

Un frein aux cotisations salariales pour la Suisse

Pour que la Constitution protège la population active au même titre que les contribuables

Michele Salvi et Oguz Bayindir

La Constitution présente une lacune: elle plafonne le montant des impôts, mais pas celui des cotisations salariales, créant ainsi une asymétrie. En effet, les cotisations AVS, AI et APG fonctionnent comme des impôts, mais leur augmentation est soumise à moins de contraintes.

Il en résulte une mauvaise incitation en politique: les nouvelles prestations sociales sont financées de préférence par le biais de la fiche de salaire, non pas pour des raisons objectives, mais pour des considérations tactiques.

Conséquences: pour des raisons institutionnelles, la population active passe plus facilement à la caisse que les contribuables. Avenir Suisse propose donc un frein aux cotisations salariales: soit un plafond constitutionnel pour les cotisations salariales à caractère fiscal, à l'image des plafonds déjà prévus pour les impôts.

Contenu

1. L'asymétrie institutionnelle	1
2. Quand une cotisation salariale agit comme un impôt	3
3. Comment y remédier	4

1. L'asymétrie institutionnelle

Afin de garantir des finances fédérales saines, la Constitution fixe des limites claires en matière de politique financière. Le frein à l'endettement (art. 126 Cst.) lie les dépenses aux recettes. Et si l'on veut de nouvelles recettes fiscales, il faut modifier la Constitution: toute compétence fiscale de la Confédération doit avoir une base dans la Constitution (art. 42, al. 1, Cst.). Des plafonds sont aujourd'hui fixés pour les principaux types d'impôts: 11,5% sur les revenus des personnes physiques, 8,5% sur le bénéfice net des personnes morales (art. 128, al. 1, Cst.) et 8,1% pour la TVA (art. 130 Cst.). Quiconque souhaite relever ces plafonds doit obtenir la double majorité du peuple et des cantons lors d'un référendum obligatoire (art. 140, al. 1, let. a, Cst.).

En ce qui concerne le financement des assurances sociales, ces deux mécanismes de protection font largement défaut: il n'existe ni règle liant les dépenses aux recettes, ni plafond constitutionnel limitant la charge. En effet, la Confédération ne les finance pas forcément par le biais des impôts, mais principalement

par des cotisations salariales à affectation spécifique. S'il est vrai que l'introduction d'une assurance sociale nécessite une base constitutionnelle, c'est la loi qui fixe les taux de cotisation concrets. Les modifications des cotisations salariales ne nécessitent donc pas de modification de la Constitution et ne sont soumises qu'au référendum facultatif. Cela signifie qu'en principe, une simple majorité parlementaire suffit et qu'en cas de votation, c'est la

majorité simple du peuple qui décide (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

Les règles sont donc fondamentalement différentes selon le mode de financement. Sur le plan politique, les cotisations salariales constituent la voie la plus simple pour financer de nouvelles dépenses sociales. Une votation n'est pas obligatoire. Même si elle a lieu, il n'est pas nécessaire de convaincre une majorité de cantons. Si les dépenses sociales doivent être aug-

Encadré 1: Deux exemples tirés de la pratique

L'asymétrie institutionnelle n'est pas un problème abstrait. Deux projets actuels montrent comment elle influence concrètement les calculs politiques.

13^e rente AVS

Le Conseil fédéral a proposé une augmentation de la TVA. En juin 2025, le Conseil des Etats a préféré une solution mixte (hausse de la TVA et des cotisations salariales) et a expressément décidé de ne pas lier juridiquement les deux éléments. Le découplage des deux éléments est extrêmement inhabituel pour un projet qui a été qualifié de «compromis équilibré» par le Conseil des Etats. La raison invoquée par la majorité du Conseil des Etats: les obstacles importants pour une augmentation de la TVA ne doivent pas mettre en danger la hausse des cotisations salariales. La conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider a d'ailleurs explicitement déclaré au Conseil des Etats qu'il convenait de «renoncer à un lien juridique, afin qu'au moins une partie des coûts puisse être financée par une augmentation des cotisations». Sans lien juridique, l'augmentation des cotisations pourrait franchir l'étape d'un référendum facultatif (à la majorité du peuple), tandis que la hausse de la TVA échouerait éventuellement lors d'un référendum obligatoire (requérant en outre la majorité des cantons) (AB 2025 CE, p. 520 s. et 540). En septembre 2025, le Conseil national a certes prévu un lien juridique, mais il appartiendra toutefois au Conseil des Etats, lors de sa prochaine délibération en mars 2026, de décider si ce lien sera maintenu. Le débat sur ce découplage montre en tout cas à quel point les différents obstacles institutionnels influencent la configuration du financement et que le risque d'une charge supplémentaire uniquement pour la population active est sciemment accepté.

Contre-projet à l'initiative sur les crèches

Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont initialement refusé de transformer le financement initial des crèches en une nouvelle allocation de garde d'enfants pour des raisons d'économie (BBI 2023 598, p. 13 s.). Le Parlement a ensuite décidé de transférer le financement, des impôts vers les cotisations salariales. Le travail rémunéré sera soumis à une charge supplémentaire d'environ 601 millions de francs par an (ce qui correspond à +0,17 point de pourcentage supplémentaire sur les cotisations salariales; BBI 2025 1135, p. 4 et 14). Financée par l'impôt, la même solution aurait nécessité une votation populaire assortie de la double majorité. Point sensible: le transfert de la source de financement pour le subventionnement des crèches, des impôts vers les cotisations salariales, permet au Parlement d'utiliser les recettes fiscales auparavant affectées à cet usage pour d'autres dépenses, sans rapport avec celui-ci.

mentées, les responsables politiques sont donc incités à privilégier les cotisations salariales plutôt que les impôts, non pas pour des raisons objectives, mais parce que les obstacles institutionnels sont moindres. Deux projets de financement actuels montrent que cette incitation est bel et bien efficace (voir encadré 1).

Cette analyse montre dans quels cas cette asymétrie devient problématique et propose des pistes pour y remédier.

2. Quand une cotisation salariale agit comme un impôt

Toutes les cotisations salariales ne sont pas comparables à un impôt. En effet, contrairement aux impôts, les prélèvements salariaux fonctionnent sur le principe d'une assurance : ils sont liés à l'activité professionnelle et financent des droits à des prestations définies. Les taux de cotisations et les bases de calcul diffèrent selon les assurances sociales, tout

comme les règles applicables aux salariés et aux indépendants (voir tableau 1).

Lorsque les cotisations salariales fonctionnent de la même manière qu'une assurance, un traitement différent de celui des impôts est justifié. Mais ce n'est pas toujours le cas. Certaines cotisations salariales sont des prélèvements à caractère fiscal. En finances, deux critères permettent d'identifier de telles cotisations à caractère fiscal : l'absence d'obligation et l'absence d'équivalence.

Le premier critère est incontestablement rempli : les cotisations salariales sont obligatoires, au même titre que les impôts. Tout dépend donc du deuxième critère. L'élément déterminant est de savoir si les cotisants acquièrent un droit individualisé qui croît systématiquement avec le salaire assuré (et donc avec les cotisations). Si les prestations sont plafonnées ou forfaitaires ou si les cotisations sont prélevées au-dessus de la somme des

Tableau 1 : Cotisations salariales à caractère assurantiel ou fiscal

Les cotisations à caractère fiscal (en rouge) représentent une grande partie des cotisations salariales et sont pourtant soumises à des obstacles démocratiques moins importants que les impôts.

Assurance sociale	Employés	Indépendants
Assurance vieillesse et survivants (AVS)	8,7 %	8,1 %
Assurance-invalidité (AI)	1,4 %	1,4 %
Allocations pour perte de gain (APG)	0,5 %	0,5 %
Assurance-chômage (AC)	2,2 %	–
Prévoyance professionnelle (LPP)	En fonction de l'âge (jusqu'à 18 %)	Facultatif
Assurance-accidents professionnels (AAP)	En fonction de l'entreprise (type d'activité et revenu)	Facultatif
Allocations familiales (AF)	En fonction du canton	En fonction du canton
Total des cotisations salariales à caractère fiscal	> 10,6 %	> 10 %

Remarque : Pour les employés, les cotisations des salariés et des employeurs sont additionnées. Les cotisations à l'assurance-chômage (AC) ne sont dues que jusqu'à un revenu annuel de 148 200 francs. Les revenus supérieurs à cette limite ne sont pas assurés.

Source : Propre représentation

salaires assurés, le prélèvement agit économiquement comme un impôt, même s'il reste affecté à un but précis.

Si l'on classe les cotisations salariales actuelles selon cette logique, il en résulte un tableau clairement différencié :

– Des cotisations à caractère assurantiel

Dans le cas de l'assurance-chômage (AC), de la prévoyance professionnelle (LPP) et de l'assurance-accidents professionnels (AAP), le lien entre cotisation et prestation est étroit. Les cotisants acquièrent un droit individualisé similaire à une logique d'assurance privée. Dans le cas de l'AC, s'ajoute le fait que les cotisations ne sont dues que jusqu'à un revenu annuel de 148 200 francs. Les parts de salaire qui dépassent ce montant ne sont ni soumises à cotisation ni assurées.

– Des cotisations à caractère fiscal

Dans le cas de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), le principe d'équivalence est en revanche fortement limité. Premièrement, les cotisants financent les rentes des retraités actuels selon un système de répartition : ils ne constituent pas un substrat pour leurs propres droits futurs. Deuxièmement, il existe une forte redistribution entre les couches de revenus : les cotisations salariales sont dues même au-delà du salaire annuel maximal assuré de 90 720 francs, mais elles n'entrent pas dans le calcul de la propre rente. Le droit maximal à la rente est limité par la Constitution au double de la rente minimale (art. 112, al. 2, let. c, Cst.), indépendamment de la somme que chacun a cotisée.¹

Résultat : environ 92 % de la population sont des bénéficiaires nets (Schnegg, 2016). Par choix politique, les cotisations salariales AVS ne suivent donc aucune logique d'assurance.

¹ S'y ajoute le fait que la future rente AVS dépend aussi d'éléments constitutifs de la rente qui n'augmentent pas proportionnellement aux cotisations salariales, notamment les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. Par conséquent, des cotisations salariales supplémentaires ne se traduisent souvent pas, ou seulement de manière limitée, par une augmentation du droit à la rente.

Sur le plan économique, elles ont un caractère fiscal. Il en va de même pour l'assurance-invalidité (AI) et les allocations pour perte de gain (APG) : l'obligation de cotiser ne connaît pas de limite supérieure, les prestations sont plafonnées. Enfin, le couplage fait totalement défaut pour les allocations familiales (AF). Le droit aux prestations dépend exclusivement de la situation familiale, et non des cotisations versées.

Une part importante des cotisations salariales a donc un caractère fiscal : elle fonctionne moins comme une prime pour une couverture d'assurance individuelle que comme une contribution générale au financement (voir tableau 1). Malgré cela, ces prélèvements sont soumis à des obstacles démocratiques moins importants que les impôts classiques.

3. Comment y remédier

De manière générale, le système fiscal et de prélèvements suisse s'est développé historiquement et est loin d'être optimal (voir Salvi et Zobrist, 2013). Si l'on ne souhaite pas s'engager dans une réforme d'envergure, il est toutefois possible de s'attaquer simplement au problème esquissé plus haut, car la solution pour aligner les obstacles institutionnels est évidente : un frein aux cotisations salariales est nécessaire. Un tel instrument constitue une intervention peu invasive. Il laisse intacte l'architecture actuelle de financement et corrige uniquement l'asymétrie démocratique, autrement dit le défaut de conception selon lequel les cotisations salariales à caractère fiscal sont soumises à des obstacles plus faibles que les impôts.

Un tel frein aux cotisations salariales suffit. Il est donc nécessaire d'ancrer dans la Constitution un plafond, similaires aux taux maximaux actuels pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le bénéfice et la TVA.

01. Sont concernées l'AVS, l'AI et les APG, soit les assurances sociales pour lesquelles la redistribution figure au premier plan et pour lesquelles la Confédération a le pouvoir de

décision. L'AC et la LPP, qui sont plutôt à caractère assurantiel, ne sont pas concernées.

02_ Le plafond est considéré comme une limite supérieure commune et non comme une limite spécifique à l'assurance sociale. Aujourd'hui, les cotisations de l'AVS, de l'AI et des APG représentent ensemble 10,6 % du salaire (part de l'employeur et part de l'employé) pour les employés, et environ 10 % pour les indépendants.

Tout le reste découle du plafond prévu par la Constitution : quiconque souhaite relever le

plafond des cotisations salariales à caractère fiscal au moyen d'un tel frein aux cotisations salariales doit obtenir la double majorité du peuple et des cantons, comme pour une augmentation d'impôt (art. 140, al. 1, let. a, Cst.). Le financement d'objectifs politiques par le biais de cotisations salariales nécessitera donc à l'avenir la même légitimité démocratique que celle qui va de soi pour les impôts depuis des décennies. Un frein aux cotisations salariales permet de remédier de manière efficace et efficiente à l'asymétrie problématique qui caractérise actuellement la politique financière au niveau fédéral.

Sources

Amtliches Bulletin des Ständerats (2025). Zu 24.073, Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente. AB 2025 S, S. 518 ff. <https://www.parlament.ch/centers/documents/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-12908>

Neue Anträge und Zusatzbericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 5. November 2024 (2024). Zu 21.403, Parlamentarische Initiative, Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Bundesblatt 2025, S. 1135 ff. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2025/1135/de>

Salvi, Marco, & Zobrist, Luc (2013). Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Avenir Suisse.

Schnegg, Lalanirina (2016). Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV. Artikel in der Online-Publikation «Soziale Sicherheit» (CHSS) des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). <https://sozialesicherheit.ch/de/einkommensbezogene-umverteilung-in-der-abv/>

Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2023 (2023). Zu 21.403, Parlamentarische Initiative, Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 14. Dezember 2022. Bundesblatt 2023, S. 598 ff. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/598/de>

Remerciements

Les auteurs remercient les professeurs Dr Reto Föllmi et Dr Aymo Brunetti, membres de la commission des programmes d'Avenir Suisse, pour leur relecture externe. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité des auteurs et du directeur d'Avenir Suisse, Jürg Müller.

Auteurs Michele Salvi, Oguz Bayindir

Traduction KENZA VIONNET

Relecture Antoine Duquet

Conception Pascal Müller

Editeur Avenir Suisse, Zurich

ISSN 2813-8473

Télécharger avenir-suisse.ch/fr/publication/un-frein-aux-cotisations-salariales/

avenir suisse



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.

avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

+41 44 445 90 00

