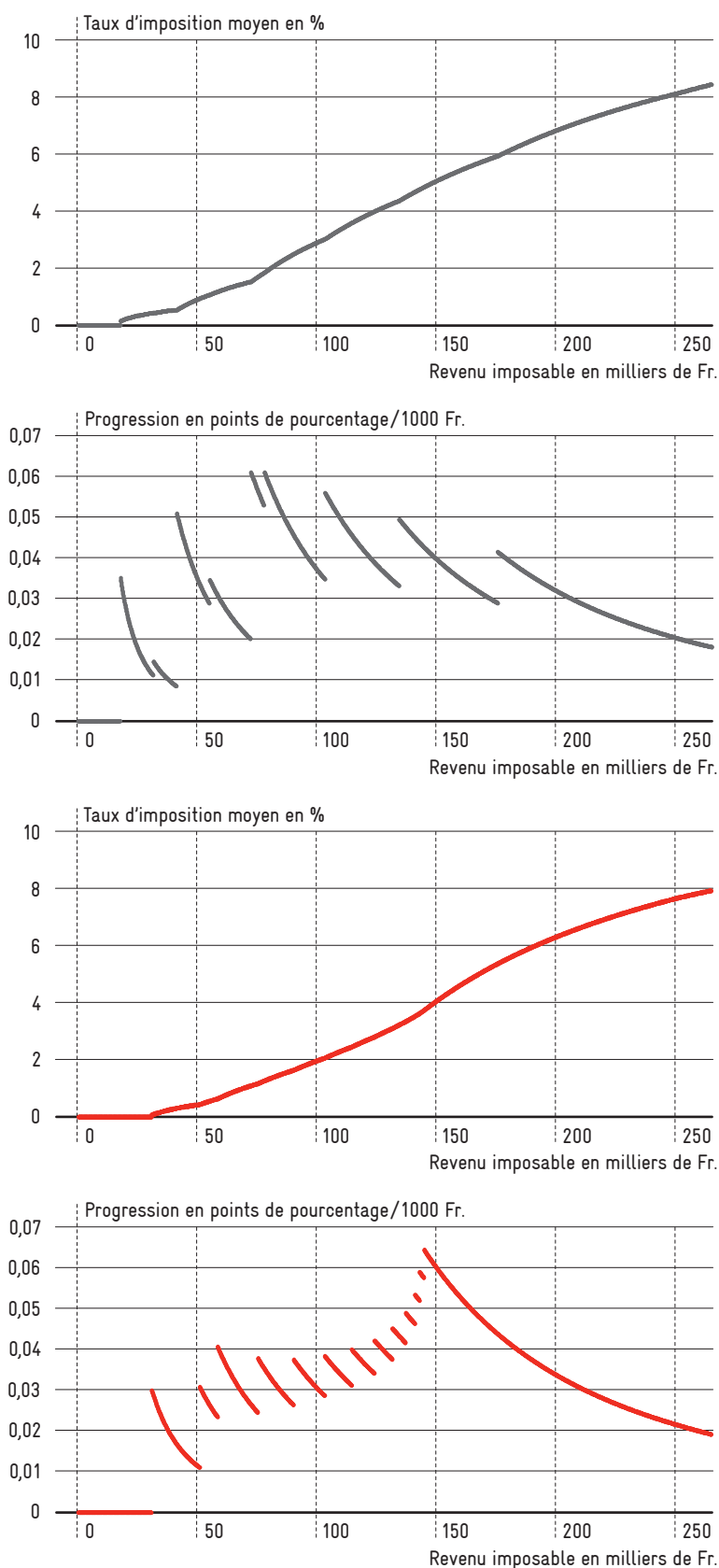
Concrètement, pour la catégorie « personnes mariées », l'augmentation générale des salaires réels a eu pour conséquence que les 5 % des ménages aux revenus les plus élevés n'ont plus payé « que » 60,6 % du volume d'impôts (au niveau fédéral) en 2019⁵, alors que cette part était encore – hypothétiquement – de 63,3 % dix ans auparavant⁶. On peut trouver cela bien ou moins bien selon ses préférences en matière de redistribution. Mais le fait est que cet effet se produit en parallèle, qu'il n'a jamais été motivé par une intention politique et qu'il n'a donc pas de légitimité politique.

5 En 2019, la limite de ces 5 % les plus élevés était fixée à un revenu du ménage de 234 000 francs pour la catégorie « personnes mariées ».

6 Sur la base d'un modèle de calcul, à répartition constante des revenus, basé sur les données fiscales de 2019, recalculé selon la croissance des salaires réels dans l'ensemble de l'économie entre 2010 et 2020 de 8,4 %.

Figure 2b

Progression de l'impôt fédéral direct



Pour les **personnes seules**, la progression maximale, c'est-à-dire l'augmentation la plus rapide du taux d'imposition moyen, a déjà lieu à partir de 78 200 Fr. A partir de cette valeur, le sixième barème d'imposition s'applique (6,6%, voir figure 2a à droite). Trois autres barèmes d'impôt plus élevés suivent, mais la progression est moins rapide et donc plus «faible».

A partir du barème d'imposition le plus élevé (13,2% à 176 100 Fr.), la progression diminue continuellement (à taux marginal constant). A partir d'un revenu de 755 300 Fr. (non représenté sur l'image), le taux marginal d'imposition tombe à 11,5% et la progression tombe à 0, car un taux d'imposition moyen constant de 11,5% s'applique à partir de ce moment-là.

Pour les **personnes mariées et les familles monoparentales**, la progression maximale n'intervient «qu'à» partir d'un revenu imposable du ménage de 145 100 Fr. Cela représente en même temps le passage à la tranche la plus élevée du barème fiscal (13%). Ensuite, la progression diminue continuellement (à taux marginal d'imposition constant). A partir d'un revenu de 895 900 Fr. (non représenté sur l'image), le taux marginal d'imposition baisse à 11,5% et la progression tombe à 0, car un taux d'imposition moyen constant de 11,5% est alors appliqué.

Source: propres calculs basés sur ESTV, 2023

2. Pourquoi la progression à chaud n'est-elle pas compensée ?

Le fait qu'un ménage doive accepter une augmentation surproportionnelle de sa charge fiscale en cas de croissance réelle de son revenu est généralement accepté, voire même voulu par une majorité du corps électoral au sens de l'équité fiscale : un ménage qui progresse dans la répartition des revenus doit contribuer proportionnellement davantage au financement des prestations collectives. Mais le fait que la quote-part d'impôt de tout un Etat augmente insidieusement au fil du temps, parce que la société réalise globalement une croissance des salaires réels grâce aux progrès de la productivité, n'est pas justifiable objectivement et n'est pas non plus explicitement voulu ainsi. L'acceptation aveugle d'une augmentation insidieuse des recettes de l'Etat par le biais de la progression à chaud contrecarre les efforts visant à limiter l'emprise de l'Etat (Rühli et al., 2023). Cependant, dans les discussions sur le système fiscal suisse, cet aspect a jusqu'à présent été trop négligé. La progression à chaud a tout simplement été oubliée (Dürr, 2007).

La logique politico-économique de la progression à chaud

La politique et l'administration publique profitent de la marge de manœuvre créée par la progression à chaud, au détriment des contribuables. Puisqu'elle s'accumule insidieusement au fil des années, elle n'est pas vraiment remarquée, et encore moins explicitée. Elle peut donc être considérée comme une sorte d'illusion fiscale (selon l'économiste italien Puviani, 1903) : Certes, il n'y a pas ici d'ignorance de l'ampleur actuelle de la charge fiscale⁻⁷, mais il manque la conscience que la charge fiscale augmente continuellement au fil du temps – et que les recettes de l'Etat augmentent en conséquence. Cela crée un capital politique : les titulaires d'un mandat peuvent par exemple se profiler avec des baisses d'impôts qui n'ont pas été rendues possibles grâce à une politique financière restrictive ou à une bonne gestion du mandat, mais uniquement en raison de la progression à chaud résultant de la croissance des salaires réels. L'utilisation stratégique de l'illusion fiscale augmente significativement la part de voix des titulaires de mandats (Mourao & Veiga, 2010).⁻⁸

En Suisse, pays de consensus et de concordance – où les chances de réélection des politiciens sont un critère moins décisif qu'ailleurs – la progression à chaud sape l'effet du frein à l'endettement. Outre l'objectif de ne pas laisser le niveau d'endettement continuer à augmenter, ce dernier ferait implicitement office de frein aux dépenses. Cet aspect est affaibli par la progres-

7 Il existe un vaste corpus de littérature qui démontre que le (manque de) visibilité d'un impôt a une influence déterminante sur son acceptation sociale.

8 Les recherches empiriques ont pu démontrer très tôt un lien significatif entre les chances de réélection et l'augmentation des dépenses publiques ou les baisses d'impôts les années d'élection (Mourao & Veiga, 2010), notamment par le biais de modèles budgétaires opportunistes (Rogoff & Sibert, 1988; Shi & Svensson, 2006) ainsi qu'au moyen de modèles d'endettement stratégiques (Persson & Svensson, 1989; Alesina & Tabellini, 1990).

sion à chaud. Elle permet au monde politique de décider de dépenses supplémentaires sans devoir s'efforcer explicitement d'obtenir des recettes supplémentaires à un endroit ou de réduire les dépenses ailleurs. Des études montrent une moins bonne discipline budgétaire lorsque la progression à chaud est exploitée (Carling & Potter, 2015). En Suisse, les freins à l'endettement de la Confédération et des cantons empêchent certes une augmentation systématique de la dette publique. Mais ils n'empêchent pas la quote-part fiscale d'augmenter et de croître pour ainsi dire automatiquement avec l'accroissement de la prospérité. Il faudrait corriger cette évolution erronée.

De mauvais arguments contre la compensation

L'administration fédérale est certes consciente du phénomène, mais ne semble pas vouloir y faire face de manière rigoureuse. Au contraire: dans un rapport à l'attention du Conseil fédéral (Schwarz, 2017), la question est posée de manière suggestive afin de savoir pourquoi «la méfiance à l'égard des futurs processus d'organisation politique est si élevée», au point de considérer qu'une correction automatique de la progression à chaud est nécessaire. Une baisse d'impôt pouvant être déclenchée par une initiative à tout moment, une compensation systématique de la progression à chaud ne serait donc pas nécessaire.

Cette argumentation est aussi cynique que déconnectée de la réalité. Les collectes de signatures et les campagnes de votation engendrent des coûts élevés, et il est peu probable qu'une campagne de votation sur une baisse générale des impôts ne se déploie sur le phénomène de la progression à chaud, et de manière générale, cette affirmation nie le pouvoir normatif du statu quo.

En 2019, le conseiller aux Etats PLR Andrea Caroni a déposé une motion demandant la compensation de la progression à chaud (motion 19.3747 Caroni). Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, tout comme le Conseil des Etats. Les motifs du Conseil fédéral sont incohérents et posent un problème sur le fond:

- Premièrement, il est indiqué que le frein à l'endettement, entre autres, contribuerait déjà à empêcher le développement de l'activité étatique – bien que la progression à chaud annule précisément l'effet du frein à l'endettement.
- Deuxièmement, le Conseil fédéral écrit: «*De plus, une compensation automatique de la progression réelle figerait le système fiscal actuel ainsi que les dépenses actuelles. Cet inconvénient est dû au fait que la compensation de la progression réelle restreint la marge de manœuvre budgétaire pour des modifications du système fiscal ou des tâches de l'Etat.*» En employant un verbiage superflu, il affirme simplement que la progression à chaud crée une marge de manœuvre budgétaire à laquelle les responsables politiques ne veulent pas renoncer. Peu importe si les contribuables, qui ne sont pour la plupart pas conscients de ces cadeaux fiscaux octroyés à l'Etat, sont de cet avis.
- De plus, une compensation automatique de la progression réelle figerait le système fiscal actuel ainsi que les dépenses actuelles. Cet inconvénient est dû au fait que la compensation de la progression réelle restreint la marge de manœuvre budgétaire pour des modifications du système fiscal ou des tâches de l'Etat.

- Troisièmement, le Conseil fédéral met en garde contre les pertes fiscales importantes que la prochaine réforme fiscale de l'OCDE entraînera pour la Suisse et conclut que *«dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que les réformes fiscales qui n'ont pas de véritable effet de promotion de la place économique et qui provoquent une érosion durable de la base des recettes ne sont actuellement pas opportunes»*. Or, cette affirmation contient deux erreurs : d'une part, la mise en œuvre de la réforme fiscale de l'OCDE (taux d'imposition minimal de 15% pour les grandes entreprises internationales) ne devrait pas entraîner une baisse, mais une hausse des recettes. D'autre part, la compensation de la progression à chaud n'entraîne pas une érosion de l'assiette fiscale, mais empêche simplement son augmentation continue, disproportionnée, et non-légitime du point de vue démocratique.
- Quatrièmement, l'effet dégressif de la progression à chaud (voir p. 6) est tout simplement ignoré.

Enfin, on oppose aux remarques concernant le phénomène de la progression à chaud le fait qu'au cours des dernières décennies, une augmentation des déductions fiscales aurait compensé en grande partie la progression à chaud. Ainsi, selon les calculs de l'Administration fédérale des contributions (AFC), en 2015, la Confédération n'a réalisé «que» 450 millions de francs de recettes supplémentaires en raison de la progression des salaires réels au cours des 20 dernières années (Morger, 2017). Ces estimations ne tiennent compte que de l'augmentation des revenus imposables. Or, elles incluent déjà toute modification des déductions fiscales (déduction pour personnes mariées, bonifications pour enfants, déduction pour frais de garde d'enfants, plafond de déduction pour couples à deux revenus). Dans la prochaine section, nous montrerons que la progression à chaud est nettement plus élevée, toutes choses égales par ailleurs.

Le fait que l'effet de la progression à chaud ait été partiellement contrebalancé par une augmentation des déductions fiscales est un mauvais argument contre sa compensation. Les déductions fiscales accordées – démocratiquement légitimées – se réfèrent toujours à une préoccupation spécifique dans le débat politique, qu'il s'agisse de la garde des enfants, de l'état civil ou des distances de déplacement. De plus fortes déductions ne constituent donc pas une compensation de la progression à chaud, que ce soit dans le discours en question ou en tant qu'approche systématique.

3. Les conséquences financières de la progression à chaud

Dix ans de croissance des salaires réels – 800 millions de francs de recettes supplémentaires rien que pour la Confédération

Selon l'indice suisse des salaires réels, les salaires en Suisse ont augmenté en moyenne de 8,43 % entre 2010 et 2020, en tenant compte de l'inflation (BFS, 2023). En 2020, les recettes de la Confédération provenant de l'imposition des revenus des personnes physiques s'élevaient à 12,05 milliards de francs (EFV, 2023). Si elles n'avaient augmenté que proportionnellement à la croissance des salaires réels depuis 2010, elles ne se seraient élevées qu'à 11,25 milliards de francs en 2020. En l'espace de dix ans seulement, une progression à chaud s'est donc «accumulée», ce qui correspondait en 2020 à une charge fiscale supplémentaire de 800 millions de francs.⁹

Comme nous le disions, ces 800 millions de francs ne concernent que le niveau fédéral. En 2020, les cantons et leurs communes ont encaissé 47,01 milliards de francs au titre de l'imposition des revenus des personnes phy-

Encadré 3 Méthodologie

Les calculs se basent sur les données de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Cette dernière a mis à disposition des données sur la répartition des revenus imposables: pour les catégories «personnes mariées», «familles monoparentales» et «personnes seules», un tableau par tranches de 100 francs de revenu imposable indique combien de ménages se trouvent dans cette tranche de revenu (voir figure 5 en annexe¹⁰). Les calculs ont été effectués sur la base de la dernière statistique de répartition disponible. Cette répartition (relative) des revenus a été maintenue constante afin de mesurer l'effet de la progression à chaud de manière isolée. Il s'agit donc de modèles de calcul et non pas d'une comparaison des revenus imposables effectifs des périodes précédentes et d'aujourd'hui – car dans ce cas, les modifications des déductions fiscales masqueraient les effets de la progression à chaud.

Pour l'analyse rétrospective, tous les revenus ont été divisés par le facteur de croissance de l'indice des salaires réels – 1,0843 – et les recettes fiscales totales résultantes ont ensuite été calculées sur la base du barème¹¹ de l'impôt fédéral direct. Celui-ci a été multiplié par le facteur de croissance mentionné et comparé au revenu fiscal total du barème de 2019. La différence entre les deux montants correspond à la progression à chaud: elle montre de quel montant les recettes fiscales actuelles dépassent le montant qui aurait résulté d'une augmentation proportionnelle à la croissance des salaires réels. Enfin, le montant a été extrapolé proportionnellement aux recettes fiscales de l'année 2020.

La même démarche a été suivie pour l'analyse prospective. La seule différence est que les revenus de 2019 ont été multipliés par différents facteurs de croissance hypothétiques.

9 Cette estimation devrait plutôt représenter une limite inférieure, car l'indice des salaires réels – qui est également utilisé pour l'adaptation des rentes AVS au fil du temps – résulte d'une moyenne pondérée de l'évolution des salaires au sein des branches. L'indice ne tient pas compte du déplacement insidieux de l'activité professionnelle des branches à faible productivité vers les branches à productivité plus élevée, qui entraîne une nouvelle croissance du salaire moyen au niveau de l'ensemble de l'économie.

10 Le graphique regroupe les sections de revenus par tranches de 1000 francs afin de gommer certaines inégalités non pertinentes pour le grand tableau.

11 Entre 2012 et 2022, ce tableau est resté inchangé en raison de l'absence d'inflation.

siques, soit presque quatre fois plus que la Confédération. Alors que la plupart des systèmes fiscaux cantonaux sont moins progressifs que l'impôt fédéral direct, ce qui signifie que l'effet progressif de la croissance des salaires réels est moins important en pourcentage, le simple volume des impôts devrait entraîner une progression à chaud nettement plus importante au niveau des cantons (et de leurs communes) qu'au niveau fédéral.

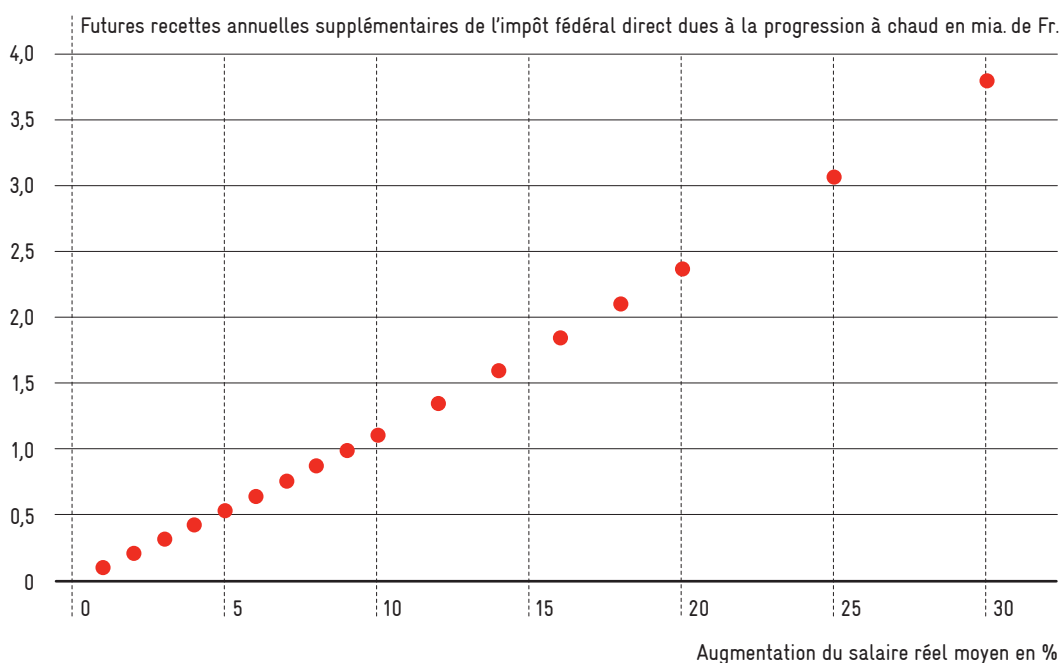
A quelle charge supplémentaire mène une croissance des salaires réels de 20 % ou de 30 % ?

Sur une plus longue période, si les salaires réels augmentent, l'ampleur de la progression à chaud augmenterait logiquement. La figure 3 montre l'effet de la progression à chaud pour différents taux de croissance. En cas d'augmentation des salaires réels de 30 %, les recettes fiscales (personnes physiques, impôt fédéral direct) passeraient par exemple de 12,05 milliards de francs à 19,46 milliards de francs, soit 3,79 milliards de plus que ce qui résulterait d'une simple augmentation proportionnelle des recettes fiscales, c'est-à-dire d'une quote-part fiscale constante. En cas d'augmentation des salaires réels de 20 %, l'effet s'élèverait tout de même encore à 2,37 milliards de francs.

Figure 3

Progression à chaud en fonction de l'augmentation des salaires réels

Les recettes supplémentaires de la Confédération (impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques) obtenues par la régression à chaud en raison des différences de croissance des salaires réels sont résumées ici. La répartition des revenus de l'année 2019 et les recettes de l'année 2020 constituent la base. Le résultat montre une augmentation légèrement surlinéaire des recettes supplémentaires en fonction de la croissance des salaires réels.



Source : propres calculs basés sur ESTV, 2023

4. Procédure de compensation de la progression à chaud

Une compensation de la progression à chaud serait simple d'un point de vue technique. Aujourd'hui déjà, les barèmes fiscaux sont adaptés à l'inflation – via le couplage à l'indice des prix à la consommation (IPC) – afin d'éviter le phénomène de la progression à froid. La progression à chaud ne doit pas être traitée mathématiquement différemment de la progression à froid – seule la cause diffère. Désormais, les barèmes fiscaux devraient simplement être liés à l'indice des salaires nominaux. Celui-ci est de toute façon déjà continuellement mis à jour par la Confédération et est également utilisé, par exemple, comme paramètre officiel de l'indice mixte (valeur moyenne entre l'évolution des salaires nominaux et l'inflation) pour l'adaptation des rentes AVS (BSV, 2020). L'indice des salaires nominaux est même plus facile à déterminer que l'inflation ou l'indice des salaires réels, car le salaire nominal est une grandeur directement observable, alors que la détermination de l'inflation n'est pas du tout triviale sur le plan statistique et que la hausse des salaires réels (hausse du salaire nominal moins inflation) en découle.

Les revenus imposables ne se composent pas uniquement des revenus du travail (salaires), mais aussi des revenus du capital. Pour deux raisons, il est opportun de baser un mécanisme de compensation de la progression à chaud uniquement sur la croissance des salaires nominaux : Premièrement, il existe une statistique établie avec des chiffres exacts sur l'évolution des salaires nominaux, alors qu'il n'existe que des estimations (avec des intervalles de confiance de quelques pourcents) sur l'évolution du revenu total moyen des personnes physiques. Deuxièmement, les salaires et le revenu global évoluent de manière assez parallèle depuis des décennies en Suisse. Ainsi, la part des salaires en Suisse (masse salariale en % du PIB) se situe entre 65 % et 70 % depuis cinq décennies.

Comme pour la compensation de la progression à froid, la compensation n'interviendrait qu'en cas d'augmentation du salaire nominal, et non en cas de baisse, afin d'éviter une politique fiscale procyclique. Ici aussi, la hausse

Encadré 4

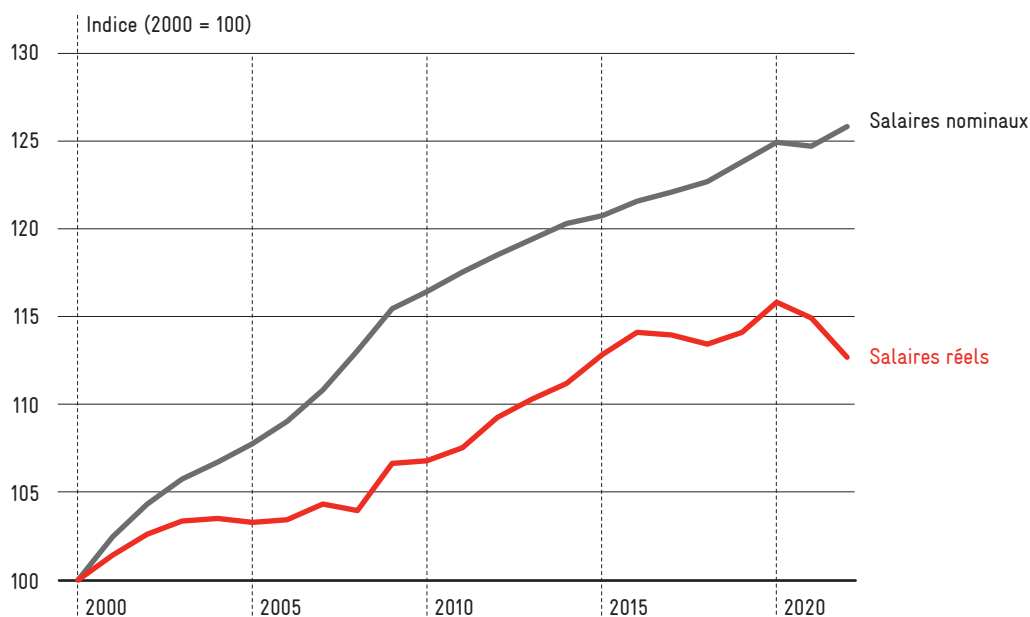
Les modèles scandinaves

Alors que le gouvernement allemand, malgré la poussée inflationniste qu'il vient de connaître, n'a même pas pu se résoudre à compenser régulièrement la progression à froid, mais a simplement décidé d'une correction unique (Reuters, 2023), les pays scandinaves ont déjà deux longueurs d'avance. La Suède, la Norvège et le Danemark compensent la progression à chaud depuis le milieu des années 90 (Lemmer, 2014). Les impôts et les déductions sont indexés non seulement à l'inflation, mais sont aussi liés à l'évolution des revenus. La quote-part fiscale s'est stabilisée depuis lors au Danemark et a même diminué en Suède, même si elle partait d'un niveau très élevé.

Figure 4

La croissance des salaires nominaux et réels

L'indice des salaires nominaux témoigne d'une croissance assez régulière. Entre 2008 et 2021, l'écart entre les salaires nominaux et réels ne s'est guère creusé, ce qui témoigne de la très longue phase d'absence d'inflation.



Source : BFS, 2023

serait compensée si le salaire nominal dépassait sa valeur maximale précédente. Dans l'ensemble, une baisse des salaires nominaux est encore moins probable qu'une baisse des prix (déflation). Depuis 2000, l'indice des salaires nominaux n'a baissé que très légèrement en 2021 (voir figure 4). En 2022, les salaires nominaux ont légèrement augmenté, alors que leur pouvoir d'achat a nettement diminué en raison de l'inflation élevée.

5. Conclusion

La progression à chaud peut être un phénomène bienvenu en politique, car cette dernière permet une croissance surproportionnelle des recettes fiscales au fil du temps, pour laquelle les élus n'ont pas à se justifier devant le souverain. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles la motivation à remédier à cette situation, en soi facile à corriger, a été faible jusqu'à présent. D'autres pays appliquent déjà avec succès des mécanismes de compensation (voir encadré 4). La charge administrative pour empêcher la progression à chaud est négligeable. Le gain pour l'équité fiscale, les contribuables et, de manière générale, la légitimité démocratique du système fiscal n'en serait que plus grand.

Il est important de souligner qu'en cas de compensation de la progression à chaud, l'Etat ne serait en aucun cas « vidé de sa substance ». Au contraire, il devrait continuer à croître. Les recettes fiscales augmenteraient au rythme de la croissance nominale des revenus. La compensation empêcherait seulement qu'elles augmentent plus que proportionnellement à la croissance des revenus. Si une telle croissance disproportionnée du volume des impôts était souhaitée à l'avenir, elle devrait être légitimée par une votation populaire. Jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas : la progression à chaud accumulée en dix ans au niveau fédéral a entraîné à elle seule une charge supplémentaire disproportionnée de 800 millions de francs pour les contribuables en 2020. Une future hausse des salaires réels de 20 % entraînerait une charge supplémentaire de 2,37 milliards de francs au niveau fédéral et de nombreux autres milliards au niveau des cantons et des communes.

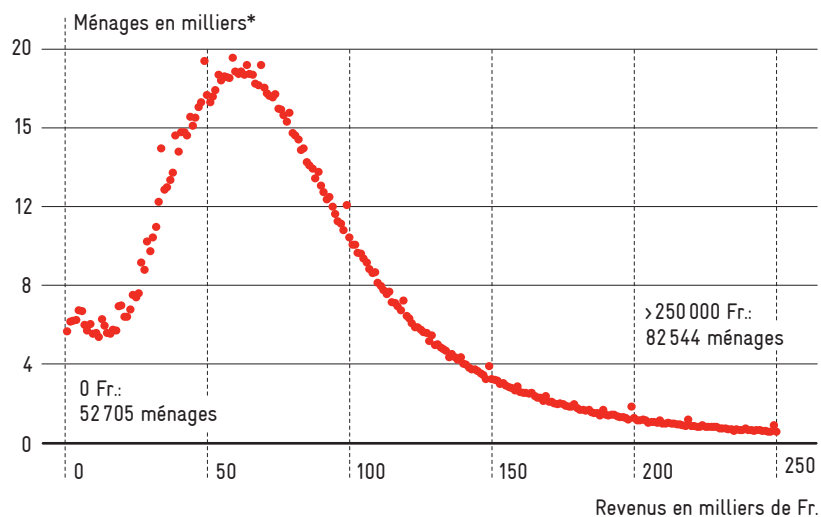
Il est donc grand temps que la Confédération, les cantons et les communes traitent l'effet de la progression à chaud, mal légitimé démocratiquement, de la même manière que celui de la progression à froid, c'est-à-dire en l'éliminant complètement. Cela empêcherait efficacement l'augmentation insidieuse de la quote-part fiscale.

Annexe

Figure 5

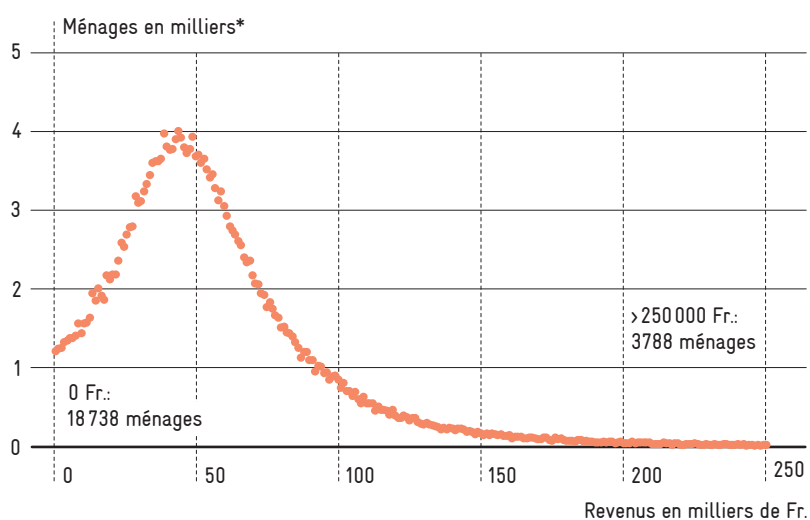
Répartition des revenus imposables par type de ménage (2019)

Ces graphiques montrent le nombre de ménages par tranche de 1000 francs du revenu imposable.



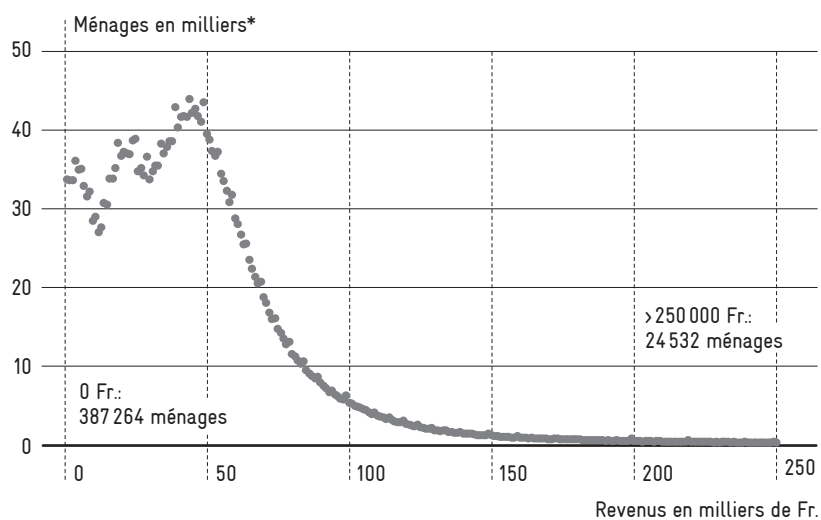
Mariés

Nombre de ménages	1895 280
Revenus imposables agrégés en mia. de Fr.	186,6
Paielements d'impôts agrégés en mia. de Fr.	7,4



Familles monoparentales

Nombre de ménages	283 399
Revenus imposables agrégés en mia. de Fr.	17,0
Paielements d'impôts agrégés en mia. de Fr.	0,4



Célibataires

Nombre de ménages	3 267 178
Revenus imposables agrégés en mia. de Fr.	146,0
Paielements d'impôts agrégés en mia. de Fr.	3,5

*par classe de 1000 revenus, soit par exemple de 1 à 1000 Fr. ou de 82 000 à 83 000 Fr.

Source: propres calculs sur la base de ESTV, 2023

Bibliographie

- Alesina, Alberto, & Tabellini, Guido. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403. <https://doi.org/10.2307/2298021>
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023). Schweizerischer Lohnindex nach Sektor: Index und Veränderung auf der Basis 1993 = 100 – 1993–2022 . Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/24745550>
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2020). Mischindex. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/glossar/mischindex.html>
- Carling, Robert, & Potter, Michael. (2016). The stealth tax. Exposing the bracket creep rip-off.
- Caroni, Andrea (2019). Motion 19.3747. Stopp der automatischen Steuererhöhung. Ausgleich der realen Progression.
- Dürr, Baschi. (2007). Die vergessene «warme» Progression. *Schweizer Monat*. <https://schweizermonat.ch/die-vergessene-warme-progression/>
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2023). Daten. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung. (2023). Steuertarife zur direkten Bundessteuer DBST. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/dbst-steuertarife.html>
- Lemmer, Jens. (2014). Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich. *Wirtschaftsdienst*, 2014, 872–878.
- Morger, Mario. (2017). Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996–2015.
- Mourao, Paulo, & Veiga, Linda G. (2010). Elections, Fiscal Policy and Fiscal Illusion. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1656631>
- Persson, Torsten, & Svensson, Lars E. O. (1989). Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325. <https://doi.org/10.2307/2937850>
- Puviani, Amilcare. (1903). *Teoria della illusione finanziaria*. Istituto Editoriale Internazionale.
- Reuters. (2023). Finanzpolitik: Finanzminister Lindner: Staatliche Zinskosten könnten 2023 30 Milliarden Euro erreichen. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzpolitik-finanzminister-lindner-staatliche-zinskosten-koennten-2023-30-milliarden-euro-erreichen/28435710.html>
- Rogoff, Kenneth, & Sibert, Anne. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2297526>
- Rühli, Lukas; Müller, Jürg; Schmid, Lukas; Hutter, Eveline, & Grabher, Laurenz. (2023). Vermessenes Staatswachstum. *Avenir Suisse*. <https://avenir-suisse.ch/publication/vermessenes-staatswachstum/>
- Schwarz, Peter. (2017). Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der Korrektur.
- Shi, Min, & Svensson, Jakob. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- SSK, Schweizerischen Steuerkonferenz. (2020). Kalte Progression.