



Le Conseil d'Etat

2234-2026

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Inselgasse 1
3003 Berne

Concerne : procédure de consultation relative à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS 2030)

Madame la Conseillère fédérale,

La consultation de votre département relative à l'objet précité nous est bien parvenue et nous vous en remercions.

Notre Conseil est conscient des défis auxquels l'assurance-vieillesse et survivants sera confrontée au cours des prochaines décennies, en particulier en raison de l'évolution démographique, de l'allongement de l'espérance de vie, des transformations du marché du travail ainsi que du versement de la 13^e rente de vieillesse dès décembre 2026. Il soutient dès lors le principe d'une réforme visant à consolider durablement le premier pilier et à l'adapter aux évolutions de la société. Il salue en particulier la décision du Conseil fédéral de ne pas proposer, dans le cadre de la présente réforme, un relèvement généralisé de l'âge de référence et de privilégier des mesures incitant au maintien en emploi. Cette orientation tient compte du rejet populaire de l'initiative sur les rentes le 3 mars 2024.

S'agissant du financement de l'AVS, notre Conseil constate que la solution adoptée par l'Assemblée fédérale le 19 juin 2026 ne correspond à aucun des scénarios envisagés dans le rapport explicatif relatif à AVS 2030, lesquels avaient été établis en fonction de l'issue, alors encore incertaine, des travaux parlementaires sur le financement de la 13^e rente de vieillesse. L'Assemblée fédérale a en effet adopté un projet de financement pérenne, mais partiel, reposant sur un relèvement de 0,4 point du taux normal de la TVA, tout en renonçant à une augmentation des cotisations salariales. Cette modification constitutionnelle doit encore être soumise au vote du peuple et des cantons.

Les perspectives financières de l'OFAS du 2 juillet 2026, postérieures au rapport explicatif, confirment que le besoin de financement subsiste même en tenant compte de ce financement supplémentaire. Selon le scénario de référence de l'OFAS, en cas d'acceptation du relèvement de la TVA, le résultat de répartition de l'AVS demeurerait déficitaire à hauteur d'environ 1,2 milliard de francs en 2030. Ces nouvelles perspectives devront dès lors être prises en considération lors de la détermination du besoin de financement additionnel dans le message.

Notre Conseil demeure favorable à ce que le financement supplémentaire de l'AVS repose sur une combinaison de recettes provenant de la TVA et des cotisations, position qu'il avait déjà défendue s'agissant du financement de la 13^e rente. Cette approche correspond à l'architecture même du premier pilier, financé de longue date par la combinaison des cotisations paritaires, de la contribution de la Confédération et de recettes fiscales affectées. Si le relèvement de 0,4 point de la TVA devait être accepté en votation populaire, la composante fiscale de ce financement mixte serait cependant déjà assurée. Il conviendrait dès lors que le besoin de financement résiduel soit couvert par une hausse modérée du taux de cotisation, plutôt que par un nouveau relèvement de la TVA.

Une telle répartition des sources de financement répond également à un souci d'équité. Si la TVA présente le mérite d'associer l'ensemble de la population au financement de l'AVS, y compris les personnes retraitées, elle frappe la consommation indépendamment de la capacité contributive et pèse proportionnellement davantage sur les ménages modestes. Les cotisations liées à l'activité lucrative, prélevées sans plafond et, pour les salariés, supportées paritairement, mettent principalement à contribution la population active et s'inscrivent plus directement dans la logique contributive et solidaire propre à l'AVS.

Concernant les mesures proposées, le Conseil d'Etat accueille globalement favorablement celles destinées à favoriser le maintien en emploi avant et après l'âge de référence, à stabiliser ou à accroître les recettes de l'AVS, à renforcer la protection sociale et à combler certaines lacunes de prévoyance.

Il s'oppose en revanche, pour les motifs exposés dans le document annexé, aux mesures portant sur l'assujettissement aux cotisations AVS des dividendes disproportionnellement élevés perçus par les actionnaires entrepreneurs, à la suppression de la notion d'établissement stable et, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, au relèvement de l'âge minimal de perception des prestations du deuxième pilier. Il considère par ailleurs que le dispositif proposé en matière de gestion des salaires par des tiers est insuffisant en l'état.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que les effets de plusieurs mesures proposées demeurent difficiles à apprécier à ce stade, dès lors qu'ils reposent sur des hypothèses dont la concrétisation dépendra notamment des comportements des assurés et des employeurs, comme le reconnaît le Conseil fédéral dans son rapport explicatif. Cette incertitude commande une certaine prudence dans l'évaluation de leur impact. Notre Conseil souligne en outre la nécessité de préserver un degré suffisant de flexibilité dans les mécanismes de départ à la retraite, compte tenu de la diversification croissante des parcours professionnels et de la volonté affichée par le Conseil fédéral d'anticiper une évolution progressive vers une individualisation accrue des transitions entre activité professionnelle et retraite.

Dans cette perspective, les adaptations visant à moderniser l'assurance et à améliorer les connaissances relatives aux comportements de retraite sont soutenues. Ces éléments constituent des bases utiles en vue du développement futur de modèles de retraite plus flexibles et mieux adaptés à la diversité des parcours professionnels.

Notre Conseil relève toutefois que plusieurs mesures du projet sont susceptibles d'entraîner une charge administrative et organisationnelle importante pour les caisses de compensation. Il souligne dès lors l'importance de prévoir des délais appropriés afin de permettre une mise en œuvre efficiente et maîtrisée de ces mesures. Il importe en outre d'impliquer les organes d'exécution dans les travaux réglementaires et techniques, afin notamment de s'assurer d'un financement adéquat des coûts induits par ces nouvelles mesures.

Enfin, les mesures proposées dans le cadre de la présente réforme accroissent la complexité du système AVS, ce qui pourrait se traduire par un besoin accru pour les assurés d'information et de conseil quant aux différentes possibilités qui leur sont ouvertes. Ces éléments devront être pris en compte dans le cadre de la réforme afin de s'assurer que les mesures proposées sont suffisamment claires pour que les assurés puissent effectivement y recourir et afin que celles-ci aient, in fine, l'impact escompté par le projet.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

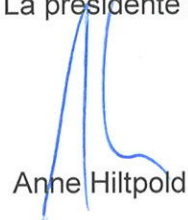
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le vice-chancelier :



Patrick Ferraris

La présidente :



Anne Hiltbold

Annexe mentionnée

Copie à : Sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Procédure de consultation relative à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS 2030)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

Remarques générales

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après se limite aux mesures et aux dispositions ayant suscité des observations particulières. Les autres modifications proposées n'appellent pas de commentaire spécifique.

I. Modification de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Mesures relatives aux cotisations

Relèvement du taux de cotisation des indépendants (art. 8 AP-LAVS)

Notre Conseil soutient le relèvement du taux de cotisation des personnes exerçant une activité indépendante afin de l'aligner sur celui applicable aux salariés. L'asymétrie du taux de cotisation entre ces deux catégories d'assurés ne paraît en effet plus justifiée.

Cette mesure contribue à renforcer l'égalité de traitement entre assurés. Le maintien du barème dégressif est salué car il constitue une mesure importante de politique sociale.

Cotisation sur les indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident (art. 5, al. 2bis, AP-LAVS)

Nous saluons la volonté d'assimiler les indemnités journalières d'accident et de maladie au salaire déterminant. Cette mesure permet de clarifier les règles applicables en matière de coordination ainsi que d'éviter les lacunes de cotisation.

Elle permettra notamment de remédier à la situation des travailleurs frontaliers de l'UE ou de l'AELE qui, pendant la perception de telles indemnités, ne peuvent pas cotiser à l'AVS en tant que personne sans activité lucrative, faute de domicile en Suisse.

Le renforcement de la couverture sociale liée aux allocations familiales doit également être salué.

Cotisation sur les dividendes disproportionnellement élevés perçus par les actionnaires entrepreneurs (art. 5, al. 2ter, AP-LAVS)

S'agissant du volet fiscal de la réforme, et de manière générale, notre Conseil renvoie à la prise de position technique de la Conférence suisse des impôts (CSI).

S'agissant plus particulièrement de l'article 5, alinéa 2ter AP-LAVS, qui prévoit, en droit de l'AVS et sous certaines conditions, la requalification en salaire déterminant soumis à l'AVS des revenus provenant de droits de participation de l'employeur (p. ex. des dividendes), notre Conseil souhaite ajouter les observations suivantes.

En pratique, il existe, d'une part, des situations dans lesquelles les droits de participation de la société employeuse sont détenus directement par l'actionnaire-salarié. Ces cas relèveraient effectivement du champ d'application de la nouvelle disposition.

D'autre part, il est fréquent que les droits de participation soient détenus au travers de structures plus complexes, notamment lorsque l'actionnaire contrôle un groupe de sociétés. Dans une telle configuration, la société employeuse n'est pas nécessairement la société

directement détenue par l'actionnaire, ce qui, selon notre compréhension, exclurait l'application de la nouvelle disposition.

Il en résulterait, d'une part, des inégalités de traitement selon la structure de détention adoptée et, d'autre part, un risque de contournement de la mesure, par exemple par l'interposition d'une société holding entre l'actionnaire et la société employeuse.

Le recours à la notion de valeur fiscale est par ailleurs susceptible d'engendrer des effets indésirables. Dans les entreprises de services à faible intensité capitalistique, le versement de salaires délibérément bas peut entraîner des bénéfices annuels élevés, et par conséquent une valeur fiscale plus élevée. Le seuil de rendement admis étant calculé en pourcentage de cette valeur, son augmentation peut mécaniquement accroître la part des dividendes qui demeure hors du salaire déterminant, ce qui réduit en conséquence les effets du dispositif envisagé.

Le recours à la valeur fiscale est en outre susceptible d'entraîner des disparités entre les cantons, dès lors que celle-ci n'est pas déterminée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Il aurait également pour effet de retarder le traitement des dossiers par les caisses de compensation, l'examen de la qualification des dividendes dépendant de l'avancement de la procédure de taxation fiscale. Il en résulterait un décalage avec les déclarations annuelles de salaires des employeurs, susceptible de compliquer la gestion des dossiers et, en cas de retard important des taxations fiscales, d'accroître le risque de prescription des créances de cotisations.

Enfin, le seuil proposé de 15 % s'écarte de la pratique actuelle, la jurisprudence du Tribunal fédéral admettant déjà, selon les circonstances, qu'un rendement de 10 % puisse être considéré comme excessif.

Compte tenu de ces éléments, nous rejetons la disposition proposée.

Suppression de la notion d'établissement stable (art. 12, al. 2 et 3, AP-LAVS)

Cette modification n'est pas présentée au titre des mesures proposées dans le cadre de la réforme AVS 2030, mais comme une clarification concernant une notion qui ne serait plus pertinente.

Nous ne partageons pas cette appréciation. Le fait que la majorité des situations concernées soient désormais régies par l'Accord sur la libre circulation des personnes, respectivement par l'accord de libre-échange AELE, ne prive pas la notion d'établissement stable de toute portée. Le champ d'application personnel de ces instruments se limite en effet aux ressortissants des États concernés et ne couvre pas l'ensemble des salariés ressortissants d'États tiers.

Il subsiste des situations pour lesquelles les assurés ne sont pas concernés, et la solution proposée par le Conseil fédéral entraînerait l'affiliation de ces personnes sous le statut d'ANOBAG. Les organes d'exécution relèvent que la détermination du revenu soumis à cotisation des ANOBAG est un processus complexe entraînant une charge administrative importante.

Le recours à la notion d'établissement stable permet actuellement de limiter ces difficultés, dès lors que les grandes entreprises étrangères employant un nombre important de salariés en Suisse disposent généralement d'un établissement stable dans le pays.

Nous relevons enfin que la suppression de cette notion dans la LAVS pourrait poser des problèmes de coordination dans le cadre de l'exécution de la LAFam, pour laquelle certains cantons recourent à la notion d'établissement stable pour déterminer le régime cantonal applicable en matière d'allocations familiales.

Compte tenu de ces éléments, nous rejetons la modification proposée.

Gestion des salaires par des tiers « payrolling » (art. 13a, AP-LAVS)

L'article 13a proposé part du constat que des tiers, désignés comme sociétés de « payrolling », se chargent de manière croissante du versement des salaires et des cotisations à l'AVS pour le compte des employeurs. Notre Conseil reconnaît que cette pratique, appelée à se développer, doit faire l'objet d'un encadrement légal. Il estime toutefois que la disposition proposée est, en l'état, insuffisante pour les motifs suivants.

En premier lieu, la mesure emporte des conséquences directes sur les régimes cantonaux. Le mécanisme de l'article 13a ne s'étend pas à la perception des cotisations ni au versement des prestations relevant du régime des allocations familiales, l'affiliation de l'employeur à ce titre demeurant inchangée (art. 12, al. 4, AP-LAFam). Il en résulterait, pour un même employeur, une dissociation entre l'organe chargé de percevoir les cotisations AVS et celui qui demeure compétent pour les allocations familiales et les prestations cantonales qui s'y rattachent. Cette dissociation appelle une coordination accrue entre organes et génère une charge administrative supplémentaire, sans que le projet n'en règle les modalités.

En deuxième lieu, la répartition des responsabilités entre le tiers et l'employeur effectif demeure insuffisamment définie. Les obligations de renseigner et de payer les cotisations paraissent peser simultanément sur l'un et sur l'autre (art. 13a, al. 1 et 3, AP-LAVS). Cette situation est susceptible de créer une insécurité juridique et des difficultés en matière de recouvrement.

Notre Conseil relève enfin le risque d'une concentration des cotisations auprès de quelques prestataires de « payrolling » et de leurs caisses, susceptible d'affaiblir la solidarité entre cotisants et d'accroître les coûts administratifs pour l'ensemble des acteurs concernés.

Pour ces motifs, notre Conseil ne peut soutenir la disposition dans sa teneur actuelle.

Obligation d'annonce pour les plateformes électroniques (art. 64, al. 5bis, AP-LAVS)

Notre Conseil accueille favorablement l'instauration d'une obligation d'annonce à la charge des plateformes électroniques. Cette mesure répond à l'essor des activités lucratives exercées par l'intermédiaire de plateformes numériques et aux difficultés que celles-ci peuvent soulever en matière d'assujettissement et de perception des cotisations sociales. Notre Conseil soutient dès lors cette mesure sur le principe.

Nous soulignons toutefois que le projet ne permet que de comprendre les grandes lignes de la mesure. Plusieurs aspects essentiels de la mise en œuvre restent à préciser, notamment la caisse de compensation compétente, la fréquence et les modalités d'annonce. Par ailleurs, nous émettons des réserves quant à l'efficacité des sanctions prévues en cas de violation des obligations légales.

Afin de lutter efficacement contre le travail au noir, les obligations d'annonce devraient être complétées par des obligations de coopération pour permettre aux caisses de compensation d'obtenir les informations nécessaires à l'évaluation du statut et des revenus des personnes concernées. À défaut, la mesure est susceptible d'entraîner une charge administrative importante pour les caisses de compensation, sans toutefois garantir une mise en œuvre suffisamment efficace.

Mesures favorisant le maintien en emploi

Taux de réduction et d'augmentation incitatifs (art. 40a AP-LAVS)

Notre Conseil soutient la mesure consistant à ne plus fonder exclusivement la fixation des taux de réduction et d'augmentation sur le principe actuariel. Il accueille favorablement l'introduction de taux poursuivant des objectifs incitatifs, les taux de réduction devant

contribuer à limiter l'anticipation de la rente et les taux d'augmentation à encourager son ajournement.

Nous saluons également la prise en compte de la nécessité de distinguer les taux appliqués selon les revenus réalisés, ce qui permet aux personnes à faibles revenus de bénéficier de conditions plus avantageuses que le taux actuariel, bien que la création de trois catégories distinctes soit susceptible d'engendrer des effets de seuil importants, notamment entre la première catégorie, à laquelle s'applique un taux de réduction de 2.4%, et la deuxième catégorie soumise à un taux de 6.8%.

Notre Conseil relève par ailleurs que les taux d'augmentation prévus par la réforme AVS 2030 ne se distinguent que marginalement de ceux du droit en vigueur pendant les cinq premières années d'ajournement. Or, il est vraisemblable que la majorité des ajournements continueront de se concentrer durant cette période, malgré la suppression de la limite d'âge de 70 ans. Il conviendrait dès lors d'examiner si des taux d'augmentation plus incitatifs pendant les premières années d'ajournement permettraient d'atteindre plus efficacement l'objectif de maintien en emploi après l'âge de référence.

Suppression de l'âge maximal de 70 ans dans l'AVS (art. 29bis, al. 4, AP-LAVS)

Notre Conseil soutient la suppression de la limite d'âge de 70 ans. Cette mesure apporte une flexibilité bienvenue et s'inscrit dans une logique de maintien volontaire en emploi. Elle permet en outre aux assurés qui souhaitent poursuivre leur activité lucrative au-delà de 70 ans de continuer à améliorer leur rente.

Autres mesures

Mesures pour développer l'AVS dans le futur (art. 51, al. 3bis, AP-LAVS)

Notre Conseil soutient, sur le principe, la volonté du Conseil fédéral de se doter des bases de données nécessaires au développement futur de l'assurance. Il partage l'idée que l'examen de modèles alternatifs, qu'il s'agisse de l'individualisation des rentes, d'une retraite fondée sur la durée de cotisation ou d'une prise en compte de la pénibilité, suppose de disposer de données aujourd'hui indisponibles, et il adhère en conséquence à l'objectif poursuivi par la collecte prévue.

Il relève toutefois que la transmission de certaines des informations visées à l'art. 51, al. 3bis, AP-LAVS, en particulier le taux d'occupation et la dénomination exacte de la profession exercée, est susceptible d'entraîner une charge administrative supplémentaire non négligeable, tant pour les employeurs que pour les caisses de compensation appelées à les saisir, à les contrôler et à les conserver.

Notre Conseil invite dès lors le Conseil fédéral à circonscrire précisément, dans son message, les autres catégories de données effectivement nécessaires aux développements envisagés, ainsi que les finalités auxquelles elles sont destinées. Il importe que la collecte demeure proportionnée à des objectifs identifiés et qu'elle ne conduise pas à recueillir, de manière anticipée et indifférenciée, des informations dont l'utilité concrète n'est pas encore établie.

II. Modifications à d'autres actes

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

Notre Conseil salue et soutient les mesures proposées relatives au maintien de l'assurance et à la possibilité de transférer la prestation de sortie à une nouvelle institution de prévoyance en cas de poursuite de l'activité lucrative après l'âge de référence.

Ces mesures sont de nature à encourager efficacement la poursuite volontaire de l'activité professionnelle après 65 ans. Elles permettent aux personnes qui le souhaitent et qui le peuvent de continuer à améliorer leur prévoyance professionnelle sans imposer une prolongation générale de la carrière. Ces mesures sont conformes à une approche fondée sur le libre choix, la flexibilité et l'incitation positive.

Relèvement de l'âge minimal de perception des prestations du 2^e pilier (art. 1, al. 3 et art. 13, al. 3, AP-LPP)

Notre Conseil considère que cette mesure restreint de manière excessive la flexibilité propre à la prévoyance professionnelle.

Le 2^e pilier permet actuellement aux institutions de prévoyance, aux employeurs et aux partenaires sociaux de prévoir des solutions adaptées aux réalités des branches, des métiers et des parcours professionnels. Un relèvement uniforme à 63 ans réduirait cette marge de manœuvre.

Le régime d'exceptions proposé soulève en outre des questions sous l'angle de l'égalité de traitement. Le projet maintient certaines exceptions dès 60 ans, notamment lorsque le droit du personnel d'un employeur public prévoit une règle spécifique, alors que dans le secteur privé une telle possibilité dépendrait principalement de l'existence d'une convention collective de travail ou d'une restructuration. Cette distinction pourrait conduire à des différences de traitement difficilement justifiables entre assurés.

Par ailleurs, cette mesure tient insuffisamment compte de la pénibilité de certains métiers. Pour des professions physiquement ou psychologiquement exigeantes, la prolongation de la carrière jusqu'à 63 ans, voire au-delà, n'est pas toujours souhaitable, réaliste ou compatible avec l'état de santé des personnes concernées. La capacité à prolonger l'activité varie fortement selon les métiers, les parcours professionnels, l'âge d'entrée sur le marché du travail et les possibilités effectives d'aménagement du poste. Cette mesure nous semble ainsi contraire au souhait du Conseil fédéral d'examiner, dans le cadre d'une future réforme de l'AVS, une flexibilisation plus poussée des modalités de départ à la retraite.

Compte tenu de ces éléments, nous rejetons la mesure proposée.

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)

Restitution des prestations complémentaires de tiers (art. 21b, titre et al. 2 et 3 AP-LPC)

Notre Conseil comprend l'objectif de simplification poursuivi et ne s'oppose pas, dans son principe, à la faculté de réclamer la restitution auprès de l'établissement ayant directement encaissé la taxe journalière. Il considère toutefois que la formulation impérative retenue, la demande « devant être adressée » au home ou à l'hôpital, sans marge d'appréciation, est inadaptée à la diversité des situations et, en l'état, source de difficultés importantes.

En premier lieu, la mesure conduit à désigner le mauvais débiteur dans les cas, selon nous, les plus fréquents. Lorsque la restitution résulte de la dissimulation d'éléments de revenu ou de fortune, c'est l'ayant droit, et non l'établissement, qui a été enrichi indûment et qui a manqué à ses obligations. Réclamer ces montants à l'établissement revient à faire supporter

la restitution par un tiers étranger au manquement, tout en privant l'organe d'exécution d'une décision de restitution dirigée contre l'ayant droit, décision qui constitue, en pratique, un préalable utile à l'appui d'une éventuelle dénonciation pénale.

En deuxième lieu, la simplification recherchée n'est qu'apparente puisqu'elle déplace la complexité sans la supprimer. L'établissement appelé à restituer la prestation devra en effet en refacturer le montant au bénéficiaire, de sorte que ce dernier finira, en toute hypothèse, par devoir s'en acquitter à moins que l'établissement ne demeure avec un impayé. La procédure envisagée ne fait donc que reporter sur le home ou l'hôpital une charge de recouvrement que l'organe d'exécution est mieux à même d'assumer, dès lors qu'il dispose de moyens plus étendus, notamment la compensation avec les rentes AVS/AI ou le blocage de compte de l'ayant-droit. Adresser la demande de restitution à l'ayant droit apparaît, dans ces conditions, plus simple et plus efficace que de la diriger contre l'établissement.

En troisième lieu, le rapport explicatif ne précise pas le sort de l'éventuel droit d'opposition contre cette demande de restitution. L'ayant droit, à qui plus rien n'est réclamé, n'aurait à notre sens peu d'intérêt à former opposition. Notre Conseil relève par ailleurs que l'alinéa 3 proposé ne remédie pas à ces difficultés. Cette disposition, qui étend la remise de la restitution aux montants versés au home ou à l'hôpital, tend certes à éviter que l'établissement ne répercute la créance sur un bénéficiaire de bonne foi et en situation difficile. Mais elle ne déploie ses effets que dans cette hypothèse précise.

Compte tenu de ce qui précède, notre Conseil invite à reformuler l'alinéa 2 de manière potestative, en prévoyant que la demande de restitution « **peut être adressée** » au home ou à l'hôpital, à concurrence des montants qui lui ont été directement versés. Cette rédaction permet de conserver la simplification recherchée dans les cas qui s'y prêtent, notamment celui du décès de l'ayant droit, tout en laissant à l'organe d'exécution la faculté de réclamer la restitution directement au bénéficiaire lorsque celle-ci résulte d'une violation qui lui est imputable.

* * *