



Procédure de consultation  
FER No 09-2025

Personne responsable:  
Mme C. Lance Pasquier

Date de réponse:  
06.05.2025

## Avant-projet de loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027

Des finances fédérales durablement équilibrées sont indispensables pour garantir les prestations étatiques sur le long terme. Elles constituent un atout comparatif important qui stimule la croissance économique. La Suisse est reconnue pour la bonne gestion de ses finances publiques, un endettement comparativement faible et une charge fiscale modérée. Ce résultat est rendu possible notamment grâce au frein à l'endettement, inscrit dans la Constitution.

Cet atout n'est plus garanti à l'avenir. Si depuis des décennies, les coûts de l'Etat social s'alourdissent de plus en plus, une croissance forte des dépenses est prévue en particulier dans deux domaines. Les dépenses de prévoyance sociale, qui représentent déjà plus du tiers des dépenses totales de la Confédération, afficheront une hausse plus élevée que la moyenne, sous l'effet conjugué de l'évolution démographique et de l'entrée en vigueur de la 13e rente AVS. Le Parlement pour sa part a pris des décisions de renforcement de la capacité de défense de la Suisse, qui vont peser sur les finances fédérales.

Les dépenses prévues sont ainsi nettement supérieures aux recettes attendues et continueront à croître beaucoup plus vite que les recettes dans les années à venir. Les exigences constitutionnelles du frein à l'endettement ne seront plus respectées si aucune mesure n'est prise. Pour stabiliser le budget fédéral, un programme d'allègement budgétaire est indispensable.

**La FER partage pleinement l'objectif du Conseil fédéral de ramener le budget fédéral à l'équilibre.** Il est indispensable de freiner la croissance des dépenses en la réalignant sur celle des recettes. Nous relevons que même si le programme est mis en œuvre dans son intégralité, les dépenses ordinaires de la Confédération passeront de 80 milliards de francs en 2023 à 91 milliards de francs en 2027, puis à 96 milliards de francs en 2030.

Comme le déséquilibre du budget fédéral n'est pas dû à une stagnation des recettes mais à un fort accroissement des dépenses, il est juste que le Conseil fédéral ait mis l'accent sur ces dernières. Augmenter les impôts pour réduire les déficits ne saurait être une solution. Nous refusons dès lors la proposition d'augmenter l'imposition des retraits en capital des 2e et 3e piliers qui pénalise la classe moyenne et modifie les règles fiscales relatives à la prévoyance à long terme au détriment de la sécurité juridique.

### Refus de l'augmentation de l'impôt sur les retraits en capital des 2ème et 3ème piliers

Dans son rapport de 2011 à l'attention de l'Assemblée fédérale sur l'avenir du 2ème pilier, le Conseil fédéral a relevé que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) adoubaient notre système de prévoyance suisse sur trois points :

- le système des trois piliers est proche du modèle proposé par l'OCDE ;
- l'existence d'un 2e pilier par capitalisation réduit d'autant les dépenses publiques ;
- la Suisse constitue « l'un des rares pays à être relativement bien préparé pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement ».

En 2024, l'OCDE<sup>1</sup> a relevé que les systèmes de retraite par capitalisation jouent un rôle de plus en plus important et qu'il est nécessaire de continuer à les développer. En outre, pour les développer, les stabiliser et les renforcer, le Conseil de l'OCDE a émis des recommandations en 2022<sup>2</sup> qui mentionnent, au point 4, que « les règles fiscales devraient être lisibles, stables et communes à tous les plans d'épargne retraite, afin d'éviter toute confusion », pour conclure que « les incitations devraient être revues régulièrement pour maintenir l'attractivité de l'épargne en vue de la retraite ».

Les propositions mises en consultation vont dans le sens contraire du développement souhaité des systèmes en capitalisation permettant de réduire les dépenses publiques face aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population. L'augmentation de l'imposition des prestations en capital des 2e et 3e piliers conduirait à un affaiblissement massif du système des trois piliers, et remettrait en question l'impératif d'indépendance financière et de responsabilité individuelle pour de larges couches de la population. Les augmentations d'impôts créent clairement de mauvaises incitations.

Cette modification du système d'imposition remettrait en question des fondamentaux de sécurité du droit, prérequis sur lequel s'adosse la confiance en un système et d'égalité de traitement. En ce qui concerne ce dernier point, et comme mentionné dans le rapport explicatif, le législateur a volontairement corrigé en 1990 l'effet de progression résultant du caractère unique des prestations en capital par rapport aux rentes récurrentes, par une imposition séparée du reste du revenu dans le cadre de l'art. 38, al. 1, LIFD et de l'art. 11, al. 3, LIHD avec un allègement des barèmes. Remettre en question cette règle créerait une inégalité de traitement.

Le système de la prévoyance professionnelle suisse a été conçue en intégrant cet élément de fiscalisation allégée du retrait en capital. **Ce fondement est le postulat qui a été pris en compte par des générations de travailleurs pour constituer un capital-retraite et planifier un patrimoine à long terme.** Le changement des règles du jeu en cours de « carrière de prévoyance » est difficilement concevable, et des mesures transitoires acceptables ne sont pas envisageables. Cette modification pourrait avoir comme effet de bord d'inciter les baby-boomers encore actifs à prendre une retraite anticipée, et à aggraver encore plus la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Enfin, notre système social est construit sur 3 piliers qui sont coordonnés et interagissent de manière complexe. Une adaptation du 1er ou du 2ème pilier a inévitablement des effets sur l'ensemble du système et de sa logique et doit donc être évaluée dans son ensemble, et non isolément du point de vue de la fiscalité.

### Mesures d'allègement

S'agissant des propositions d'allègement des dépenses, notre Fédération rejoint l'appréciation selon laquelle il est justifié de prévoir des mesures dans tous les groupes de tâches. Si nous appuyons cette logique de symétrie des efforts, nous considérons que les mesures peuvent être soutenues si le Conseil fédéral considère qu'elles ne remettent pas en question l'atteinte d'objectifs stratégiques, par exemple dans le domaine de la politique climatique (le Programme Bâtiments étant l'instrument central de la décarbonation du parc immobilier et de la réduction des besoins en électricité en hiver), ni affaiblissent des atouts clefs pour la prospérité de la

<sup>1</sup> OECD Pensions Outlook 2024 Improving asset-backed pensions for better retirement outcomes and more resilient pension systems

<sup>2</sup> Recommandation du Conseil pour la bonne conception des plans de retraite à cotisations définies

Suisse, comme le domaine de la recherche et de l'innovation. La compétitivité de notre pays dépend en effet d'une formation et d'une recherche de pointe. Il est essentiel de disposer de ressources suffisantes pour rester un pôle d'excellence au niveau international. Il en est de même de la Genève internationale, qui est au cœur de la vitalité économique de l'arc lémanique, sans parler de l'apport incalculable pour la Suisse et sa politique extérieure. Au vu de la situation internationale et de l'affaiblissement général du multilatéralisme, des mesures d'allègement dans ce domaine doivent être considérées avec la plus extrême prudence, en concertation étroite avec le canton de Genève et les acteurs concernés.

Par ailleurs, certaines mesures ne peuvent être considérées isolément. Ainsi, s'agissant de la proposition de dissociation de la contribution de la Confédération et des dépenses de l'AVS, il faut rappeler la nécessité d'une refonte globale et de solutions de financement pérennes du premier pilier. Nous attendons la proposition du Conseil fédéral en vue d'une réforme structurelle, basée sur un projet solide réunissant les partenaires sociaux. Au vu des dernières votations concernant la prévoyance vieillesse, il faut adresser un message de sécurité et de stabilité concernant le financement de l'AVS, ce que cette mesure isolée ne permet pas.

Nous tenons à exprimer des réserves particulières sur certains points. Le domaine de la formation est déjà concerné par des économies dans le cadre de l'actuel message FRI. Toute nouvelle coupe doit donc impérativement être envisagée en prenant en considération cet élément et dans le contexte global de l'ensemble du budget fédéral (notamment aussi des dépenses fortement liées), afin de ne pas impacter la formation de manière disproportionnée. Concernant la formation continue et professionnelle, si nous sommes réservés s'agissant de la mesure 2.7 telle que présentée en l'état, nous refusons la mesure 2.8. La formation professionnelle, en particulier sous sa forme duale, revêt une importance particulière pour répondre aux besoins du marché du travail. Il est donc essentiel de lui octroyer les moyens nécessaires et de ne pas décourager les entreprises formatrices. Si la mesure devait être maintenue, le processus de développement professionnel, les contributions aux examens de la formation professionnelle ainsi que les SwissSkills devraient être exclus de la limite de 50% et des dérogations rendues possibles. Le respect de la valeur indicative de 25% est indispensable.

**S'agissant des infrastructures, les mesures proposées ne doivent en aucun cas remettre en cause les projets en cours ou les projets d'infrastructures majeures, en particulier lorsqu'ils sont prévus dans les régions qui ont le moins bénéficié d'un soutien jusqu'à présent.** La région lémanique par exemple est encore sous-dotée en matière d'infrastructures de mobilité. Elle doit renforcer son réseau de transport public et remédier à la congestion routière qui pénalise lourdement l'activité des entreprises. Il convient aussi d'assurer la stabilité financière à long terme des fonds concernés pour garantir les futurs aménagements d'infrastructures routières et ferroviaires.