

Madame la Conseillère fédérale  
Karin Keller-Sutter  
Département fédéral des finances DFF  
3003 Berne

Transmis via la plateforme «Consultations»  
de l'administration fédérale

Paudex, le 23 avril 2025  
JBR

### **Consultation : loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet mentionné en titre, mis en consultation par vos services. Par la présente, nous souhaitons vous communiquer notre position.

#### **1. Remarques générales**

De manière générale, nous comprenons le souci de la Confédération d'éviter tout déficit budgétaire durable et l'objectif du Conseil fédéral de ramener le budget fédéral à l'équilibre. A l'heure où d'autres pays abandonnent graduellement cette exigence, la solidité et la stabilité des finances fédérales sont en effet dans l'intérêt fondamental de notre pays. Pour autant, gardons à l'esprit qu'une application trop stricte du frein à l'endettement réduirait l'ampleur d'une éventuelle relance budgétaire anticyclique (pourtant prévue dans le dispositif légal actuel) et entraînerait une appréciation plus substantielle encore du franc suisse (déjà singulièrement élevé aux yeux de nos exportateurs). En finances publiques le mieux est souvent l'ennemi du bien.

C'est d'autant plus vrai que les prévisions de recettes sont parfois aléatoires comme les comptes 2024 nous l'ont prouvé une nouvelle fois en se clôturant avec un déficit de 80 millions en lieu et place des 2,6 milliards budgétés. Même si l'exercice est difficile, espérons que le Département fédéral des finances affinera ses outils de prévision. En effet, des intervenants politiques bien moins favorables que nous aux grands équilibres budgétaires ne manqueront pas d'en tirer parti à l'heure de débattre du bien-fondé de toute réduction des dépenses fédérales.

De l'aveu même de la Confédération, les principaux postes de dépenses pour le financement desquels elle devra trouver de nouvelles sources de revenus et/ou générer des économies substantielles pour en assumer les coûts sont la 13ème rente AVS et les dépenses d'armement. Or ces deux catégories de dépenses sont pérennes pour l'une et de longue durée pour l'autre. Les deux méritent donc des solutions également pérennes et durables. De plus, elles sont l'une et l'autre du ressort quasi-exclusif de la Confédération.

Dés lors, cela plaide pour des solutions de financement ou de réduction des dépenses substantielles et de long terme au niveau de l'Etat fédéral lui-même. Il serait fallacieux et imprévoyant d'opter pour la solution de facilité consistant à reporter un certain nombre de charges sur les cantons. Ces derniers ne doivent pas devenir des organes de substitution à la Confédération pour le financement de tâches qui incombent, même partiellement, à cette dernière. Malheureusement, de ce point de vue, le constat est clair dans le programme d'allègement budgétaire 2027 : les mesures qui reportent à terme, directement ou

indirectement, des charges fédérales sur les cantons sont bien trop nombreuses. Cette solution de facilité n'est ni souhaitable ni soutenable pour les finances publiques de notre pays, car le frein à l'endettement n'a pas été conçu pour déshabiller Pierre afin d'habiller Paul. La Confédération se doit donc d'épargner les cantons dans son processus d'allègement des dépenses et d'éviter que ces derniers ne deviennent les «voitures-balai» des ajustements budgétaires fédéraux.

Cela est valable tant pour les dépenses qui nécessitent des modifications légales que pour celles qui n'en nécessitent pas dès lors que les cantons sont potentiellement impliqués dans un éventuel report de charges. Il doit en être de même que le financement de certaines charges soit exclusivement du ressort de la Confédération ou assumé conjointement avec les cantons.

Cette situation est particulièrement dommageable et problématique dans le domaine des hautes écoles et de la formation professionnelle ou encore des transports ainsi que de la capacité d'innovation et de la compétitivité régionale. Les mesures prévues remettent inutilement en cause des stratégies établies conjointement par l'Etat fédéral et les cantons et parfois avalisées par le peuple. De plus, dans certains secteurs comme le fonds d'infrastructure ferroviaire, le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ou la protection contre les dangers naturels, les mesures prévues semblent particulièrement problématiques. En effet, elles engendreront des reports de charge sur les générations à venir. Outre les handicaps liés au déficit d'infrastructure, ces reports entraîneront vraisemblablement des surcoûts majeurs si on tarde trop à les concrétiser. Enfin, il serait illusoire de penser que les cantons, à l'exception de quelques cas particuliers, disposent de la surface financière nécessaire à moyen terme pour faire face au surcroît de dépenses qu'on veut leur transférer. Beaucoup d'entre eux préparent d'ailleurs déjà, à l'image de la Confédération, des plans d'allègements budgétaires pour faire face à un avenir incertain. Rappelons que c'est sur leurs épaules que repose la majeure partie de certains coûts que les évolutions, notamment démographiques, alourdiront substantiellement dans le futur – notamment dans le domaine de la santé, des soins liés au grand âge ou de la formation.

Par ailleurs, le souhait de la Confédération d'opérer une réduction de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques dans le cadre de la péréquation financière verticale nous semble particulièrement injuste pour les cantons urbains soumis à une augmentation structurelle de leurs charges. Comment ne pas soupçonner un arbitrage fédéral en faveur des cantons de montagne quand dans le même temps les facteurs géo-topographiques ne sont, eux, pas touchés ?

Grever durablement les finances cantonales de charges nouvelles remettrait immanquablement en question le développement économique des cantons. En effet, les économies budgétaires drastiques et/ou les hausses d'impôt concomitantes avec cette inflation des tâches auraient une incidence, dans certains cantons exposés, sur le climat d'investissement et de consommation. Cela engendrera une croissance économique ralentie et une réduction des recettes fiscales tant cantonales que fédérales. Ce serait un jeu véritablement «perdant-perdant».

Enfin, la Confédération semble avoir privilégié le nombre et le saupoudrage plutôt que l'effort substantiel et ciblé en multipliant les petites mesures. Nous déplorons en particulier le caractère aussi anecdotique que vexatoire pour la Suisse occidentale de certaines d'entre elles : mesures d'«économies» visant la Genève internationale ou l'équilibre linguistique et le respect des différentes cultures (suppression de subventions à TV5 Monde et à l'école française de Berne notamment). La raison ontologique de ces biais est aussi à rechercher dans le choix, que nous regrettons, de ne s'attaquer que marginalement aux dépenses liées pour privilégier les dépenses non ou faiblement liées.

## **2. Remarques spécifiques et points d'attention**

Toutes les mesures qui ne sont pas évoquées dans ce chapitre reçoivent notre soutien. En revanche celles qui y sont mentionnées ne reçoivent pas notre approbation, à certaines nuances près.

### **Mesures n'exigeant pas de modification légale**

- ***1.5.2 Réduction des dépenses dans le domaine propre et le domaine des transferts du DFAE***

Cette réduction de 1,5 million de francs des fonds alloués aux centres genevois de politique de sécurité (Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité [DCAF], Centre de politique de sécurité [CPSG] et Centre international de déminage humanitaire [CIDHG]), d'un impact financier négligeable, nous semble difficilement justifiable compte tenu du contexte international (notamment en Europe) ainsi que de la concurrence féroce à laquelle fait face la Genève internationale. Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

- ***1.5.3 Transfert de la compétence concernant le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de Genève***

La suppression de la contribution financière du DFAE d'un montant annuel de 1,1 million est une mesure d'un impact financier négligeable et de caractère vexatoire non seulement pour la Genève internationale, mais aussi pour l'image de la Confédération en tant que plateforme majeure et de «hub» humanitaire à l'échelon mondial. La Confédération, patrie d'Henry Dunant, ne doit pas oublier que la réputation internationale de la Suisse renforce son image comme son positionnement international. Cet environnement est un véritable biotope dont tous les aspects se nourrissent mutuellement et ont un effet d'entraînement sur l'activité humanitaire dans notre pays. Ecorner une partie de cet édifice n'endommagerait pas uniquement l'image et l'effectivité de la Suisse dans ce domaine mais aurait des retombées financières négatives en termes économiques et touristiques. Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

- ***1.5.6 Augmentation du financement par les utilisateurs des EPF***

La Confédération verse chaque année au domaine des EPF une contribution financière visant à couvrir les charges d'exploitation courantes pour l'enseignement et la recherche. Un montant de 2,4 milliards de francs est prévu à cet effet dans le budget 2025.

Cette mesure prévoit de réduire la contribution financière de la Confédération de 78 millions de francs. L'estimation de ce montant repose sur les revenus supplémentaires que le domaine des EPF peut percevoir en doublant les taxes pour les étudiants indigènes et en les quadruplant pour les étudiants étrangers. Les taxes s'élèvent actuellement à 1'460 francs par an pour l'ensemble des étudiants.

A l'heure où la concurrence en matière de recherche et d'innovation fait rage dans le domaine de l'attraction des talents, il n'est absolument pas certain que les EPF soient en mesure d'augmenter leurs taxes pour les étudiants, notamment étrangers, sans perdre de l'attractivité. En effet le coût de la vie dans notre pays, largement supérieur à la vaste majorité de nos concurrents, y est déjà si haut qu'un quadruplement des taxes d'étudiants pourrait avoir des effets très dissuasifs. Bien souvent ces étudiants étrangers extrêmement bien formés restent dans notre pays après leurs études, ce qui est précieux en ces temps de manque aigu de main d'œuvre qualifiée. Rappelons ici que la quête de main-d'œuvre qualifiée a un coût très important pour notre économie comme pour nos finances publiques d'ailleurs. D'autres gisements d'économies existent pourtant au sein des EPF (frais de fonctionnement administratif notamment), que la Confédération devrait plutôt exploiter.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure.

- *1.5.13 Réduction des contributions pour les routes principales*

Cette mesure d'un montant total de 17,3 millions prévoit une réduction du volume d'investissement dans le trafic routier mais ne devrait pas peser uniquement sur la construction des routes nationales puisqu'il prévoit également de réduire les contributions que les cantons perçoivent pour couvrir leurs coûts liés aux routes principales. Ces derniers perdront ainsi 1,6% des ressources budgétaires destinées à l'entretien et à la réfection de leurs routes. Cette disposition ne correspond pas à un réel allègement budgétaire mais à un simple transfert de charges de la Confédération aux cantons.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure.

- *1.7 Classement d'interventions parlementaires*

Nous ne partageons pas l'avis du Conseil fédéral sur la motion 17.3259 CdF-N «Réduire les dépenses liées» qui constituent aujourd'hui plus de 65% des dépenses de la Confédération. Même si ce programme d'allègement prévoit certaines mesures au niveau des dépenses liées, elles sont loin d'être suffisantes. Toutes les dépenses liées de la Confédération devraient être passées au crible des économies et des allègements budgétaires sans tabou, des dépenses sociales à la péréquation financière en passant par la très large et généreuse gamme de subventions octroyées sur une base légale par la Confédération.

### **Mesures exigeant des modifications législatives**

- *2.2 Suppression de la contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger*

Cette mesure prévoit notamment la suppression de la contribution à TV5 Monde (5,7 millions de francs par an) et à 3Sat (3,7 millions de francs par an). Ces canaux ne visent pas seulement, comme le mentionne le DFF, «à renforcer les liens entre la Suisse et les Suisses de l'étranger, à promouvoir le rayonnement de la Suisse à l'étranger et à y favoriser la compréhension pour ses intérêts». Bien plus, elles marquent aussi l'appartenance des communautés linguistiques de ce pays à un ensemble beaucoup plus vaste de locuteurs, notamment francophones, dont le nombre dépasse largement les 300 millions aujourd'hui. Cette chaîne est un marqueur culturel fort à laquelle les Romands sont attachés et qui renvoie la Suisse à son appartenance à cet univers francophone dont le rayonnement culturel et l'avenir démographique (voire même économique) sont assez impressionnants. La Suisse deviendra-t-elle donc le seul pays francophone à ne pas participer à TV5 Monde ?

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

- *2.4 Augmentation du financement par les utilisateurs des hautes écoles cantonales*

En application de l'art. 63a Cst., la Confédération a l'obligation constitutionnelle de soutenir financièrement les hautes écoles cantonales (universités et hautes écoles spécialisées [HES]). À cette fin, elle verse des contributions de base aux 10 universités et aux 9 HES cantonales. Fixées par le Conseil des hautes écoles pour une période quadriennale, ces contributions représentent respectivement 20% (universités) et 30% (HES) des coûts dits de référence («dépenses par étudiant nécessaires à un enseignement de qualité»).

La disposition prévoit un allègement budgétaire de 120 millions au bénéfice de la Confédération. Elle sera partiellement financée par le doublement des taxes pour les étudiants indigènes et leur quadruplement pour les étudiants étrangers. En 2024, les taxes d'études s'élevaient en moyenne annuelle à 1'445 francs (étudiants indigènes) et à 2'510 francs (étudiants étrangers). Outre, mutatis mutandis, les questions d'attractivité évoquées plus haut sous le chiffre 1.5.6 (1.5.6 Augmentation du financement par les utilisateurs des EPF), nous trouvons assez piquant que la Confédération cherche des allègements en obligeant ses partenaires cantonaux à augmenter leurs propres tarifs. Outre cette immission dans l'autonomie cantonale, nous doutons que les cantons puissent, sur un plan pratique, faire absorber l'ensemble de ces coûts au corps étudiant d'une seule traite. Des propositions

d'économies immédiates sur les frais de fonctionnement administratifs et la rationalisation ainsi que la simplification des filières auraient été plus pertinentes. Ces mesures seraient toutefois elles aussi du ressort des cantons.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

- *2.8 Réduction des dépenses de formation professionnelle à la valeur indicative définie*

Cette mesure devrait réduire les dépenses de la Confédération dans ce domaine d'environ CHF 20 à 24 millions par année. Toutefois cette disposition impactera les cantons qui devront prendre pleinement en charge ce désengagement fédéral. Cette disposition ne correspond dès lors pas à un réel allègement budgétaire mais à un simple transfert de charges de la Confédération vers les cantons.

Nous préconisons l'abandon de cette mesure.

- *2.9 Suppression du soutien à l'École cantonale de langue française de Berne*

La Confédération couvre 25% au plus des coûts d'exploitation annuels de l'École cantonale de langue française de Berne. Elle soutient ainsi la scolarisation en français des enfants des employés de la Confédération, des services diplomatiques et des organisations dont l'existence sert la Confédération. Cette subvention vise également à inciter les employés francophones de la Confédération à déménager à Berne en leur assurant d'y trouver un enseignement en langue française pour leurs enfants.

Or la Confédération souhaite supprimer ce soutien du montant dérisoire de 1,4 million en considérant, à tort, que la mobilité accrue et la généralisation du télétravail ont facilité le recrutement de francophones. Conclusion que les statistiques de la Confédération sur le profil linguistique de ses employés démentent largement. Cet allègement de caractère hautement marginal a un effet bien plus profond et négatif sur l'avenir de la communauté francophone de Berne, ville fédérale, qu'un réel impact financier.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

- *2.16 Atténuation de la croissance des dépenses dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins*

Les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste (réduction individuelle des primes [RIP]). Les subsides annuels que la Confédération verse aux cantons au titre de la RIP correspondent à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire de soins. La disposition d'allègement prévoit que les contributions de la Confédération à la RIP augmenteront dans les mêmes proportions que l'objectif global en matière de coûts, de sorte qu'elles seront fixées pour une période de quatre ans. Partant d'un montant égal à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire de soins l'année précédant cette période, elles seront adaptées chaque année à l'évolution des coûts sans pour autant dépasser les objectifs globaux en la matière. Concrètement la Confédération estime pouvoir réaliser ainsi une économie annuelle oscillant entre 11 et 18 millions en fonction de l'évolution des coûts.

Sans discuter le bien-fondé de la mesure elle-même, nous privilégions plutôt un accord avec les cantons sur la réduction de la hausse de la croissance des dépenses liées à la RIP. La mesure prévue par le Conseil fédéral n'est malheureusement en l'état qu'un simple report de charges sur les cantons.

Nous préconisons l'abandon de cette mesure dans sa forme actuelle, sans préjuger du fond.

- *2.17 Limitation à 4 ans de l'obligation de verser des forfaits globaux à titre d'indemnisation*

La Confédération verse des forfaits globaux aux cantons pour les aider à supporter les coûts de l'aide sociale induits par la prise en charge et l'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire, des personnes ayant le statut de réfugié, des apatrides

et des personnes en quête de protection bénéficiant du statut S. La durée d'indemnisation est de 5 ans pour les réfugiés et les apatrides et de 7 ans pour les personnes admises à titre provisoire. En limitant à 4 ans ses versements de forfaits globaux, la Confédération économiserait, au détriment des cantons, jusqu'à 243,5 millions pour le plan financier 2027 et même 697,7 millions pour le plan financier 2028.

L'argument principal de la Confédération pour justifier cette disposition tourne autour du besoin d'intégration professionnelle des personnes ayant le statut de réfugié, des personnes admises à titre provisoire ou des personnes en quête de protection. Si l'intention est en soit louable et justifiable, elle méconnaît pourtant la situation très particulière des régions frontalières comme les arcs lémanique et jurassien ou le Tessin qui ont accès à un bassin presque illimité de travailleurs frontaliers. Cet énorme bassin de main-d'œuvre concurrence frontalement les réfugiés et assimilés sur le marché de l'emploi dans ces régions. Les bons chiffres en la matière de la très enclavée Suisse centrale ne sont donc pas extrapolables à l'ensemble d'un territoire infiniment contrasté comme le nôtre. De plus, une fois encore, la Confédération se contente ici de transférer une de ses charges financières aux cantons.

Nous préconisons l'abandon de cette mesure.

#### ● 2.19 FIF : réduction des apports

L'exploitation, l'entretien et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés au moyen du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Ce fonds est alimenté par des recettes fédérales à affectation obligatoire (entre autres par le biais d'une part de la redevance sur le trafic des poids lourds [RPLP] et 1‰ des recettes de la TVA).

Cette mesure d'allègement de CHF 200 millions sur le FIF porterait un préjudice majeur aux régions, comme la Suisse romande, qui ont été les laissées pour compte de l'investissement ferroviaire et qui accusent un retard important en termes d'infrastructures (alors même que bassin lémanique, particulièrement sinistré, a fortement contribué à financer les investissements dans les régions favorisées). De plus, ce retard se fera au détriment des générations futures et entraînera de sérieux surcoûts qui handicaperont d'autant plus les finances fédérales dans le futur.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

#### ● 2.23 Réduction des contributions routières générales

Les cantons reçoivent au moins 27% des recettes de l'impôt sur les huiles minérales pour financer les tâches générales du domaine routier. La plus grande part (98%) est répartie entre l'ensemble des cantons, tandis que le reste (2 %) est attribué aux cantons sans routes nationales.

Cette mesure, qui réduirait ce type de dépenses de plus de CHF 30 millions aux dépens des projets de construction de routes nationales ainsi que des contributions destinées à couvrir les frais généraux encourus par les cantons pour l'entretien des routes, est une fois de plus un transfert de charges injustifié au détriment de ces derniers.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

#### ● 2.30 Réduction à 50% du taux des contributions à la qualité du paysage

Aujourd'hui les contributions de la Confédération à la qualité du paysage permettent d'encourager les prestations visant à préserver et à développer la diversité et la qualité des paysages cultivés. Les mesures sont définies dans le cadre de projets, sur la base d'objectifs régionaux. Depuis l'introduction de ces mesures en 2014, les contributions sont financées à raison de 90% par la Confédération et de 10% par les cantons.

Cette mesure réduirait de CHF 65 millions la contribution de la Confédération, montants entièrement transférés aux cantons.

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'allègement budgétaire.

● **2.35 Augmentation de l'impôt sur les retraits en capital des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers**

Contrairement à ce qu'avance le Conseil fédéral, l'imposition des versements en capital au titre du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a ne peut, actuellement, être qualifiée d'«avantageuse». Elle est au contraire tout à fait légitime. En effet, par une imposition séparée de ces versements (à part du reste des revenus du contribuable), on corrige la progressivité des taux qui sinon propulserait le contribuable vers une charge fiscale sans commune mesure avec sa réelle capacité contributive. Si ce dernier opte pour le versement de rentes, il est en effet en mesure de réduire la progressivité de l'impôt en «lissant» ses revenus de prévoyance au fil du temps. Dès lors la LIFD et la LHID prévoient que les prestations en capital ne sont imposables qu'à un certain pourcentage des taux ordinaires (au niveau fédéral un cinquième des barèmes ordinaires applicables ; les cantons connaissent des règles similaires).

Si les lois fiscales ne procédaient pas ainsi, elles violeraient le principe, de niveau constitutionnel, de l'égalité horizontale devant l'impôt. Cette règle prévoit, en substance, que les contribuables à capacité contributive identique doivent être imposés de manière égale.

Or le Conseil fédéral, en revoyant ces barèmes à la hausse (très substantiellement), souhaite rendre les retraits en capital nettement pénalisables fiscalement au risque de violer le principe constitutionnel évoqué ci-dessus. Cette mesure rapporterait près de 160 millions de francs annuellement.

En outre, et contrairement à ce qui est parfois mis en avant, cette mesure concerne une très grande partie de la population. En effet, pour le 2<sup>e</sup> pilier, 60% des nouveaux retraités perçoivent leur prestation de vieillesse totalement ou partiellement sous forme de capital. Leurs motivations sont également très variées car ils procèdent bien souvent ainsi pour financer un bien immobilier, amortir une dette hypothécaire, parce qu'ils souhaitent retourner dans leur pays d'origine, ou même parce qu'ils anticipent une espérance de vie inférieure à la moyenne. Rappelons enfin que le pilier 3a ne verse que des prestations en capital, et que, s'agissant du pilier 3b, cela pénaliserait les assurés qui perçoivent des capitaux en cas de décès ou d'invalidité. A l'heure de vivre des expériences particulièrement pénibles sur un plan personnel et humain, on est légitimement en droit d'éviter une double peine de nature fiscale qui viendrait «couronner» le tout...

Nous préconisons dès lors l'abandon de cette mesure d'augmentation des recettes fiscales.

**3. Conclusion**

Nous saluons globalement les efforts déployés par la Confédération dans ce programme d'allègement et soutenons sa volonté d'aboutir à un équilibre budgétaire soutenable et pérenne. Seules certaines mesures, en particulier le principe même du report de charges sur les cantons sans compensation à leur égard ou sans réflexion commune avec ces derniers pour les atténuer conjointement, ont appelé nos remarques et prises de position ci-dessus.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez prêtée à nos lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Jean-Blaise Roggen  
Jean-Blaise Roggen